



HRVATSKI SABOR

KLASA: 021-12/18-09/12

URBROJ: 65-18-02

Zagreb, 29. ožujka 2018.



Hr**NP*021-12/18-09/12*65-18-02**Hr

**ZASTUPNICAMA I ZASTUPNICIMA
HRVATSKOGA SABORA**

**PREDSJEDNICAMA I PREDSJEDNICIMA
RADNIH TIJELA**

Na temelju članka 33. stavka 1. podstavka 3. Poslovnika Hrvatskoga sabora u prilogu upućujem *Izvešće pučke pravobraniteljice za 2017. godinu*, koje je predsjedniku Hrvatskoga sabora u skladu s odredbom članka 16. Zakona o pučkom pravobranitelju ("Narodne novine", broj 76/12), članka 12. Zakona o suzbijanju diskriminacije ("Narodne novine", broj 85/08, 112/12) i članka 9. Zakona o Nacionalnom preventivnom mehanizmu za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja ("Narodne novine", broj 18/11, 33/15) dostavila pučka pravobraniteljica, aktom od 28. ožujka 2018. godine.

PREDSJEDNIK

Gordan Jandroković



REPUBLIKA HRVATSKA
PUČKI PRAVOBRANITELJ

PPR – 30-1-156/18
Zagreb, 28. ožujka 2017.



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

Priljeno: 28-03-2018		
Klasifikacijska oznaka:	Org. jed.	
02.1-12/18-09/12	65	
Urudžbeni broj:	Prij.	Vrij.
414-18-01	4	21

HRVATSKI SABOR
Gospodin Gordan Jandroković,
predsjednik

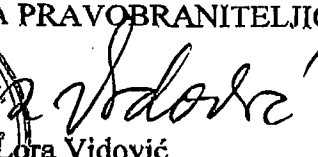

Trg sv. Marka 6
Zagreb

Predmet: Izvješće pučke pravobraniteljice za 2017. godinu, dostavlja se :

Poštovani gospodine predsjedniče Hrvatskog sabora,

sukladno članku 16. Zakona o pučkom pravobranitelju, članku 12. Zakona o suzbijanju diskriminacije, članku 9. Zakona o Nacionalnom preventivnom mehanizmu za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja, članku 215. Poslovnika Hrvatskog sabora te članku 39. Poslovnika pučkog pravobranitelja, u privitku dostavljamo redovito godišnje Izvješće pučke pravobraniteljice za 2017. godinu.

S osobitim poštovanjem,

PUČKA PRAVOBRANITELJICA

Lora Vidović




REPUBLIKA
HRVATSKA

IZVJEŠĆE PUČKE PRAVOBRANITELJICE ZA 2017.

ZAGREB, OŽUJAK 2018.



REPUBLIKA HRVATSKA
Pučki pravobranitelj

**Sva ljudska bića rađaju se slobodna i
jednaka u dostojanstvu i pravima.**

70 GODINA OPĆE DEKLARACIJE O LJUDSKIM PRAVIMA UN-a

Sadržaj

1. UVOD	7
2. STATISTIČKI PODATCI ZA 2017. GODINU	9
2.1. PODATCI O POSTUPANJU UREDA	9
2.2. STATISTIČKI PODATCI O POJAVAMA DISKRIMINACIJE	12
2.2.1. Podatci Ureda o pritužbama na diskriminaciju	12
2.2.2. Objedinjeni podatci pravobranitelja	14
2.2.3. Suzbijanje diskriminacije na nacionalnoj razini i problem nedostatnog prijavljivanja	15
3. POJEDINA PODRUČJA ZAŠTITE LJUDSKIH PRAVA I SUZBIJANJA DISKRIMINACIJE	25
3.1. PRAVOSUĐE	25
3.1.1. Pritužbe na rad pravosuđa	26
3.1.2. Besplatna pravna pomoć	27
3.1.3. Mirenje	29
3.1.4. Podrška žrtvama i svjedocima u kaznenim postupcima	30
3.1.5. Zločini iz mržnje	33
3.2. PRAVA NACIONALNIH MANJINA	38
3.3. DISKRIMINACIJA TEMELJEM RASE, ETNIČKE PRIPADNOSTI ILI BOJE KOŽE TE NACIONALNOG PODRIJETLA	47
3.4. OBNOVA I STAMBENO ZBRINJAVANJE	56
3.5. STATUSNA PRAVA GRAĐANA	64
3.6. RADNI I SLUŽBENIČKI ODNOSI	71
3.6.1. Prava za vrijeme nezaposlenosti	72
3.6.2. Radni odnosi u javnim službama	75
3.6.3. Službenički odnosi	77
3.6.4. Radni odnosi u gospodarstvu i obrtu	79
3.6.5. Inspeksijske službe	80
3.7. DISKRIMINACIJA NA PODRUČJU RADA I ZAPOŠLJAVANJA	82
3.8. UMIROVLJENICI I STARIJE OSOBE	87
3.8.1. Socijalna sigurnost starijih osoba	87
3.8.2. Mirovinsko osiguranje	95
3.9. DISKRIMINACIJA TEMELJEM DOBI	97
3.10. SOCIJALNA SKRB	103
3.11. STANOVANJE	112
3.12. ENERGETSKO SIROMAŠTVO	117
3.13. KOMUNALNE DJELATNOSTI I JAVNA VODOOPSKRBA I ODVODNJA	120
3.14. NEJEDNAK REGIONALNI RAZVOJ S POSEBNIM OSVRTOM NA RURALNA PODRUČJA	125
3.15. REFORMA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE	129
3.16. FINACIJE	130
3.16.1. Ovrhe	130
3.16.2. Stečaj potrošača	135
3.16.3. Otpis duga i druge mjere za izlaz iz prezaduženosti	136
3.16.4. Porezi	137

3.17. BRANITELJI	139
3.18. CIVILNE ŽRTVE RATA	142
3.19. ZDRAVLJE	146
3.20. DISKRIMINACIJA U PODRUČJU ZDRAVLJA	151
3.21. OBRAZOVANJE	156
3.22. DISKRIMINACIJA U PODRUČJU I TEMELJEM OBRAZOVANJA	159
3.23. DISKRIMINACIJA TEMELJEM VJERE I SLOBODA VJEROISPOVIJEDI	163
3.24. IZRAŽAVANJE U JAVNOM PROSTORU	168
3.25. PRAVO NA PRIVATNOST	175
3.26. ARHIVSKO GRADIVO	176
3.27. IMOVINSKOPRAVNI ODNOSI	177
3.28. GRADITELJSTVO	178
3.29. PRAVO NA ZDRAV ŽIVOT: OKOLIŠ I PRIRODA, JAVNO ZDRAVLJE, OTPAD	181
3.30. KLIMATSKE PROMJENE, SUSTAV CIVILNE ZAŠTITE, VATROGASTVO I ZAŠTITA LJUDSKIH PRAVA – POŽAR U SPLITU	190
4. OSOBE LIŠENE SLOBODE I DJELOVANJE NACIONALNOG PREVENTIVNOG MEHANIZMA	195
4.1. ZATVORSKI SUSTAV	195
4.1.1. Pritužbe osoba lišenih slobode u zatvorskom sustavu	195
4.1.2. Obavljanje poslova NPM-a u zatvorskom sustavu	197
4.1.3. Ocjena stanja u zatvorskom sustavu	205
4.2. POLICIJSKI SUSTAV	208
4.2.1. Zaštita prava građana, uključujući osobe lišene slobode, u policijskom postupanju	208
4.2.2. Obilasci policijskih postaja i pritvorskih jedinica	210
4.2.3. Ocjena stanja poštivanja prava osoba lišenih slobode u policijskom sustavu	213
4.3. OSOBE S DUŠEVNIM SMETNJAMA KOJIMA JE OGRANIČENA SLOBODA KRETANJA	214
4.4. DOMOVI ZA STARIJE I NEMOĆNE	217
4.5. TRAŽITELJI MEĐUNARODNE ZAŠTITE I IREGULIRANI MIGRANTI	220
4.6. MEĐUNARODNA SURADNJA TE KAPACITETI ZA OBAVLJANJE POSLOVA NPM-A	231
5. SURADNJA I JAVNO DJELOVANJE U PROMICANJU LJUDSKIH PRAVA I SUZBIJANJU DISKRIMINACIJE	235
5.1. ULOGA CIVILNOG DRUŠTVA U ZAŠTITI I PROMICANJU LJUDSKIH PRAVA	235
5.2. SURADNJA S DIONICIMA	237
5.3. MEĐUNARODNA SURADNJA	239
5.4. NARATIV U PROMOCIJI LJUDSKIH PRAVA	242
5.5. ODNOSI S JAVNOŠĆU	243
6. LJUDSKI POTENCIJALI, ORGANIZACIJA RADA I PRORAČUN UREDA	244
7. ZAKLJUČAK	246
DODATAK: POPIS KRATICA	247

1. UVOD

Godišnje izvješće pučke pravobraniteljice za 2017. pripremljeno je u skladu sa Zakonom o pučkom pravobranitelju, Zakonom o suzbijanju diskriminacije i Zakonom o Nacionalnom preventivnom mehanizmu, a sadrži analizu i ocjenu stanja zaštite prava i sloboda, uključujući i za određene pojavne oblike povreda prava pojedinaca ili društvenih skupina, kao i 231 preporuka čiji je cilj, kroz sustavne promjene, spriječiti povrede prava građana. Izvješće također sadrži i ocjenu o mjeri u kojoj su, prema nama dostupnim informacijama, nadležna tijela uvažavala ranije preporuke. Njihovo argumentirano razmatranje i implementacija pokazatelji su demokratske zrelosti donositelja odluka i institucija i predanosti vladavini prava, a ujedno i jedan od načina dugoročnog unaprjeđenja kvalitete života u Hrvatskoj. Ovo je posebno važno istaknuti i u kontekstu zabrinjavajućeg trenda smanjenja broja stanovnika.

Nažalost, potencijal koji u demografskoj obnovi i zaustavljanju iseljavanja ima podizanje razine zaštite ljudskih prava i suzbijanje diskriminacije, još uvijek nije adekvatno prepoznat među donositeljima odluka, na svim razinama. Stoga su se građani nastavili suočavati s gotovo identičnim preprekama između zajamčenih prava i njihova ostvarenja, kao i ranijih godina. Pokazuju to i podatci na idućim stranicama, pripremljeni na temelju pritužbi građana, terenskog rada diljem zemlje, relevantnih istraživanja te podataka više stotina dionika: nadležnih tijela javne vlasti, pravosudnih tijela, organizacija civilnog društva, sindikata, strukovnih udruženja, akademske zajednice, vjerskih organizacija i mnogih drugih.

Čak petina stanovnika Hrvatske živi u riziku od siromaštva, pri čemu je ono višestruko prisutnije u ruralnim područjima, što uz iznimno slabu gospodarsku aktivnost i nedostupnost osnovnih javnih usluga znatno doprinosi depopulaciji. Socijalne naknade nisu dovoljne pa ne omogućuju zadovoljavanje osnovnih životnih potreba, a posebno su u toj situaciji ranjive starije osobe, koje i dalje žive u iznimno teškim uvjetima. No, ohrabruju pozitivne promjene u području njihove zaštite od nasilja u obitelji ili ekonomskog iskorištavanja te najava uvođenja socijalne mirovine. Sustav ovrhe još nije učinkovit ni pravedan, pa i dalje generira dodatne dugove ovršenima, a otežava namirenje vjerovnika.

Neovisno o imovnom stanju, brojne pritužbe i dostavljeni podatci pokazuju kako građani nemaju dovoljno informacija o svojim pravima, zbog čega ne pokreću mehanizme zaštite, a značajnu ulogu u ovom začaranom krugu ima i visoko nepovjerenje u institucije, o čemu svjedoče i pritužbe i istraživanja. S njim je povezana i dugotrajnost postupanja koja je, iako najčešće spominjana kao karakteristika sudskih postupaka, prisutna i u drugim područjima, primjerice radu inspektorata ili donošenju rješenja o mirovini. U brojnim situacijama zamjetan je nejednak pristup pravima, osobito osiromašenih građana, primjerice pravosuđu ili na sve dužim listama čekanja na zdravstvene usluge. Zabrinjava i nedonošenje značajnih propisa i strateških dokumenata, pa tako nedostaju oni o socijalnom stanovanju, radu agencija za naplatu potraživanja, beskućništvu ili razvoju civilnog društva, kao i Nacionalni program zaštite i promicanja ljudskih prava, koji je istekao u 2016. Među njima je i Plan zaštite okoliša, iznimno potreban u situaciji kada, između ostalog, ne postoji model sustavnog praćenja mogućeg utjecaja onečišćenja zraka ili zdravstveno neispravne vode na ljudsko zdravlje. S

druge strane, neki od postojećih propisa se ne provode, pa se višestruko probijaju rokovi natječaja u sustavu besplatne pravne pomoći, a dio velikih gradova i sjedišta županija ne financira pučke kuhinje ili prihvatilišta za beskućnike. Potrebno je i značajnije ulagati u edukacije osoba čiji je posao štiti prava građana ili ih o njima informirati: državnih i javnih službenika, primjerice zaposlenika HZZ-a, HZMO-a, socijalnih radnika i policijskih službenika, zatim sudaca i državnih odvjetnika, i drugih, u čemu kao Ured također sudjelujemo, posebice vezano za suzbijanje diskriminacije.

Izrazito zabrinjava i nesiguran status zaposlenih, a iako je izravno povezan s gospodarskom situacijom, može značajno biti unaprijeđen, primjerice, preispitivanjem regulacije rada na određeno vrijeme, unaprjeđivanjem rada inspekcija i povećanjem transparentnosti pri zapošljavanju. Do tada, mnogi su prisiljeni birati između trpljenja kršenja prava, gubitka posla i napuštanja države. O tome svjedoči i broj pritužbi, koji je po prvi put bio najveći upravo na kršenje prava iz radnih i službeničkih odnosa, a rad i zapošljavanje također je najzastupljenije područje među pritužbama na diskriminaciju. U nezavidnoj situaciji, često povezanoj s imovnim stanjem ili obrazovanjem, su mladi koji tek ulaze na tržište rada, dok prestarima poslodavci ponekad smatraju već i 40-godišnjake.

No, kao i ranijih godina, najzastupljenija je diskriminacija na osnovu etniciteta. Mnogi Romi ostaju u getoiziranim naseljima, bez osnovne infrastrukture, u velikom siromaštvu i uz otežan pristup obrazovanju, a zatim i zapošljavanju. I dalje nema sveobuhvatne politike integracije stranaca, posebice tražitelja međunarodne zaštite, a uključivanje u društvo otežano im je već na prvom koraku, neprovođenjem tečajeva hrvatskog jezika. Prema pripadnicima srpske nacionalne manjine prisutan je veći stupanj socijalne distance i predrasuda, pa i mržnje, što za posljedicu ima javne izraze netrpeljivosti.

Netrpeljivost prema različitim skupinama i mišljenjima ostala je, nažalost, karakteristika javnog prostora i u 2017. Nedostatak dijaloga i kvalitetnih rasprava, ali i izostanak adekvatne i pravovremene javne osude neprihvatljivog sadržaja, doprinose atmosferi apatije i osjećaju stagnacije društva.

Nacionalni preventivni mehanizam bilježi određene pozitivne pomake, no ni u 2017. nisu zabilježena veća, sustavna poboljšanja. Tako se nastavlja problem pristupa zdravstvenoj zaštiti zatvorenika i uvjeta u kojima su smješteni, dok u policijskom sustavu još uvijek nije uspostavljen građanski nadzor. Opstaju i prakse koje, primjerice u psihijatrijskim ustanovama, predstavljaju ponižavajuća postupanja, a u domovima za starije zamjetan je nedostatan broj djelatnika. I dalje izostaju argumentirani odgovori policije o postupanju prema iregularnim migrantima, o kojima još uvijek nije provedena odgovarajuća istraga niti su nam dostavljena primjerena očitovanja.

Dvodnevnom konferencijom pod visokim pokroviteljstvom Hrvatskog sabora obilježili smo 25 godina donošenja Zakona o pučkom pravobranitelju, uz podršku najviših međunarodnih dužnosnika iz područja ljudskih prava i brojnih domaćih dionika. Nastavili smo s intenzivnom međunarodnom suradnjom, koja predstavlja iznimno koristan izvor iskustava za unaprjeđenje naših aktivnosti, kao i platformu za prenošenje dobrih praksi institucijama u inozemstvu. Na kraju, na što smo posebice ponosni, nakon što je pučka pravobraniteljica 2015. izabrana za predsjedanje ENNHRI-jem, u 2017. je za predsjedavajuću EQUINET-a imenovana njezina zamjenica, pa će u idućem razdoblju naša institucija biti na čelu dviju najvažnijih mreža na području ljudskih prava i diskriminacije u Europi.

1. STATISTIČKI PODATCI ZA 2017. GODINU

2.1. PODATCI O POSTUPANJU UREDA

Tijekom 2017. postupali smo u 5.203 predmeta od koji se 72,9%, to jest njih 3.793 odnosilo na povredu prava na koju su nam se građani pritužili ili koju smo samostalno uočili te pokrenuli postupak na vlastitu inicijativu. Dodatnih 23,8%, odnosno 1.240 predmeta odnosilo se na opće inicijative u koje je Ured bio uključen, a preostalih 3,3% ili 170 predmeta pokrenuto je u okviru uredskog poslovanja. Iako je ukupni broj predmeta neznatno pao u odnosu na 2016. (za 4,2%) i dalje se radi o velikom broju, što pokazuje i usporedni prikaz od 2012.

BROJ PREDMETA U UREDU PUČKE PRAVOBRANITELJICE PO GODINAMA



U ukupnom broju predmeta u kojima smo postupali zbog povrede prava, 2.533 su otvorena tijekom 2017. (66,8%), dok je 1.260 (33,2%) pokrenuto ranijih godina, no zbog složenosti su nastavljeni i u

PREDMETI OTVORENI 2017. PO TEMAMA/PRAVNIM PODRUČJIMA

PODRUČJE	BROJ PREDMETA
Radni i službenički odnosi	301
Pravosuđe	297
Diskriminacija	277
Zdravstvo	230
Osobe lišene slobode	178
Policija i sigurnosne službe	148
Imovinskopravni odnosi	131
Socijalna skrb	116
Ovrhe	111
Mirovinsko osiguranje	107
Statusna prava	83
Komunalne djelatnosti	77
Obiteljsko pravo	75
Financije	74
Graditeljstvo i prostorno uređenje	55
Obnova i stambeno zbrinjavanje	53
Zaštita okoliša	52
Prava branitelja i članova obitelji	41
Obrazovanje i znanost	27
Ostale pritužbe	100
Ukupno pritužbi	2533
Opće inicijative	804
NPM	52
Ukupno	3389

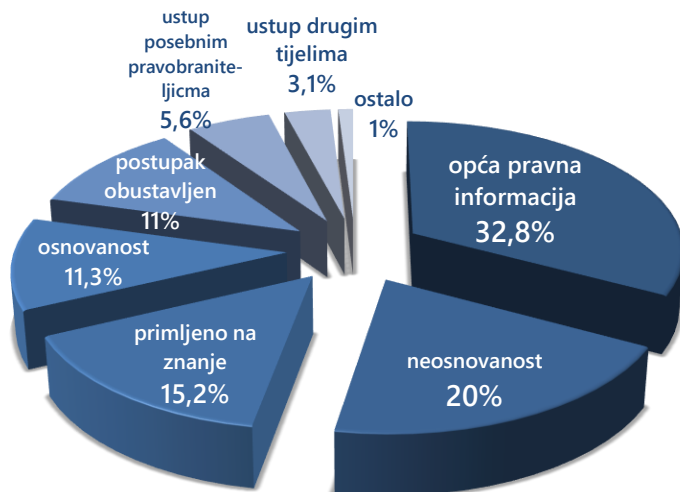
2017. Isto tako, 856 (69%) opće inicijative pokrenute su 2017., a 384 (31%) u godinama prije toga. Dakle, u 32% predmeta rad je započeo prethodnih godina, no zbog složenosti postupanje u njima zahtijeva dulji angažman.

Statistički pregled novozaprimljenih pritužbi prema područjima pokazuje kako su u 2017. najčešće podnošene pritužbe zbog povreda u području radnih i službeničkih odnosa te potom pravosuđa i diskriminacije. Ta se područja i unatrag tri godine nalaze među najzastupljenijima po broju pritužbi čineći, svako za sebe, oko 10% ukupnog broja. Tako je u 2015. bilo najviše pritužbi na pravosuđe te potom na radne i službeničke odnose i diskriminaciju, u 2016. na diskriminaciju te nakon toga na pravosuđe i radne i službeničke odnose, dok je u 2017. po prvi put najviše pritužbi zaprimljeno u području radnih i službeničkih odnosa (11,8%), a potom području pravosuđa (11,7%) te na diskriminaciju (10,9%).

Pritužbe učestalo pristižu i u području zdravstva (9%), na zatvorski sustav (7%), postupanje policije (5,8%) te imovinskopravne odnose (5,1%). Građani

se pritužuju i na socijalnu skrb, ovrhe, nepravilnosti u području graditeljstva, prostornog uređenja i zaštite okoliša te mirovinskog osiguranja. U ostalim područjima pritužbi je manje, no to ne znači da u njima ne postoje značajni problemi i nepravilnosti.

OKONČANI PREDMETI 2017.



Najviše pritužbi upute fizičke osobe (89%), dok se u manjem broju u ime građana pritužuju OCD-i (2,5%), pravne osobe (1,9%), pravne osobe s javnim ovlastima (1%), a ostali pritužitelji rjeđe (1,6%). U 2,2% slučajeva smo postupak pokrenuli na vlastitu inicijativu, a u 1,8% pritužbu su podnijeli pojedinci ili skupine koji su željeli ostati anonimni.

Promatrano po teritorijalnoj zastupljenosti, najveći broj pritužbi pristigao je iz Grada Zagreba, nakon čega slijede one iz Splitsko-dalmatinske, Primorsko-goranske i Osječko-baranjske županije. Dakle, jednako kao i unatrag

nekoliko godina, osim iz Zagreba, najbrojnije su iz onih dijelova Hrvatske u kojima postoje regionalni uredi. Potom su češće pritužbe iz Varaždinske, Sisačko-moslavačke i Istarske, dok se iz drugih županija građani javljaju rjeđe, no ne postoji niti jedna iz koje nismo zaprimili barem 10-ak pritužbi.

Od ukupno 3.793 predmeta otvorenih po pritužbama u kojima smo tijekom 2017. postupali, završeno ih je 2.803, a u 990 nastavljamo postupati i u 2018. U 11,3% završenih predmeta utvrdili smo povredu prava ili diskriminaciju, u 32,8% građanima smo dali opću pravnu informaciju, 20% pritužbi je bilo neosnovano, 15,2% smo primili na znanje, u 11% je postupak obustavljen, 5,6% smo prosljedili posebnim pravobraniteljicama, a 3,1% drugim tijelima. Od 1.240 predmeta otvorenih povodom općenitih inicijativa, 820 ih je završeno, a u 420 i dalje postupamo.

Građani/ke nam se vrlo često obraćaju i s problemima koji se nalaze izvan nadležnosti institucije te tražeći besplatnu pravnu pomoć, koju nismo ovlašteni pružati. Zbog toga ih nakon iznošenja problema upućujemo na druga tijela kojima se trebaju obratiti, odnosno pojašnjavamo im pravne i institucionalne mogućnosti koje imaju.

Suradnja s nadležnim tijelima

Za postupke koje pučka pravobraniteljica provodi, iznimno je važna dobra suradnja s nadležnim tijelima, budući da su joj na zahtjev dužna dostavljati podatke i očitovanja. Premda u pravilu odgovore zaprimamo u zadanim rokovima, neka tijela nam tijekom 2017. nisu odgovarala redovito, primjerice, Ministarstvo državne imovine, Ministarstvo financija, Ministarstvo zdravstva, Hrvatski državni arhiv, gradovi Delnice, Nin i Našice te općine Župa Dubrovačka i Sveti Filip i Jakov. Štoviše, Ministarstvu graditeljstva i prostornog uređenja potrebno je više puta upućivati požurnice, pa čak i obavještavati Vladu RH o njihovom nepostupanju. Sveučilište u Zagrebu zakonsku obvezu dostavljanja podataka i očitovanja uopće ne poštuje, a za potrebe ovog Izvješća podatke su dostavila

sva javnopravna tijela, osim Ministarstva financija. S druge strane, odgovori koje dobivamo ponekad su nepotpuni i nedostatni, unatoč konkretnim pitanjima za koje tražimo očitovanja.

U pogledu ispunjenja preporuka iz ranijih izvješća, detaljniju ocjenu dajemo unutar pojedinih poglavlja. Prema podacima kojima raspolažemo, nadležna tijela postupala su ili postupaju po 40% preporuka iz Izvješća za 2016., nisu uvažili 57%, dok za preostalih 3% nemamo informacije. Kada te podatke usporedimo s ispunjenosti preporuka iz Izvješća za 2015., koje Hrvatski sabor nije prihvatio, a kada su tijela postupala po tek 28,75% preporuka, očit je značaj podrške Hrvatskog sabora provedbi sustavnih promjena u području zaštite ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije.

Osim toga, za sustavno praćenje provedbe preporuka iz izvješća pučke pravobraniteljice, nadležan je ULJPPNM, no posljednje Izvješće o poduzetim aktivnostima u vezi s preporukama iz Izvješća pučke pravobraniteljice, koje je Vlada RH usvojila u travnju 2015., bilo je za 2013. Ova nadležnost ULJPPNM obveza je RH preuzeta tijekom pretpristupnih pregovora s EU, kao uvjet za zatvaranje Poglavlja 23. i neupitno je kako je riječ o iznimno važnom mehanizmu usmjerenom na snaženje zaštite i promicanja ljudskih prava u RH. Kako bi se osigurala provedba ovog mehanizma, mijenjana je i sama Uredba tadašnjeg Ureda za ljudska prava, a predviđen je i važećom Uredbom o Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, koja propisuje praćenje provedbe preporuka iz godišnjih izvješća pučkog pravobranitelja. Stoga je nužno da ULJPPNN nastavi to i činiti, u skladu s preuzetim obvezama.

Rad područnih ureda

Osim iz Grada Zagreba, najviše nam se obraćaju građani iz onih dijelova RH u kojima se nalaze područni uredi.

Tako se u riječki Ured obratilo 370 građana telefonom te oko 300 osobno. U mnogim su se slučajevima obratili nezadovoljni radom sudova te tražeći pravnu pomoć, a u okviru djelovanja pučkog pravobranitelja najčešće se žale na postupanje centara za socijalnu skrb, policije te na diskriminaciju kod zapošljavanja. U pravilu dolaze iz Grada Rijeke te okolnih gradova i općina.

Nakon Zagreba, najbrojnije su pritužbe iz dijelova Hrvatske u kojima postoje regionalni uredi. Potom su češće pritužbe iz Varaždinske, Sisačko-moslavačke i Istarske, dok se iz drugih županija građani javljaju rjeđe, no iz svake smo zaprimili barem 10-ak pritužbi.

Područni ured je tijekom godine surađivao s Pravnim fakultetom u Rijeci, sudjelujući na konferencijama te predavanjima za studente. Nastavila se i suradnja s Vijećem romske nacionalne manjine Primorsko-goranske županije u radu na predmetima te obilascima romskih naselja.

U Područni ured u Osijeku tijekom 2017. došlo je 270 građana, telefonom ih se obratilo 350, a 20 pisano. Pritužitelji najčešće dolaze iz Osijeka i neposredne okolice, no i iz ostalih dijelova Osječko-baranjske i Vukovarsko-srijemske županije, dok se iz udaljenijih slavonskih županija uglavnom obraćaju telefonom ili pisano. Najviše su se prituživali na rad pravosuđa i ovršne postupke, diskriminaciju, braniteljska prava i postupanje policije te zbog zaštite prava iz radnih odnosa.

Tijekom 2017. Područni je ured u Osijeku surađivao i s OCD-ima i vijećima nacionalnih manjina pa su djelatnici na četiri tribine informirali pripadnike romske nacionalne manjine o diskriminaciji i mogućnostima zaštite.

Područnom uredu u Splitu obratilo se 542 građana, od kojih je osobno došlo 290, a telefonski je zatražena informacija ili dostavljena pritužba od njih 252. Najveći broj građana koji su došli u Ured su s područja Splitsko-dalmatinske županije, a nešto manje iz Šibensko-kninske, Zadarske i Dubrovačko-neretvanske. Kao i u prošlim godinama, najviše pritužbi se odnosio na dugotrajnost sudskih postupaka, potom na ostvarivanje prava iz socijalnog, zdravstvenog i mirovinskog osiguranja, a značajan broj zaprimljen je na policijsko postupanje i reguliranje boravka stranih državljana.

Područni ured u Splitu organizirao je okrugli stol o postupanju policije kod uporabe sredstava prisile te su savjetnici održali edukaciju za policijske službenike PU zadarske. Kao i prethodnih godina, Područni ured je surađivao s OCD-ima, akademskom zajednicom i medijima te sudjelovao u svim javnim događanjima organiziranim na području triju županija.

PREPORUKE:

1. Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, da pripremi i Vladi RH predloži usvajanje Izvješća o poduzetim aktivnostima u vezi s preporukama iz izvješća pučke pravobraniteljice;

2.2. STATISTIČKI PODATCI O POJAVAMA DISKRIMINACIJE

2.2.1. Podatci Ureda o pritužbama na diskriminaciju

PRITUŽBE NA DISKRIMINACIJU



U protekloj smo godini postupali u 777 diskriminacijskih predmeta. Od toga je 527 pritužbi građana i postupaka pokrenutih na vlastitu inicijativu, dok je 250 predmeta otvoreno povodom općih inicijativa, poput sudjelovanja u donošenju propisa, edukacija, suradnje s dionicima i slično. Od 527 pritužbi, 250 ih je prenjeto iz prethodnih godina, a 277 je novih. Dakle, u 2017. smo zaprimili podjednako pritužbi kao i ranijih godina, s izuzetkom 2016., kada je bilo pokrenuto najviše novih diskriminacijskih postupaka od stupanja na snagu Zakona o suzbijanju diskriminacije.

U skladu s višegodišnjim trendom, građani nam najčešće prijavljuju diskriminaciju u području rada i zapošljavanja. Postotak ovih pritužbi do sada je činio trećinu ukupnog broja, dok ih je u 2017. čak 40%. Slično kao i 2016., nešto više od desetine svih zaprimljenih pritužbi odnosilo se na područje javnog informiranja i medija. Nakon toga, pritužuju se u područjima pristupa dobrima i uslugama (6,9%), socijalne skrbi (5,8%), obrazovanja (5,4%) i uprave (5,4%). U ostalim područjima se diskriminacija pojavljuje mnogo rjeđe, a u 6,5% slučajeva građani ne navode niti jedno konkretno područje, nego se žale na diskriminaciju kao općenito prisutnu pojavu u društvu.

PODRUČJE DISKRIMINACIJE	BROJ PRITUŽBI	%
Rad	70	25,3
Zapošljavanje	43	15,5
Javno informiranje i mediji	35	12,6
Pristup dobrima i uslugama	19	6,9
Socijalna skrb	16	5,8
Obrazovanje	15	5,4
Uprava	15	5,4
Pravosuđe	10	3,6
Zdravstvena zaštita	8	2,9
Mirovinsko osiguranje	6	2,2
Stanovanje	5	1,8
Sport	3	1,1
Članstvo u sindikatu, OCD-ovima, političkim strankama	2	0,7
Kulturno i umjetničko stvaralaštvo	2	0,7
Zdravstveno osiguranje	2	0,7
Pritužbe s višestrukim područjima	8	2,9
Diskriminacija općenito	18	6,5
UKUPNO	277	100

Statistički pregled pritužbi pokazuje da su rasa, etnička pripadnost ili boja kože te nacionalno podrijetlo i dalje vodeći razlozi stavljanja u nepovoljniji položaj, a navodi ih 17% pritužitelja. No, ovom broju treba dodati i pritužbe u kojima se žale na višestruku diskriminaciju (po više osnova), budući da se u petini njih uz ovu osnovu navode i vjera ili političko i drugo uvjerenje. Pritužbe često zaprimamo i zbog nejednakog postupanja temeljem dobi (11,9%), koju građani navode kao razlog diskriminacije i kada se pritužuju zbog drugih osnova, pa se spominje u čak četvrtini pritužbi na višestruku diskriminaciju, najčešće zajedno s obrazovanjem. Pritužbe smo zaprimili i zbog diskriminatornog postupanja

temeljem vjere (6,1%), društvenog položaja (5,4%) i obrazovanja (5,4%).

Nadalje, veći broj pritužbi na diskriminaciju zbog spola prosljeđivali smo na postupanje pravobraniteljici za ravnopravnost spolova. Ostale osnove, poput političkog i drugog uvjerenja, zdravstvenog stanja, invaliditeta (koje prosljeđujemo pravobraniteljici za osobe s invaliditetom) ili imovnog stanja, također su osnove zbog kojih se građani smatraju diskriminiranim, no manje su zastupljene.

Najčešće nam se pritužuju same žrtve diskriminacije, a među njima je 55,8% muškaraca i 44,2% žena. Nekoliko je anonimnih pritužbi, a 68 su podnijele grupe građana ili OCD-i.

U čak 44% prijavljenih slučajeva, građani smatraju da ih diskriminiraju državna tijela. Potom se pritužuju na postupanje pravnih osoba, fizičkih osoba, tijela JLP(R)S, pravnih osoba s javnim ovlastima te naposljetku, pravosudnih tijela.

OSNOVA DISKRIMINACIJE	BROJ PRITUŽBI	%
Rasa, etnička pripadnost ili boja kože, nacionalno podrijetlo	47	17
Dob	33	11,9
Spol	18	6,5
Vjera	17	6,1
Društveni položaj	15	5,4
Obrazovanje	15	5,4
Političko ili drugo uvjerenje	12	4,3
Zdravstveno stanje	9	3,2
Invaliditet	8	2,9
Imovno stanje	5	1,8
Članstvo u sindikatu	4	1,4
Bračni ili obiteljski status	3	1,1
Spolna orijentacija	3	1,1
Jezik	1	0,4
Rodni identitet ili izražavanje	1	0,4
Višestruka diskriminacija	47	17
Nema osnove po ZSD-u	39	14,1
UKUPNO	277	100

2.2.2. Objedinjeni podatci pravobranitelja

Uz pučkog pravobranitelja, statističke podatke o pritužbama na diskriminaciju prema ZSD-u prikupljaju i vode također i posebni pravobranitelji te ih dostavljaju pučkom koji ih objedinjuje radi cjelovitog prikaza diskriminacijskih pritužbi koje su zaprimile pravobraniteljske institucije.

Ovi podatci se nalaze u tablicama iznesenim u nastavku, a prikazuju pritužbe u kojima je postupano po ZSD-u u 2017., razvrstane prema spolu pritužitelja, osnovama i područjima diskriminacije te vrsti prituženog tijela ili osobe.

PRITUŽBE U KOJIMA JE POSTUPANO PO ZSD-u PO SPOLU PRITUŽITELJA U 2017.

SPOL PRITUŽITELJA/ICE	PUČKI	ZA OSOBE S INVALIDITETOM	ZA DJECU	ZA RAVNOPRAVNOST SPOLOVA
Žena	92	27	4	251
Muškarac	116	29	7	124
Nepoznato ¹	6	-	-	-
Grupa	68	1	8	28
Vlastita inicijativa	8	2	-	23
Ukupno	290²	59	19	426

PRITUŽBE U KOJIMA JE POSTUPANO PO ZSD-u PO OSNOVAMA DISKRIMINACIJE U 2017.

OSNOVA	PUČKI	ZA OSOBE S INVALIDITETOM	ZA DJECU	ZA RAVNOPRAVNOST SPOLOVA
Bračni ili obiteljski status	3	-	1	13
Članstvo u sindikatu	4	-	1	-
Dob	33	-	1	-
Društveni položaj	15	-	1	-
Imovno stanje	5	-	1	-
Invaliditet	8	59	5	-
Jezik	1	-	-	-
Obrazovanje	15	-	-	-
Političko ili drugo uvjerenje	12	-	1	1
Rasa, etnička pripadnost, boja kože il nacionalno podrijetlo	47	-	3	-
Rodni identitet ili izražavanje	1	-	-	18
Socijalno podrijetlo	-	-	-	-
Spol	18	-	-	367
Spolna orijentacija	3	-	-	16
Vjera	17	-	2	1
Zdravstveno stanje	9	-	-	1
Višestruka diskriminacija	47	-	2	-
Nema osnove po ZSD-u	39	-	1	9
Ukupno	277	59	19	426

¹ Anonimna pritužba

² Broj pritužitelja je veći od broja pritužbi, budući da je neke pritužbe zajednički podnijelo više osoba.

PRITUŽBE U KOJIMA JE POSTUPANO PO ZSD-u PO PODRUČJIMA DISKRIMINACIJE U 2017.

PODRUČJE	PUČKI	ZA OSOBE S INVALIDITETOM	ZA DJECU	ZA RAVNOPRAVNOST SPOLOVA
Članstvo u sindikatu, OCD-ovima, političkim strankama	2	-	-	2
Javno informiranje i mediji	35	2	-	36
Kulturno i umjetničko stvaralaštvo	2	-	-	1
Obrazovanje	15	15	14	23
Sport	3	-	1	1
Znanost	-	-	-	2
Pravosuđe	10	4	-	26
Uprava	15	-	-	77
Pristup dobrima i uslugama	19	9	1	11
Rad	70	10	-	69
Zapošljavanje	43	2	-	26
Mirovinsko osiguranje	6	-	-	3
Socijalna skrb	16	4	1	115
Zdravstveno osiguranje	2	-	-	10
Stanovanje	5	3	1	1
Zdravstvena zaštita	8	3	-	17
Pritužbe s višestrukim područjima	8	-	-	-
Diskriminacija - općenito	18	7	1	6
Ukupno	277	59	19	426

PRITUŽBE U KOJIMA JE POSTUPANO PO ZSD-u PO PRITUŽENIM TIJELIMA/OSOBAMA U 2017.

VRSTA PRITUŽENOG TIJELA/OSOBE	PUČKI	ZA OSOBE S INVALIDITETOM	ZA DJECU	ZA RAVNOPRAVNOST SPOLOVA
Fizička osoba	47	-	-	21
Pravna osoba	58	7	3	71
Pravna osoba s javnim ovlastima	16	34	12	166
Tijelo državne uprave	123	4	2	104
Pravosudno tijelo	8	7	-	38
Organizacija civilnog društva	7	-	-	8
Tijelo JLP(R)S	19	4	2	11
Drugo	3	3	-	7
Ukupno	281³	59	19	426

2.2.3. Suzbijanje diskriminacije na nacionalnoj razini i problem nedostatnog prijavljivanja

Ocjena sustava za zaštitu od diskriminacije

ZSD-om je uspostavljen sustav zaštite žrtava diskriminacije kroz reaktivne mehanizme prijave pučkoj i posebnim pravobraniteljicama ili pokretanja sudskog postupka. No, njihova učinkovitost uvjetovana je

³ Broj prituženih tijela/osoba je veći od broja pritužbi, budući da je u nekim pritužbama navođeno više vrsta tijela/osoba.

spremnosti građana da ukažu na diskriminaciju te potom dosljednom primjenom zakonske zabrane od strane nadležnih institucija. Dodatno, osim mogućnosti podnošenja pritužbi i tužbi, sustav za zaštitu od diskriminacije uključuje i preventivna djelovanja, poput edukacija za stručnjake te formiranja politika u skladu s načelom jednakog postupanja, eliminacije stereotipa i predrasuda. Stoga uspješnost zaštite od diskriminacije ovisi kako o reaktivnom, tako i o preventivnom djelovanju.

Broj pritužbi pravobraniteljskim institucijama od stupanja na snagu ZSD-a raste, a građani se kontinuirano obraćaju pučkoj pravobraniteljici zbog diskriminacije u području rada i zapošljavanja te temeljem rase, etničke pripadnosti, boje kože i nacionalnog podrijetla. To potvrđuju i rezultati Istraživanja o stavovima i razini svijesti o diskriminaciji i pojavnim oblicima diskriminacije, provedenog krajem 2016., u kojem su ispitanici navodili kako je najraširenija u području rada i zapošljavanja te potom pravosuđa, medija i obrazovanja, dok su najzastupljenijom osnovom smatrali nacionalnu pripadnost ili podrijetlo, potom vjersku pripadnost, socijalno podrijetlo i imovno stanje te političko uvjerenje.

Problem neprijavlivanja

O drugim rezultatima Istraživanja već smo izvještavali te ih u protekloj godini javno predstavili, no

Rezultati Istraživanja pokazuju kako za Zakon o suzbijanju diskriminacije kao krovni antidiskriminacijski zakon, na snazi od 2009. godine, ne zna 50% ispitanika.

vrijedi ponoviti kako je ono ponovno pokazalo veću prisutnost diskriminacije, od prijavljene nadležnim tijelima. Mnogi slučajevi nikada nisu sankcionirani jer građani diskriminatorno postupanje ne prepoznaju kao takvo niti znaju da je zakonom zabranjeno. Rezultati Istraživanja pokazuju i kako za

ZSD kao krovni antidiskriminacijski zakon, na snazi od 2009., ne zna 50% ispitanika.

OCD-i uključeni u borbu protiv diskriminacije kao prvi razlog neprijavlivanja ističu nepovjerenje građana u institucije i pravosuđe, a potom strah od posljedica, posebice ukoliko su diskriminirani u institucijama u kojima su pokrenuli postupke za priznavanje prava. Nadalje, neprepoznavanje diskriminacije i neupućenost komu se obratiti također su razlozi neprijavlivanja, no posebno zabrinjava rezigniranost, zbog stava da se radi o sveprisutnoj pojavi za koju, unatoč tome, u javnom prostoru izostaje osuda.

16

Osim mogućnosti prijave pravobraniteljskim institucijama, žrtve diskriminacije mogu potražiti sudsku zaštitu. Međutim, građani se rijetko obraćaju sudu, najčešće zbog nedostatka financijskih sredstava,

Broj pritužbi na diskriminaciju i broj pokrenutih sudskih postupaka ne daju potpunu sliku o prisutnosti diskriminacije, jer je u većini slučajeva građani nikome ne prijave.

što navode i OCD-i. Naše Istraživanje pokazuje kako bi se samo 2,8% ispitanih obratilo sudu ili državnom odvjetništvu, kada bi oni ili netko od njihovih bližnjih bili diskriminirani. Zbog toga broj pritužbi na diskriminaciju i broj pokrenutih sudskih postupaka ne daju potpunu sliku o prisutnosti diskriminacije, jer je u većini slučajeva građani nikome ne prijave, zbog čega ih je potrebno

dodatno informirati, potaknuti i ohrabriti, a postojeće mehanizme zaštite, uključujući i sudske, kontinuirano osnaživati.

Sudski postupci

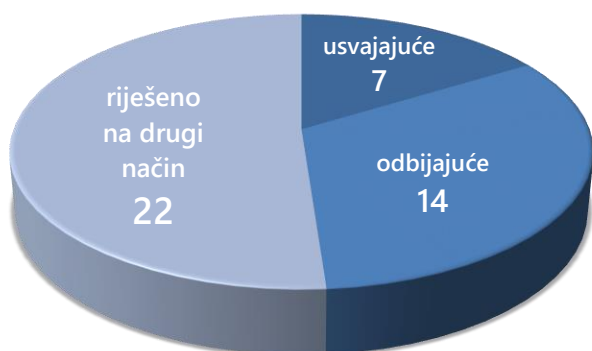
Trenutno dostupni podatci o broju pokrenutih sudskih postupaka i njihovoj okončanosti, uspješnosti tužitelja te sankcijama za počinitelje diskriminacije mogu djelovati obeshrabrujuće za žrtve, budući da su postupci dugotrajni, malo je usvojenih tužbenih zahtjeva i niske su naknade štete, a kazne su najčešće ispod zakonskog minimuma. To proizlazi iz statističkih podataka Ministarstva pravosuđa te analize presuda koje nam pojedini sudovi dostavljaju. Radi procjene učinkovitosti postojećeg sustava, u nastavku donosimo pregled podataka o korištenju sudske zaštite tijekom 2017. i osvrt na provedbu zabrane diskriminacije od strane građanskih, prekršajnih, kaznenih i upravnih sudova.

U 2017. građani su zaštitu svojih prava najviše tražili pred općinskim sudovima u **građanskim postupcima**. Međutim, unatoč povećanju broja ovih predmeta u odnosu na 2016., zbog dugotrajnosti postupanja tek ih je 21% pravomoćno okončano do kraja godine. Naime, gotovo 84% postupaka trajalo je preko godinu dana, a od 203 predmeta tek 56 ih je zaprimljeno tijekom 2017. Dakle, nedostavno prijavljivanje potvrđuje i nizak broj pokrenutih građanskih postupaka.

Iako je 2017. povećan broj građanskih predmeta vezanih uz diskriminaciju, tek 16% pravomoćno okončanih predmeta je završilo usvajanjem tužbenog zahtjeva.

Među pravomoćno okončanim postupcima najmanje ih je završeno usvajanjem tužbenog zahtjeva, svega sedam, ukazujući na još uvijek prisutne izazove u primjeni antidiskriminacijskog zakonodavstva.

ODLUKE U GRAĐANSKIM PREDMETIMA 2017. GODINE



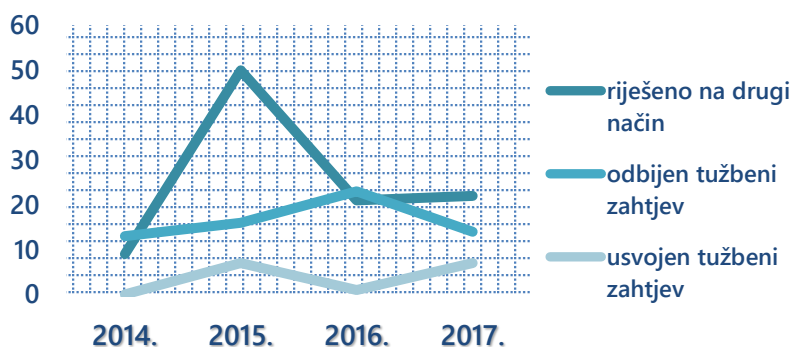
Iako je povećan broj usvajajućih tužbenih zahtjeva u odnosu na prethodnu godinu, i dalje je riječ o vrlo malom postotku uspješno okončanih predmeta. Ovakva statistika građanskih postupaka zasigurno je uvjetovana i nedovoljno formiranom sudskom praskom, koja je dijelom posljedica velikog broja predmeta završenih „na drugi način“ te kod kojih iz objektivnih razloga izostaje obrazloženje o razlozima (ne)osnovanosti tužbenih zahtjeva.

Nadalje, prema podacima MP-a, 2017. nije podnesena ni jedna udružna niti tužba radi težih oblika diskriminacije, niti je donesena presuda radi težih oblika diskriminacije, što ukazuje na daljnji izostanak interesa ili objektivne nemogućnosti OCD-a koji su ranije pokretali ove postupke.

Tužbeni zahtjevi u građanskim predmetima su najčešće deklaratorni, zatim reparacijski, dok ih je najmanje usmjereno na zabranu ili otklanjanje diskriminacije, što ukazuje da se tužitelji odlučuju na sudski postupak uglavnom nakon što je prohibitivni ili restitutivni tužbeni zahtjev postao bespredmetan.

Sukladno dosadašnjoj praksi, naknada štete radi povrede prava osobnosti najčešće ne premašuje iznos od 30.000,00 kn pa je, s obzirom da treba biti pravična, vodeći računa o jačini i trajanju povrede te ostvarenju njezine preventivne svrhe, upitno da li ovako dosuđeni iznosi u svakom konkretnom

**PRIKAZ USPJEŠNOSTI TUŽITELJA U
GRAĐANSKIM PREDMETIMA VEZANIM UZ
DISKRIMINACIJU 2014.-2017.**



slučaju zadovoljavaju sve kriterije odmjeravanja. Povreda se može odnositi na niz situacija koje podrazumijevaju različitu jačinu boli i straha pa prilikom procjene visine štete svakako treba uzeti u obzir je li riječ o narušenom duševnom zdravlju žrtve ili osjećaju nezadovoljstva, ljutnje, srama ili poniženja, i u kojem intenzitetu.

Postupke radi utvrđenja diskriminacije te naknade štete i dalje najčešće pokreću radnici protiv poslodavaca i to uglavnom nakon što im je radni odnos već prestao ili su im radna prava do te mjere ugrožena da je izostao ili je postao irelevantan strah od viktimizacije. Pri tome tužitelji nerijetko navode da su u nepovoljniji položaj stavljeni u postupku provedbe nove sistematizacije radnih mjesta te da im je prije pokretanja sudskih postupaka nuđeno sklapanje ugovora o radu za niže plaćeno radno mjesto, da im više nisu dodjeljivani radni zadatci ili su bili izolirani iz dotadašnjih radnih procesa i okruženja, što je negativno utjecalo na njihovo fizičko i duševno stanje.

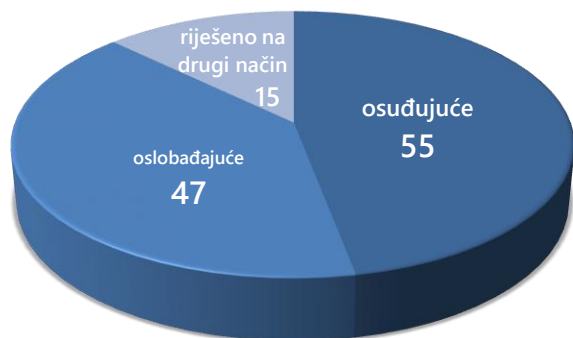
Najzastupljenija diskriminacijska osnova u građanskim postupcima je društveni položaj, nakon čega slijedi članstvo u sindikatu, zatim spol, obrazovanje, političko ili drugo uvjerenje, dob i zdravstveno stanje, dok se na druge diskriminacijske osnove odnosi manji broj predmeta. Za razliku od ranijih godina, manje je tužbenih zahtjeva koji nemaju istaknutu niti jednu diskriminacijsku osnovu, niti ona proizlazi iz provedenog dokaznog postupka, što ima za posljedicu odbijanje tužbenih zahtjeva. U pojedinim postupcima je kao temelj za naknadu štete, osim diskriminacije, istaknut i mobing, odnosno kontinuirano uznemiravanje na radnom mjestu koje nije uvjetovano niti jednom diskriminacijskom osnovom. Iako pozivanje na više diskriminacijskih osnova može imati svoje prednosti, ono može ukazivati i na nerazumijevanje kriterija utvrđenja diskriminacije, pri čemu sudske odluke s pojašnjenjima osnovnih elemenata ovih pravnih instituta imaju dragocjen edukativni učinak.

Što se tiče **prekršajnih predmeta** vezanih uz diskriminaciju, u 2017. vođeno ih je 193, od kojih su 89 novozaprimljena. Dakle, iako je prošle godine bilo najviše građanskih predmeta, to je posljedica dugotrajnijeg postupanja i prenošenja neriješenih predmeta iz prethodnih godina, dok je tijekom godine najviše pokrenuto i pravomoćno okončano upravo prekršajnih predmeta. Pri tome, 47% okončano je osuđujućim, a 40% oslobađajućim presudama.

Oštećenici su često žrtve ne samo verbalnog uznemiravanja već i fizičkog nasilja, što ukazuje na ozbiljnu razinu netrpeljivosti prema pojedinim skupinama građana.

Međutim, s obzirom na statističke podatke MP-a iz prethodnih godina, kada su osuđujuće presude bile još zastupljenije, u 2017. je znatno manja razlika između osuđujućih i oslobađajućih presuda. Pri tome je u nekim predmetima nastupila zastara za vođenje prekršajnog postupka, zbog čega je optužba odbijena te ne samo da su počinitelji prošli nekažnjeno, već je takav ishod postupka zasigurno djelovao demotivirajuće na žrtve i njihovo daljnje prijavljivanje.

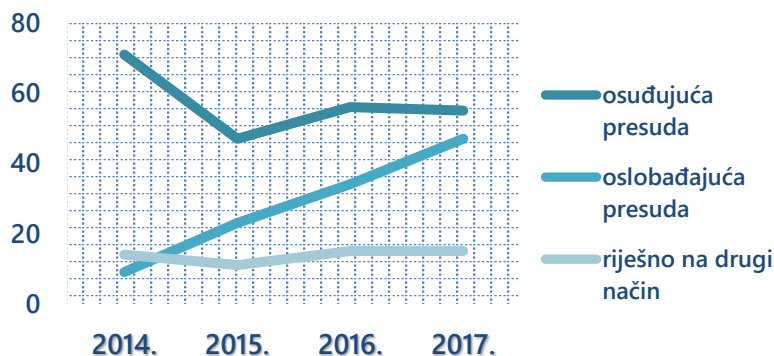
ODLUKE U PREKRŠAJNIM PREDMETIMA 2017. GODINE



Okrivljenici u prekršajnim postupcima najčešće su procesuirani radi uznemiravanja, pri čemu im se uglavnom izriče novčana kazna. Motivi uznemiravanja su nacionalno podrijetlo, zatim društveni položaj te rasa ili etnička pripadnost ili boja kože te spol, dok su ostale diskriminacijske osnove rjeđe zastupljene. Žrtve uznemiravanja najčešće su bili pripadnici srpske nacionalne manjine, no zastupljeni su i prekršaji na štetu osoba bošnjačkog podrijetla i islamske vjeroispovijesti, pri čemu ih se oslovljavalo „balijama“ te povezivalo s „islamistima“.

Oštećenici su često žrtve verbalnog uznemiravanja praćenog i fizičkim nasiljem, što ukazuje na visoku razinu netrpeljivosti prema pojedinim skupinama građana. Unatoč tome, i dalje se okrivljenicima uglavnom izriču novčane kazne ispod propisanog minimuma, primjenom olakotnih okolnosti kao što su loše imovno stanje, priznanje prekršaja, iskazano kajanje i slično. Izuzetci postoje, ali se uglavnom radi o ocjenjivanju specifičnih okolnosti pri odmjeravanju visine kazne. Tako je, primjerice, u postupku koji je pokrenut i radi uznemiravanja temeljem etniciteta, vjere, jezika i nacionalnog podrijetla prilikom održavanja kulturno umjetničkog događaja, okrivljeniku izrečena novčana kazna u visini od 15.000,00 kn, što znatno odskaka od postojeće prakse ublažavanja kazne. Pri tome je sud cijenio učinke počinjenog prekršaja kako u odnosu na žrtve, tako i u odnosu na međunarodne odnose sa zemljom njihova porijekla. Iako je ovdje bila riječ o prekršaju većeg društvenog značaja, preventivna svrha kažnjavanja podrazumijeva primjenu jednakih kriterija izražavanja društvenog prijekora u svim prekršajima vezanim uz diskriminaciju, s obzirom da bi sankcija trebala utjecati na svijest okrivljenika i drugih građana o povredi javnog poretka.

PRIKAZ USPJEŠNOSTI TUŽITELJA U PREKRŠAJNIM PREDMETIMA VEZANIM UZ DISKRIMINACIJU 2014.-2017.

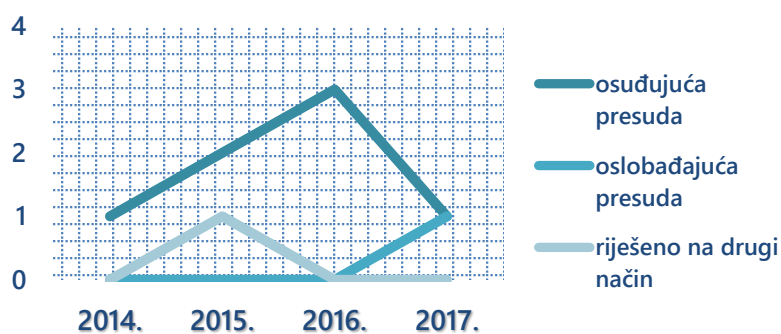


Tijekom 2017. doneseno je više presuda radi prekršaja kažnjivog čl. 35. Zakona o ravnopravnosti spolova, odnosno radi povrede načela ravnopravnosti spolova na izbornim listama za članove predstavničkih tijela JLP(R)S na štetu žena, zbog čega su prekršajno procesuirane političke stranke, ali i

fizičke osobe, predlagateljki kandidacijskih listi. Pri odlučivanju o prekršajnoj odgovornosti, argumenti okrivljenika kako je do prekršaja došlo zbog nezainteresiranosti žena, osobito u manjim sredinama, nisu ocijenjeni relevantnima. Unatoč značaju načela jednakosti spolova, dosuđene su novčane kazne ispod propisane granice, jer je ocijenjeno da će se i blažom sankcijom ostvariti svrha individualne i generalne prevencije te da okrivljeni ubuduće neće činiti takve prekršaje.

Jednako kao i ranijih godina, 2017. je vođeno najmanje **kaznenih postupaka** vezanih uz diskriminaciju, pri čemu su tek četiri predmeta zaprimljena tijekom godine, dok je ostalih 11 preneseno iz prethodnog razdoblja. Pravomoćno je riješeno svega dva predmeta, od čega jedan oslobađajućom, a jedan

PRIKAZ USPJEŠNOSTI TUŽITELJA U KAZNENIM PREDMETIMA VEZANIM UZ DISKRIMINACIJU 2014.-2017.



uvjetnom osudom. I dalje je javno poticanje na nasilje i mržnju najčešće kazneno djelo vezano uz diskriminaciju, nakon čega slijedi spolno uznemiravanje, dok su jezik i spolna orijentacija najčešće osnove, zatim rasa, etnička pripadnost ili boja kože te nacionalno i socijalno podrijetlo. Da su u kaznenim predmetima prisutni problemi učinkovitosti i kvalitete, naročito zbog dugotrajnosti

postupaka i nedostatnih resursa, upozorila je i EK u Izvješću za RH 2018. Ne samo da je na kaznenim sudovima povećan broj neriješenih predmeta, već zbog nedostatka ljudskih potencijala u državnom odvjetništvu zasigurno trpi učinkovito pokretanje i sankcioniranje počinitelja pojedinih kaznenih djela, odnoseći se i na ona vezana uz diskriminaciju.

U odnosu na **upravne sporove**, u 2017. su zapažene znatne razlike u kvaliteti argumentacije vezane uz diskriminaciju, pri čemu pojedini tužitelji i dalje vrlo paušalno pristupaju ovom institutu, tumačeći diskriminatornim već uskraćivanje prava temeljem određenog zakona, odnosno nejednako postupanje koje nije uvjetovano niti jednom diskriminacijskom osnovom.

20

S druge strane, u određenim upravnim sporovima su izneseni vrlo elaborirani argumenti čiji učinci nadilaze konkretan predmet. Tako je vođeno nekoliko postupaka povodom pobijanja upravnih akata kojima je tužitelju odbijen zahtjev za primitak u hrvatsko državljanstvo ili je prestao status stranca sa stalnim boravkom u RH, kojima je zajedničko pozivanje na arbitrarnost postupka sigurnosne provjere podnositelja zahtjeva, pozivajući se na vjersko i etničko profiliranje pojedinih skupina za koje se zbog globalne političke situacije smatra da predstavljaju povećan rizik za nacionalnu sigurnost, o čemu pišemo i u poglavlju o statusnim pravima. Riječ je o argumentaciji šireg društvenog značaja kojom se generalno propituju postojeći zakonski okviri i način njihove primjene. Stoga će u postupcima u kojima se dovodi u pitanje način primjene nacionalnih propisa i njihov odnos s europskim zakonodavstvom, biti zanimljiv daljnji razvoj sudske prakse te eventualno korištenje pravnih instrumenata koji su na raspolaganju tužiteljima nezadovoljnim ishodom postupaka pred nacionalnim sudovima.

Zaključno, žrtve diskriminacije koje zaštitu ostvaruju pred sudom susreću se s brojnim izazovima kojima je, iako su dijelom uvjetovani vrstom postupka, zajednička potreba daljnjeg jačanja položaja žrtve kao tužitelja, odnosno oštećenika. U nekim slučajevima to podrazumijeva bolju edukaciju o diskriminaciji, negdje ujednačeniju primjenu pojedinih antidiskriminacijskih instituta, osnaživanje preventivne svrhe sankcioniranja kroz primjereno kažnjavanje počinitelja i obeštećenje žrtvi, financijsko osnaživanje tužitelja i slično.

No, formalna mogućnost obeštećenja žrtve(i) i uspostava mehanizama koji djeluju nakon što se diskriminacija već dogodila, tek su jedan od potrebnih koraka za njeno suzbijanje, dok sustav svakako treba uključivati i preventivne radnje.

Šira borba protiv diskriminacije

Kako bi borba protiv diskriminacije bila učinkovita, bitno je da su svi akteri odgovorni za osiguravanje zaštite, upoznati sa značenjem zabrane diskriminacije. Budući da ZSD svima propisuje dužnost prijave sumnje na diskriminaciju pravobraniteljskim institucijama, učinkovitost zaštite ovisi i o informiranosti zaposlenika svih javnopравnih tijela, pravnih osoba i građana o zabrani i mogućnostima prijave. Bitna je i podrška žrtvama, posebice kada ih imovno stanje priječi u ostvarenju sudske zaštite.

Nadalje, efikasan sustav podrazumijeva uključenost načela jednakog postupanja u sve postupke na koje se odnosi zabrana diskriminacije. Iako ga nije bilo još od 2013., tek krajem 2017. Vlada je usvojila Nacionalni Plan za borbu protiv diskriminacije za razdoblje od 2017. do 2022. te prateći Akcijski plan od 2017. do 2019. godine. Sada slijedi period provedbe u koju su uključena mnoga tijela koja svoju ulogu trebaju izvršiti u zadanim rokovima, a potrebno je osigurati i dostatna sredstva te mjere provoditi na način propisan Planom, vodeći računa da moraju dovesti do realizacije zadanih ciljeva.

Nakon dužeg čekanja, krajem 2017. Vlada je usvojila Nacionalni Plan za borbu protiv diskriminacije od 2017. do 2022. te prateći Akcijski plan od 2017. do 2019. Sada slijedi provedba, koja se mora odvijati u zadanim rokovima, a potrebno je osigurati i dostatna sredstva te mjere kako je to propisano Planom.

Plan predviđa ciljeve i mjere u područjima rada i zapošljavanja, obrazovanja, znanosti i sporta, socijalne skrbi i obitelji, zdravstvene zaštite, uprave i pravosuđa, pristupa stanovanju, javnom informiranju i medijima te pristupu dobrima i uslugama. Neke mjere vode ka eliminaciji postojećih diskriminatorskih praksi, a neke smjeraju povećati dostupnost usluga ili razinu uključenosti za pojedince ili grupe u marginaliziranom položaju. Također, veliki ih je broj preventivnog karaktera, poput radionica s ciljem informiranja i senzibiliziranja državnih i policijskih službenika, sudaca, ali i djelatnika u zdravstvu, obrazovanju i drugdje, što je u skladu s našim ranijim preporukama, s obzirom da ovakve preventivne mjere izravno doprinose manjem broju pojava diskriminacije.

No edukacije državnih te službenika u tijelima JLP(R)S o antidiskriminacijskom zakonodavstvu i dalje se ne provode, osim za one koji rade na poslovima vezanima uz ESI fondove. Premda njihovo educiranje treba nastaviti, nužne su edukacije svih državnih i lokalnih službenika. O tomu govore i podatci iz

pritužbi, budući da ih je najveći broj upravo na državna tijela, ali i informacije OCD-a. Uključivanje ZSD-a u pravne izvore za polaganje državnog stručnog ispita doprinijelo bi barem načelnoj upoznatosti službenika sa zakonskim okvirom. Međutim, ova preporuka iz izvješća za 2015. i 2016. još nije provedena, a nalazi se i među mjerama Akcijskog plana za borbu protiv diskriminacije, kojoj je rok izvršenja istekao 2017. Naposljetku, značajnu ulogu ima i edukacija policijskih službenika, a trenutno nema onih koje se bave isključivo antidiskriminacijskim zakonodavstvom i/ili temama suzbijanja rasne diskriminacije, uključujući rasno profiliranje te zločine iz mržnje.

Formalno uspostavljen sustav za zaštitu od diskriminacije zahtjeva još mnoga poboljšanja. Ona su potrebna kod sankcioniranja postojećih, ali i sprječavanja budućih slučajeva diskriminacije, ispravljanjem diskriminatornih propisa i društvenih praksi te negativnih predrasuda. Kako potvrđuje i neovisna analiza učinkovitosti antidiskriminacijske politike u RH s kraja 2017.⁴, značajne manjkavosti još uvijek su neinformiranost potencijalnih žrtava o zaštiti te neupoznatost sa ZSD-om djelatnika institucija koji trebaju osigurati provedbu zabrane diskriminacije. Ciljane edukacije i informiranje javnosti mogu ispraviti ove nedostatke, ali bi svakako bilo potrebno i graditi društvo u kojemu različitost ne dovodi do diskriminatornog postupanja, što se najbolje može postići kroz građanski odgoj i obrazovanje za ljudska prava.

U tom je kontekstu bitan i rad OCD-a, kojima se građani obraćaju kada se susretnu s nejednakošću, ali i mnogim drugim problemima, a budući da su u neposrednom kontaktu s njima i imaju važnu ulogu u informiranju te poticanju na prijavljivanje. Dodatno, pojedine organizacije provode aktivnosti koje su itekako potrebna podrška uspostavljenom sustavu, poput edukacije dionika, provođenja kampanji, istraživanja, analiza politika i propisa te drugih. Ovim je OCD-ima stoga potrebno osigurati dostatna financijska sredstva za rad, a posebno za pružanje pravne i psihološke pomoći žrtvama diskriminacije. Da bismo osnažili suradnju te kao znak podrške njihovom radu, u 2017. smo proširili mrežu antidiskriminacijskih kontakt točaka, odabравši za partnere putem javnog poziva 11 OCD-a iz različitih dijelova Hrvatske, sa značajnim iskustvom u radu na suzbijanju diskriminacije.

Naposljetku, u svrhu promicanja jednakog postupanja, rušenja stereotipa i naglašavanja pozitivnih učinaka nediskriminacije, krajem 2017. proveli smo nacionalnu kampanju s partnerima - Centrom za mirovne studije i Uredom za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade RH. Kampanja je financirana sredstvima EU, a sadržavala je TV i radio spot te plakate postavljene u 38 gradova. Materijali su prikazivali priče četiriju osoba koje se etničkom pripadnošću ili bojom kože razlikuju od većinskog naroda, no koje različitost nije onemogućila da ravnopravno participiraju u društvenom životu. Za razliku od prethodnih kampanja, kojima smo javnost informirali o ZSD-u i zabrani diskriminacije u području rada i zapošljavanja, ova, pod sloganom 'Razlike nisu prepreke', u prvi je plan stavila vrijednost inkluzivnosti kao preduvjeta za ostvarivanje jednakosti.

⁴ Analiza Korak naprijed, nazad dva - Antidiskriminacijska politika u Hrvatskoj odnosi se na period od 2011. do 2016., no uključuje i događanja iz 2017., dostupno na: <https://www.cms.hr/hr/publikacije/korak-naprijed-nazad-dva-antidiskriminacijska-politika-u-hrvatskoj>.

PREPORUKE:

2. Vladi RH, da osigura dostatna financijska sredstva za provedbu Akcijskog plana za provedbu Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije za razdoblje od 2017. do 2019. te osigura da sva državna tijela, nositelji mjera, provode mjere u rokovima i na način propisan Akcijskim planom;
3. Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, da provodi aktivnosti kojima će informirati građane o zabrani diskriminacije te mogućnostima i mehanizmima zaštite;
4. Ministarstvu uprave, da Zakon o suzbijanju diskriminacije uvrsti među pravne izvore za polaganje Općeg dijela Državnog stručnog ispita;
5. Državnoj školi za javnu upravu, da organizira edukacije o zakonodavnom i institucionalnom okviru za suzbijanje diskriminacije za državne te službenike u tijelima JLP(R)S te rukovodeće državne službenike;
6. Policijskoj akademiji, da za policijske službenike organizira edukacije o suzbijanju diskriminacije, borbi protiv rasizma i ksenofobije te zločina iz mržnje;
7. Hrvatskoj odvjetničkoj komori, da odvjetnicima osigura redovne edukacije o primjeni hrvatskog i europskog antidiskriminacijskog prava;
8. Hrvatskoj udruzi poslodavaca, da osigura redovno održavanje radionica o primjeni hrvatskog i europskog antidiskriminacijskog prava, naročito u području rada i zapošljavanja;
9. Uredu za udruge i Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, da nastave poticati rad udruga s ekspertizom i kapacitetom za pokretanje udružnih diskriminacijskih tužbi i za pružanje pravne podrške žrtvama diskriminacije;
10. Ministarstvu znanosti i obrazovanja, da prilikom razvijanja nacionalnog kurikulumu uvrsti sadržaj/program građanskog odgoja i obrazovanja kao zasebnog predmeta, u cilju razvijanja spoznaje o važnosti poznavanja društvene zajednice, prepoznavanja vrijednosti uvažavanja drugih i dizanja praga tolerancije među učenicima i društvu općenito;

2. POJEDINA PODRUČJA ZAŠTITE LJUDSKIH PRAVA I SUZBIJANJA DISKRIMINACIJE

3.1. PRAVOSUĐE

Iz sadržaja pritužbi upućenih pučkoj pravobraniteljici tijekom 2017., reakcija javnosti na medijski eksponirane sudske postupke, istraživanja javnog mišljenja te relevantnih izvješća europskih institucija i organizacija, razvidno je i dalje visoko nepovjerenje građana u pravosudni sustav. Iz Izvješća EK o percepciji javnosti o neovisnosti nacionalnih pravosudnih sustava država članica za 2017., proizlazi da 85% građana smatra da hrvatsko pravosuđe nije neovisno te da su suci podložni političkim i financijskim utjecajima. O tome govore i sami suci pa tako, prema Izvješću Europske mreže sudbenih vijeća (ENCJ) za 2017., njih 18% vjeruje da pojedini suci primaju mito, a 61% ih navodi kako na sudske odluke utječu mediji.

Iz Izvješća EK o percepciji javnosti o neovisnosti nacionalnih pravosudnih sustava država članica za 2017. proizlazi da 85% građana smatra da hrvatsko pravosuđe nije neovisno te da su suci podložni političkim i financijskim utjecajima.

Jedan od razloga za daljnje urušavanje povjerenja građana u pravosuđe su zasigurno i pojedini slučajevi koji su iznimno snažno odjeknuli u javnosti, ali i pritisci nekih političara na donošenje sudske odluke, pa čak i pozivanje na njihovo nepoštivanje. Kako bi se takvi pritisci prevenirali, ali i povećalo povjerenje u rad sudova, nakon Četvrtog evaluacijskog kruga Antikorupcijskog tijela VE (GRECO) pravosudnom sustavu je preporučeno razvoj komunikacijske politike, uključujući i opće standarde i pravila ponašanja za komunikaciju s medijima, s ciljem povećanja transparentnosti i odgovornosti. Nažalost, u Izvješću o sukladnosti iz 2016. navodi se kako ta preporuka nije provedena. Jačanju povjerenja javnosti u pravosuđe uvelike bi pridonijelo i kontinuirano javno objavljivanje sudske odluke, u čemu se RH nalazi na 18. mjestu prema podacima Europskog pravosudnog semafora 2017, iz kojeg također proizlazi da je svega 13% hrvatskih sudaca pohađalo edukaciju iz europskog prava, čime se RH svrstala na europsko začelje.

Iz EK Izvješća za RH 2018., navodi se kako je tijekom 2017. postignut ograničeni napredak kvalitete i učinkovitosti pravosudnog sustava, zbog nedostatnih ljudskih potencijala unutar pravosudnih tijela, prisutnosti korupcije, dugotrajnosti sudske postupke te nepostojanja odgovarajućih pravnih mehanizama osiguravanja neovisnosti pravosuđa. Također, istaknut je i nedostatan napredak u implementaciji mjera povećanja učinkovitosti i modernizacije pravosudnog sustava.

Reforma pravosudnog sustava usmjerena jačanju učinkovitosti i transparentnosti započela je krajem 2017. Predložene izmjene Zakona o Državnom sudbenom vijeću predstavljaju kvalitetnu osnovu za sprječavanje korupcije i veću učinkovitost sudbene vlasti, a njima bi se trebala postići i veća objektivnost i transparentnost rada DSV-a. Dodatno, u prijedlog izmjena Zakona o sudovima ugrađena je preporuka GRECO-a o postupku imenovanja i trajanju mandata predsjednika Vrhovnog suda, čime se postiže veća transparentnost ovog postupka, a predviđa se i spajanje općinskih i prekršajnih sudova, kako bi bili učinkovitiji. Međutim, nije implementirana preporuka GRECO-a o

strožem razdvajanju sudbene od ostalih oblika vlasti, te će suci i nadalje moći raditi u izvršnoj vlasti, što može rezultirati sukobom interesa.

Boljem povjerenju građana u pravosuđe svakako ne pridonosi ni sustav besplatne pravne pomoći, koji je u potpunosti nefunkcionalan uslijed kašnjenja u raspisivanju natječaja za financiranje pružatelja i netransparentnosti prilikom njegove provedbe, a i dalje je prisutna niska razina svijesti o prednostima mirenja kao načina rješavanja sporova, čime se smanjuje dugotrajnost i troškovi sudskih postupaka. Iako je izmjenama Zakona o kaznenom postupku hrvatsko zakonodavstvo normativno uglavnom usklađeno s Direktivom EU, još nisu doneseni provedbeni akti kojima bi se propisale konkretne zadaće izvršitelja mjera iz Nacionalne strategije razvoja sustava podrške žrtvama i svjedocima u RH od 2016. do 2020.

3.1.1. Pritužbe na rad pravosuđa

„Slušali smo što o svemu kažu najviši dužnosnici u državi. Djeluje kao da su došli iz drugog planeta na kojem pravosuđe funkcionira manje – više normalno. Naše pravosuđe je toliko zatrovano da ga je takvog nemoguće niti popraviti niti podnijeti... Hvalospjevi takvom pravosuđu padaju na pamet samo onima koji su nedodirljivi, bogati i umreženi. Njih je 3%, ali vladaju i upravljaju, dok 97% je potpuno nevažnih, otpisanih, bolesnih i nesretnih.“

Premda su aktivnosti u okviru dosadašnje reforme pravosuđa ostvarile određene rezultate u pogledu povećanja učinkovitosti te ubrzanja u rješavanju predmeta, u 2017. građani su i nadalje najvećim dijelom upućivali pritužbe pučkoj pravobraniteljici na zlouporabu ovlasti i položaja sudaca (46) i na dugotrajnost sudskih postupaka (42). Ukazivali su na nepravilnosti u provođenju postupaka i donošenju meritornih sudskih odluka (32), koje su, prema njihovom gotovo uvriježenom shvaćanju, rezultat korupcije. U pogledu obavljanja poslova sudske uprave zaprimljeno je pet pritužbi, a njih 75 na rad državnog odvjetništva. Svojim sadržajem ukazuju

na nastavak smanjenja povjerenja građana u pravosuđe, nedovoljno kvalitetno obrazloženje odluka te učestalo ukidanje nižestupanjskih presuda, što ima za posljedicu pretjeranu dugotrajnost sudskih postupaka, koju kao jedan od problema ističe i EK u Izvješću za RH 2018.

Prema izvješću MP u 2017. je zaprimljeno 2.283 predstavki, što je 579 više nego godinu ranije.

1.666 ili 73% odnosilo se na rad i odluke sudova, a 197 ili 8,5% na rad državnog odvjetništva. Međutim, samo 4% bile su osnovane, što ukazuje kako je nužno razviti komunikacijsku politiku za pravosudni sustav, u skladu s preporukom GRECO-a. Nadalje, 63,1% predstavki odnosilo se na rad i odluke sudova u parničnim, 19,4% u kaznenim predmetima, dok se ostalih 17,5% odnosilo na rad i odluke upravnih, trgovačkih i prekršajnih sudova te drugih pravosudnih tijela. Najčešće su se građani obraćali nezadovoljni sudskim odlukama i dugotrajnošću postupaka. Tijekom 2017. pravosudni

Pritužbe ukazuju na nastavak smanjenja povjerenja građana u pravosuđe, nedovoljno kvalitetno obrazloženje odluka te učestalo ukidanje nižestupanjskih presuda, što ima za posljedicu pretjeranu dugotrajnost sudskih postupaka, koju kao jedan od problema ističe i EK u Izvješću za RH 2018.

inspektori proveli su nadzor u četiri županijska i šest općinskih sudova, dok je Odjel za nadzor financijsko-materijalnog poslovanja proveo nadzor u dva općinska državna odvjetništva i četiri suda, no na temelju toga nije pokrenut niti jedan stegovni postupak. Broj predstavlki MP-u na rad javnih bilježnika (17) i odvjetnika (6) je nizak, i pada u odnosu na ranije godine.

U 2017. je temeljem čl. 11. Zakona o sudovima delegirano 9.625 predmeta, što je za trećinu više nego u 2016. Premda MP navodi kako se ustupanje predmeta drugom stvarno nadležnom sudu ne vrši na štetu stranaka, jer se uglavnom radi o delegaciji predmeta u kojima nije nužna nazočnost stranke u postupku te da se predmeti brže rješavaju, zaprimili smo pritužbu kako se radi delegiranja predmeta, postupci protiv podnosioca prigovora vode diljem RH, radi čega nisu materijalno ni fizički u mogućnosti u njima sudjelovati. Zbog slabijeg imovnog stanja, onemogućen im je pristup i raspravljanje pred sudom, jer trebaju predujmiti putne troškove, za što nemaju sredstava.

Materijalna sredstva osigurana za rad pravosuđa niz godina nisu dostatna za sve propisane zadaće, a naročito zabrinjava nedostatak sredstava za provođenje obrazovnih aktivnosti. Prema podacima Pravosudne akademije, niti u 2017. Državna škola za pravosudne dužnosnike nije imala polaznike niti se provodilo stručno usavršavanje vježbenika u pravosudnim tijelima, budući da ih nije ni bilo.

3.1.2. Besplatna pravna pomoć

„...bio sam nekoliko puta u udruzi i njihova pravnica mi je pisala dopise, ona zna o čemu se radi i čitavi problem, sve sam joj se izjadao... zadnje kad sam bio rekli su da mi više neće moći pomoći, jer moraju zatvoriti udrugu zbog toga što nemaju novaca za najam. Zato se obraćam vama ako mi možete pomoći u vezi mog problema...“

U UN Programu održivog razvoja do 2030., jedan od ciljeva održivog razvoja je osiguravanje jednakosti pristupa pravosuđu, a u tom je kontekstu pravo na osiguranje pravne pomoći neophodan preduvjet za njegovo ostvarenje. Ulogu države u planiranju adekvatnog sustava financiranja besplatne pravne pomoći istaknuo je i Odbor za ljudska prava UN-a u svojim Zaključnim razmatranjima povodom Trećeg periodičnog izvješća za RH prema Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima iz 2015. Također, u EK Izvješću za RH 2017. ističe se da je osiguravanje pravne pomoći socijalno ugroženim kategorijama stanovništva od ključne važnosti za realizaciju prava na pristup pravosuđu.

U istraživanju „Besplatna primarna pravna pomoć u Hrvatskoj iz perspektive ovlaštenih pružateljica“, kojeg je 2017. provela Kuća ljudskih prava Zagreb, istaknuto je da problemi postojećeg sustava BPP ne proizlaze isključivo iz neprikladnog zakonskog okvira, već načina njegove nedosljedne primjene i percipirane važnosti, na što u svojim izvješćima kontinuirano upozorava i pučka pravobraniteljica. Nefunkcionalnost sadašnjeg sustava ogleda se prvenstveno u financijski neodrživom okviru unutar kojeg djeluju pružatelji BPP. Za financiranje primarne pravne pomoći u 2017. izdvojeno je 700.000,00 kn, odnosno 25% iznosa za financiranje cjelokupnog sustava, a preraspodjelom u državnom

proračunu osigurano je dodatnih 351.454,92 kn, koje su Odlukom ministra u prosincu raspodijeljene na pet pružatelja.

Natječaj za financiranje projekata pružatelja primarne pravne pomoći MP nije raspisalo u zakonskom roku, do 31. siječnja, već tek 10. ožujka 2017., a Privremena lista odabranih projekata objavljena je tek u rujnu. Apsurdno je da su ugovori s odabranim pružateljima primarne pravne pomoći potpisani tek sredinom studenog, a sredstva su im uplaćena početkom prosinca! Na taj su način pružatelji tijekom čitave 2017. bili uskraćeni za financijska sredstva, zbog čega je dio njih obustavio pružanje BPP. Kako ne postoji mogućnost retroaktivnog trošenja, neutrošena sredstva moraju se vratiti u proračun, zbog čega se pri daljnjim proračunskim projekcijama odašilje pogrešna slika o nepostojanju potrebe za povećanjem sredstava.

Tijekom 2017. nastavljeno je rapidno urušavanje sustava besplatne pravne pomoći pa je upitna daljnja svrha i cilj postojećeg sustava.

Također, zbog nepravilnosti tijekom provedbe javnog natječaja, upitna je njegova transparentnost i zakonitost. Sukladno ZBPP-u, Povjerenstvo za besplatnu pravnu pomoć

je savjetodavno tijelo koje prati funkcioniranje BPP te prije donošenja odluke o financiranju odabranih projekata, daje mišljenje o prijavljenima. Tijekom provedbe natječajnog postupka, ovom Povjerenstvu nije na vrijeme dostavljena lista prijavljenih projekata, zbog čega nije moglo analizirati njihovu kvalitetu i donijeti adekvatnu odluku. Osim toga, Povjerenstvo za provedbu natječaja za financiranje projekata ovlaštenih udruga i pravnih klinika za pružanje primarne pravne pomoći, u svojem sastavu nema niti jednog predstavnika ovlaštenih pružatelja, nego su svi članovi zaposlenici MP-a, čime se dovodi u pitanje transparentnost i objektivnost odlučivanja.

Izješće o ostvarivanju prava na BPP i utrošku sredstava, kojeg MP svake godine posredstvom Vlade RH podnosi Hrvatskom saboru, ne sadrži podatke o broju i oblicima pružene pravne pomoći od strane pružatelja (udruga i pravnih klinika), iako ono njima pravovremeno raspolaže. Izuzetno je važno prikazati realno stanje i činjenicu da se građani u najvećem broju prvenstveno obraćaju udrugama, jer im imaju neposredan pristup, a i zbog specifične uloge OCD-a u društvenom životu. Također, OCD-i djeluju na širem teritorijalnom području uz neposredan odnos s ranjivim društvenim skupinama, imaju direktan uvid u svakodnevne potrebe građana te su senzibilizirani za njihove probleme. Stoga je potrebno planirati dugoročnu strategiju razvoja sustava BPP te proračunska izdvajanja za primarnu pravnu pomoć uravnotežiti s onima za sekundarnu, dok je trenutni omjer 75:25 u korist sekundarne. Važnost primarne pravne pomoći je višestruka, jer između ostalog obuhvaća pravnu pomoć u postupcima pred upravnim tijelima u kojima građani traže prava iz statusnog, zdravstvenog i mirovinskog osiguranja te prava iz sustava socijalne skrbi. U planiranju održivosti sustava BPP potrebno je razmotriti i mogućnost višegodišnjeg programskog financiranja pružatelja, odnosno jačati njihove institucionalne kapacitete.

Iako je prvenstvena odgovornost države osigurati financijski okvir za funkcioniranje BPP-a, ZBPP-om je propisana mogućnost financiranja projekata BPP i od strane JLP(R)S, a tijekom 2017. samo ih je manji broj to i učinio. Uvažavajući ograničenosti njihovih proračuna, unutar postojećih proračunskih planiranja trebali bi razmotriti mogućnost dodjele sredstava pružateljima, čime bi se osigurala veća dostupnost BPP-a u lokalnim zajednicama.

U Registru pružatelja trenutno ih je upisano 55. Međutim, neki su prestali s radom te im se građani ne mogu obratiti. Stoga je potrebno ažurirati i uskladiti podatke iz Registra sa stvarnim stanjem i na mrežnim stranicama MP objaviti informacije o pružateljima kojima se građani mogu obratiti.

S obzirom da institucionalni okvir sustava BPP čini i dvadeset ureda državne uprave u županijama, i njima se građani mogu obratiti, budući da su, osim zaprimanja zahtjeva za odobrenje sekundarne pravne pomoći, ovlašteni pružati i primarnu. Također, u osam županija uopće nema registriranih pružatelja BPP, pa je tamo uloga UDU kao pružatelja primarne pravne pomoći izuzetno važna.

U planiranju održivosti sustava BPP potrebno je razmotriti mogućnost višegodišnjeg programskog financiranja pružatelja, odnosno jačati njihove institucionalne kapacitete.

Međutim, provedba pružanja BPP od strane UDU sadrži niz nedostataka koji ju uvelike otežavaju.

Primjerice, unatoč zakonskom ograničenju po kojem primarnu pravnu pomoć ne može pružiti službenik koji je u istoj stvari odlučivao o zahtjevu za odobravanje sekundarne, u velikom broju UDU isti službenik/ica obavlja poslove vezane uz oba oblika pravne pomoći. Također, službenici koji rade na ovim poslovima nedovoljno su educirani o raznovrsnim pravnim područjima te nisu u mogućnosti dati kvalitetan pravni savjet. U velikom broju UDU nije ustrojena Evidencija o pruženoj primarnoj pravnoj pomoći, koja, iako nije zakonska obveza, može pružiti uvid u najčešća pravna područja radi kojih građani traže pomoć. Ustrojavanje evidencije olakšalo bi planiranje i provođenje potrebnih edukacija u pravnim područjima u kojima je pomoć građanima najpotrebnija. Prema informacijama UDU, problemi u prikupljanju dokumenata potrebnih za odlučivanje o imovinskopravnom statusu podnositelja zahtjeva, dovode do prekoračenja zakonskih rokova za odlučivanje o zahtjevu za sekundarnu pravnu pomoć. Naime, aplikacija koju UDU koriste u postupku prikupljanja dokumentacije sadrži niz nedostataka koji otežavaju pristup službenim evidencijama, pa ih je potrebno zatražiti neposredno od nadležnih tijela. Time se prolongira donošenje rješenja o zahtjevu za BPP, što dovodi do nesvrishodnosti sustava.

3.1.3. Mirenje

U Rezoluciji Europskog parlamenta o provedbi Direktive 2008/52/EZ o nekim aspektima mirenja u građanskim i trgovačkim stvarima, naglašava se važnost mirenja te se pozivaju države članice da kontinuirano educiraju javnost o ciljevima i prednostima mirenja kao značajnog mehanizma za sprječavanje dugotrajnih sudskih postupaka. Iako je u RH uspostavljen pravni okvir za izvansudsko rješavanje sporova, građani još uvijek nisu dovoljno informirani o načinima mirenja, te ulaze u dugotrajne i skupe sudske postupke. Iz dokumenta „Preporuke za osnaženje instituta mirenja u Hrvatskoj“ Američke gospodarske komore u RH također proizlazi i dalje niska razina svijesti, kako pravosudnog sustava, tako i javnosti, o prednostima mirenja kao načina rješavanja sporova.

Sukladno Zakonu o mirenju, postupci se mogu provesti na svim redovnim i specijaliziranim prvostupanjskim i drugostupanjskim sudovima, posredstvom centara za mirenje pri strukovnim udruženjima te udrugama. Iako ZPP daje ovlaštenje sucima da tijekom trajanja parničnog postupka upute stranke na mogućnost mirenja, u praksi to rijetko koriste.

Tijekom 2017. uočen je izraziti nesrazmjer u broju provedenih postupaka mirenja. Tako je pred sudovima u pretežito većim gradskim središtima provedeno njih preko 150, dok istovremeno pred

Iako je u RH uspostavljen pravni okvir za izvansudsko rješavanje sporova, građani još uvijek nisu dovoljno informirani o načinima mirenja, te ulaze u dugotrajne i skupe sudske sporove.

značajnim brojem sudova nije pokrenut niti jedan. Također, udruge registrirane za mirenje u većim gradovima, zbog intenzivnije promocije i aktivnijeg približavanja građanima, bilježe povećanje od preko 50% podnesenih prijedloga za

mirenje u odnosu na prethodnu godinu. Međutim, njihovim aktivnostima nisu obuhvaćeni stanovnici manjih mjesta pa je važna uloga sudova kao prve stepenice informiranja stranaka o mogućnostima mirenja. Slijedom navedenog, javnost je potrebno sustavno informirati o alternativnim načinima rješavanja sporova te provoditi kontinuirane stručne edukacije svih aktera, a primarno sudaca i odvjetnika.

3.1.4. Podrška žrtvama i svjedocima u kaznenim postupcima

“...krajem 2014. godine podnijela sam kaznenu prijavu jer sam bila žrtva nasilja partnera s kojim sam živjela... ODO Split je u siječnju 2015. optužio počinitelja... Općinski sud u Splitu je u siječnju 2016. godine potvrdio optužnicu... – prva rasprava zakazana je naredbom uređujućeg suca iz svibnja 2017. godine za srpnja 2017. godine... molim vas pomozite mi...”

Nacionalno zakonodavstvo je zadnjim izmjenama i dopunama ZKP-a normativno uglavnom usklađeno sa Direktivom 2012/29/EU o uspostavi minimalnih standarda za prava, potporu i zaštitu žrtava kaznenih djela, koja je trebala biti prenesena u domaće zakonodavstvo još krajem 2015.

Međutim, raspon prava koji se žrtvama jamči Direktivom puno je širi i kompleksniji od samog njenog prenošenja u ZKP te zahtijeva usklađivanje i provedbu drugih zakona i podzakonskih propisa, s čime se uvelike kasni. Primjerice, Pravilnik o načinu provedbe pojedinačne procjene žrtve, donesen je tek krajem 2017., tako da tek ostaje za vidjeti u kojoj mjeri će propisani uvjeti i način izrade pojedinačne procjene potreba žrtava kaznenih djela, ispuniti očekivanja za dodatnom zaštitom kojom bi se smanjio rizik od daljnje traumatizacije ili ponovne viktimizacije. Prema podacima OCD-a koji se bave pružanjem psihosocijalne i savjetodavne pomoći, već je vidljiva neujednačenost postupanja među različitim tijelima, što pokazuje nedovoljnu pripremljenost za implementaciju ovih prava. Osim toga, Pravilnik bi trebalo primjenjivati i za žrtve prekršajnih djela, jer tendencije europskih zakonodavstava, a i standardi Direktive, idu za izjednačavanjem žrtava kaznenih i prekršajnih djela. Pojedine mjere navedene u Nacionalnoj strategiji razvoja sustava podrške žrtvama i svjedocima u RH od 2016. do 2020., još nisu zaživjele. Naime, načini njihova ostvarivanja i konkretne zadaće pojedinih izvršitelja trebali su biti detaljnije opisani u Akcijskom planu za područje razvoja podrške žrtvama i svjedocima od 2016. do 2020., koji još uvijek nije donesen.

Policija, državno odvjetništvo i sudovi i dalje su primarno usmjereni na okrivljenika i njegova prava, dok se o pravima žrtava i svjedoka ne vodi dovoljno računa, a nerijetko se prema njima neprikladno postupa, ne uvažavajući dovoljno da je svjedočenje izuzetno neugodno i uznemirujuće iskustvo zbog ponovnog proživljavanja traumatskog događaja, ali i nepoznavanja sudskog postupka. Pritužbe građana najviše su se odnosile na nedovoljnu informiranost o pravima i postupku, neprikladno postupanje institucija, izostanak psihosocijalne podrške, dugotrajnost postupka, višestruka ispitivanja, neobavješćavanje o ishodu podnesenih kaznenih prijava, nedostatak podrške u prekršajnim postupcima, nemogućnost naknade štete te ostvarivanje zajamčenih prava.

Kako bi žrtve mogle ostvarivati svoja prava, o njima prije svega moraju biti informirane. Direktiva uređuje način na koji se to treba učiniti, pri tom inzistirajući na individualnom pristupu i ocjeni komunikacijskih sposobnosti i prepreka svake pojedine žrtve. Od prvog kontakta s nadležnim tijelima žrtve trebaju biti

Važno je žrtvama pružiti besplatne informacije o uslugama podrške u njima razumljivom obliku, pisano i usmeno i više puta tijekom cijelog postupka, jer su im naputci i obrasci često nerazumljivi.

u cijelosti informirane kako bi im se omogućilo učinkovito ostvarivanje prava zajamčenih Direktivom. Stoga im je važno pružiti besplatne informacije o uslugama podrške u njima razumljivom obliku, pisano i usmeno i više puta tijekom cijelog postupka, jer su im naputci i obrasci često nerazumljivi.

Represivni sustav u cjelini je trom, dok sami kazneni postupci traju godinama, a gotovo trećina svih prekršajnih postupaka bude obustavljena zbog zastare. Uvažavajući čestu preopterećenost sudaca velikim brojem predmeta, iz položaja žrtve, ali i okrivljenika, ipak je neprihvatljivo ne zakazati ročište za prvu raspravu mjesecima nakon potvrđivanja optužnice, što se nerijetko događa. Naime, jedno od osnovnih načela kaznenog postupka je da sud treba u razumnom roku odlučiti o optužbi, vodeći pri tome postupak bez odugovlačenja te skrbeći o pravima i interesima žrtve. Obzirom na to, predsjednici sudova bi, sukladno ovlastima i dužnostima propisanim Sudskim poslovnikom i Zakonom o sudovima, trebali kontinuirano poduzimati mjere i aktivnosti usmjerene ka urednijem i pravodobnijem obavljanju svih poslova u sudu, pa tako i o učinkovitosti suđenja u odnosu na rokove, ali i na komunikaciju sa strankama. Također, pravo pritužbe višem državnom odvjetniku, zbog nepostupanja po prijavi kaznenog djela ili dojavi žrtve, u praksi je nedjelotvorno sredstvo zaštite interesa žrtve, radi čega je potrebno pronaći brži i učinkovitiji način kontrole ažurnosti i kvalitete rada.

Tijekom 2017. temeljem Zakona o novčanoj naknadi žrtvama kaznenih djela, od 31 zahtjeva odobren je jedan te je isplaćeno 5.000 kn, a od početka primjene Zakona 1. srpnja 2013., ukupno je isplaćeno manje od 200.000 kn. Ovako mali broj zahtjeva za novčanom naknadom potvrđuje kako su žrtve nedovoljno informirane te da je primjena Zakona i nadalje vrlo restriktivna.

Prema podacima Samostane službe za podršku žrtvama i svjedocima MP-a, u sklopu mjera iz Nacionalne strategije razvoja sustava podrške žrtvama i svjedocima u RH od 2016. do 2020. vezanih za izobrazbu stručnjaka koji dolaze u kontakt sa žrtvama i svjedocima, tijekom 2017. provedena su predavanja za službenike policije, socijalne skrbi, centara za mentalno zdravlje i centara za psihosocijalnu pomoć Ministarstva hrvatskih branitelja. Tijekom 2017. u redovnom Programu obrazovanja Pravosudne akademije za pravosudne dužnosnike održavane su radionice posvećene pravu žrtava/svjedoka i senzibiliziranju za njihove potrebe. Ipak, i nadalje postoji trajna potreba

dodatnog educiranja o podršci žrtvama kaznenih djela za sve koji se u radu susreću sa žrtvama, jer ih u pravilu pohađaju samo oni koji su već senzibilizirani i educirani. Radi ujednačavanja i standardizacije postupanja svih dionika sustava, osim neformalnog poticanja, bilo bi korisno i odgovarajućim internim pravilima i/ili aktima propisati obvezu pohađanja takvih edukacija za sve koji dolaze u doticaj sa žrtvama, primjerice državnih odvjetnika, sudaca kaznenih i prekršajnih sudova, stručnih radnika centara za socijalnu skrb i drugih, odnosno barem onih koji će provoditi pojedinačne procjene potreba žrtava te odlučivati o njihovim pravima i interesima. Također, ovu temu trebalo bi uključiti i u kurikulum relevantnih visokih i viših škola te fakulteta, primjerice pravnog, edukacijsko-rehabilitacijskog, socijalnog rada, psihologije, kako bi se buduće dionike sustava što prije osvijestilo o važnosti ove teme.

Sustav podrške žrtvama i svjedocima trenutno je ustrojen na sedam županijskih sudova, a temeljem sporazuma o osnivanju zajedničkih službi, službenici odjela tih sudova pružaju podršku i na sedam općinskih i pet prekršajnih. Uzme li se u obzir da su na tim odjelima stalno zaposlene samo po dvije osobe te da su općinski i prekršajni sudovi često dislocirani od županijskih, jasno je kako postojeći

U skladu s predstojećom reorganizacijom mreže sudova kojom će prekršajni sudovi postati dijelom općinskih, nužno je u planiranju strategije daljnjeg razvoja sustava podrške, prioritetno uvrstiti i njih, jer potreba za podrškom žrtvama u prekršajnom postupku, u kojem se postupuje s jednom od najosjetljivijih kategorija žrtava, onim nasilja u obitelji, do sada nije bila prepoznata u dovoljnoj mjeri.

kapaciteti nisu dovoljni. U skladu s time, ali i predstojećom reorganizacijom mreže sudova, kojom će prekršajni sudovi postati dijelom općinskih, nužno je u planiranju strategije razvoja sustava podrške, prioritetno i njih uvrstiti, jer potreba za podrškom žrtvama u prekršajnom postupku, u kojem se

postupa s jednom od najosjetljivijih kategorija žrtava, onih nasilja u obitelji, do sada nije bila prepoznata u dovoljnoj mjeri. Osim toga, zajedničke službe nisu obuhvatile niti jedno državno odvjetništvo, već se suradnja još uvijek temelji na obaveznom Napatku DORH-a iz 2014., kojim se niža državna odvjetništva upućuje da žrtvama pri ispitivanju daju informaciju o postojanju odjela za podršku i Nacionalnog pozivnog centra za žrtve kaznenih djela i prekršaja, a tek ukoliko žrtva izjavi da joj je potrebna pomoć, upućuje ju se službama za podršku. O učincima Napatka najbolje govore podatci Nacionalnog pozivnog centra, prema kojima je od 1.628 pozivatelja samo osam za liniju 116 006 saznalo od DORH-a. Podatci za MUP nešto su bolji (240), ali uzmemo li u obzir da žrtva, u pravilu, prvi kontakt ostvaruje s policijskim službenicima, ni oni nisu ohrabrujući. Iako je Uputom iz 2014. Ravnateljstvo policije svim PU naložilo da su žrtvama dužni, uz obavijesti o pravima, dati kontakt podatke odjela za podršku žrtvama i svjedocima na sudovima i Nacionalnog pozivnog centra te informacije o tijelima državne uprave i OCD-a koje se na području pojedine PU bave podrškom i zaštitom žrtava, i nadalje neke žrtve ostaju bez ovakve obavijesti.

MP je i 2017. objavilo Javni poziv za financiranje aktivnosti partnerske mreže organizacija za podršku i pomoć žrtvama i svjedocima u županijama u kojima nisu osnovani odjeli za podršku. Natječajem je financirano provođenje programa u trajanju od 36 mjeseci, s početkom provedbe u siječnju 2018., a ukupan iznos osiguranih sredstava za prvu je 2.038.000,00 kn, a za tri godine više od 6 milijuna kn. Nažalost, ovakve inicijative ne predstavljaju kvalitativni iskorak u razvoju sustava podrške. U Izvješću za 2016. upozoravali smo na sličan problem, kada je MP također objavilo javni poziv za financiranje

osiguranja podrške u 12 županija u iznosu od gotovo 1,5 milijuna kn, koji su odobreni samo za pet županija, jer za ostale nije bilo prijava. Uzimajući to u obzir, teško je zamisliti da se za jednu godinu od postojećih ili novoosnovanih OCD-a njih dovoljno isprofiliralo za osnivanje mreže koja bi mogla zamijeniti institucionalnu podršku. Među OCD-ima u RH ne postoji dovoljan broj pružatelja pomoći i podrške svim žrtvama kaznenih djela, a osim njihove podkapacitiranosti, upitne su i financijska održivost i opravdanost ovakvog koncepta širenja podrške te kvaliteta usluge, s obzirom na predviđena sredstva i trajanje, ujednačenosti postupanja te mogućnosti kvalitetnog nadzora. Naime, zadaci koje izvode stručnjaci ili volonteri organizacija za potporu žrtvama morali bi biti u skladu sa standardima kvalitete i odgovarati radnom iskustvu osoba koje profesionalno pružaju potporu i/ili savjete. Umjesto ili pored ovakvih mjera, sredstva bi trebalo usmjeriti na daljnju institucionalizaciju sustava širenjem odjela za podršku na sve županijske sudove te državna odvjetništva, a OCD-e bi u sustav podrške trebalo uključiti kroz drugačije programe i aktivnosti, poput Nacionalnog pozivnog centra, koji na broju 116 006 besplatno informira žrtve o pravima i načinima njihova ostvarenja. U radu pozivnog centra sudjeluju educirani volonteri Udruge za podršku žrtvama i svjedocima koji, između ostalog, žrtve upućuju na druge ustanove i organizacije koje im mogu pružiti stručnu pomoć, a Samostalna služba za podršku žrtvama i svjedocima MP vrši nadzor nad njihovim radom. Osim toga, prema Zakonu o područjima i sjedištima sudova, u RH je ustanovljeno 15 županijskih sudova, a i prema novom Prijedlogu Zakona, broj županijskih sudova ostat će isti, radi čega bi bilo bolje sredstva uložiti u osnivanje odjela za podršku na preostalim osam županijskih sudova, čime bi donekle, barem po geografskom kriteriju, bila osigurana institucionalna podrška na cijelom području RH.

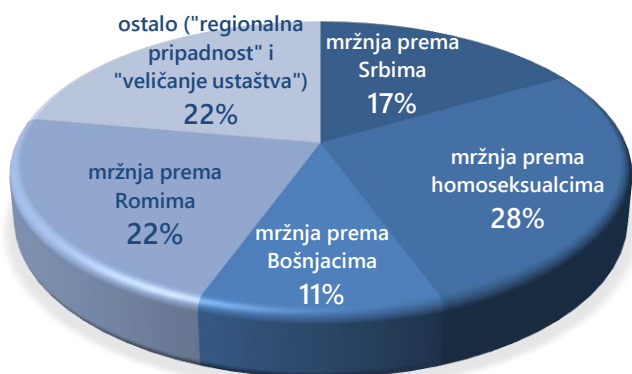
Ipak, sadašnji zakonski okvir sustava podrške žrtvama kaznenih djela pruža solidan temelj za gotovo sve oblike podrške žrtvama i svjedocima. Međutim, to je samo dio cjelokupnog mozaika i bez odgovarajuće primjene u praksi i bolje suradnje i koordinacije tijela, nema jamstva da će žrtva realizirati zakonom zajamčena prava. Unatoč postojanju svijesti o potrebama žrtava i do sada uložanim naporima, još uvijek postoji prostor za unaprjeđenje i poboljšanje sustava. Prečesto se nedostaci opravdavaju manjkom vremena, kapaciteta ili financijskih sredstava, radi čega pomoć i podrška žrtvi dobrim dijelom ovisi o motiviranosti i angažmanu pojedinca koji se s njima susreću.

3.1.5. Zločini iz mržnje

Zločin iz mržnje je kazneno djelo počinjeno zbog rasne pripadnosti, boje kože, vjeroispovijesti, nacionalnog ili etničkog podrijetla, jezika, invaliditeta, spola, spolnog opredjeljenja ili rodnog identiteta druge osobe, a sustav poznaje dva načina težeg kažnjavanja počinitelja zločina iz mržnje. Za pojedina kaznena djela izričito je propisan kvalificirani oblik, odnosno viši raspon predviđene zakonske kazne od onog za osnovni oblik djela, ukoliko je ono počinjeno iz mržnje. U drugom slučaju, ukoliko teže kažnjavanje nije zakonom izričito predviđeno za pojedino kazneno djelo, motiviranost počinitelja mržnjom uzima mu se u obzir prilikom odmjeravanja kazne kao otegotna okolnost, kada sud mržnju procjenjuje kao i sve druge otegotne i olakotne okolnosti na strani okrivljenika.

Podatke o zločinima iz mržnje, kao i o kaznenom djelu javnog poticanja na nasilje i mržnju iz čl. 325. KZ-a⁵, odnosno tzv. govoru mržnje o kojem pišemo u poglavlju o izražavanju u javnom prostoru, prikupljaju MUP, DORH i MP, a objavljuje ih ULJPPNM. Prilikom analize tih podataka valja imati u vidu da ih prikupljaju u različitim fazama kaznenog postupka ili pak po njegovom pravomoćnom okončanju, a pritom koriste i različitu metodologiju. Zbog toga je iz podataka pojedinih tijela moguće

MOTIV POČINJENJA ZLOČINA IZ MRŽNJE (IZVOR: MUP)



iščitati pojedine informacije, primjerice o osobnim karakteristikama žrtve i/ili počinitelja, dok iz drugih nije, pa kako s obzirom na različite informacije koje pružaju, tako i radi potencijalnih nepodudarnosti, prilikom analize treba imati u vidu njihov izvor.

Prema podacima MUP-a, tijekom 2017. zabilježeno je 25 kaznenih djela evidentiranih kao zločin iz mržnje, uključujući i javno poticanje na nasilje i mržnju iz čl. 325. KZ-a, što bi u usporedbi s podacima za 2016., kada je zabilježeno 35 incidenata, ukazivalo da je došlo do pada njihovog broja. Međutim, prema informacijama kojima raspolažemo, ne radi se o stvarnom smanjenju, već o načinu

na koji je pravno kvalificiran jedan incident tijekom 2016., kada je počinitelj istom prigodom iscrtao 12 grafita s porukama mržnje, pa je svaki od njih procesuiran kao zasebno kazneno djelo. Imajući to u vidu, može se zaključiti da je broj prijavljenih zločina iz mržnje u 2017. na razini 2016. Glede strukture prijavljenih djela, izuzev kaznenog djela javnog poticanja na nasilje i mržnju, koje je prijavljeno sedam puta, najzastupljenija su kaznena djela prijetnje (6) i oštećenja tuđe stvari (4). U skladu s podacima iz prethodnih godina, najviše je zločina motivirano nacionalnim ili etničkim podrijetlom oštećenika (9), pri čemu su četiri djela počinjena prema Romima, tri prema Srbima te dva prema Bošnjacima, a osobe homoseksualne orijentacije bile su metom zločina iz mržnje u pet slučajeva. Od preostalih, kod dva djela MUP je motivacijom naznačio veličanje ustaške ideologije, a za dva mržnju prema osobama druge regionalne pripadnosti, što zahtjeva poseban osvrt, s obzirom da regionalna pripadnost žrtve nije predmetom zaštite koju pružaju kvalifikacije kaznenih djela, kao zločina iz mržnje.

Podatci DORH-a govore o predmetima u različitim fazama postupka prije sudskog, pa su neki u fazi provođenja izvida ili pak dokaznih radnji, dok je u nekima nadležno državno

PREDMETI ZAPRIMLJENI 2017. - MOTIV POČINJENJA (IZVOR: MUP)



⁵ Ovo kazneno djelo nije zločin iz mržnje u smislu čl. 87. st. 21. KZ-a, no podatci o njemu prikupljaju se unutar ove metodologije.

odvjetništvo već donijelo meritornu odluku, bilo da je podignulo optužnicu ili je odbacilo kaznenu prijavu. Slično kao i statistike MUP-a, podatci DORH-a glede motivacije počinjenja te strukture ovih kaznenih djela ukazuju na slične trendove. Nacionalna netrpeljivost daleko je najčešće identificirana kao motiv počinjenja zločina iz mržnje, dok je na drugom mjestu spolna orijentacija. Najbrojnija su kaznena djela prijetnje (13), dok se ostala odnose na kaznena djela protiv života i tijela (pet tjelesnih ili teških tjelesnih ozljeda te jedno sudjelovanje u tučnjavi) ili pak oštećenje tuđe stvari (4). Zabilježeno je i po jedno kazneno djelo dovođenja u opasnost života i imovine općeopasnom radnjom ili sredstvom te nasilničkog ponašanja.

Prema podacima MP-a, sudovi su postupali u ukupno 32 predmeta vezana uz zločine iz mržnje, od čega je 14 preneseno iz prethodnog razdoblja, dok ih je tijekom 2017. zaprimljeno 18 novih, među kojima je najviše kaznenih djela motivirano nacionalnim podrijetlom (12), a zatim spolnom orijentacijom (3), dok je jedno počinjeno zbog političkog ili drugog uvjerenja, a dva iz ostalih razloga. Ukupno je tijekom 2017. riješeno 12 predmeta, a u svima su donesene osuđujuće presude.

Dakle, podatci za 2017. pokazuju da je nacionalna pripadnost žrtve zločina iz mržnje najučestalija motivacija ovih kaznenih djela, a počinitelji najčešće posežu za prijetnjama, oštećenjima imovine i fizičkim napadima.

Iz podataka MUP-a proizlazi da je u dva slučaja netrpeljivost prema osobama druge regionalne pripadnosti bila motivom, dok se u podacima MP-a u nekim slučajevima kao motiv navodi ostalo, dakle ne radi se o nekoj od zakonom propisanih osnova. Ova su kaznena djela bila motivirana primjerice regionalnom pripadnošću, a kod jednog je institut zločina iz mržnje primijenjen zbog toga što je djelo počinjeno prema trudnici. Međutim, čl. 87. st. 21. KZ-a propisuje zatvorenu listu osnova koje mogu biti motivom zločina iz mržnje, stoga bi mogućnost težeg sankcioniranja mržnje prilikom počinjenja kaznenog djela trebala biti ograničena isključivo na osnove koje su ovom odredbom propisane.

Iz podataka za 2017. proizlazi da je nacionalna pripadnost žrtve zločina iz mržnje najučestalija motivacija ovih kaznenih djela, a počinitelji najčešće posežu za prijetnjama, oštećenjima imovine i fizičkim napadima.

Naime, posebna zaštita koju propisivanje zločina iz mržnje pruža u vidu težeg kvalificiranja, odnosno sankcioniranja, ima za svrhu uklanjanje nejednakosti s kojom su određene društvene skupine suočene, a ne zaštitu svih pojedinaca koji su iz bilo kojih razloga posebno ranjivi ili osobito izloženi, poput trudnica ili regionalne pripadnosti. Oni nisu ciljane skupina koju se na ovaj način posebno štiti, što naravno ne znači da im se kaznenim zakonodavstvom ne treba pružiti dodatna zaštita, međutim ne u okviru instituta zločina iz mržnje. Zakonodavac je propisivanjem zatvorene liste karakteristika odredio ciljane skupine na koje su ovakvi zločini uobičajeno usmjereni, a pogrešnom primjenom na druge pojedince ili skupine, ugrožava se svrha koja se željela postići. Stoga ovi podatci pokazuju kako je djelatnike tijela kaznenog progona treba nastaviti educirati o zločinima iz mržnje, s naglaskom na doseg instituta i njegovu pravilnu primjenu.

Prepoznavanje i progon ovih zločina i dalje je problem, a mržnja kao motiv počinjenja nedovoljno se prepoznaje i posljedično neadekvatno ili uopće ne procesuiraju. O tome je bilo riječi i u prethodnim izvješćima, a u 2017. na isto je ukazao ESLJP presudom u predmetu Škorjanec protiv Hrvatske, u

kojem je nadležno državno odvjetništvo propustilo pravilno primijeniti zakon na konkretnu činjeničnu situaciju, zbog čega je izostalo daljnje istraživanje potencijalnog kaznenog djela počinjenog iz mržnje. Naime, radilo se o fizičkom napadu na podnositeljicu zahtjeva, koja je neromskog podrijetla, i njezinog partnera, koji je Rom. Neposredno prije i tijekom napada počinitelji su ih vrijeđali zbog romskog porijekla, a ona je zadobila lake tjelesne ozljede. ESLJP je utvrdio da je RH povrijedila pravo podnositeljice na zabranu mučenja, neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja u vezi sa zabranom diskriminacije (čl. 3. u vezi s čl. 14. EKLJP) budući da nacionalna tijela progona nisu

ESLJP je utvrdio da su hrvatska tijela ograničila istragu zločina iz mržnje na napad na podnositeljičinog partnera, pri čemu su propustila ispitati jesu li napadači i nju percipirali kao Romkinju. Nije istražena ni moguća povezanost između njezine partnerske veze s osobom romskog podrijetla i motivacije napada na nju, budući da metom nasilja iz mržnje mogu biti i osobe koje nemaju određenu karakteristiku, ali su povezane s drugom osobom, koja ju stvarno ili navodno ima.

učinkovito istražila zločin iz mržnje kojeg je bila žrtva, zato što je njezin partner bio Rom.

Štoviše, ESLJP je izričito naveo kako hrvatsko zakonodavstvo raspolaže pravnim mehanizmima koji su omogućavali dovoljan stupanj zaštite podnositeljici, kao i da je temeljem KZ-a dovoljno „da se zločin iz mržnje počini na temelju ili iz rasne mržnje,

bez potrebe da žrtva osobno posjeduje zaštićenu karakteristiku“. Međutim, tijela kaznenog progona ograničila su istragu zločina iz mržnje na napad na podnositeljičinog partnera, pri čemu su propustila ispitati jesu li napadači i podnositeljicu percipirali kao Romkinju. Nije istražena ni moguća povezanost između njezine partnerske veze s osobom romskog podrijetla i motivacije napada na nju, budući da metom nasilja motiviranog mržnjom mogu biti i osobe koje ne posjeduju određenu karakteristiku, ali su povezane s drugom osobom, koja ju stvarno ili navodno posjeduje. Sve navedeno, zajedno s činjenicom da su domaća tijela ustrajala kako je relevantno da sama podnositeljica nije romskog porijekla, dovelo je do manjkave istrage i ocjene činjeničnih okolnosti slučaja.

Dakle, ponekad tijela kaznenog progona cijene pojedine okolnosti na strani žrtve u kontekstu zločina iz mržnje, iako one nisu takve da bi potpadale pod primjenu ovog instituta, dok u drugim slučajevima propuštaju istražiti okolnosti koje su zaista relevantne za ocjenu o postojanju mržnje. To govori o potrebi kontinuirane edukacije policije, državnog odvjetništva i sudaca o europskim i međunarodnim standardima u suzbijanju diskriminacije te zločinima iz mržnje, ali i potrebi stručnih rasprava te bolje suradnje tijela kaznenog progona, akademske zajednice i drugih koji se bave ovim područjem, kako bi se utvrdili pravni standardi zločina iz mržnje te izbjegle presude poput ove, a svi potencijalni zločini istražili i adekvatno procesuirali. U protivnom, stvara se atmosfera bojazni među pripadnicima manjinskih etničkih, nacionalnih, vjerskih i drugih skupina te nepovjerenje u institucije, što uzrokuje niz problema, poput izostanka prijavljivanja incidenata povezanih s mržnjom.

PREPORUKE:

11. Ministarstvu pravosuđa, da izradi odgovarajuće komunikacijske alate usmjerene unaprijeđivanju komunikacije s javnošću;
12. Ministarstvu pravosuđa, da u suradnji sa sudovima unaprijedi sustav objavljivanja pravomoćnih sudskih odluka;

13. Vladi RH i Ministarstvu pravosuđa, da osiguraju dostatna materijalna i financijska sredstava za rad pravosudnih tijela i Pravosudne akademije;
14. Ministarstvu pravosuđa, da ravnomjerno rasporedi sredstva za primarnu i sekundarnu besplatnu pravnu pomoć;
15. Ministarstvu pravosuđa, da natječaj za financiranje projekata pružatelja primarne pravne pomoći objavljuje u zakonskom roku te da ga provodi transparentno i uz jasno definirane kriterije ocjenjivanja;
16. Ministarstvu pravosuđa i Ministarstvu uprave, da usklade podatke iz Registra pružatelja besplatne pravne pomoći s Registrom udruga;
17. Jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, da u proračune uvrste financijska sredstva za pružatelje primarne besplatne pravne pomoći;
18. Ministarstvu uprave, da unaprijedi aplikaciju ureda državne uprave za prikupljanje podataka iz službenih evidencija;
19. Uredima državne uprave, da vode evidenciju o broju i oblicima pružene primarne pravne pomoći;
20. Državnoj školi za javnu upravu, da provodi sustavne specijalizirane edukacije za službenike Ureda državne uprave koji pružaju primarnu pravnu pomoć;
21. Pravosudnoj akademiji, da osigura redovne edukacije sudaca o mirenju i medijacijskim vještinama;
22. Hrvatskoj odvjetničkoj komori, da osigura redovne edukacije za odvjetnike o važnosti i prednostima rješavanja sporova postupcima mirenja;
23. Ministarstvu pravosuđa, da intenzivira započete promotivne aktivnosti usmjerene informiranju građana o mirenju;
24. Povjerenstvu za praćenje i unaprjeđenje sustava podrške žrtvama i svjedocima, da izradi Akcijski plan razvoja podrške žrtvama i svjedocima i predloži ga Vladi RH na usvajanje;
25. Ministarstvu pravosuđa, da na sudovima gdje se poslovi podrške žrtvama i svjedocima obavljaju u okviru zajedničkih službi za potrebe više pravosudnih tijela, odobri zapošljavanje dodatnih službenika, te osnuje odjele na sudovima na kojima ih nema;
26. Državnom odvjetništvu RH, da ustroji odjele za podršku žrtvama ili sklopi sporazume o osnivanju zajedničkih službi s odjelima na županijskim sudovima;
27. Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, Ministarstvu pravosuđa, Pravosudnoj i Policijskoj akademiji, da nastave s edukacijom policije, državnog odvjetništva i sudaca o međunarodnim i europskim standardima u suzbijanju diskriminacije i zločinima iz mržnje, uključujući i pravne standarde istaknute u presudi Škorjanec protiv RH, te da organiziraju stručne skupove na ovu temu;
28. Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, da uskladi Protokol o postupanju u slučajevima zločina iz mržnje sa standardima zajedničke metodologije prijavljivanja i praćenja podataka vezanih uz zločine iz mržnje i javnog poticanja na nasilje i mržnju EU;

3.2. PRAVA NACIONALNIH MANJINA

Posljednjih godina, a posebno nakon pristupanja Hrvatske EU, pojavljuju se poruke netolerancije i mržnje, pa i zahtjevi za ograničavanjem prava nacionalnih manjina. U godini u kojoj je obilježena

Ustavni zakon se i dalje ne provodi u potpunosti, no donošenje Operativnih programa za nacionalne manjine iskorak je ka unaprjeđenju implementacije postojećih te podizanju razine zaštite manjinskih prava.

petnaestogodišnjica donošenja Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, koji propisuje širok spektar prava, i nadalje izostaje njegova potpuna implementacija. Dio propisanih instituta se ne provodi, a za neprovođenje pojedinih nisu propisane sankcije. U nekim područjima, poput kulturne autonomije, postiže se visok stupanj

implementacije, dok je u ostvarivanju prava na proporcionalnu zastupljenost među zaposlenima u javnim tijelima, došlo do nazadovanja. Poteškoće u provedbi i dalje su prisutne u području službene i javne uporabe manjinskog jezika i pisma, u izboru i funkcioniranju manjinskih vijeća i predstavnika te pristupu sredstvima javnog priopćavanja, a pritužbe smo zaprimali i u području odgoja i obrazovanja na jeziku i pismu nacionalnih manjina te zastupljenosti u izvršnim i predstavničkim tijelima JLP(R)S.

Provedba svih propisanih prava velik je izazov za društvo, dijelom i zbog nepovoljne društvene atmosfere i stereotipa prema pojedinim manjinama. Unatoč preporukama Savjetodavnog odbora za provedbu Okvirne konvencije o pravima nacionalnih manjina, o potrebi osude nacionalističke i protumanjinske retorike te promicanja međuetničkog dijaloga, pomirbe i poštivanja različitosti, izostajale su brze i izričite reakcije te kampanje kojima bi se utjecalo na ovakve negativne stavove. Naprotiv, politička mobilizacija proteklih godina dodatno je učvrstila stereotipe, što otežava provođenje pojedinih manjinskih prava. No donošenje Operativnih programa za nacionalne manjine 2017.-2020. pozitivan je iskorak, koji bi trebao doprinijeti unaprjeđenju implementacije postojećih te boljoj zaštiti prava nacionalnih manjina u budućnosti.

Zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u državnoj upravi i pravosuđu

38

„Molim Vas da mi protumačite po kojoj osnovi i zašto nacionalne manjine imaju prednost kod zapošljavanja u državnoj službi (barem na papiru)? Po čemu su one zakinute inače u odnosu (osim tradicionalne predrasude prema Romima koji će ionako teško konkurirati, na žalost, za bilo koji posao, a naročiti ove vrste) na „čistokrvne“ Hrvate, za razliku od pravih invalida koji su svakako u nezavidnom položaju u svakom pogledu ili branitelje (ali ne one lažne, kojih zaista ima previše) koji su sve žrtvovali za ovu državu? ... Nemam namjeru nikoga povrijediti ni omalovažiti bez obzira na nacionalnu pripadnost jer za mene su svi ljudi jednaki, samo ne znam zašto se u svojoj dragoj Domovini nekako osjećam zakinuto jer nisam pripadnik neke cijenjene nacionalne manjine?“

UZPNM-om pripadnicima nacionalnih manjina jamči se zastupljenost u tijelima državne uprave i pravosudnim tijelima, vodeći računa o njihovoj participaciji u ukupnom stanovništvu na razini na kojoj su ustrojena, kao i zastupljenost u tijelima

uprave općina, gradova i županija. U popunjavanju ovih radnih mjesta, prednost pod istim uvjetima imaju pripadnici nacionalnih manjina, no ona se ostvaruje tek ukoliko pripadnik nacionalne manjine koji se pri prijavi na natječaj pozvao na prednost, postigne najbolje rezultate u natječajnom postupku, jer će u praksi prednost ostvariti tek ako je izjednačen s kandidatom koji nije pripadnik nacionalne manjine. Pritom, ukoliko je već postignuta adekvatna zastupljenost u konkretnom tijelu, pravo prednosti neće se primijeniti. Prema mišljenju vijeća nacionalnih manjina i OCD-ova obuhvaćenih GAP analizom projekta ULJPPNM-a „Potpora vijećima nacionalnih manjina na lokalnoj razini“, upravo je zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u upravi i pravosuđu, manjinsko pravo koje se najmanje poštuje.

Udio pripadnika nacionalnih manjina među zaposlenima u ovim javnim tijelima i dalje je znatno niža od njihova udjela u ukupnom stanovništvu RH, koji iznosi 7,67%. Planovi zapošljavanja, donošeni ranijih godina radi postizanja 5,5% zastupljenosti, bili su posve nedjelotvorni. Štoviše, u vremenu za koje su bili doneseni, njihov udio u ukupnom broju zaposlenih dodatno je smanjen, što je među pripadnicima manjina pobudilo sumnje da su takve mjere donošene samo radi stvaranja privida o udovoljavanju zahtjevima za završetak pregovora o članstvu u EU, no bez stvarne ambicije da se zaista i ostvare.

Prema podacima Ministarstva uprave, u tijelima državne uprave i stručnim službama i Uredima Vlade RH na dan 31. prosinca 2017. bilo je zaposleno 1.658 pripadnika nacionalnih manjina, odnosno 3,34% ukupnog broja zaposlenih, a niti u jednom od ministarstava nisu zastupljeni u postotku koji odgovara njihovom udjelu u ukupnom stanovništvu. Među svim zaposlenima je tek osam pripadnika romske nacionalne manjine.

Udio pripadnika nacionalnih manjina među zaposlenima u pravosuđu iznosi 3,92%, s tim da ih je među sucima 3,23%, a među državnim odvjetnicima i njihovim zamjenicima 4,56%.

Usprkos tome što pripadnici nacionalnih manjina prednost pri zapošljavanju u praksi mogu vrlo rijetko realizirati, kao i jasnim podacima o podzastupljenosti u

PODATCI ULJPPNM I MINISTARSTVA UPRAVE O ZAPOSLENIMA U DRŽAVNOJ UPRAVI I STRUČNIM SLUŽBAMA I UREDIMA VLADE RH

Godina	Ukupno zaposlenih	Zaposlenih pripadnika nac. manjina	%
2013.	52.691	1.853	3,51
2014.	50.478	1.762	3,49
2015.	50.375	1.713	3,40
2016.	49.697	1.689	3,40
2017.	49.602	1.658	3,34

PODATCI MINISTARSTVA PRAVOSUĐA O ZAPOSLENIMA U PRAVOSUĐU

		Ukupno zaposlenih	Zaposlenih pripadnika nacionalnih manjina	%
sudovi	dužnosnici	1.797	58	3,23
	službenici, namještenici i vježbenici	6.573	263	4,00
državna odvjetništva	dužnosnici	614	28	4,56
	službenici, namještenici i vježbenici	1.144	48	4,20
UKUPNO		10.128	397	3,92

tijelima u kojima im se ova prednost jamči, ona im najčešće donosi tek stigmatu, jer javnost često percipira kako su privilegirani u odnosu na većinski narod.

Pripadnici nacionalnih manjina prednost pri zapošljavanju mogu ostvariti u užem krugu javnih tijela od hrvatskih branitelja i članova njihovih obitelji, osoba s invaliditetom i civilnih invalida rata, a jedino zbog neuvažavanja prednosti pripadnika nacionalnih manjina, zakonodavac nije propisao prekršajnu odgovornost za poslodavca. Istovremeno, o vrlo ograničenom doseg u ove prednosti često ne znaju njihovi kritičari, ali ni pripadnici nacionalnih manjina, pa čak ni njihovi predstavnici i čelnici manjinskih udruga, što je razvidno iz upita i pritužbi koje nam upućuju. Zbog toga je i dalje potrebno ustrajati na edukacijama službenika koji rade na kadrovskim poslovima te pripadnika nacionalnih manjina i njihovih predstavnika.

U Nacionalnom planu za suzbijanje diskriminacije od 2016. do 2021. prepoznat je problem podzastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u upravi i pravosuđu, no jedina mjera koja se predlaže je tek prikupljanje podataka o njihovom zapošljavanju, radi analize njenog učinka te razmatranja potrebe drugačijih ili dodatnih mjera.

Ravnopravna službena uporaba jezika i pisma pripadnika nacionalnih manjina

Kako razina službene uporabe manjinskih jezika i pisama na lokalnoj razini uvelike ovisi o dijalogu, toleranciji i međusobnom uvažavanju većinskog naroda i nacionalnih manjina koje čine značajni udio u stanovništvu pojedinog područja, tako su i velike razlike u razini provedbe prava predviđenih

Dok su neki manjinski jezici u javnoj uporabi u općinama i gradovima u kojima je udio pripadnika manjina niži od trećine stanovništva, ćirilica i dalje nosi stigmatu zločina i agresije.

Zakonom o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina.

Dok su, primjerice talijanski ili mađarski jezik, u javnoj uporabi i u JLS u kojima je udio njihovih pripadnika znatno niži od trećine stanovništva, srpski jezik i ćirilčno pismo i dalje nosi stigmatu zločina i agresije. Tako rezultati istraživanja „Stavovi i percepcije domaće javnosti o nacionalnim manjinama, izbjeglicama i migrantima“

Centra za istraživanje etničnosti, državljanstva i migracija Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, ukazuju da se kod dijela većinskog naroda, naročito u područjima u većoj mjeri pogođenima ratom, zahtjevi za dvojezičnošću doživljavaju kao provokacija, dok bi pripadnicima srpske manjine dvojezičnost predstavljala simboličko priznanje integracije u hrvatsko društvo.

Iako Ustavni sud još nije odlučio o zahtjevu Odbora za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Hrvatskog sabora iz ožujka 2016. za ocjenom ustavnosti i zakonitosti izmjena Statuta Grada Vukovara, donesenih bez prethodno zatraženog mišljenja i suglasnosti s političkim predstavnicima srpske manjine, uvođenje srpskog jezika i ćirilčnog pisma u javni prostor Vukovara ponajviše će ovisiti o međusobnom uvažavanju. Kako uvođenje dvojezičnosti nije ishodište, nego tek jedan od problema, za njegovo rješavanje nužna je obostrana volja za dijalogom oko svih otvorenih pitanja.

Predstavnici srpske manjine ističu kako njihovi pripadnici nailaze na pritiske, šikaniranja i uvrede zbog ishoda osobnih iskaznica u kojima su podatci napisani i na srpskom jeziku i ćirilici, primjerice od strane policijskih službenika, te da se zbog toga rijetko odlučuju na dvojezične dokumente. Prema

podacima ULJPPNM-a, godišnje se izda oko 3.000 iskaznica na manjinskim jezicima i pismima, od toga velika većina pripadnicima talijanske manjine, dok ih se na srpskom jeziku i ćirilici izda tek stotinjak.

Iako je sukladno Odluci Ustavnog suda U-VIIR-4640/2014 Vlada RH 2015. Hrvatskom saboru uputila prijedlog zakonskih izmjena kojima bi se uspostavio mehanizam za slučajeve u kojima gradovi i općine ne izvršavaju obveze iz Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina, postupak njihovog donošenja je obustavljen, a mehanizam čije je iniciranje naložio USRH i dalje ne postoji.

Kako pri donošenju Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o osobnom imenu iz 2017. nije uvažena preporuka pučke pravobraniteljice iz Izvješća za 2016. da se pripadnicima nacionalnih manjina omogući izbor te upis prezimena u muškom ili ženskom rodu, ovisno o spolu djeteta, ponavljamo da je pravo pripadnika nacionalnih manjina koristiti se imenom i prezimenom na manjinskom jeziku koje im treba biti službeno priznato. Kako ne bi morali naknadno koristiti institut promjene osobnog imena, kojim bi prezime prilagodili spolu, potrebno im je omogućiti izbor i upis prezimena djeteta u muškom ili u ženskom rodu već pri upisu u maticu rođenih. Pri donošenju novog Obiteljskog zakona, pripadnicima nacionalnih manjina i njihovim budućim supružnicima to je potrebno omogućiti i pri sklapanju braka. Time bi se uvažila specifičnost srednjoeuropskog prostora i brojnost manjina u čijoj je tradiciji korištenje prezimena ovisno o spolu, na adekvatniji način uredilo bi se pravo korištenja prezimena i imena na manjinskom jeziku te da im ono bude službeno priznato, što predviđa Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina.

Vijeća i predstavnici nacionalnih manjina

Još uvijek nije uvažena preporuka iz posljednja tri izvješća da se predstavnicima nacionalnih manjina dodijeli status neprofitne pravne osobe, čime bi se onemogućilo provođenje ovrhe na njihovim osobnim računima.

Kako je preporuka o potrebi uređivanja manjinskih izbora posebnim zakonom, što predviđa i Zakon o lokalnim izborima, uvrštena u Operativne programe za nacionalne manjine te bi trebala biti provedena u IV. kvartalu 2018., održavanjem ovih izbora zajedno s lokalnima povećala bi se informiranost građana, broj izbornih mjesta i izlaznost birača, a time i legitimitet vijeća i predstavnika, kako prema manjinskim biračima, tako i prema jedinicama samouprave.

Praksa je pokazala i kako treba razmotriti je li uopće potrebno birati manjinska vijeća u općinama i gradovima u kojima pripadnici pojedine manjine čine većinu stanovništva, budući da na temelju općeg biračkog prava u predstavničkim tijelima već ostvaruju adekvatnu zastupljenost. Pored toga, potrebno je razmotriti i je li za ostvarenje uloge vijeća nacionalnih manjina zaista potreban broj članova propisan UZPNM-om, u općini 10, gradu 15, a županiji čak 25, ili ona mogu ispunjavati svoju ulogu i s manjim brojem vijećnika, što bi olakšalo njihovo funkcioniranje i smanjilo troškove.

Manjinske izbore potrebno je održavati zajedno s lokalnima, razmotriti je li uopće potrebno birati manjinska vijeća u JLS u kojima pripadnici pojedine manjine čine većinu stanovništva, kao i je li za ostvarenje uloge vijeća zaista potreban trenutno propisan broj članova.

Dio lokalnih i županijskih vlasti manjinska vijeća i predstavnike i dalje samo formalno prihvaćaju, no ponekad nedostaje i njihovo proaktivno djelovanje. Iako se sredstva za njihov rad osiguravaju iz proračuna jedinica samouprave, velike su razlike u visini potpora koja im one dodjeljuju, a UZPNM-om je propušteno normirati odgovornost i sankcije za one koje svoje obveze ne izvršavaju. Tako smo zabilježili da je jedinica lokalne samouprave članovima manjinskih vijeća izabranima 2015. isplatila sredstva za trošak izborne promidžbe tek u 2017., nakon više naših upita. No, iako financiranje vijeća i predstavnika u najvećoj mjeri ovisi o kapacitetima i/ili dobroj volji lokalnih ili regionalnih vlasti, te ona koja imaju bolje materijalne uvjete za rad, kao primjerice u Zagrebu, u značajnijoj mjeri ispunjavaju svoju svrhu, uspješnost suradnje te rezultati počivaju i na partnerskom odnosu i uzajamnom uvažavanju, ali i jednostavnoj i brznoj komunikaciji s vlastima. Suradnji s JLP(R)S u znatnoj mjeri mogu doprinijeti koordinacije, kao jedinstvena tijela koja predstavljaju sve nacionalne manjine općine, grada ili županije.

S obzirom da je GAP analiza pokazala kako dio vijeća i predstavnika, pogotovo općinske razine, i dalje nedovoljno poznaju manjinsku legislativu, vlastite administrativne obveze i metodologiju izvještavanja o načinima korištenja sredstava iz proračuna, kao i da lokalni dužnosnici nedovoljno poznaju ili ignoriraju manjinsko zakonodavstvo, potrebno je nastaviti s edukacijama ovih dionika te osnažiti mehanizme nadzora nad provedbom UZPNM-a.

Pristup sredstvima javnog priopćavanja

Savjet za nacionalne manjine nezadovoljan je kvalitetom i kvantitetom programa namijenjenog pripadnicima nacionalnih manjina te načinom izvještavanja o njihovoj ulozi u društvu. Dok javni radijski program uglavnom ispunjava programske obveze, televizijski je još daleko od realizacije programa na jezicima nacionalnih manjina. Iako je emisija Prizma iznimno profesionalna i edukativna te je vraćena u nekadašnji povoljniji termin prikazivanja, manjinski sadržaji uglavnom su getoizirani u tek dvije tjedne emisije te su vrlo slabo zastupljeni u emisijama općeg programa. I dalje je prisutan problem izostanka edukacije novinara o manjinskim pitanjima te je potrebno upotpuniti novinarski kadar koji bi se bavio isključivo ovom tematikom.

42

Osim toga, Savjet navodi kako je u emisijama informativnog programa prozivan način raspodjele proračunskih sredstava manjinskim udrugama, bez poziva predstavnicima Savjeta za očitovanjem, čime su gledatelji bili lišeni nepristrane i sveobuhvatne informacije koja bi im pomogla u formiranju vlastitih stavova. Nakon najizraženijih napada, uperenih protiv tjednika Novosti, javnost nije na primjeren način senzibilizirana o negativnim utjecajima govora mržnje, niti informirana da i pripadnici nacionalnih manjina, kao porezni obveznici, također priskrbljuju proračunska sredstva koja im se dodjeljuju te kako je pravo na slobodno, otvoreno i kritičko novinarstvo vrijednost demokratskog društva, o čemu pišemo i u poglavlju o izražavanju u javnom prostoru. To je potvrdio i odbačaj kaznene prijave protiv ovog tjednika zbog navodnog počinjenja kaznenog djela povrede ugleda RH, s obzirom da satirični izričaj predstavlja oblik slobode izražavanja.

Odgoj i obrazovanje pripadnika nacionalnih manjina

„Magistra sam edukacije hrvatskoga jezika i književnosti. Rusinka sam i rusinski mi je materinski jezik, a školske 2011./2012. prihvatila sam se posla učiteljice rusinskog jezika i kulture. S odličnim uspjehom položila sam ispit iz rusinskog jezika na Katedri za rusinski jezik i književnost Filozofskog fakulteta u Novom Sadu, a iste godine upisujem doktorat iz rusinskog jezika, koji je još u tijeku. No već šest godina radim na određeno vrijeme i tome se ne nazire kraj, jer se u natječaju za učitelja rusinskog jezika i kulture redovito traži struka za zanimanje za koje se nema gdje školovati, ne samo u RH, nego i u svijetu. Ravnatelj škole još je 2012. poslao službeni upit tadašnjem Ministarstvu znanosti, obrazovanja i sporta. Odgovor nikada nije stigao. Onda sam u listopadu 2016. poslala dopis Ministarstvu, a odgovor je stigao tek po molbi Ureda predsjednice, no uvrijedio me jer Ministarstvo već šest godina zna moju situaciju i nisu se pomakli s mrtve točke. Jedini sam kandidat koji se proteklih šest godina javlja na natječaj. Ja sam ta koja se brine za budućnost rusinske nacionalne manjine, za budućnost manjine koja nema svoju državu. Brinem se da se rusinski jezik i kultura očuvaju od zaborava tako što svoje znanje i tradiciju svojega naroda prenosim generacijama djece koje dolaze i rado se upisuju na moju nastavu.“

Odgoj i obrazovanje na manjinskom

jeziku i pismu ključan je dio njegovanja manjinskog identiteta te očuvanja etničke i multikulture raznolikosti RH, za što je, osim kvalitetnih obrazovnih programa nužno osigurati i nastavnički kadar, što može biti posebno izazovno kod malobrojnih manjina.

Višegodišnja neaktivnost Ministarstva znanosti i obrazovanja kako bi se uredio status učiteljice, za koju smatraju kako je na temelju važećih propisa upitno je li osposobljena za izvođenje nastave rusinskog jezika i kulture, ilustrira kako je nužno bolje skrbiti o manjinskom obrazovanju i težiti njegovom unapređenju. Kako bi se razriješila ova situacija i preveniralo slične, nužno je da MZO što prije donese novi Pravilnik o vrsti obrazovanja učitelja i stručnih suradnika u osnovnoj školi, prilagođen stvarnim mogućnostima obrazovanja nastavnika manjinskih jezika i kulture.

Zbog problema s registriranjem škola kao ustanova s nastavom na srpskom jeziku i pismu, obratilo nam se Vijeće srpske nacionalne manjine Vukovarsko-srijemske županije, ističući kako su kao ustanove s nastavom na manjinskom jeziku i pismu registrirane škole drugih nacionalnih manjina, no da se to od reintegracije onemogućava srpskoj. Nakon što je Županija kao osnivač najprije uskraćivala dati prethodnu suglasnost na statute kojima bi se škole u mjestima s većinskim srpskim stanovništvom odredile kao ustanove s nastavom na srpskom jeziku i pismu, posljednje tri godine odbija uvažiti i zahtjeve općina na čijem se području ove škole nalaze, za prijenosom osnivačkih prava. Iako je Zakonom o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi (ZOOOSŠ) propisano da je županija po zahtjevu općine ili grada dužna prenijeti osnivačko pravo, ukoliko se radi o školi u kojoj se nastava izvodi na jeziku i pismu nacionalne manjine i koja se nalazi na području JLS u kojoj je utvrđena ravnopravna službena uporaba manjinskog jezika i pisma, VSŽ to odbija, smatrajući da se ne radi o školama s nastavom na manjinskom jeziku i pismu, jer tako nisu registrirane u sudskom registru, no ipak bi to bila spremna učiniti ukoliko MZO utvrdi da se sporna zakonska odredba odnosi i na ove škole. Unatoč tome što upravo MZO, prema Operativnom programu za nacionalne manjine, treba

pokrenuti mjere za provođenje sporne odredbe ZOOOSŠ-a, ono navodi kako vjerodostojno tumačenje zakona može dati jedino Hrvatski sabor, odbijajući pritom iznijeti svoje tumačenje. Pri tome je Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Hrvatskog sabora još u travnju 2016. zauzeo stav da je neprihvatljivo tumačenje po kojemu bi se radilo samo o školama koje su već registrirane kao manjinske te kako je Vlada RH obvezna osigurati provođenje ZOOOSŠ, s obzirom da nije propisano sankcioniranje zbog nedonošenja odluke o prijenosu osnivačkih prava.

Zastupljenost u predstavničkim tijelima JLP(R)S te Hrvatskom saboru

„Srbi, opet, eto ispada nemaju pravo na zamjenika župana Zadarske županije ni na 3 člana Skupštine županije – to što udio birača srpske nacionalnosti iznosi 8% ukupnog biračkog tijela to je što..? Neki podatak koji je tek statistički-dosadno informativne prirode. Slično je i s članom Gradskog vijeća Grada Zadra gdje je udio Srba u biračkom tijelu oko 4,36%.. S kojom intencijom je donijeta odredba čl. 20. st. 7. UZPNM prema kojoj se pravo na zastupljenost u predstavničkim i izvršnim tijelima temelji na službenim rezultatima popisa stanovništva, a da se ti rezultati korigiraju prema posljednjem potvrđenom popisu birača pred izbore? Nije li takva odredba ugrađena radi prilagodbe stvarnom stanju jer od popisa do popisa prođe cijela dekada?“

Prije posljednjih lokalnih izbora broj manjinskih zastupnika nije određen sukladno posljednjim promjenama u popisu birača, kako je to propisano UZPNM-om, već posljednjem popisu stanovništva, kako je to propisano Zakonom o lokalnim izborima, zbog stava MU da je Zakon o lokalnim izborima *lex specialis* i *lex posteriori* u odnosu na UZPNM te da korekcija broja pripadnika nacionalnih manjina propisana UZPNM-om nije provediva zbog zakonskih izmjena kojima je uređena evidencija popisa birača. S obzirom da je zastupljenost pripadnika srpske manjine u ukupnom stanovništvu Zadarske županije znatno porasla od popisa stanovništva 2011., ovakav stav rezultirao je njihovom manjom zastupljenošću u županijskim tijelima.

Iako Ustavni sud otklanja nadležnost ocjenjivati sukladnost jednog zakona u odnosu na drugi te da među pravnim stručnjacima postoje različita mišljenja o hijerarhijskom odnosu ovih dvaju organskih zakona, od toga kako je UZPNM *lex superior* u odnosu na Zakon o lokalnim izborima, do toga da se radi o dva propisa istoga ranga koji na različit način uređuju istu materiju, očito je da je pri donošenju Zakona o lokalnim izborima zanemaren UZPNM, koji bi trebao biti ishodište u propisivanju svih prava nacionalnih manjina. Dodatno, zakonskim izmjenama kojima je uređena evidencija popisa birača, zbog kojih je u praksi neprovedivo utvrđivanje broja birača nacionalne manjine, prekršen je UZPNM, iako one nikako ne mogu biti osnova za njegovu derogaciju.

Štoviše, i izračun broja članova predstavničkog tijela iz reda pripadnika pojedine nacionalne manjine, koji se vrši tako da se udio nacionalne manjine u ukupnom stanovništvu jedinice pomnoži s brojem članova predstavničkog tijela, a dobiveni broj zaokruži na cijeli broj bez decimalnog ostatka, dovodi, primjerice, do situacije da rezultat od 1,965 daje pravo na samo jednog zastupnika. Dobiveni rezultat trebao bi se zaokruživati sukladno matematičkim pravilima, kako i kod drugih vrsta izbora.

Posljednjih se godina u domaćem političkom diskursu sve češće kritizira model prema kojem pripadnici nacionalnih manjina imaju osiguranih osam zastupnika u Hrvatskom saboru, a 2017. je najavljeno i prikupljanje potpisa za referendum kojemu je namjera ukinuti ili izmijeniti sadašnji način izbora manjinskih zastupnika. Iako važeće norme izričito ne navode o kojim se temama može odlučivati na referendumu, ljudska prava, koja nesumnjivo uključuju i prava nacionalnih manjina, trebala bi biti izuzeta od ove vrste odlučivanja. Izbor manjinskih zastupnika reguliran je organskim zakonima (UZPNM-om i Zakonom o izborima zastupnika u Hrvatski sabor) pa bi njihovo derogiranje referendumom, za čije je iniciranje dovoljno prikupiti potpise 10% birača, a za usvajanje tek natpolovičnu većinu glasova neovisno o izlaznosti, predstavljalo izigravanje Ustava, koji određuje RH kao zajednicu slobodnih i ravnopravnih građana, pripadnika hrvatskog naroda i nacionalnih manjina.

Propise o referendumu potrebno je urediti, a prava nacionalnih manjina, kao dio ljudskih prava, izuzeti od ove vrste odlučivanja.

Propise o referendumu nužno je detaljno urediti, između ostalog i u pogledu pitanja koja mogu biti predmet referenduma, dok u vezi izbora manjinskih zastupnika u Hrvatski sabor, ponavljamo preporuku kako je potrebno razmotriti prijedlog uvođenja posebnog manjinskog izbornog listića, koji bi sadržavao i opću i posebnu listu. To bi pripadnicima manjina omogućilo da samostalno koriste pravo koje im pruža izborni zakon, bez opredjeljivanja pred prisutnima na biračkom mjestu hoće li glasovati u općoj ili u posebnoj izbornoj jedinici, što ih je u brojnim sredinama dovodilo u neugodan položaj te narušavalo tajnost njihovog biračkog prava.

Sloboda izražavanja manjinske pripadnosti

Iako je stav MU kako se podatak o nacionalnosti upisan prilikom temeljnog upisa u maticu rođenih ne može mijenjati, smatramo da Zakon o državnim maticama omogućava izmjenu ovog podatka. U njemu je, osim što su taksativno navedeni upisi i bilješke koji se u matici rođenih mogu mijenjati, navedene „i druge promjene podataka koje se upisuju u državnu maticu rođenih“, dakle i podatak o nacionalnosti upisan prilikom temeljnog upisa. Promjena podatka o nacionalnosti mora biti moguća, jer je pripadnost određenoj naciji subjektivan osjećaj pojedinca, izvatici iz državnih matica u praksi predstavljaju jedan od načina dokazivanja nacionalne pripadnosti, a posljedično i na mogućnost ostvarivanja pojedinih prava.

Zaključno, iako nacionalne manjine imaju normativno uređen velik spektar prava, neka se nisu uopće ili su se teško primjenjivala, a otpori su bili najizraženiji na lokalnim razinama. Iako je, s obzirom na postupak donošenja Ustavnog zakona, teško očekivati njegovu promjenu, bilo bi mudro stvoriti političku koheziju kako bi se otklonile uočene nedorečenosti. Odgovornost je političara na svim razinama da rješavanju otvorena pitanja, posebno imajući u vidu da je odnos većine prema manjini jedno od najvažnijih mjerila demokratičnosti društva.

PREPORUKE:

29. Vladi RH, da brzo i nedvosmisleno reagira na pojave nacionalističke i protumanjinske retorike te promiče međuetnički dijalog, pomirbu i poštivanje različitosti;

30. ULJPPNM-u, da službenike koji rade na kadrovskim poslovima te pripadnike manjina i njihove predstavnike nastavi educirati o pravu prednosti pri zapošljavanju prema UZPNM;
31. Vladi RH i Ministarstvu uprave, da izrade i upute u parlamentarnu proceduru prijedlog izmjena Zakona o službenoj uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina, kojima bi se osiguralo ostvarenje prava na službenu i javnu uporabu manjinskog jezika i pisma u slučajevima kada jedinice lokalne samouprave ne izvršavaju svoje obveze;
32. Ministarstvu za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku i Ministarstvu uprave, da izrade prijedlog potrebnih zakonskih izmjena kojima bi se pripadnicima nacionalnih manjina i njihovim supružnicima omogućio izbor i upis prezimena u muškom ili u ženskom rodu pri upisu u matice rođenih i vjenčanih;
33. Ministarstvu uprave i Ministarstvu financija, da izrade prijedlog zakonskih izmjena kojima bi se predstavnicima nacionalnih manjina dodijelio status neprofitne pravne osobe i poseban OIB;
34. Ministarstvu uprave, da izradi prijedlog posebnog zakona o izborima za članove vijeća i predstavnike nacionalnih manjina, kako je to predviđeno Zakonom o lokalnim izborima, koji bi se održavali istovremeno s lokalnim izborima;
35. Ministarstvu uprave i Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, da izrade nacrt potrebnih zakonskih izmjena kojima bi se osnažili mehanizmi nadzora nad provedbom UZPNM-a od strane JLP(R)S u te uredila potpora vijećima i predstavnicima u jedinicama koje nemaju dovoljno vlastitih financijskih, tehničkih i/ili kadrovskih kapaciteta;
36. HRT-u, da redovito educira urednike i novinare o manjinskoj tematici, upotpuni broj novinara koji se bave isključivo manjinskim pitanjima te poveća udio manjinskih tema u općem programu;
37. Ministarstvu znanosti i obrazovanja, da hitno donese novi Pravilnik o vrsti obrazovanja učitelja i stručnih suradnika u osnovnoj školi, prilagođen stvarnim mogućnostima obrazovanja nastavnika manjinskih jezika i kulture;
38. Ministarstvu znanosti i obrazovanja, da se očituje je li prema Zakonu o odgoju i obrazovanju, Vukovarsko-srijemska županija dužna prenijeti osnivačka prava na školama, općinama koje to zahtijevaju;
39. Vladi RH i Ministarstvu uprave, da iniciraju izmjene propisa o referendumu te od ove vrste odlučivanja izuzmu pitanja ljudskih prava, uključujući i prava nacionalnih manjina;
40. Državnom izbornom povjerenstvu, da razmotri prijedlog da se pri izborima zastupnika u Hrvatski sabor pripadnicima nacionalnih manjina omogući glasovanje na izbornom listiću na kojemu bi bila i opća lista izborne jedinice i manjinska lista;
41. Ministarstvu uprave, da izradi prijedlog potrebnih zakonskih izmjena kojima bi se uskladile odredbe UZPNM-a i Zakona o lokalnim izborima, kojima se određuje broj pripadnika nacionalne manjine mjerodavan za utvrđivanje njihove zastupljenosti u predstavničkim tijelima;
42. Ministarstvu uprave, da izradi prijedlog potrebnih zakonskih izmjena Zakona o lokalnim izborima o izračunu broja članova predstavničkog tijela iz reda pripadnika pojedine nacionalne manjine, tako da se zaokruživanje decimalnih brojeva vrši sukladno matematičkim pravilima, kao i kod drugih vrsta izbora;
43. Ministarstvu uprave i uredima državne uprave, da omogućavaju izmjene upisanih podataka o nacionalnosti u matici rođenih;

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

Rasa, etnička pripadnost ili boja kože te nacionalno podrijetlo najčešća je diskriminacijska osnova u pritužbama koje smo zaprimili tijekom 2017. Osobama koje su izložene diskriminaciji zbog neke od ovih osobina uglavnom se osporava pravo da ravnopravno sudjeluju u nekom obliku društvenog života, primjerice u zapošljavanju ili pristupu uslugama. Tome su često uzrok predrasude i stereotipi, zbog kojih se nekome unaprijed neopravdano pripisuju sva ona nepoželjna svojstva koja se pridaju cijeloj skupini.

Prema podacima iz već spomenutog istraživanja pučke pravobraniteljice o prisutnosti predrasuda i stereotipa, provedenog krajem 2016., stupanje u brak s

osobom, primjerice, srpske nacionalnosti ili druge boje kože i dalje je neprihvatljivo za otprilike petinu građana RH. Nešto više od četvrtine smatra da bi Romi koji rade u uslužnim djelatnostima odbili mnogo klijenata, a oko trećine kako ne bi trebalo zapošljavati azilante.

Kako bi se umanjili ovakvi isključivi stavovi, koji mogu dovesti do diskriminacije, osim obrazovanja o zajedničkim vrijednostima i uvažavanju različitosti, važno je različitost iskusiti u svakodnevnom životu. Primjerice, istraživanje o stavovima učenika osnovnih škola u Varaždinu pokazalo je da u školi koju zajedno polaze romski i hrvatski učenici 57,4% učenika želi dijete romskog podrijetla za prijatelja, dok u školi koju ne polaze Romi, prijatelje romskog podrijetla želi samo 17,3% učenika. Stoga smo tijekom 2017. pokrenuli sveobuhvatnu medijsku kampanju „Razlike nisu prepreke. Za društvo bez diskriminacije“, kojom želimo poslati jasnu poruku kako rasno ili etničko podrijetlo, ali ni druge karakteristike zbog kojih se nekoga doživljava 'različitim', ne smiju biti prepreka ostvarivanju prava i jednakom sudjelovanju u društvu.

Istraživanje o stavovima učenika osnovnih škola u Varaždinu pokazalo je da u školi koju zajedno polaze romski i hrvatski učenici 57,4% učenika želi dijete romskog podrijetla za prijatelja, dok u školi koju ne polaze Romi, prijatelje romskog podrijetla želi samo 17,3% učenika.

Pripadnici srpske nacionalne manjine

47

„Najviše je isključena srpska nacionalna manjina, i to je definitivno, to zna svako dijete, možda na ulici možete pitati poslije. To je vidljivo od običnih natpisa da ne govorimo na nivou države... Moraš se maltene krit ako si srpska nacionalna manjina. Znači ne mogu reć da je to svudi, da je to ono... ali je to učestalo i to je nažalost, ono... mislim da Srbi u Hrvatskoj su, nažalost, građani drugog reda.“

Izvor: Stavovi i percepcije domaće javnosti o nacionalnim manjinama, izbjeglicama i migrantima, Izvješće u okviru projekta Racism and Xenophobia: For Refugee and Ethnic Equality, IPA RAX FREE 20121

U odnosu na pripadnike srpske nacionalne manjine i dalje je, nažalost, prisutan veći stupanj socijalne distance i predrasuda, pa i mržnje. Učestalo ih se

kolektivno izjednačuje s agresorima odgovornim za rat u Hrvatskoj te su izloženi vrijeđanju, javnim prozivkama zbog priznatih manjinskih prava ili pozivima na nasilje, pa čak i napadima, koji izazivaju najviše zabrinutosti. Prema podacima SNV-a, porastao je broj incidenata u kojima je prisutno vrijeđanje i prijetnje upućene Srbima i srpskim institucijama u RH. Nakon više godina unaprjeđenja odnosa između srpske manjine i većinskog naroda, primjetno je pogoršanje odnosa, javnih prijetnji i incidenata, a više pojedinosti o kaznenim i drugim aspektima ovih napada donosimo u poglavlju o zločinima iz mržnje. Osobito zabrinjava primjer iz kolovoza 2017., kada su u jeku požarne sezone dvije ženske osobe u 20-im godinama osumnjičene za namjerno podmetanje požara kod mjesta naseljenog pretežno Srbima, na što ih je motivirala „izrazita revoltiranost prema Srbima“ zbog paljenja hrvatskih kuća tijekom Domovinskog rata. I UNHCR izražava zabrinutost zbog povećane netrpeljivosti prema pripadnicima srpske manjine tijekom 2016. i 2017., ukazujući na neprijateljsko raspoloženje primjetno u govoru mržnje, medijima i javnoj uporabi fašističkih simbola, ističući postavljanje spomen ploče s fašističkim natpisom „Za dom spremni“ u blizini Spomen područja Jasenovac i spaljivanje manjinskog tjednika „Novosti“.

Na izloženost pripadnika srpske nacionalne manjine diskriminaciji, osim neprijateljskog raspoloženja i pojedinačnih pritužbi pučkoj pravobraniteljici, na diskriminaciju temeljem nacionalne pripadnosti pri isplati i izračunu mirovine te pri postupanju policije, sudskih i upravnih tijela, ukazuju i OCD-i. Naime, MUP donosi odluke o odjavi prebivališta hrvatskih državljana srpskog nacionalnog podrijetla jer određeni dio godine borave izvan RH, iako to ne predstavlja opravdan razlog za odjavu prebivališta, tim više što dio njih još uvijek čeka stambeno zbrinjavanje ili obnovu u ratu oštećenog objekta. Prema dostupnim podacima, od donošenja Zakona o prebivalištu 2012. do travnja 2017. u RH je iz popisa birača, a time i evidencije prebivališta, izbrisano ukupno 269.516 državljana, od čega 152.974 Hrvata, 61.624 osoba nepoznate nacionalnosti, 40.103 Srba, 3.638 Bošnjaka, 2.236 Albanaca i 1.492 Roma. U korelaciji s popisom stanovništva iz 2011., iz evidencije prebivališta objavljeno je 3,95% Hrvata i 21,5% Srba. Više o odjavama prebivališta po službenoj dužnosti pišemo u poglavlju o statusnim pravima, no podatci o nesrazmjeru objavljenih građana, ovisno o nacionalnoj pripadnosti, izazivaju zabrinutost.

Udruge građana, čelnici nekih JLS te predstavnici i sami pripadnici srpske nacionalne manjine već niz godina ističu probleme s opskrbbom električnom energijom i vodom na područjima pretežito nastanjenim Srbima povratnicima, osobito u udaljenijim, ruralnim i nerazvijenim krajevima, o čemu smo u više navrata izvještavali te donosili preporuke. Dostupni podatci pokazuju kako električnu energiju treba (ponovno) spojiti u 126 sela i zaseoka te da ju još uvijek nema preko 500 povratničkih domaćinstava, iako su ju imala prije rata.

Iz pritužbi pristiglih tijekom 2017. te obilazaka pojedinih naselja s pretežno srpskim stanovništvom razvidno je da među njima postoji dojam o namjernoj zapostavljenosti njihovih sela od strane lokalnih vlasti, budući da su uglavnom slabo naseljena. Stoga pozdravljamo donošenje Operativnih programa za nacionalne manjine 2017.-2020., koji predviđaju evaluaciju dosadašnje učinkovitosti zakonskih i provedbenih mehanizama za integraciju srpske nacionalne manjine u hrvatsko društvo, razvijenih nakon Domovinskog rata i mirne reintegracije hrvatskog Podunavlja te izradu novih i suvremenih projekata za integraciju, posebice mladih naraštaja.

Pripadnici romske nacionalne manjine

Očekivani životni vijek Roma je vrlo nizak – dok je udio starijih od 65 godina u većinskoj populaciji 16,8%, samo 1,4 % Roma u RH je starije od 65 godina. Tome svakako pridonosi i njihovo materijalno siromaštvo, budući da ih 40% nema dovoljno sredstava za nabavku kvalitetne hrane, primjerice mesa, i plaćanje režija, što svakako ozbiljno ugrožava njihovo zdravlje.

Iako se posjedovanje automobila može činiti kao nepotreban luksuz ili rastrošnost, za većinu romskih obitelji to je životna potreba, budući da su romska naselja većinom izdvojena i često prometno izolirana, što pridonosi daljnjem produbljivanju siromaštva i socijalne distance. Pučka pravobraniteljica od 2015. u izvješćima Hrvatskom saboru preporučuje MDOMSP-u izmjene potencijalno diskriminatornih odredbi Zakona o socijalnoj skrbi, koje priječe korisnike naknada iz sustava socijalne skrbi da imaju vlastito, odnosno koriste tuđe vozilo, izuzev ako su prometno izolirani, budući da znatno otežavaju položaj najsiromašnijih skupina stanovništva, osobito obitelji s više djece, što je bitna značajka romskih obitelji. Osim toga, u više navrata su policijski službenici zaustavljali isključivo Rome, vozače motornih vozila i dostavljali podatke o tome nadležnim CZSS, koji su im zbog posjedovanja vozila ukidali naknade iz socijalne skrbi, ostavljajući nerijetko cijele obitelji bez ikakvog prihoda, čime su negativni učinci ovih odredbi dodatno pojačani. Pri tome su kriteriji utvrđivanja prometne izoliranosti nejasni i nejednaki u različitim dijelovima zemlje te dolazi do nejednakog postupanja povezanog s etnicitetom i nacionalnim podrijetlom korisnika socijalnih naknada.

Samo 1,4 % Roma u RH je starije od 65 godina, a 40% Roma nema dovoljno sredstava za nabavku kvalitetne hrane, primjerice mesa, i plaćanje

Iako je Vlada RH u mišljenju na Izvješće pučke pravobraniteljice za 2015. navela da će spomenute preporuke razmotriti prilikom slijedećih izmjena ZSS-a, i unatoč tome što smo ih i predložili tijekom javne rasprave o Prijedlogu Zakona o izmjenama i dopunama ZSS-a, one ipak nisu uključene. Pojašnjenje MDOMSP-a da se planira sveobuhvatna izmjena ZSS-a, prilikom koje će se razmotriti svi relevantni prijedlozi o povoljnijim i cjelovitijim zakonskim rješenjima, nije dovoljno jamstvo da će ovaj problem biti riješen u razumnom roku.

Temeljni dokument za poboljšanje položaja Roma u RH je Nacionalna strategija za uključivanje Roma od 2013. do 2020. i Akcijski plan za njeno provođenje, koji je istekao krajem 2015., a novi nije donijet. Povjerenstvo za praćenje provedbe Nacionalne strategije nije djelovalo od jeseni 2015. do studenog 2017. Iako prema dostupnim informacijama sva tijela redovito provode mjere i aktivnosti kojima je cilj poboljšanje položaja pripadnika romske nacionalne manjine, poteškoće su i dalje uglavnom iste: segregacija u obrazovanju, nedovoljno učenika u četverogodišnjim srednjim školama koje omogućuju malom broju učenika nastavak obrazovanja i posljedično mali broj studenata, malen napredak u zapošljavanju, nedostupnost podataka na području zdravlja te brojne poteškoće u stanovanju.

Obzirom na to, ohrabruje novi Prijedlog Akcijskog plana provedbe Strategije obrazovanja, znanosti i tehnologije od 2018. do 2020., koji obuhvaća pet mjera unutar cilja osiguravanja podrške djeci i učenicima romske nacionalne manjine, s rokom primjene u 2018. i 2019., a predviđa i uvođenje kurikuluma za nastavu romskog jezika i kulture u školskoj 2019./2020.

„2015. sam upisala prekvalifikaciju u strukovnom učilištu za smjer bolničarka. Na dan upisa sam dobila informaciju da se obratim romskom vijeću da kontaktiraju Vladu zbog omogućavanja dodjele sredstava za plaćanje škole. Škola je poslala dopis Uredu Vlade, koji je odgovorio kako budem završavala školske godine da Ured bude obaviješten te kad završim da će škola biti plaćena. Sve do danas (13.10.2017.) ništa nije riješeno, škola je poslala moj predmet na ovrhu, naravno jer ništa nije plaćeno... Ovo je kraj mog natezanja s njima, ja stvarno više ne mogu izdržati psihički ni fizički.“

Tijekom 2017. nisu podmirivani troškovi školovanja/prekvalifikacije pripadnika romske nacionalne manjine, jer Povjerenstvo koje donosi suglasnosti za raspodjelu financijske pomoći od rujna 2015. nije održavalo sjednice. Radi toga, obrazovne su ustanove za podmirivanje troškova prekvalifikacije teretile polaznike, proizvedeći zamjetan odvrćajući učinak. Zatim, MZO stipendira romske učenike s 500,00 kn, dok 300,00 kn primaju Romi učenici ponavljači, ukoliko su promijenili program. Međutim, ukoliko ne promijene program, gube stipendiju u potpunosti, što mnogi ne znaju. Kako su mnogim učenicima romskog podrijetla stipendije nužne, zbog njihovog gubitka uglavnom su odustajali od daljnjeg školovanja, vraćajući se u začarani krug neobrazovanosti, nezaposlenosti i siromaštva. Osim nedostupnih informacija o mogućnosti zadržavanja barem dijela stipendije za ponavljače, nejasno je i zbog čega promjena programa osigurava daljnje primanje stipendija, a ostanak u istom programu, čiji kurikulum je učenik već pratio, to ne omogućava.

Koliko je teško poboljšati i unaprijediti kvalitetu života, pokazuje i primjer romskih obitelji iz Broda na Kupi, čije smo uvjete života prikazali u prošlogodišnjem Izvješću. Naime, unatoč našim preporukama, njihova se situacija nije poboljšala. Iako su Delnice u travnju donijele Akcijski plan za provedbu Nacionalne strategije za uključivanje Roma od 2017. do 2020., što ukazuje da postoji volja za unaprjeđenje njihovog položaja, ne znamo jesu li preporuke i proveli. Prema nama dostupnim informacijama, Grad nije poduzeo kratkoročne mjere poput osiguravanja dovoljnog broja kontejnera te dostupnosti pitke vode i struje. Što se tiče dugoročnih mjera osiguravanja adekvatnog stanovanja, jedna je obitelj početkom 2018. svoje kontejnere preselila na zemljište gdje postoji mogućnost priključivanja na vodu i struju, no do sada nisu priključeni, a nekoliko obitelji još živi na lokacijama gdje nema pitke vode.

Stanovanje Roma izaziva kontroverze i otpore već u fazi planiranja. Pojedini Romi ne žele novi „geto“, a starosjedioci ne žele „romski geto“ u svojem kvartu.

Osim ovih primjera, stanovanje Roma izaziva kontroverze i otpore već u fazi planiranja. Naime, tijekom 2017. u javnosti se pojavila informacija o planu

Grada Zagreba za preseljenje nekoliko romskih obitelji u novoizgrađeno naselje Sveta Klara. Dio stanovnika ovog i okolnih naselja javno se žestoko pobunio, a i djelu romske zajednice takav plan nije bio prihvatljiv. Pojedini Romi ne žele novi „geto“, a starosjedioci ne žele „romski geto“ u svojem kvartu. Grad Zagreb je iznio dugoročne planove izgradnje naselja za stanovnike s povećanim socijalnim potrebama, no njihova konkretizacija se ne čini skorom.

Mnogo je suprotstavljenih mišljenja Roma, pripadnika većinskog stanovništva, stručnjaka i tijela zaduženih za kreiranje strategija i provođenja projekata socijalnog stanovanja o najboljim rješenjima za unaprjeđenje uvjeta stanovanja Roma i drugih socijalno ugroženih članova društva, no u RH ne postoji opći propis o socijalnom stanovanju, što otežava sagledavanje cjelokupnog područja, o čemu više pišemo u poglavlju o stanovanju.

Pozitivne su namjere Vlade RH izražene u Operativnim programima za nacionalne manjine, o reviziji i provedbi Nacionalne strategije za uključivanje Roma te unaprjeđivanju rada Povjerenstva za praćenje provedbe Nacionalne strategije, s posebnim naglaskom na konkretne mjere i ciljeve u područjima obrazovanja, socijalne integracije, zapošljavanja i stambenog zbrinjavanja, no njihova implementacija je upitna, a osobito rokovi izvršenja.

Tijekom 2017. utvrdili smo diskriminaciju u postupanju CZSS Rijeka, Podružnice Delnice, na koji smo zaprimili nekoliko pritužbi Roma/kinja. Ova je Podružnica više romskih obitelji, kao osobe niske razine obrazovanja i informiranosti, povezane s njihovim romskim etničkim podrijetlom, dovela u nepovoljniji položaj u usporedbi s drugim korisnicima. Naime, nije ih u dovoljnoj mjeri informirala te je postupala neažurno kada se radilo o ostvarivanju njihovih prava, a kada bi im pomoć bila i pružena, to bi bilo uz puno odlaganja i nevoljko, iako je djelatnicima bilo dobro poznato da se radi o nepismenim ili vrlo loše obrazovanim osobama, bez pristupa informacijama. No, pritužbe Roma na način rada pojedinih zaposlenika CZSS primamo iz cijele RH. Primjerice, jedan predsjednik Vijeća romske nacionalne manjine svjedočio je odbojnosti i ružnom ponašanju socijalne radnice prema Romima, koji su nepismeni i teško im je razumjeti propise te dolazi do ekscesa, u kojima se neprimjerenim riječima obraća Romima korisnicima socijalnih potpora. Ni pritužbe ravnatelju centra nisu dovele do poboljšanja, a prisutan je i izrazit strah da će svaka prijava prouzročiti još gore odnose.

I samo MDOSPM navodi da se građani pritužuju na odnos stručnih radnika i ravnatelja/predstojnika centara prema njima, a u pet slučajeva su upravo Romi MDOSPM-u iznijeli sumnju u moguću diskriminaciju. Iako se radi o malom broju pritužbi, budući da ih prema ranijim podacima MDOSPM-a nije uopće bilo, ili je došlo do povećanja diskriminacije prema Romima, ili su oni bolje informirani o zaštiti od diskriminacije te se usuđuju prituživati na djelatnike CZSS, makar o njima često ovise. Kada tome dodamo i ponovljene prigovore na neujednačeno postupanje prema primateljima ZMN-a koji koriste tuđe vozilo, postavlja se pitanje kapaciteta CZSS, kao i dostupnosti podrške i edukacije koja je zaposlenicima potrebna, ali i nadzora nad njihovim stručnim radom.

Prema podacima UNHCR-a u 2016. je u RH bilo 2.873 osoba bez državljanstva ili u opasnosti da ga izgube, a oko 60% njih su Romi. Mnogi ne posjeduju osobne isprave, jer nikada zatražili njihovu izradu ili su im bile izdane još u bivšoj državi te više nisu važeće. Kako mnogi potječu iz Srbije, Kosova i Makedonije, Zakon o strancima, koji nalaže pribavljanje važećih biometričkih putnih isprava radi uređivanja statusa u RH, njima čini nepremostivu administrativnu prepreku, odnosno uzrokuje financijske troškove koje nisu u mogućnosti podmiriti. Osim toga, suradnja nadležnih tijela na području jugoistočne Europe u identifikaciji i dokumentiranju osoba koje potječu s tog područja nije osobito učinkovita te nedostaje primjerena i pravodobna suradnja koja bi olakšala pribavljanje dokaza o rođenju, prijavu prebivališta, uređenje boravka i primitak u državljanstvo.

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

Gallupovo istraživanje iz kolovoza 2017. svrstalo je RH među države čiji su građani najmanje prijateljski raspoloženi prema migrantima i izbjeglicama, a od 139 država, iza Hrvatske su samo Estonija, Češka, Latvija, Izrael, Slovačka, Srbija, Mađarska, Crna Gora i Makedonija. Većina ovih država, najzatvorenijih prema migrantima, smještena je na tzv. balkanskoj migrantskoj ruti, koja se tijekom 2015. protezala od Grčke do Njemačke. U RH 40% ispitanih ne želi Sirijce u svojoj zemlji, a 39% ih smatra da bi država mogla prihvatiti dio njih. Ovi rezultati opisuju zatvorenost hrvatskog društva i aktualne politike prema migrantima i izbjeglicama, a valja im pridodati način i stil medijskog izvještavanja, koji ih uglavnom prikazuje samo kao izbjeglicu ili migranta, kao da im je to zanimanje ili jedina spomena vrijedna značajka, lišavajući ih čovječnosti i dostojanstva. Potrebno je zajedničkim naporima promijeniti taj prevladavajući narativ, zamijeniti „krizu“ „prilikama“, a „rijeke ljudi“ razaznati kao pojedince s vlastitim

Rezultati Gallupovog istraživanja opisuju aktualne politike prema migrantima i izbjeglicama, dok ih se u medijima uglavnom prikazuje samo kao izbjeglicu ili migranta, kao da im je to zanimanje ili jedina spomena vrijedna značajka, čime ih se lišava čovječnosti i dostojanstva.

pričama, nadanjima i sposobnostima. Kao dobar primjer treba navesti www.irh.hr, stranicu posvećenu integraciji u RH, koju održava Udruga "MI" – Split, uz financijsku podršku i suradnju s UNHCR-om u Hrvatskoj.

Od 2013. do danas pučka pravobraniteljica u izvješćima Hrvatskom saboru ukazuje kako u RH postoji negativan stav prema useljavanju

ekonomskih migranata, stranaca koji dolaze na školovanje, tražitelja azila i imigranata općenito, prema kojima građani iskazuju visoku razinu ksenofobije, a koji se ogleda u primjerima njihove diskriminacije. No, Migracijska politika za 2013.-2015. nije dopunjena novom te su i dalje otvorena mnoga pitanja o migracijama u RH, tim više što RH još uvijek nema ni zasebnu integracijsku politiku. Iako primjena Okvirne politike EU za integraciju migranata jest pozitivna, trebala bi ipak biti popraćena konkretnim integracijskim strategijama u RH, budući da je integracija migranata u nadležnosti država članica, a Lisabonski ugovor iz 2007. EU institucijama daje ograničen mandat da pružaju poticaj i podršku državama članicama pri provođenju konkretnih, nacionalnih mjera za integraciju.

Iako Akcijski plan za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita od 2017. do 2019., sadrži konkretne, korisne i mjerljive alate koji mogu poboljšati njihovu integraciju, usmjeren je na vrlo malu skupinu ljudi, budući da je u 2017. u RH odobreno samo 208 zahtjeva. Ni broj osoba bez državljanstva koje ispunjavaju uvjete za odobrenje međunarodne zaštite i koje su premještene u RH nije osobito velik, njih ukupno 40 tijekom 2017. Kako se u 2018. RH obvezala primiti do 100 osoba, za očekivati je da se broj onih kojima je odobrena zaštita ipak neće značajno povećavati. Istodobno, broj tražitelja međunarodne zaštite devet puta premašuje broj odobrenih zahtjeva, a kako im Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti jamči određena prava, potrebne su integracijske politike koje obuhvaćaju i njih.

Organizacije koje izravno rade na integraciji izbjeglica, migranata, tražitelja međunarodne zaštite i onih koji su tu zaštitu već ostvarili, ukazuju da je tijekom 2017. sustav međunarodne zaštite mnogima

postao nedostupan, a okvir integracije koji je trebao započeti novim Akcijskim planom, nedostatan. Integracijski okvir, osim što zanemaruje veliki broj ranjivih ljudi koji čekaju odluku o zahtjevu za međunarodnu zaštitu, ignorira i one čiji zahtjev je odbijen, a ostaju u RH u statusu nedokumentiranih migranata. Pogrešno je pretpostaviti da integracija započinje u trenutku odobrenja međunarodne zaštite, ona naime započinje u trenutku stupanja na tlo države u kojoj se traži. Integracijske politike i propisi moraju biti utemeljeni na načelima solidarnosti i ljudskih prava, osobito u vrijeme globalnih izbjegličkih i migracijskih kretanja.

Pogrešno je pretpostaviti da integracija započinje u trenutku odobrenja međunarodne zaštite, ona naime započinje u trenutku stupanja na tlo države u kojoj se traži. Integracijske politike i propisi moraju biti utemeljeni na načelima solidarnosti i ljudskih prava, osobito u vrijeme globalnih izbjegličkih i migracijskih kretanja.

Akcijski plan je gotovo u potpunosti usmjeren na socijalna prava, no izbjeglice ne bi smjele biti tretirane kao "socijalni slučajevi", a ostvarivanje prava iz sustava socijalne skrbi trebala bi biti samo kratkotrajna podrška na putu uključivanja u društvo. Podatci udruga i pravnih osoba uključenih u integracijske procese ukazuju na njihovu obučenost, spremnost i zamjetne mogućnosti provođenja dugoročnih i sveobuhvatnih aktivnosti posvećenih bržem i kvalitetnijem uključivanju stranaca u hrvatsko društvo te bi ove resurse valjalo bolje iskoristiti. Primjerice, samo je Hrvatski crveni križ tijekom 2017. u program integracije uključio 230 korisnika.

Unatoč aktivnosti i znanju udruga, poteškoće pri integraciji su i dalje brojne. Azilanti, iako imaju priznat status u RH i identifikacijske isprave, vrlo teško nalaze posao. U prvoj polovici 2017. na HZZ su bile evidentirane 124 osobe kojima je odobren azil i tri pod supsidijarnom zaštitom, a zaposleno je bilo 36 azilanata i jedna osoba pod supsidijarnom zaštitom, uglavnom na sezonskim i povremenim poslovima. Visokoobrazovani se susreću s visokim troškovima polaganja razlike predmeta, kao i izdavanja licenci stručnih komora. Primjerice, za nostrifikaciju i priznavanje kvalifikacije, doktori stomatologije, čak i kada su azilanti, moraju izdvojiti od 18.000 do 45.000 kn. Stoga bi se ovu ranjivu skupinu, naročito onih zanimanja koja sve više nedostaje u RH, moralo osloboditi administrativnih i drugih davanja u postupcima priznavanja zvanja i razine kvalifikacije.

I tražitelji međunarodne zaštite, koji nakon devet mjeseci čekanja na odgovor na zahtjev za zaštitu ostvaruju pravo na rad, uz potvrdu MUP-a, susreću se s različitim preprekama pri zapošljavanju. Primjerice, tražitelji koji nemaju identifikacijske dokumente zemlje iz koje dolaze, ne mogu se zaposliti jer potvrda MUP-a nije identifikacijski dokument. No, ako ju i imaju, ona nije uvijek prihvaćena kod Porezne uprave, jer nedostaje OIB, ili kod otvaranja tekućeg računa u banci. Pučka pravobraniteljica je tijekom 2017. postupala po pritužbama azilanata koji su se susretali s poteškoćama vezanim uz svoj etnicitet pri korištenju dobara i usluga u bankarskom sustavu i uslugama transfera novca, u kojima su poslovni subjekti izmijenili dotadašnje poslovne prakse i osigurali dostupnost usluga uz predočenje iskaznice osobe pod međunarodnom zaštitom. Stoga vjerujemo da bi priznavanje potvrde za rad, kao barem privremene identifikacijske isprave, tražiteljima umnogome olakšala ulazak na tržište rada, kao i pristup dobrima i uslugama, tim više što je tijekom 2017. u RH izdano 7.279 dozvola za boravak i rad strancima prema godišnjoj kvoti te postoji potreba za radnom snagom.

Uključivanje u školski sustav također predstavlja izazov. Tijekom 2017. četiri tražitelja međunarodne zaštite je uključeno u predškolsko, 40 u osnovno, a četiri u srednjoškolsko obrazovanje. Djeca i do šest

Nakon lipnja 2017. i inicijalnih 70 sati organiziranih pri osnovnim i srednjim školama ili pučkim otvorenim učilištima, tečaj hrvatskog jezika za osobe pod međunarodnom zaštitom se opet ne provodi.

mjeseci čekaju na uključivanje u pripremnu nastavu hrvatskoga jezika u trajanju od 70 sati, koja nije dovoljna, jer dolaze iz područja koja ne poznaju latinično pismo i iz druge grupe jezika, pa hrvatski jezik svladavaju kroz dulje razdoblje. Dodatan je problem nedostatak OIB-a, koji imaju hrvatski građani i stranci koji žive ili borave u RH,

ali ga nemaju djeca tražitelji azila čiji roditelji nemaju identifikacijske isprave, nego drugu specifičnu vrstu identifikacijskog broja, koji se ne može unijeti na isti način u e-Maticu kao OIB, tako da se ne mogu formalno upisati u školu.

Ni tečaj hrvatskog jezika za osobe pod međunarodnom zaštitom se opet ne provodi. Nakon lipnja 2017. i inicijalnih 70 sati organiziranih pri osnovnim i srednjim školama ili pučkim otvorenim učilištima, tečaja više nema. Radi organiziranja novog ciklusa provodi se i novi postupak javne nabave, koji traje šest mjeseci, a polaznici tečaja nakon prvih 70 sati mjesecima čekaju nastavak učenja, što svakako nije dobro za njihovu motivaciju i kvalitetu naučenog.

Tijekom 2017. dvoje azilanata nastavilo je besplatno školovanje na Sveučilištu u Zagrebu, pod istim uvjetima kao i hrvatski građani, budući da su imali dokaze o završenoj srednjoj školi. S druge strane, Zakonom o međunarodnoj i privremenoj zaštiti propisano je pravo tražitelja azila na besplatno osnovno i srednje obrazovanje, no ne i nastavak/mogućnost visokog obrazovanja, pa je OCD financirala školarinu i upis jednog tražitelja na Sveučilište u Zagrebu. Kako propisi o visokom obrazovanju omogućuju tražiteljima besplatni studij ukoliko sveučilišta, veleučilišta i visoke škole s MZO potpišu ugovore o subvenciji njihove participacije u troškovima studija, ovakve ugovore bi trebalo sklapati.

Osobe s odobrenom međunarodnom zaštitom suočene su i s poteškoćama pri nalaženju stana, budući da ga nadležna tijela ne uspijevaju pronaći pa im se ne osigurava smještaj izvan prihvatilišta.

54

U sustavu socijalne skrbi zabilježeni su pozitivni pomaci, budući da su u svih 80 CZSS i 38 podružnica imenovani stručni radnici za rad s osobama pod međunarodnom zaštitom, čime je poboljšana horizontalna komunikacija, educiranost i senzibiliziranost djelatnika za problem migracija.

Pristup zdravstvenoj zaštiti tražitelja azila također je otežan, a obuhvaća hitnu medicinsku pomoć, prijeko potrebno liječenje bolesti i ozbiljnih mentalnih poremećaja. U praksi to znači da je u slučaju sumnje na ozbiljnu bolest, upućivanje na laboratorijsko testiranje ili specijalističke preglede moguće jedino u već utvrđenim slučajevima ozbiljnih bolesti. Osim toga, prijeko potrebno liječenje ne obuhvaća puni spektar primarne zaštite, zdravstvenu zaštitu djece ili pre i post natalnu zdravstvenu skrb, što osobito zabrinjava u kontekstu istraživanja međunarodne OCD⁶ o postojanju ozbiljnih i kroničnih bolesti te trudnoće kod tražiteljica deportiranih iz Austrije, Njemačke i Švicarske. Osim toga,

⁶ Médecins du Monde Belgique, with UNICEF office for Croatia, Physical and mental health needs of asylum seekers in Croatia with a special focus on (pregnant) women and children, December 2017

populacija tražitelja pati u velikoj mjeri od glavobolja, anksioznosti, nesanice, lošeg teka, abdominalnih bolova, uglavnom psihosomatske prirode. Oko 80% tražitelja smještenih u Prihvatilištu u Zagrebu je u riziku od razvijanja mentalnih poteškoća, a bilo je i slučajeva akutnih psihoza, postporođajne depresije i pokušaja suicida. Psihološka podrška im je još uvijek nedovoljno dostupna, zbog malog broja raspoloživih stručnjaka i prevoditelja.

U RH će se uskoro pojaviti i osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita, ali zbog proteka dvije godine neće više imati pravo na subvencioniran smještaj ili naknadu. Ukoliko ne uspiju naći poslove i plaće kojima si mogu osigurati egzistenciju, budući da se uglavnom radi o ljudima koji nemaju razvijenu socijalnu mrežu koja bi im, kada ostanu bez posla i prihoda, priskočila u pomoć, u opasnosti su čak i da

U sustavu socijalne skrbi zabilježeni su pozitivni pomoci, budući da su u svih 80 CZSS i 38 podružnica imenovani stručni radnici za rad s osobama pod međunarodnom zaštitom, čime je poboljšana horizontalna komunikacija, educiranost i senzibiliziranost djelatnika za problem migracija.

postanu nedokumentirani migranti, odnosno da ne zadovoljavaju uvjete za boravak u RH. Stoga skrećemo pažnju na Preporuku o općoj politici br. 16 Europske komisije protiv rasizma i netolerancije (ECRI), koja navodi da se osobama u statusu nedokumentiranih migranata mora, pod jednakim uvjetima kao i drugim građanima, osigurati pristup obrazovanju, zdravstvenoj skrbi, stanovanju, socijalnoj skrbi i potpori, zaštiti u radnom odnosu i pravdi. U tu svrhu svaka država mora kreirati sustav tzv. vatrozida, koji će državi i privatnom sektoru onemogućavati dijeljenje informacija o nedokumentiranim migrantima tijelima imigracijske kontrole i zaštite.

PREPORUKE:

44. Središnjem državnom uredu za obnovu i stambeno zbrinjavanje, Ministarstvu regionalnoga razvoja i fondova Europske unije i HEP-u, da intenzivnije i s dostatnim financijskim sredstvima pristupe rješavanju problema (ponovnog) spajanja na elektrodistribucijsku mrežu preostalih priključaka na ratom zahvaćenim područjima;
45. Ministarstvu za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, da do kraja 2018. izradi prijedlog potrebnih izmjena potencijalno diskriminatornih odredbi Zakona o socijalnoj skrbi, koje priječe korisnike naknada da imaju vlastito, odnosno koriste tuđe vozilo, te da se ujednače kriteriji utvrđivanja prometne izoliranosti u svim dijelovima zemlje, radi izbjegavanja nejednakog postupanja, povezanog za etnicitetom i nacionalnim podrijetlom korisnika;
46. Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, da do kraja 2018. donese Akcijski plan za provođenje Nacionalne strategije za uključivanje Roma od 2015. do 2020.;
47. Ministarstvu znanosti i obrazovanja, da razmotri učinkovitost i po potrebi izmijeni praksu po kojoj učenici Romi ponavljači, ukoliko ne promijene program, gube stipendiju;
48. Ministarstvu za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, da poduzme mjere za unaprjeđenje kapaciteta zaposlenika centara za socijalnu skrb, kao i povećanje dostupnosti podrške, edukacije i nadzora nad njihovim stručnim radom;

49. Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, da Akcijskim plan za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita od 2017. do 2019. obuhvati i tražitelje međunarodne zaštite te poduzme mjere za donošenje sveobuhvatne politike integracije stranaca;
50. Ministarstvu znanosti i obrazovanja, da azilante, osobito deficitarnih zanimanja, oslobodi obveze podmirivanja administrativnih i drugih davanja u postupcima priznavanja zvanja i razine strane kvalifikacije;
51. Ministarstvu unutarnjih poslova, da dozvolu za rad tražitelja međunarodne zaštite uvrsti u kategoriju (privremenih) identifikacijskih isprava;
52. Ministarstvu znanosti i obrazovanja i Ministarstvu unutarnjih poslova, da omogućće upis djece tražitelja azila čiji roditelji nemaju identifikacijske isprave u e-Maticu;
53. Ministarstvu znanosti i obrazovanja, da dodjelom dostatnih financijskih sredstava osigura kontinuitet provođenja tečaja hrvatskog jezika za osobe pod međunarodnom zaštitom;
54. Ministarstvu znanosti i obrazovanja, da sukladno s općim aktom sveučilišta, veleučilišta ili visoke škole, potpiše ugovore o subvenciji participacije redovnih studenata, tražitelja međunarodne zaštite u troškovima studija;

3.4. OBNOVA I STAMBENO ZBRINJAVANJE

„Moj otac se još uvijek nalazi u progonstvu, jer se nema gdje vratiti. Iz priložene dokumentacije nedvojbeno se može utvrditi da smo pokušali dobiti zamjensku nekretninu na području Splitsko-dalmatinske županije, a također smo pokušali započeti gradnju s izvođačem kojeg je odabrala Agencija zadužena za izgradnju porušenih kuća terorističkim činom. Mome ocu i mojoj majci dovoljan je jedan mali stančić da ovo malo života što im je ostalo prožive u blizini svoje kćeri i njihove unučadi. Kao što sam već nekoliko puta navodila prihvaćamo bilo kakvo rješenje, tj. ili stan ili gradnju kuće, ali da to bude u Splitsko-dalmatinskoj županiji, jer je moj otac cijeli svoj život živio na području te županije.“

Tijek stambenog zbrinjavanja te poteškoće prilikom ostvarivanja i korištenja prava

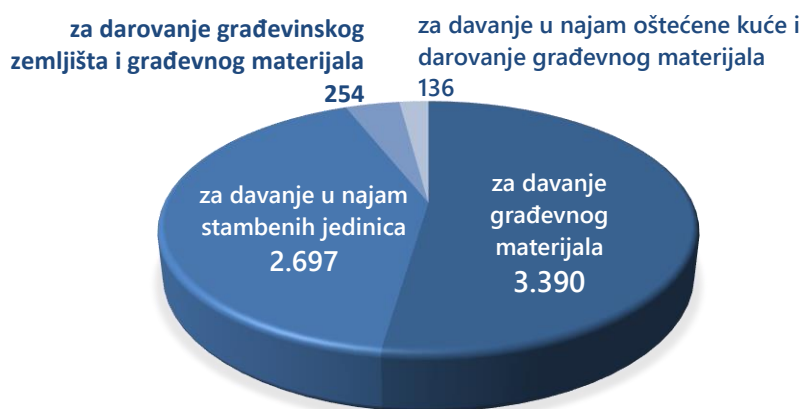
I tijekom 2017. Središnjem državnom uredu za obnovu i stambeno zbrinjavanje podnesen je značajan broj zahtjeva za stambeno zbrinjavanje, a njihovo postupanje intenziviralo se u odnosu na 2016. Prema podacima SDUOSZ-a na početku 2017. bilo je ukupno 8.835 zahtjeva za stambeno zbrinjavanje temeljem Zakona o područjima posebne državne skrbi, odnosno Uredbe o utvrđivanju statusa bivših nositelja stanarskih prava i članova njihovih obitelji, te uvjetima i postupku njihovog stambenog zbrinjavanja. Od toga se 2.358 odnosilo na bivše nositelje stanarskog prava, dok se 6.477 zahtjeva odnosilo na ostale korisnike koji se zbrinjavaju sukladno listama prvenstva za tekuću godinu. U usporedbi s 2016., kada je bilo ukupno 9.199 zahtjeva, broj je smanjen za 364, što upućuje na blagi, ali još uvijek nedostatni napredak.

Ukupan broj zahtjeva korisnika koji se zbrinjavaju temeljem listi prvenstva veći je nego u 2016., radi njihove bolje informiranosti, ali i izmjene Uredbe o kriterijima za bodovanje zahtjeva za stambeno zbrinjavanje kojom su povećani pojedini bodovni kriteriji za ostvarenje prava na stambeno zbrinjavanje, posebice hrvatskih branitelja, ratnih vojnih invalida te pripadnika HVO-a i članova njihovih obitelji. Među zahtjevima

Ukupan broj zahtjeva korisnika koji se zbrinjavaju temeljem listi prvenstva veći je nego u 2016., radi njihove bolje informiranosti, ali i izmjene Uredbe o kriterijima za bodovanje zahtjeva za stambeno zbrinjavanje kojom su povećani pojedini bodovni kriteriji za ostvarenje prava na stambeno zbrinjavanje, posebice hrvatskih branitelja, ratnih vojnih invalida te pripadnika HVO-a i članova njihovih obitelji.

ostalih korisnika, najviše je za stambeno zbrinjavanje darovanjem građevnog materijala za obnovu, popravak odnosno izgradnju obiteljske kuće na građevinskom zemljištu u vlasništvu podnositelja zahtjeva, kojih je bilo 3.390 ili 52,34%, potom 2.697 ili 41,64% zahtjeva za stambeno zbrinjavanje davanjem u najam useljivih stambenih jedinica u državnom vlasništvu. 254 ili 3,92% se odnose na stambeno zbrinjavanje darovanjem građevinskog zemljišta u državnom vlasništvu i građevnog materijala za izgradnju obiteljske kuće, a 136 ili 2,1% za davanje u najam oštećene obiteljske kuće u državnom vlasništvu i dodjelu građevnog materijala, za kojim je pokazan najmanji interes.

ZAHTJEVI KORISNIKA KOJI SE ZBRINJAVAJU TEMELJEM LISTA PRVENSTVA



Tijekom 2017. bilo je planirano izdavanje 538 rješenja za dodjelu građevinskog materijala, no izdano je 481, dok se po modelu davanja u najam obiteljskih kuća i stanova u vlasništvu RH na PPDS-u planiralo donijeti 326 rješenja, no doneseno je 257. Većina zahtjeva pozitivno je riješena, a neriješeni zahtjevi prenose se u iduću kalendarsku godinu.

Razlog velikom broju neriješenih zahtjeva ostalih korisnika, premali je broj raspoloživih stambenih jedinica, zbog čega mnogi koji se nalaze na listama prvenstva ne mogu ostvariti to svoje pravo. Iako je SDUOSZ tijekom 2017. uložio dodatne napore kako bi osigurao povećanje raspoloživih sredstava za obnovu i stambeno zbrinjavanje, s obzirom na povećani broj zahtjeva, preporuka o nužnosti osiguravanja dodatnih sredstava i stambenih jedinica za korisnike koji se zbrinjavaju kroz liste prvenstva i dalje je aktualna.

Intenziviranje postupanja je značajnije kod bivših nositelja stanarskog prava, budući da se broj neriješenih predmeta s 2.358 s kraja 2016. smanjio na 1.098 na kraju 2017, odnosno za 1260. Međutim, od tih 1260 predmeta, doneseno je svega 108 ili 8,57% rješenja o ostvarivanju prava, dok je 1.152 zahtjeva (91,43%) odbijeno ili je odlučeno na drugi način, odbačajem ili obustavom.

Kako bi se ažurnije rješavali preostali neriješeni zahtjevi, pozitivna je inicijativa SDUOSZ-a za provođenjem mjesečnog nadzora efikasnosti rada UDU. Tijekom nadzora u osam njih utvrđen je veći broj neriješenih predmeta, zbog čega je SDUOSZ odredio mjere za povećanje učinkovitosti rada.

Nastavljen je trend najvećeg broja pritužbi pučkoj pravobraniteljici glede dugotrajnosti postupanja, kako pred prvostupanjskim tijelima, tako i tijekom žalbenog postupka pred SDUOSZ-om, budući da neki traju i više od 10 godina od podnošenja zahtjeva, kao što je onaj iz 2004., o kojem još nije odlučeno. Prema očitovanju SDUOSZ-a iz prosinca 2017., problem je u nedostatku odgovarajućih stambenih jedinica, pa je građanin obaviješten kako će ga SDUOSZ u suradnji s Agencijom za pravni promet i posredovanje u prometu nekretninama, nastojati riješiti tijekom 2018.

Dugotrajnosti vođenja postupaka stambenog zbrinjavanja, a time i pravne nesigurnosti stranaka, svakako pridonose višestruke izmjene i dopune ZPPDS-a, no i dalje nije izrađen njegov pročišćeni tekst, kojim bi se olakšala primjena. Sukladno planu normativnih aktivnosti Vlade RH, izrada novog Zakona o stambenom zbrinjavanju na potpomognutim područjima, koji bi zamijenio postojeći ZPPDS, bila je planirana tijekom 2017., ali je njegova izrada odgođena za početak 2018.

Novim Zakonom planira se pojednostaviti način stjecanja prava na stambeno zbrinjavanje, skratiti pojedine rokove, smanjiti dokumentaciju koju je podnositelj dužan priložiti, teret financiranja raspodijeliti na državni i proračune lokalnih jedinica, kao i pojačati međuresornu suradnju, kojom će se dodatno potaknuti stambeno zbrinjavanje na potpomognutim područjima i time poticati i unaprjeđivati demografski razvoj. Predviđa se i racionalnije i učinkovitije upravljanje stambenim fondom, detaljnim propisivanjem obveza najmoprimca i solidarne odgovornosti korisnika i članova

Dugotrajnosti vođenja postupaka stambenog zbrinjavanja, a time i pravne nesigurnosti stranaka, pridonose višestruke izmjene i dopune ZPPDS-a, no i dalje nije izrađen pročišćeni tekst, kojim bi se olakšala njegova primjena. Izrada novog Zakona koji bi zamijenio postojeći ZPPDS odgođena je za početak 2018., no njime se planira regulirati stambeno zbrinjavanje samo na potpomognutim, a ne na cijelom području RH, što je nedostatno.

obitelji za najamninu i počinjenu štetu. Međutim, njime se planira regulirati stambeno zbrinjavanje samo na potpomognutim, a ne na cijelom području RH, što je nedostatno.

I dalje postoje problemi u praksi prvostupanjskih tijela kada postupaju po Pravilniku o uvjetima i načinu ostvarivanja prava na dodjelu građevinskog materijala izvan PPDS-a te Pravilniku o načinu

izgradnje i mjerilima za popravak, obnovu i izgradnju obiteljskih kuća dodjelom građevinskog materijala i višestambenih objekata na PPDS-u, zbog toga što nisu usklađeni sa svim izmjenama i dopunama ZPPDS-a. Višekratno smo upućivali preporuku da se svi neusklađeni podzakonski propisi usklade sa svim izmjenama i dopunama ZPPDS-a, no to još nije učinjeno, nego nas je SDUOSZ informirao kako će se po donošenju novog Zakona donijeti i podzakonski propisi za njegovu

provedbu. Međutim, njegovo donošenje je već prolongirano te je i sada je upitna dinamika donošenja, a navedeni problemi i dalje postoje u praksi.

Tijekom 2017. zaprimili smo više pritužbi koje se odnose na nemogućnost otkupa stanova na kojima je ostvareno pravo na stambeno zbrinjavanje davanjem u najam stana u državnom vlasništvu, zbog neplaćenih iznosa najamnine ili drugih troškova koji proizlaze iz korištenja takvih stanova. Ovaj se problem pojavljivao kod korisnika stambenog zbrinjavanja kojima su državni stanovi ili obiteljske kuće dodijeljeni u najam, jer se mahom radi o osobama u teškim socijalnim prilikama, a većina su i korisnici socijalne pomoći, zbog čega nisu mogli podmirivati financijske obveze. Ipak, obveza podmirivanja troškova propisana je Pravilnikom o najmu stambenih jedinica i Zakonom o najmu stanova, a obveze korisnika stambenog zbrinjavanja određene su i pojedinačnim aktima na temelju kojih su ušli u posjed stambenih objekata, napose ugovorima o najmu stana ili suglasnostima za stambeno zbrinjavanje davanjem u najam stana na i izvan PPDS-a.

Slijedom toga, pozitivno je nastojanje SDUOSZ-a da se korisnicima stambenog zbrinjavanja/najmoprimcima smanji dugogodišnja pravna nesigurnost u vjerovničko-dužničkom odnosu, što je 2017. i formalizirano donošenjem Odluke o otpisu potraživanja s naslova najma stambenih jedinica u vlasništvu RH kojima upravlja SDUOSZ. Istovremeno je pokrenuta izrada aplikacije za obradu podataka potrebnih za obračun, na temelju koje će se donositi odluke o otpisu potraživanja, kojih se očekuje oko 7.500.

Prihvaćena je preporuka pučke pravobraniteljice u javnoj raspravi prilikom donošenja Odluke o otpisu, da osobe ne mogu istovremeno na jednoj adresi imati prijavljeno i prebivalište i boravište, nego jedno ili drugo, budući da je prebivalište mjesto u kojemu se osoba trajno nastanila, dok je boravište mjesto u kojemu privremeno boravi, bez trajnog nastanjenja.

Slijedom toga, nesporno je da korisnik stambenog zbrinjavanja ne može istovremeno na jednoj adresi imati i prebivalište i boravište, jer bi to mogao biti razlog za odbijanje zahtjeva za otpis potraživanja. Istovremeno, nije prihvaćena preporuka da se izmijeni odredba Odluke prema kojoj se postupak otpisa potraživanja pokreće „po službenoj dužnosti ili na prijedlog stranke“. Ova odredba nejasna je i neprecizna i može stvoriti probleme u praksi, jer stranke mogu s pravom smatrati kako je postupak u njihovom interesu pokrenut po službenoj dužnosti, dok zapravo nije. Zbog toga smo predložili da se postupak pokreće u pravilu po službenoj dužnosti, a samo iznimno na prijedlog stranke, da se preciznije propiše dokumentacija koja se prilaže uz zahtjev te regulira mogućnost podnošenja pravnog lijeka protiv negativne odluke o otpisu potraživanja. Međutim, niti to nije prihvaćeno, s obrazloženjem kako je sukladno ZUP-u u takvom slučaju moguće izjaviti prigovor, a glede dokumentacije samo kako se zahtijeva ona koja je potrebna za pravilno utvrđivanje činjeničnog stanja te donošenja odluke. Kako su korisnici stambenog zbrinjavanja mahom pravno neuki i starije životne dobi te da mnogi nemaju adekvatan pristup informacijama, preporučamo da se Odluka ipak izmijeni u skladu s ovim preporukama.

Pozitivno je nastojanje SDUOSZ-a da se korisnicima stambenog zbrinjavanja/najmoprimcima smanji dugogodišnja pravna nesigurnost u vjerovničko-dužničkom odnosu, što je 2017. i formalizirano donošenjem Odluke o otpisu potraživanja s naslova najma stambenih jedinica u vlasništvu RH kojima upravlja SDUOSZ.

Odlukom je dana i ovlast SDUOSZ-u za otpisivanje potraživanja s naslova najma stambenih jedinica koja su na dan stupanja Odluke na snagu starija od tri godine. Budući da su ona već sukladno ZOO-u zastarjela i imajući u vidu kako korisnici stambenog zbrinjavanja/najmoprimci žive u teškim financijskim i socijalnim prilikama, preporučujemo omogućiti otpis potraživanja ili na drugi način olakšati podmirenje unutar zastarnog roka. Također, Odluka se odnosi samo na PPDS-a, ali kako su i bivši nositelji stanarskog prava korisnici stambenog zbrinjavanja davanjem u najam stana te kako to pravo mogu ostvariti i izvan PPDS-a, trebalo bi proširiti domašaj Odluke na čitav teritorij RH.

Poseban problem je nemogućnost otkupa stana na kojem je ostvareno pravo na stambeno zbrinjavanje davanjem u najam stana u državnom vlasništvu zbog dospjelih, a nepodmirenih iznosa pričuve. Naime, korisnici su se prituživali kako se ne smatraju dužnima podmirivati te troškove, jer nisu vlasnici stambenog objekta, nego je to sukladno Zakonu o vlasništvu i drugim stvarnim pravima i ustaljenoj sudskoj praksi, dužna RH kao vlasnik stanova. Međutim, prema novijoj sudskoj praksi

Tijekom 2017. temeljem Godišnjeg plana kontrola SDUOSZ-a, Službe-Regionalni uredi Knin, Zadar, Petrinja i Vukovar proveli su 1.768 terenskih kontrola zakonitosti korištenja stambenih jedinica, što je rezultiralo izdavanjem 213 opomena i naloga za korisnike koji ih ne koriste sukladno ugovoru o najmu. U 152 predmeta pokrenuti su postupci iseljenja, temeljem kojih je 76 korisnika moralo vratiti stambenu jedinicu, dok su preostali 76 obustavljeni, jer su utvrđene nepravilnosti otklonjene.

prihvaćenju nakon revizijske Odluke VSRH Rev 257/11 iz 2013., plaćanje pričuve i drugih režijskih troškova obveza je najmoprimaca, ukoliko je tako navedeno u potpisanoj Suglasnosti za stambeno zbrinjavanje, a isto je i u Odluci USRH U-III-261/2014.

Tijekom 2017. temeljem Godišnjeg plana kontrola SDUOSZ-a, Službe-Regionalni uredi Knin, Zadar, Petrinja i Vukovar

proveli su 1.768 terenskih kontrola zakonitosti korištenja stambenih jedinica, što je rezultiralo izdavanjem 213 opomena i naloga za korisnike koji ih ne koriste sukladno ugovoru o najmu. U 152 predmeta pokrenuti su postupci iseljenja, temeljem kojih je 76 korisnika moralo vratiti stambenu jedinicu, dok su preostalih 76 obustavljeni, jer su utvrđene nepravilnosti otklonjene. Postupak kontrole zakonitosti korištenja stambenih jedinica nije sporan, jer je ovlaštenje za to propisano ZPPDS-om, međutim, potrebno je paziti na dostojanstvo korisnika te ih što manje ograničavati u svakodnevnim aktivnostima. Naime, pritužuju se kako im često dolazi policija radi provjere žive li na adresi na kojoj su ostvarili pravo na stambeno zbrinjavanje, zbog čega smatraju kako im je ograničena sloboda kretanja, o čemu više u poglavlju o statusnim pravima.

60

I dalje postoje problemi osoba koje, sukladno ZID ZPPDS/14, borave u stanovima ili obiteljskim kućama u državnom vlasništvu, kojima upravlja SDUOSZ, na temelju akata javnopravnih tijela, kojima nije utvrđeno pravo na stambeno zbrinjavanje niti im je ono regulirano posebnim zakonom. SDUOSZ aktima javnopravnih tijela, osim rješenja, ugovora, odluka i njima sličnih akata, smatra i zapisnike o uvođenju u posjed. Kako korisnici već dulji niz godina koriste stambene objekte bez rješenja o utvrđenom pravu, zbog čega postoji realna opasnost da će iz njih morali iseliti, SDUOSZ je putem Regionalnih ureda po službenoj dužnosti zatražio utvrđivanje prava na stambeno zbrinjavanje za njih 65. Međutim, i dalje ne postoje točni podatci o broju korisnika koji se nalaze u ovakvim situacijama.

Poteškoće zbog nemogućnosti legalizacije objekata na kojima je ostvareno pravo na stambeno zbrinjavanje, jer projektant odbija izraditi Uputu o sanaciji dok korisnik ne priloži dokaz o legalnosti objekta, nastavljene su i tijekom 2017. Zakon o gradnji propisuje da se građevina izgrađena, rekonstruirana, obnovljena ili sanirana, odnosno kupljena u svrhu stambenog zbrinjavanja, smatra izgrađenom na temelju pravomoćne građevinske dozvole, ukoliko nadležno tijelo izda uporabnu dozvolu. Slijedom toga, prihvaćena je preporuka pučke pravobraniteljice iz Izvješća za 2016. da se objekti koji se koriste u svrhu stambenog zbrinjavanja, ako imaju uporabnu dozvolu, smatraju postojećim građevinama, odnosno onima izgrađenima na temelju valjane građevinske dozvole.

Prema podacima SDUOSZ-a, 1. siječnja 2017. pravo na novčanu naknadu temeljem Zaključka Vlade RH iz 2008. ostvarivalo je 20 obitelji, ali kako ih je 17 tijekom 2017. uvedeno u posjed stambenog objekta u državnom vlasništvu na kojem su ostvarili pravo na stambeno zbrinjavanje, izgubili su pravo na naknadu. Dakle, 31. prosinca 2017. još je tri obitelji koristilo ovo pravo, dok novih zahtjeva nije bilo, a ni mi nismo zaprimali nove pritužbe zbog nemogućnosti ostvarivanja prava na novčanu naknadu.

Hitno stambeno zbrinjavanje

Tijekom 2017. zaprimali smo i pritužbe vezane uz stambeno zbrinjavanje izvan liste prvenstva, odnosno hitno stambeno zbrinjavanje, zbog negativnih mišljenja Povjerenstva za hitno stambeno zbrinjavanje SDUOSZ-a. Naime, za ostvarivanje ovog prava nužan je nastup iznimnih okolnosti, pobliže propisanih člankom 19.a ZPPDS-a, a jesu li one nastupile, Povjerenstvo ocjenjuje na sjednici koja je, u pravilu, zatvorena za javnost. Ukoliko ocjeni kako nisu nastupile propisane okolnosti, dostavom negativnog mišljenja Povjerenstva podnositelju zahtjeva, postupak se okončava, a nezadovoljna stranka nema pravo žalbe, prigovora ili drugog pravnog lijeka. Kada pak Povjerenstvo ocijeni da su okolnosti nastupile, podnosi prijedlog prvostupanjskom tijelu za donošenje rješenja o ostvarivanju prava na hitno stambeno zbrinjavanje, na koje podnositelj zahtjeva može izjaviti pravni lijek. Prema SDUOSZ-u, tek u tom trenutku započinje upravni postupak, a do tada je neupravni, odnosno samo prioritarno uzimanje predmeta u rad, zbog nastupanja okolnosti iz čl. 19.a ZPPDS-a.

Prema podacima SDUOSZ-a, Povjerenstvo je u 2017. zaprimilo 395 predmeta, od kojih je svega 38 ili 9,62% pozitivno riješeno, a 46 ih je još u postupku. Obzirom na veliki udio negativnih mišljenja, transparentnost postupka i dostupnost pravnih lijekova osobito je značajna. Također, zbog pravne sigurnosti stranaka te značaja prava o kojem se odlučuje, cjelokupni postupak hitnog stambenog zbrinjavanja trebalo bi tretirati kao upravni postupak, posebice jer se u većini slučajeva zahtjev odbija te se stranke upućuje na redovni postupak. Kako bi se to osiguralo, SDUOSZ je djelomično prihvatio preporuku pučke pravobraniteljice i omogućio postupanje po prigovorima stranaka protiv negativnog mišljenja Povjerenstva, budući da se o prigovorima stranaka prema ZUP-u odlučuje rješenjem, a ne „odgovorom na prigovor“.

Regionalni program stambenog zbrinjavanja

Do kraja 2017. kroz Regionalni program stambenog zbrinjavanja odobreno je financiranje šest podprojekata u RH, kojima je planirano zbrinuti 328 obitelji prognanika, povratnika, izbjeglica i bivših nositelja stanarskog prava, no do danas ih je zbrinuto tek 150. To ukazuje na značajan pomak u

odnosu na 2016., kada ih je zbrinuto tek 88, a ohrabruje najava SDUOSZ-a kako se gotovo sve započete aktivnosti planiraju dovršiti u 2018. Međutim, kako je 178 nezbrinutih obitelji prema kriterijima RHP-a izrazito ranjivo te su neke još uvijek u organiziranom smještaju, nužno je ubrzati građevinske radove na nedovršenim podprojektima.

Organizirani smještaj

Kroz provođenje Nacionalnog i Regionalnog programa stambenog zbrinjavanja tijekom 2017. značajno je smanjen broj korisnika organiziranog smještaja u odnosu na prethodnu godinu. Naime, krajem 2016. bilo ih je 339, a godinu kasnije 58. Do toga je ponajviše došlo zbog izdavanja uporabne dozvole za novoizgrađeno naselje Dumače, u koje je preseljeno 204 korisnika Prognaničkog naselja Mala Gorica kraj Petrinje, koje je potom i zatvoreno. Također je tijekom 2017. zbrinuto svih 17 korisnika Prognaničkog naselja Golubić kraj Knina te 16 korisnika Doma za starije i nemoćne osobe Matija kraj Varaždina. Preostalih 58 korisnika planira se zbrinuti tijekom 2018., kada se napokon očekuje zatvaranje svih objekata organiziranog smještaja.

Stambeno zbrinjavanje bivših nositelja stanarskog prava

„Ovim Vas obavještavam da osim navedenog rješenja od 26. travnja 2016. godine, nisam dobila nikakvu ponudu ili poziv za bilo kakvo viđenje stana, tako da se može smatrati da do danas nisam stambeno zbrinuta te da pitanje moje obitelji nije rešeno do danas.“

Budući da su rokovi za podnošenje zahtjeva za stambeno zbrinjavanje bivših nositelja stanarskih prava još uvijek otvoreni, a svi zahtjevi podneseni po sadašnjim ili ranijim propisima će biti dovršeni u skladu s njima, ukazujemo na uočene poteškoće.

Naime, pučka pravobraniteljica od 2014. postupa po pritužbi bivše nositeljice stanarskog prava koja je zahtjev za stambeno zbrinjavanje podnijela 15. rujna 2005. Na traženje nadležnih tijela, nadopunjavala ga je tijekom 2008., 2009. i 2010., no nakon toga nije primila nikakve obavijesti ili odluke sve do 2015. Stoga nam se pritužila, a u tijeku našeg ispitnog postupka nadležni ured obavijestio ju je da se po njenom zahtjevu još uvijek postupa te zatražio još jednu nadopunu. Rješenje kojim se utvrđuje pravo na stambeno zbrinjavanje pritužiteljice i njenog supruga doneseno je u travnju 2016. Njime se predviđa davanje u najam stana u vlasništvu RH, no u prosincu 2017. još joj nije ponuđen useljiv stan, odnosno rješenje o stambenom zbrinjavanju nije izvršeno. Time postupak stambenog zbrinjavanja ove bivše nositeljice stanarskog prava, rođene 1948., traje preko 12 godina. Stoga je stambeno zbrinjavanje bivših nositelja stanarskog prava potrebno ubrzati, tim više što je, prema podacima SDUOSZ-a, 31. prosinca 2017. preostalo riješiti 1.098 zahtjeva.

Obnova

Tijekom 2017. broj predmeta povodom zahtjeva za obnovu smanjen je sa 313 na 207, iako je u rješavanje zaprimljeno 72 nova predmeta. Međutim, u više pritužbi korisnici prava na obnovu prituživali su se na lošu kvalitetu ili propuste pri izvođenju radova. Jedan od pritužitelja je još 2008., nakon primopredaje objekta, ukazivao na propuste pri obnovi, a u ispitnom postupku je utvrđeno da

je na kući izvršen samo dio radova te stoga u njoj nije moguće boraviti. Terenski obilazak 2017. potvrdio je navode pritužitelja te je izdan nalog novom projektantu da izradi dopunu Upute o načinu sanacije, kako bi, 10 godina nakon dovršetka radova, kuća postala useljiva. Preporučamo stoga ažurnije postupanje u predmetima prigovora na izvršene radove obnove u ratu oštećenih objekata.

PREPORUKE:

55. Vladi RH i Središnjem državnom uredu za obnovu i stambeno zbrinjavanje, da osiguraju dodatna sredstva i stambene jedinice za korisnike koji se zbrinjavaju kroz liste prvenstva;
56. Vladi RH i Središnjem državnom uredu za obnovu i stambeno zbrinjavanje, da izrade prijedlog zakona koji bi regulirao područje stambenog zbrinjavanja na cjelokupnom području RH, a ne samo na potpomognutim područjima, te da njime detaljnije propišu postupak hitnog stambenog zbrinjavanja, uključujući transparentne kriterije za donošenje odluke;
57. Središnjem državnom uredu za obnovu i stambeno zbrinjavanje, da izradi naputak prvostupanjским tijelima kojim bi se otklonile poteškoće nastale zbog neusklađenosti podzakonskih propisa sa Zakonom o područjima posebne državne skrbi;
58. Središnjem državnom uredu za obnovu i stambeno zbrinjavanje i prvostupanjским tijelima, da se prilikom ostvarivanja prava na stambeno zbrinjavanje izvan listi prvenstva, strankama omoguće podnošenje pravnog lijeka protiv negativnog mišljenja Povjerenstva za hitno stambeno zbrinjavanje, o kojem će prvostupanjско tijelo odlučiti rješenjem;
59. Središnjem državnom uredu za obnovu i stambeno zbrinjavanje, da Vladi RH predloži izmjene Odluke o otpisu potraživanja s naslova najma stambenih jedinica u vlasništvu RH kojima upravlja Središnji državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje, tako da se primjenjuje na čitavom području RH, a ne samo na područjima posebne državne skrbi, te da se preciznije propiše postupak ostvarivanja prava na otpis potraživanja;
60. Središnjem državnom uredu za obnovu i stambeno zbrinjavanje, da ovisno o platežnim mogućnostima korisnika stambenog zbrinjavanja i kada to okolnosti slučaja nalažu, omogući otpis potraživanja s naslova najma stambenih jedinica i unutar zastarnog roka;
61. Središnjem državnom uredu za stambeno zbrinjavanje, da se prilikom godišnje kontrole korištenja stambenih jedinica uvažava dostojanstvo korisnika stambenog zbrinjavanja te da ih se što manje ograničava u svakodnevnim aktivnostima;
62. Središnjem državnom uredu za obnovu i stambeno zbrinjavanje, da se ubrzaju građevinski radovi na nedovršenim potprojektima Regionalnog programa stambenog zbrinjavanja;
63. Središnjem državnom uredu za obnovu i stambeno zbrinjavanje i nadležnim uredima državne uprave, da ubrza postupanje povodom zahtjeva za stambeno zbrinjavanje bivših nositelja stanarskog prava;
64. Središnjem državnom uredu za obnovu i stambeno zbrinjavanje, da ubrza postupanje u predmetima prigovora na izvršene radove obnove u ratu oštećenih objekata;

3.5. STATUSNA PRAVA GRAĐANA

Prebivalište

„Ni u apoteci ni na banci pa nigdje drugdje bez osobne iskaznice. Njihova teorija da ja imam novaca te da iznajmim stan. Meni je teško dati 250 eura za garsonjeru od 20m² jer je to oko 1800kn, sa režijama je 2000kn a ukupna primanja su mi 2758kn...“

Građani su i u 2017. problematičnima smatrali odjave njihovih prebivališta po službenoj dužnosti ili odbijanja prijave prebivališta. I nadalje postoje slučajevi da MUP po službenoj dužnosti odjavljuje prebivalište u postupcima o čijem tijeku građani nisu imali saznanja, tako što policijski službenici obave terensku provjeru nakon koje se donosi rješenje o odjavi prebivališta, što za posljedicu ima prestanak važenja osobne iskaznice. Građani za to saznaju slučajno i u različitim situacijama, primjerice prilikom prelaska državne granice, poput građanke kojoj je na graničnom prijelazu pri povratku u zemlju, nakon posjeta obitelji, priopćeno da joj osobna iskaznica ne vrijedi, jer joj je prebivalište odjavljeno po službenoj dužnosti. Radi se o povratnici, koja je imala

I nadalje postoje slučajevi da MUP po službenoj dužnosti odjavljuje prebivalište u postupcima o čijem tijeku građani nisu imali saznanja, tako što policijski službenici obave terensku provjeru nakon koje se donosi rješenje o odjavi prebivališta, što za posljedicu ima prestanak važenja osobne iskaznice. Građani za to saznaju slučajno i u različitim situacijama, primjerice prilikom prelaska državne granice.

prijavljeno prebivalište zajedno s oboljelim suprugom o kojem skrbi, a nakon obnove postupka i nove terenske provjere, utvrđeno joj je prebivalište na staroj adresi. O sličnom izvještavaju i OCD-i, primjerice o građanki koja je saznala da joj je odjavljeno prebivalište pri pokušaju glasovanja na lokalnim izborima, kada je utvrđeno da se ne nalazi na popisu birača. Radi se o

umirovljenici skromnih mjesečnih prihoda koja na istoj adresi živi od 1967. i koja je morala o svom trošku ponovno prijaviti prebivalište i ishoditi novu osobnu iskaznicu, zbog čega je nekoliko puta putovala do policijske postaje.

64

Zakon o prebivalištu policiju ovlašćuje da po službenoj dužnosti donese rješenje o odjavi prebivališta ako se terenskom provjerom utvrdi da građanin stvarno ne živi na prijavljenoj adresi, međutim, mora utvrditi sve činjenice i okolnosti na temelju kojih se može nedvojbeno zaključiti živi li osoba na toj adresi. Utvrđivanje činjeničnog stanja jednom terenskom provjerom, tijekom koje se obave razgovori s osobama čija se imena ne spominju u rješenju, ali koje su, ponekad, u sporu s osobom čije se prebivalište želi odjaviti, nije u skladu s načelom utvrđivanja materijalne istine propisanog ZUP-om. Također, upitno je poštovanje spomenutog načela ako u postupku nije utvrđena i nova adresa prebivališta, što je nužno, jer ZOP definira prebivalište kao mjesto i adresu na kojoj se osoba trajno nastanila radi ostvarivanja svojih prava i obaveza vezanih za razne životne interese.

Osim problematične prakse u postupcima odjave prebivališta po službenoj dužnosti, ni sam ZOP ne sadrži odredbe koje bi odgovorile na veliki broj životnih situacija u kojima se nađu građani zbog

odjave prebivališta po službenoj dužnosti ili nemogućnosti prijave prebivališta na novoj adresi. To je očito kod podstanara kojima stanodavci ne žele dati suglasnost za prijavu prebivališta, kao i osoba koje bi se željele prijaviti na adresi na kojoj doista žive, ali to ne mogu zbog raznih zapreka. Primjerice, invalid Domovinskog rata i korisnik braniteljske mirovine od 2.550,00 kn, kojem je isteklo važenje osobne iskaznice na roditeljskoj adresi na kojoj više ne živi, nije mogao prijaviti prebivalište na adresi životne partnerice, jer je u sporu sa stanodavcem koji zbog toga ne želi dati suglasnost. Izbrisan je iz evidencije prebivališta i registra birača, a zbog prestanka važenja osobne iskaznice i nemogućnosti pribavljanja nove, u banci nije mogao podizati mirovinu te je egzistencijalno ugrožen. Zato je zatražio da mu se prebivalište utvrdi na adresi pružatelja usluge smještaja, jer ZOP propisuje da će nadležno tijelo osobi koja nema mjesto i adresu stanovanja niti dostatna sredstava (beskućniku) iznimno utvrditi prebivalište na adresi ustanove socijalne skrbi ili kod drugih pružatelja usluge smještaja. Međutim, policija traži potvrdu CZSS-a da je osoba korisnik prava iz socijalne skrbi te, unatoč ZOP-u, definira beskućnika temeljem ZSS, prema kojem ovaj građanin to nije, jer ima redovno mjesečno primanje. Stoga ga je policija uputila da pronade smještaj na adresi na kojoj će moći pribaviti suglasnost stanodavca za prijavu prebivališta. Uz to, redovni mjesečni prihod od 2.550,00 kn ocijenjen je dostatnim za namirenje stambenih potreba u jednom od vodećih turističkih gradova u RH, u kojem se za najam stana traže visoki iznosi.

Ovakva sporna praksa utvrđivanja prebivališta beskućnika potvrđena je i u slučaju građanina koji je podnio zahtjev policiji, koja ga je prosljedila CZSS-u, koji ga je pak prosljedio drugom CZSS-u, u gradu njegovog posljednjeg prijavljenog prebivališta. U međuvremenu, unatoč podnesenom zahtjevu, zatečen je i prekršajno kažnjen zbog neposjedovanja osobne iskaznice. U konkretnom slučaju MUP-u je ukazano i na intenciju ZOP-a iz 2012., da se u ovakvim slučajevima radi o utvrđivanju, a ne prijavi prebivališta rješenjem policije, kako bi beskućnik mogao ishoditi osobnu iskaznicu bez suglasnosti ili mišljenja CZSS-a, jer ZOP tako nešto ni ne propisuje. Nakon toga mu je prijavljeno prebivalište i izdana osobna iskaznica na adresi CZSS-a.

Pritužbe su se odnosile i na dugotrajnost postupaka, što su neki građani smatrali maltretiranjem. Građanin iz T. blizu granice sa Srbijom pritužio se da postupak traje već godinu dana, da se uredno odazivao na razgovore u policiju te objašnjavao da često ide u Srbiju jer mu ondje žive djeca iz prvog braka, kao i u P., gdje ostaje po nekoliko dana jer mu tamo živi supruga. Smatra da ima pravo slobode kretanja te na obiteljski život kakav želi, odnosno kako nije dužan čekati da policija obavlja terensku provjeru njegovog prebivališta. Osobito mu nisu bila jasna pitanja zbog čega živi u jednom mjestu, a njegova supruga u drugom, uz sugeriranje da se radi o fiktivnom braku. Iz obavijesti policije proizlazi da postupak doista traje više od godinu dana te da je obavljeno više terenskih provjera i razgovora, što je neobično, osobito jer se stranka odaziva na razgovor. Sve to ukazuje na neefikasnost policije u utvrđivanju pravog činjeničnog stanja i neopravdano odugovlačenje postupka na štetu građanina.

U sličnom slučaju građanin se pritužuje da proteklu godinu i pol policijski službenici kontinuirano dolaze na njegovu adresu prebivališta, a kada ga ne zateknu, traže obavijesti od susjeda s kojima nije u prisnim odnosima da bi ih informirao o svome kretanju. Tvrdi da je svaki put odlazio u policiju kada je čuo da su ga tražili na njegovoj adresi, ali da nikada nije primio službeni poziv za razgovor. Stekao je dojam da se inzistira da prijavi prebivalište drugdje, jer u tri terenska obilaska nije zatečen na adresi

stanovanja. Međutim, tvrdi da uredno plaća režije i prima poštu, da drugog prebivališta ili boravišta nema te smatra da ovakvo postupanje policije ograničava njegovo pravo na rad, koje uključuje brojna putovanja i povremeni boravak izvan mjesta prebivališta.

I tijekom 2017. je zabilježen slučaj da je građaninu koji nema prijavljeno prebivalište, odbijena prijava istog, no prijavljeno mu je boravište. To je suprotno ZOP-u, jer se boravište može imati samo uz prijavljeno prebivalište, tim više, jer se podatak o prebivalištu upisuje u osobnu iskaznicu, a podatak o boravištu ne. Nakon što smo o tome obavijestili PU, koja je od MUP-a zatražila upute za postupanje u sličnim slučajevima, nemamo informacije o njihovom odgovoru.

Izmjenama ZOP-a trebalo bi omogućiti pravo na žalbu protiv rješenja o odjavi prebivališta ili neevidentiranja prijave prebivališta, koja bi prethodila mogućem upravnosudskom postupku, osobito uzevši u obzir da građaninu zbog odjave prebivališta prestaje važiti osobna iskaznica.

Protiv rješenja o odjavi prebivališta ili neevidentiranja prijave prebivališta, građanin može pokrenuti upravni spor. Prema dostupnim podacima, u 22.063 slučaja je prebivalište odjavljeno po službenoj dužnosti, a upravni spor je pokrenut u samo njih 130, što ukazuje kako se građani nerado upuštaju u sudske postupke, iako podatci iz pojedinih sredina ukazuju na visoki

postotak sudskih poništenja policijskih rješenja, primjerice u PU zadrskoj 100% (3/3) i u PU dubrovačko-neretvanskoj preko 50% (22/12). Zbog toga postoji opravdana potreba za izmjenama ZOP-a, kojima bi se omogućila žalba, kao manje kompleksni i pristupačniji pravni lijek protiv rješenja o odjavi prebivališta ili neevidentiranja prijave prebivališta, i koji bi prethodio mogućem upravnosudskom postupku, osobito uzevši u obzir da građaninu prestaje važiti osobna iskaznica. Također, ZOP ne predviđa iznimke ni kada osoba više nije u mogućnosti živjeti na adresi prebivališta, zbog objektivnih okolnosti na koje nije mogla sama utjecati, primjerice protuzakonitog postupanja supružnika zbog čega je morala napustiti adresu stanovanja.

Zbog ovih problema, nameće se i potreba za izmjenama Zakona o osobnoj iskaznici, kako bi ulaganje pravnog lijeka protiv rješenja o odjavi prebivališta po službenoj dužnosti ili neevidentiranja novog prebivališta, odgodilo prestanak važenja osobne iskaznice.

Državljanstvo

U svezi postupaka primitka u hrvatsko državljanstvo, pritužbe su se odnosile na duljinu trajanja postupka, neuvažavanje objektivnih razloga zbog kojih nije pribavljen otpust iz drugog državljanstva, kada je on uvjet za primitak, te na postojanje utvrđenih sigurnosnih zapreka iako prethodno, prilikom odobrenja privremenog i stalnog boravka, one nisu postojale.

Sukladno ZUP-u, službena osoba dužna je pri vođenju ispitnog postupka na zahtjev stranke, rješenje donijeti i dostaviti najkasnije 60 dana od podnošenja zahtjeva, ali pritužbe ukazuju da postupci primitka u državljanstvo nerijetko traju i godinama. MUP takve situacije opravdava kompleksnošću ispitivanja i utvrđivanja činjeničnog stanja, kao i trajanjem postupanja SOA-e. Dugotrajnost ovog postupka otežava pravnu i životnu situaciju podnositelja zahtjeva, osobito kada su u postupku poduzeli sve radnje koje su se od njih tražile, primjerice, dobile otpust iz prethodnog državljanstva,

čime su do trenutka primitka u hrvatsko, apatridi. Za to vrijeme nemaju valjane osobne isprave kojom mogu dokazivati identitet, što za posljedicu može imati i onemogućavanje slobode kretanja.

Tako, primjerice, postupak povodom kojeg smo zaprimili pritužbu nije okončan ni dvije godine od podnošenja zahtjeva, iako je podnositeljica u međuvremenu dostavila dokaze o otpustu iz prethodnog državljanstva, a MUP pribavio potrebne informacije od Ministarstva financija i Ministarstva pravosuđa. Zato je uputila požurnicu MUP-u, nakon koje su ju obavijestili da se vodi upravni postupak u kojem se izvode svi potrebni dokazi i prikupljaju obavijesti drugih državnih tijela, kako bi se o osnovanosti zahtjeva odlučilo temeljem utvrđenog činjeničnog stanja. U međuvremenu, SOA je provela sigurnosnu provjeru te je mišljenje da nema zapreka za primitak dostavljen MUP-u. Međutim, ni mjesec dana potom, MUP nije donio rješenje pa podnositeljica ni dvije godine od podnošenja zahtjeva ne zna kada može očekivati okončanje postupka, iako je formalno bez državljanstva i osobnih isprava.

Zakon o hrvatskom državljanstvu propisuje da se strancu koji je podnio zahtjev za primitak, a u trenutku podnošenja nema otpust iz stranog ili dokaz da će ga dobiti, može izdati zajamčenje primitka u hrvatsko državljanstvo u trajanju do dvije godine, ako udovoljava ostalim zakonskim pretpostavkama. Ako strana država ne dopušta otpust ili postavlja uvjete kojima se ne može udovoljiti, dovoljna je izjava podnositelja zahtjeva da se pod pretpostavkom stjecanja hrvatskog državljanstva, odriče stranog.

Upravo je o nemogućnosti pribavljanja otpusta iz državljanstva Republike Makedonije, prije isteka trajanja zajamčenja o primitku u hrvatsko, podnositelj zahtjeva obavijestio MUP, jer za njega čak ni nema dokaza da je makedonski državljanin, već MUP to pretpostavlja. Naime, unatoč kontinuiranim obraćanjima diplomatskom predstavništvu Makedonije, nije dobio valjani dokaz da je doista makedonski državljanin, pa se nije niti mogao odreći tog državljanstva. Prethodno je imao status apatrida u RH, međutim, MUP je zbog svoje pretpostavke da je makedonski državljanin to rješenje poništio. U konačnici, MUP mu je ipak odbio zahtjev za primitak, jer u dvije godine nije dostavio otpust, no nije obrazloženo zašto se promjena zahtjeva nije uvažila. To je suprotno ZUP-u, koji propisuje da do donošenja prvostupanjske odluke o upravnoj stvari, stranka može izmijeniti svoj zahtjev ili podnijeti drugi, ako se u bitnim pretpostavkama temelje na istom činjeničnom stanju. Kad se utvrdi da ne postoje uvjeti za izmjenu podnesenog ili za podnošenje drugog zahtjeva, donijet će rješenje o odbačaju. U očitovanju pučkoj pravobraniteljici MUP nije naveo zbog čega nije razmotrio i obrazložio ili odbacio izmjenu zahtjeva, već se pozvao na mogućnost pokretanja upravnog spora. Naknadno je podnositelj zahtjeva pribavio potvrdu Veleposlanstva Makedonije da nije njihov državljanin, koju MUP nikada nije zatražio službenim putem.

I nadalje zaprimamo pritužbe građana zbog negativnih rješenja MUP-a o primitku u hrvatsko državljanstvo radi postojanja sigurnosnih zapreka utvrđenih od strane SOA-e, unatoč ispunjenju drugih pretpostavki. Radi se o osobama koje dugo godina žive u RH, a prema podacima MUP-a i sudova, nisu bile u sukobu sa zakonom. To ukazuje da i nadalje postoji potreba preciznog zakonskog određenja okolnosti i činjenica koje predstavljaju osnovu za postojanje sigurnosne zapreke za primitak u hrvatsko državljanstvo, kao i pojmova „zaštita pravnog poretka“ i „zaštita nacionalne sigurnosti“, kako bi se otklonila arbitramost u postupanju, o čemu više pišemo u nastavku.

Boravak stranaca

„MUP Zagreb donosi rješenje o prestanku statusa meni i supruzi, uz obrazloženje da smo se iselili, kojim nam uskraćuje pravo na st. zbrinjavanje, izbjeglički status i diskriminira kao nacionalnu manjinu.“

Pritužbe građana koji godinama žive u RH vezano uz neodobranje privremenog ili stalnog boravka zbog ocjene o postojanju sigurnosnih zapreka, zabilježene su i tijekom 2017. Unatoč tome što su sigurnosnim provjerama za prethodno odobrene boravke ocijenjeni pozitivno, što nisu evidentirani u kriminalističkim evidencijama MUP-a, te se protiv njih nije vodio niti se vodi kazneni postupak, kao razlog neodobrenja stalnog ili produžetka privremenog boravka ipak se navodi postojanje sigurnosne zapreke. Zbog klasificiranja razloga radi kojih je donesena takva ocjena, nije im poznato što im se stavlja na teret te smatraju da se radi o arbitrarnoj ocjeni. Sukladno Zakonu o sigurnosnim provjerama, pri odobravanju boravka provodi se temeljna sigurnosna provjera, nakon koje SOA dostavlja MUP-u samo mišljenje o postojanju ili nepostojanju sigurnosne zapreke, a MUP je kao voditelj postupka dužan donijeti rješenje čije obrazloženje, sukladno ZUP-u, mora sadržavati utvrđeno činjenično stanje i razloge koji su bili odlučujući pri ocjeni pojedinih dokaza. Međutim, nakon što od SOA-e zaprimi mišljenje o postojanju sigurnosne zapreke, MUP se u obrazloženju rješenja samo poziva na klasificirane dokumente SOA-e,

Nakon što od SOA-e zaprimi mišljenje o postojanju sigurnosne zapreke, MUP se u obrazloženju rješenja samo poziva na klasificirane dokumente SOA-e, temeljem kojih zaključuje da postoje razlozi koji predstavljaju zapreku za pozitivno rješavanje zahtjeva, bez ocjene njihova sadržaja i relevantnosti u odnosu na konkretan slučaj. I upravnosudska praksa ukazuje da ograničavanje MUP-a, isključivo na mišljenje SOA-e u obrazloženju rješenja, nije u skladu sa ZUP-om.

temeljem kojih zaključuje da postoje razlozi koji predstavljaju zapreku za pozitivno rješavanje zahtjeva, bez ocjene njihova sadržaja i relevantnosti u odnosu na konkretan slučaj.

Direktiva o statusu državljana trećih država s dugotrajnim boravištem (2003/109) propisuje da se pri donošenju odluke mora uzeti u obzir ozbiljnost ili vrsta kaznenog djela

protiv javnog poretka ili sigurnosti, opasnost koju konkretna osoba predstavlja te trajanje boravka i povezanost sa zemljom u kojoj boravi. Prema praksi Suda EU, sve mjere poduzete na temelju rezerve javnog poretka moraju imati ozbiljno opravdanje, prijetnja za javni poredak i sigurnost mora biti stvarna i teška, a ne potencijalna ili zamišljena, mora utjecati na osnovni interes društva, kao i da se opasnost neke osobe konkretno realizirala i utvrdila. Upravo zato, što smo naglašavali i u prethodnim izvješćima, kako bi postupak u kojem se donosi odluka o postojanju sigurnosne zapreke bio u skladu sa standardima iz Direktive te onemogućila arbitrarnost u postupanju, potrebno je zakonski odrediti pravne standarde pojmova „zaštita pravnog poretka“ i „zaštita nacionalne sigurnosti“. Manjkav je i Zakon o sigurnosnim provjerama koji propisuje da su sigurnosne zapreke kod provođenja temeljne sigurnosne provjere pri odobrenju boravka, činjenice koje upućuju na zlouporabu ili postojanje rizika od zlouporabe radnog mjesta ili dužnosti, odnosno određenih prava ili ovlasti na štetu nacionalne sigurnosti ili interesa RH. Slijedom toga, potrebno je preciznije definirati na koju činjenicu ukazuje

utvrđena sigurnosna zapreka za odobravanje boravka strancu, jer je sadašnja definicija prilagođena provjeri osoba koje se imenuju na državnu dužnost ili primaju na radna mjesta od interesa za RH, a ne sigurnosnoj provjeri zbog odobrenja boravka.

I upravnosudska praksa, primjerice Upravnog suda u Splitu u Odluci 15 Usl-200/17-6, o čemu više pišemo u poglavlju o suzbijanju diskriminacije na nacionalnoj razini, ukazuje da obrazloženja rješenja utemeljenih na sigurnosnoj provjeri moraju sadržavati dovoljno jasne razloge iz kojih se može zaključiti na osnovi čega osoba predstavlja opasnost za nacionalnu sigurnost te da ograničavanje MUP-a, isključivo na mišljenje SOA-e, nije u skladu sa normom ZUP-a o sadržaju obrazloženja rješenja. Pri tome je važno pronaći ravnotežu između zaštite klasificiranog podatka i zaštite prava stranke na ustavno pravo na žalbu.

Sud nije mogao ocijeniti zakonitost obrazloženja rješenja, jer nije mogao pouzdano ispitati primjenu načela utvrđivanja materijalne istine, kao i je li stranci pružena adekvatna mogućnost upoznavanja s rezultatima izvođenja dokaza. Također, iako sud, sukladno Zakonu o tajnosti podataka, ima pristup obavljenoj sigurnosnoj provjeri, za pravilnu primjenu načela samostalnosti u rješavanju i slobodne ocjene dokaza, pristup klasificiranim podacima trebaju imati certificirane službene osobe MUP-a. Stoga, sud nije smatrao pravno prihvatljivim da niti jedna službena osoba MUP-a u konkretnom postupku nije imala pristup potrebnim podacima, kao ni da upravni sud ocjenjuje zakonitost rješenja MUP-a čijim službenicima, koji su sudjelovali u donošenju rješenja, uopće nisu bili poznati razlozi postojanja sigurnosne zapreke.

U svezi samog davanja suglasnosti građanina za provođenje sigurnosne provjere, praksa MUP-a odudara od ZSP-a. Naime, sigurnosna provjera provodi se na temelju Upitnika, čiji je sastavni dio suglasnost za provođenje sigurnosne provjere, koji treba biti osobno ispunjen, a suglasnost dragovoljno i vlastoručno potpisana. Međutim, pritužiteljica tvrdi da suglasnost nije potpisala, odnosno, da s propisanom procedurom nije bila upoznata, zbog čega se nameće pitanje o zakonitosti sigurnosne provjere, budući da je suglasnost njen bitan element. Nadležna PU smatra da je zadovoljen uvjet pisane suglasnosti kada podnositelj zahtjeva za odobrenje boravka potpisuje obrazac u kojem ga se u završnoj izjavi obavještava kako potpisom pristaje da se svi njegovi podatci iz obrasca mogu proslijediti na provjeru nadležnim tijelima. Međutim, iz izjave ne proizlazi kako potpisivanje obrasca obuhvaća i suglasnost za provođenje sigurnosne provjere za strance, kako je propisano ZSP-om. Naime, takav uvjet bio bi zadovoljen tek kada bi izjava sadržavala i informaciju da potpisivanje obrasca uključuje i izričitu suglasnost za provođenje sigurnosne provjere. Budući da postojeći MUP-ov obrazac to izričito ne navodi, zakonski uvjet davanja dragovoljne suglasnosti za provođenje sigurnosne provjere nije u potpunosti ispunjen.

Osobe kojima je odobren stalni boravak, osobito kojima je iznimno odobren temeljem povoljnijih zakonskih uvjeta, primjerice, zato što su imali prebivalište u RH 8. listopada 1991. i korisnici su programa povratka, obnove i stambenog zbrinjavanja, teško pogađaju rješenja o prestanku stalnog boravka, s obrazloženjem da su se iselili iz RH, a pritom se ne uvažavaju njihovi osobni ili obiteljski razlozi. Naime, Zakon o strancima propisuje da stalni boravak prestaje ako se iselio iz RH ili je neprekidno boravio u inozemstvu duže od godinu dana. Međutim, pojam „iselio iz RH“ nije definiran,

tako da su moguća arbitrarna tumačenja. Osim toga, radi se i o neusklađenosti ove zakonske odredbe s Direktivom o statusu državljana trećih država.

Argumente za ovu tvrdnju najbolje može dati primjer supružnika iz Šibenika, kojima je MUP donio rješenja o prestanku stalnog boravka uz obrazloženje da su se iselili iz RH, jer je u prethodnoj godini jedan supružnik u RH boravio 50, a drugi 86 dana. Iako su tijekom postupka naveli da u susjednoj državi imaju roditelje starije dobi kojima je neophodna njihova pomoć i o kojima skrbe, to nije uzeto u obzir, unatoč odredbi Direktive o mogućnosti uvažavanja posebnih ili izuzetnih razloga izbivanja s državnog područja. Dakle, doneseno je rješenje o prestanku stalnog boravka zbog arbitrarnog tumačenja pojma „iseljenje“, koji Direktiva čak ni ne poznaje na način kako ga tumači MUP. Obrazlažući svoje postupanje, MUP pogrešno tumači da se Direktiva primjenjuje samo na državljane trećih država kojima je stalni boravak odobren pod redovnim, a ne povoljnijim uvjetima. Naime, njome se dopušta primjena povoljnijih nacionalnih odredbi i nedvojbeno se odnosi i na državljane trećih zemalja koji su stalni boravak regulirali po povoljnijim nacionalnim uvjetima. U pogledu prestanka stalnog boravka njome nije predviđeno ni dopušteno te osobe staviti u nepovoljniji položaj, u odnosu na one koji su stalni boravak regulirale po redovnim uvjetima propisanim ZOS-om, a očita je i neusklađenost članka 99. st. 1. t. 2. ZOS-a s Direktivom.

PREPORUKE:

65. Ministarstvu unutarnjih poslova, da izradi prijedlog potrebnih izmjena Zakona o prebivalištu kojima će se utvrditi kriteriji za procjenu živi li osoba doista na adresi prijavljenog prebivališta, kao i kojima će se uvažavati okolnost da osoba nije u mogućnosti živjeti na adresi prebivališta zbog objektivnih okolnosti na koje ne može utjecati;
66. Ministarstvu unutarnjih poslova, da osobi koja nema mjesto i adresu stanovanja niti adekvatna sredstva, prebivalište utvrđuje isključivo sukladno Zakonu o prebivalištu;
67. Ministarstvu unutarnjih poslova, da pri odjavama prebivališta po službenoj dužnosti istovremeno utvrdi na kojoj adresi građanin stvarno živi, u smislu zakonske definicije prebivališta, te da se postupci okončaju u razumnom roku;
68. Vladi RH, da se nakon stručne i javne rasprave zakonski definiraju pravni standardi koji obuhvaćaju pojmove „zaštita nacionalne sigurnosti“ i „poštovanje pravnog ili javnog poretka“, radi onemogućavanja arbitrarnog postupanja te povećanja razine pravne sigurnosti u postupcima stjecanja hrvatskog državljanstva i reguliranja boravka stranaca;
69. Ministarstvu unutarnjih poslova, da prije donošenja odluke o odbijanju zahtjeva za primitak u hrvatsko državljanstvo ili zahtjeva za boravak stranca, zbog postojanja sigurnosnih zapreka utvrđenih od SOA-e, u svrhu pravilne primjene načela samostalnosti u rješavanju i slobodne ocjene dokaza, pristup klasificiranim podacima na kojima se temelji odluka imaju certificirane službene osobe MUP-a;
70. Ministarstvu unutarnjih poslova, da postupke stjecanja državljanstva vodi u rokovima propisanim Zakonom o općem upravnom postupku, osobito kad su se podnositelji zahtjeva odrekli svog prethodnog državljanstva;

71. Ministarstvu unutarnjih poslova, da u obrascu zahtjeva za odobrenje boravka strancu stoji izričita informacija da se potpisom daje suglasnost za provođenje sigurnosne provjere;
72. Ministarstvu unutarnjih poslova, da se odredba Zakona o strancima, o prestanku stalnog boravka uskladi s Direktivom o statusu državljana trećih država s dugotrajnim boravištem (2003/109);

3.6. RADNI I SLUŽBENIČKI ODNOSI

„Sigurno se pitate zašto sve ovo nisam prije prijavila, a ja imam spreman odgovor na to pitanje. Bilo me je strah i dalje me je strah. Nekoliko puta sam započinjala sa ovim pismom i odustajala. Ne želim da se nešto dogodi meni (iako su šanse za to sada puno manje, pošto sam u inozemstvu) ili mojoj obitelji.“

I tijekom 2017. nastavio se odlazak u inozemstvo građana nezadovoljnih statusom u društvu, neovisno jesu li zaposleni ili posao tek traže, kolika im je plaća, primaju li ju uopće, jesu li im blokirani tekući računi te bez obzira na njihov obiteljski status. Žaloste, a ujedno i upozoravaju, slučajevi koji pokazuju da građani, bez obzira na razvijenost dijela zemlje u kojemu žive, iz istih razloga napuštaju RH.

Iako se broj nezaposlenih smanjuje, osobito tijekom ljetne sezone, to nije samo rezultat njihove veće zapošljivosti, nego i posljedica brisanja onih koji se nisu javljali Hrvatskom zavodu za zapošljavanje, kao i odlaska nezaposlenih u inozemstvo.

Sve to utječe, da zbog nemogućnosti pronalaska odgovarajuće radne snage, poslodavci od Vlade RH traže sve više dozvola za zapošljavanje stranaca, osobito u građevini, brodogradnji, metalnoj industriji, prometu, ugostiteljstvu i turizmu. Činjenica da je Vlada RH za 2017. utvrdila kvotu od 7.026 dozvola za zapošljavanje stranaca, kao i da je kvota za 2018. povećana čak na 31.000, uz mogućnost produženja već izdanih 9.000, više nego dovoljno svjedoči o težini problema zapošljavanja, kako s aspekta nezaposlenih, onih koji žele promijeniti posao, tako i s pozicije poslodavaca.

Mnogi koji ostaju, nezadovoljni su i pokazuju nisku razinu povjerenja prema javnim službama i državnim tijelima za koje vjeruju da im trebaju pomoći, smatrajući zaposlene u njima neradnicima, uhljebima, a nerijetko i počiniteljima koruptivnih kaznenih djela.

I Izvješće EK za RH 2018. govori o smanjenu nezaposlenosti kojemu je pridonio gospodarski rast, no istovremeno i o zabrinjavajuće niskoj stopi zaposlenosti, s time da je i sam broj radno sposobnog stanovništva smanjen, zbog starenja i migracijskog odljeva, što negativno utječe na rast i razvoj RH. Unatoč određenim poboljšanjima na tržištu rada, kao ključni problemi ističu se nedovoljna iskorištenost i usmjerenost mjera aktivne politike tržišta rada na ranjive skupine, velike regionalne razlike u stopama evidentirane nezaposlenosti, i dalje velika zastupljenost ugovora o radu na određeno vrijeme u ukupnoj zaposlenosti, nedovoljno razvijen socijalni dijalog između Vlade i drugih

socijalnih partnera te neusklađen okvir za određivanje plaća u državnoj upravi i javnim službama. RH je, prema Pregledu socijalnih pokazatelja iz Europskog stupa socijalnih prava, suočena i s izazovima glede jednakih mogućnosti, pristupa tržištu rada i pravednih radnih uvjeta.

U javnom, kao i u privatnom sektoru, zaposleni i dalje često sklapaju za sebe nepovoljne ugovore o

Unatoč poboljšanjima na tržištu rada, ključni problemi su i dalje nedovoljna usmjerenost mjera aktivne politike na ranjive skupine, velike regionalne razlike u stopama nezaposlenosti, velik broj ugovora o radu na određeno vrijeme, nedovoljno razvijen socijalni dijalog te neusklađen okvir za određivanje plaća u državnoj upravi i javnim službama.

radu na određeno vrijeme, rade bez isplaćenih plaća ili pristaju na isplatu minimalne plaće na tekući račun, a ostatak „na ruke“, pristaju na nezakoniti prekovremeni rad, često ne tražeći pomoć liječnika kada im je zdravstveno stanje ugroženo ili teško narušeno, zbog loših uvjeta rada i prekomjernog prekovremenog, smjenskog ili rada noću.

U pritužbama kojima nam se zaposleni obraćaju ukazujući na kršenje prava iz radnog odnosa, nerijetko spominju i zlostavljanje na radu, no kao i do sada, uglavnom tek onda kada im je zdravlje ozbiljno ugroženo pa se nalaze na bolovanju, ili im je radni odnos već prestao pa više nemaju strah od otkaza. Zbog nedovoljne pravne regulative na koju sustavno ukazujemo, zaposleni i dalje svoja prava mogu pokušati ostvariti pokretanjem postupka zaštite dostojanstva prema ZOR-u, etičkim kodeksima i kolektivnim ugovorima, podnošenjem tužbe radi naknade neimovinske štete zbog povrede prava osobnosti prema ZOO-u te kaznene prijave zbog sumnje na počinjenje kaznenog djela zlostavljanja na radu.

3.6.1. Prava za vrijeme nezaposlenosti

„Natječaji se raspisuju samo za SOR. Volontirati ne mogu jer em nemam prihoda, em to ne funkcionira u praksi kao što ministarstvo navodi u dopisima. Nijedna bolnica u RH nije pozitivno odgovorila na moje zamolbe o volontiranju. Usmeni odgovori bili su svi tipa: „A šta ćemo plaćati tebi putne i doprinose kad sa SOR-om dobivamo radnika besplatno. A i da ne govorim da neću imati iz čega živjeti sa svojim šestomjesečnim djetetom ako radim besplatno.“

72

Krajem prosinca 2017. u evidenciji HZZ-a bilo je registrirano 187.363 nezaposlenih, što je za 20,8% manje u odnosu na prosinac 2016. Tijekom godine prosječno ih je bilo 193.967, a iz evidencije je brisano 301.820 osoba. Međutim, iako ih je čak 65,2% brisano zbog zapošljavanja, značajan pad broja registriranih nezaposlenih rezultat je i niza drugih okolnosti, kao što su izlaz iz radne snage (5,2%), odjava iz evidencije i nejavljanje (7,9%) te nepridržavanje zakonskih obveza nezaposlenih (19,5%). U programe aktivne politike zapošljavanja iz nadležnosti HZZ-a tijekom 2017. novouključeno je bilo 37.907 nezaposlenih, a od 33.387 osoba koje su završile s korištenjem mjera u 2017., zaposleno ih je 48,8%.

Brisanje iz evidencije nezaposlenih zbog nejavljanja i nepridržavanja zakona, visina novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti, mjere aktivne politike zapošljavanja i odnos djelatnika HZZ-a prema nezaposlenima, najčešći su razlozi nezadovoljstva njihovim radom. Većina okolnosti na koje su se prituživali, posljedica su primjene propisa od strane HZZ-a, kojima su regulirana prava i obveze nezaposlenih, različitog tumačenja propisa, a ponekad i upitnog profesionalnog postupanja djelatnika. Zbog osjetljivog položaja u kojem se nalaze, nezaposleni su od HZZ-a uglavnom očekivali veću fleksibilnost, ali i angažiranost u izvršavanju zakonskih zadaća.

Jedna od njih je i kontrola ispunjavanja ugovornih obveza od strane korisnika mjera aktivne politike zapošljavanja, bilo da je druga ugovorna strana poslodavac ili nezaposlena osoba. Međutim, tijekom 2017. primili smo više pritužbi na nemarno i neažurno postupanje HZZ-a, pri čemu su najozbiljniji propusti počinjeni u Regionalnom uredu HZZ-a u Rijeci, koji nije vršio pravodobnu kontrolu ispunjavanja ugovornih obveza, nije upozoravao korisnike na kršenje ugovora niti im je pružao dužnu podršku, što je rezultiralo traženjem povrata sredstava isplaćenih korisnicima temeljem sklopljenih ugovora o korištenju mjera aktivne politike zapošljavanja, čak i šest godina nakon isteka ugovora. Pritom, nije sporno da korisnici nisu ispunili svoje obveze ili su ih prekršili, no radilo se o neispunjenju/kršenju uvjetovanom neznanjem ili drugačijim tumačenjem ugovornih obveza, o čemu je HZZ u pravilu bio pravodobno obavještavan, ili je tražena uputa za daljnje postupanje, na što nije uslijedila povratna reakcija. Iako je HZZ prema Regionalnom uredu u Rijeci poduzeo određene sankcije kako se takvi propusti više ne bi događali, od pritužitelja se i dalje zahtijevao povrat sredstava te zakonske zatezne kamate, za svo razdoblje, čak i kada je očito nastupila zastara potraživanja. Pritužitelji su dodatno zastrašivani i aktiviranjem bjanko zadužnica, koje su prilikom potpisivanja ugovora davali HZZ-u kao sredstvo osiguranja tražbine.

Regionalni ured HZZ-a u Rijeci nije vršio pravodobnu kontrolu ispunjavanja ugovornih obveza, nije upozoravao korisnike na kršenje ugovora niti im je pružao dužnu podršku, što je rezultiralo traženjem povrata sredstava isplaćenih korisnicima temeljem sklopljenih ugovora o korištenju mjera aktivne politike zapošljavanja, čak i šest godina nakon isteka ugovora.

Mjere aktivne politike zapošljavanja, posebice stručno osposobljavanje za rad bez zasnivanja radnog odnosa, bile su i u 2017. predmetom najčešćih pritužbi, kritika i upita. Sve su mjere početkom godine redefinirane, a 1. ožujka 2017. stupili su na snagu novi Zakon o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o poticanju zapošljavanja. Nezaposlenim su osobama, korisnicima i potencijalnim korisnicima mjera aktivne politike zapošljavanja, sve informacije o promjenama u njihovim pravima i obvezama te mogućnostima koje pruža HZZ, na jednostavan i pregledan način javno dostupne na posebnoj mrežnoj stranici Od mjere do karijere.

Međutim, u pritužbama se i dalje ukazivalo na nejasne i nedosljedno primjenjivane kriterije ocjenjivanja zahtjeva za sufinanciranjem samozapošljavanja i zahtjeva za stručno osposobljavanje za rad bez zasnivanja radnog odnosa. HZZ se obično pozivao upravo na javno objavljene informacije o pojedinim mjerama, uključujući i Uvjete i načine korištenja sredstava za provođenje mjera u 2017., koje

donosi Upravno vijeće HZZ-a. Pri ocjeni svakog zahtjeva, u obzir se uzimalo ne samo udovoljavanje osnovnim kriterijima mjere, već i „drugim elementima“, temeljem kojih se potom ocjenjivala opravdanost uključivanja svake nezaposlene osobe u neku od mjera. „Drugi elementi“ se pritom izričito nigdje nisu navodili, što je HZZ-u omogućavalo nužnu i toliko traženu fleksibilnost u odnosu na svaku nezaposlenu osobu, međutim, dovodilo je u pitanje pravilnost i transparentnost postupanja. Tako se u jednom slučaju dvojbenim pokazao kriterij odgovarajućeg radnog iskustva, jer je HZZ ocijenio da se nezaposlenoj osobi ne može odobriti korištenje ove mjere na poslovima visoke stručne spreme, s obzirom da već ima radno iskustvo i sposobnost za samostalan rad, iako je radno iskustvo stečeno na poslovima srednje stručne spreme. Pritom se radilo o dugotrajno nezaposlenoj osobi koja nakon stjecanja visoke stručne spreme, četiri godine nije uspjela pronaći posao, jer je za poslove srednje stručne spreme bila prekvalificirana, a za poslove visoke nije ispunjavala uvjet prethodnog radnog iskustva, pa ju je tako čak i HZZ, kao poslodavac, na natječajima za zapošljavanje odbijao uz obrazloženje da nema potrebno radno iskustvo.

Zbog problema oko isplate naknade troškova prijevoza tijekom stručnog osposobljavanja za rad bez zasnivanja radnog odnosa, početkom godine je i dalje zapriman veći broj pritužbi, no nakon što je obveza isplate tog troška izmjenama zakona i redefiniranjem mjera, prebačena s HZZ-a na poslodavce, nisu uočeni daljnji problemi, iako su pojedini poslodavci, pretežno javne ustanove, zbog navodno nedostatnih sredstava promjenu nevoljko prihvatili pa i odustajali od prijama polaznika.

Međutim, mjera stručnog osposobljavanja za rad bez zasnivanja radnog odnosa u 2017. bila je u najvećoj mjeri predmetom kritika nezaposlenih koji ju nisu mogli koristiti, jer nisu ispunjavali zakonske

Mjera stručnog osposobljavanja za rad bez zasnivanja radnog odnosa bila je u najvećoj mjeri predmetom kritika nezaposlenih koji ju nisu mogli koristiti, jer nisu ispunjavali zakonske uvjete, bili su stariji od 30 godina, nisu zadovoljavali „druge elemente“ po procjeni HZZ-a, primjerice, imali su više obrazovnih kvalifikacija različitih, a u nekim slučajevima i istih razina obrazovanja; njihova su se zanimanja smatrala deficitarnima i slično.

uvjete, bili su stariji od 30 godina, nisu zadovoljavali „druge elemente“ po procjeni HZZ-a, primjerice, imali su više obrazovnih kvalifikacija različitih, a u nekim slučajevima i istih razina obrazovanja; njihova su se zanimanja smatrala deficitarnima i slično. Osim diskriminacijskog aspekta ovog problema, o kojem više pišemo u poglavlju o

diskriminaciji temeljem dobi i obrazovanja, pritužitelji su ukazivali i da su način i uvjeti pod kojima se ova mjera provodila, doveli do povrede njihovog prava na rad. Naime, pritužbe su ukazivale da je problem u zvanjima za koja je posebnim zakonom propisana obveza obavljanja pripravničkog staža, najčešće zdravstvenih radnika, kao preduvjeta za polaganje stručnog ispita, koji je pak za neka zvanja preduvjet za ishođenje odobrenja za samostalan rad (licence). Ovim nezaposlenim osobama za pristup tržištu rada bilo je nužno steći radno iskustvo od najmanje godinu dana. Iako je pripravnički staž bilo moguće obaviti na više načina (zaključivanjem ugovora o radu na određeno vrijeme, temeljem ugovora o stručnom osposobljavanju za rad bez zasnivanja radnog odnosa, uz mogućnost korištenja mjera aktivne politike zapošljavanja, i ugovora o volontiranju sukladno posebnim propisima), pritužitelji su nam ukazivali kako je u praksi taj staž bilo iznimno teško, a ponegdje i gotovo nemoguće obaviti bez stručnog osposobljavanja za rad bez zasnivanja radnog odnosa, što im nije bilo odobreno zbog neispunjavanja posebnih uvjeta. Ostale mogućnosti obavljanja pripravničkog

staža rijetko su korištene, jer su poslodavci bili skloniji, neovisno radi li se o privatnom ili javnom sektoru, pripravnike angažirati putem mjera koje im nudi HZZ, s obzirom da im je to bilo financijski povoljnije, a radilo se i o zvanjima i zanimanjima u kojima se pripravnički staž ipak najvećim dijelom mogao obavljati u javnim tijelima, u kojima je odlukom Vlade RH zabranjeno novo zapošljavanje službenika i namještenika. Ovim su problemom bila obuhvaćena i zanimanja koja je HZZ proglasio nedostajućima na tržištu rada pa se nije moglo koristiti mjeru stručnog osposobljavanja za rad bez zasnivanja radnog odnosa, zbog pretpostavke da će u tim zanimanjima nezaposleni lako pronaći posao. Međutim, to se za zanimanja u sustavu zdravstva nije pokazalo opravdanim, zbog otežane mogućnosti obavljanja pripravničkog staža, neovisno o mjerama aktivne politike zapošljavanja.

Krajem godine su ovi problemi napokon prepoznati te je Vlada RH donijela nove Smjernice za razvoj i provedbu aktivne politike zapošljavanja u RH od 2018. do 2020., čijom primjenom bi trebale biti otklonjene prepreke obavljanja obveznog pripravničkog staža, a time i omogućen pristup tržištu rada nezaposlenima upravo u onim zanimanjima za koja su se školovali.

3.6.2. Radni odnosi u javnim službama

„Radi se u vezi žalbe u vezi natječaja za posao konkretno na Odluku o odabiru kandidata na natječaju za radno mjesto ravnatelja Javne ustanove za upravljanje zaštićenim dijelovima prirode... I.G. nema iskustva u vezi zaštite okoliša niti je struke koja ima veze za zaštitom okoliša. Struku i iskustvo u zaštiti okoliša imamo gospođa. V. i ja, a nas su bez objašnjenja eliminirali. Kako bi prosječni građanin mogao platiti žalbu za namješteni natječaj i da li j sve to smišljeno samo zato da se ti namješteni natječaji mogu normalno provoditi? Da li je jedino rješenje mijenjanje zakona o natječajima i koga treba za to kontaktirati? Ili onda zašto se javno ne obznani da se ne može dobiti posao bez veze i čemu služe natječaji kad su namješteni...“

U pritužbama se pretežno ukazivalo na nepravilnosti u natječajnim postupcima za zapošljavanje, nepotizam, trgovanje utjecajem i zlouporabu položaja i ovlasti, nepravilnosti pri prijemu polaznika stručnog osposobljavanja za rad bez zasnivanja radnog odnosa i u postupcima imenovanja i razrješenja ravnatelja, nezakoniti prekovremeni rad, nepravilnosti vezane uz postupak otkazivanja ugovora o radu, nepravilnosti oko isplate plaće i drugih materijalnih prava, ali i zbog zlostavljanja na radu od strane ravnatelja i/ili drugih zaposlenih. Oni koji su iznosili opravdane sumnje na počinjenje koruptivnih kaznenih djela, najčešće su se već obratili pravosudnim tijelima, no onima koji to nisu učinili, ukazivali smo na tu mogućnost.

Međutim, pitanje zapošljavanja u javnim službama složen je problem koji traje godinama, a 2017. u tome nije bila izuzetak. Građani su i dalje duboko uvjereni da javne službe nisu jednako dostupne svima te da se natječaji za zapošljavanje raspisuju isključivo radi ispunjavanja propisane forme, a da se na slobodna radna mjesta primaju osobe za koje se unaprijed zna da će biti primljene. To uvjerenje dodatno pojačavaju brojni natječaji tijekom kojih se ne provodi transparentan selekcijski postupak, već

se kandidati izabiru isključivo temeljem dostavljene dokumentacije ili eventualno obavljenog razgovora, koji poslodavcu ostavlja značajan diskrecijski prostor. Iako javne službe moraju imati određen stupanj slobode u odabiru najboljeg kandidata, ipak je riječ o poslodavcima koji svako radno mjesto moraju učiniti dostupnim svakom građaninu RH koji ispunjava uvjete, pa bi bilo poželjno da za javne ustanove i druge pravne osobe koje obavljaju javnu službu, postupak i način odabira kandidata nakon objavljenog javnog natječaja budu jasno propisani te da o tijeku postupka kandidati budu unaprijed obaviješteni na prikladan način. Slično bi se trebao urediti i postupak prijema kandidata na stručno osposobljavanje za rad bez zasnivanja radnog odnosa, s obzirom da su pritužbe ukazivale na proizvoljno postupanje pojedinih javnih ustanova, pretežito iz područja zdravstva.

Kada je riječ o nepravilnostima u postupcima imenovanja i razrješenja ravnatelja u školskim ustanovama, često povezanih s navodima o nepotizmu, trgovanju utjecajem i zlouporabi položaja i ovlasti, a s obzirom na ovlasti koje osim prosvjetnih inspektora ima ministar/ica znanosti i

Građani su duboko uvjereni da javne službe nisu svima jednako dostupne, da se natječaji raspisuju samo radi ispunjavanja propisane forme te da se na slobodna radna mjesta primaju osobe za koje se unaprijed zna da će biti primljene.

obrazovanja, inspekcijske nadzore potrebno je organizirati promptno, ne čekajući da takvi slučajevi najprije dobiju medijsku pozornost, jer to može utjecati na pravilno utvrđenje činjeničnog stanja i na rezultate nadzora, ali i na povjerenje građana u rad MZO-a u cjelini.

Iz pritužbi u kojima se ukazivalo na nepravilnosti povezane s otkazom, uključujući i na donošenje upozorenja pred otkaz, a kojima su nam se pretežno

obraćali zaposleni u zdravstvenim, predškolskim i školskim ustanovama, proizlazilo je da su prije otkaza bili izloženi dugotrajnom zlostavljanju na radu, ne samo ravnatelja nego i drugih zaposlenih, vrlo često uz napomene da se, dok je radni odnos trajao, nisu obraćali osobi imenovanoj od poslodavca za zaštitu dostojanstva radnika, jer ju nisu smatrali objektivnom, već pristranom, koja radi u korist poslodavca i osoba koje su na njegovoj strani.

Organizacija rada u učeničkim domovima jedno je od spornih pitanja u sustavu školstva. Utvrđivanje rasporeda rada i obveza odgajatelja, s jedne strane, i suradnika u odgoju - noćnih pazitelja, s druge strane, dugotrajan je problem jednog zagrebačkog učeničkog doma. Nemogućnost da rad noćnih pazitelja u potpunosti uredi u skladu s Državnim pedagoškim standardom srednjoškolskog sustava odgoja i obrazovanja, Pravilnikom o normi rada nastavnika u srednjoškolskoj ustanovi, Pravilnikom o djelokrugu rada tajnika te administrativno-tehničkim i pomoćnim poslovima koji se obavljaju u srednjoškolskoj ustanovi te ZOR-om, otvorilo je i pitanje moguće neusklađenosti tih propisa. Nakon više obavljenih nadzora, prosvjetna je inspekcija utvrdila kako raspored rada jednim dijelom nije moguće napraviti u skladu s propisima zbog njihove međusobne neusklađenosti, da bi u drugostupanjskom postupku bilo utvrđeno kako kolizije propisa ipak nema. Nevoljkost poslodavca da rad u ustanovi organizira ne dovodeći u pitanje prava zaposlenika i postojeće dvojbe o rasporedu i načinu rada, otežale su ionako već prilično nepovoljan položaj noćnih pazitelja, s obzirom da se radi o specifičnom zanimanju u kojem se rad obavlja pretežno noću te nedjeljom i blagdanom, što predstavlja izazov i za zdravlje radnika i za mogućnost usklađivanja poslovnog i obiteljskog života.

3.6.3. Službenički odnosi

„Sve do 2015. g. imao sam dodatak na plaću od 25% s obzirom na uvjete rada, a onda se netko sjetio i jednostavno mi ukinuo taj dodatak. Rješenjem o rasporedu na radno mjesto smanjen mi je dodatak na 5%, a na svaki moj upit rečeno mi je da je to odluka „onih gore“. Obratio sam se Odboru za državnu službu žalbom odmah po primitku rješenja, požurnicom početkom 2017.g., no do danas mi nitko nije ni odgovorio da je rješenje negdje blizu. Pojedini službenici koji su zaposleni u istom ili kasnijem periodu na radnim mjestima bez dodatka na plaću, putem odvjetnika uspjeli su isposlovati dodatak na plaću, no ja sam očito naivac koji čeka da me netko zarazi neizlječivom bolešću, fizički napadane ili tome slično pa da se onda dalje borim sa „onima gore.“

U skladu s preporukom pučke pravobraniteljice iz Izvješća za 2016., izmijenjene su odredbe Zakona o državnim službenicima i Uredbe o ustrojstvu i načinu rada Odbora za državnu službu pa je, među ostalim, smanjena nadležnost Odbora te su stvorene pretpostavke za jačanje njegovih kadrovskih kapaciteta i rad u punom sastavu. Sada je Odbor nadležan odlučivati o žalbama o prijmu u državnu službu, rasporedu na radno mjesto, plaći, premještanju, stavljanju na raspolaganje, ocjenjivanju te prestanku državne službe, dok se na ostvarivanje drugih prava i obveza primjenjuju opći propisi o radu, što podrazumijeva sudsku zaštitu, ali ne i prethodni žalbeni postupak pred Odborom. I dalje je nedostatna obrazloženost najčešći razlog poništavanja prvostupanjskih rješenja. Međutim, još se uvijek ne može govoriti o učinkovitosti Odbora, posebno uzevši u obzir 25.324 upravnih predmeta koji su 1. prosinca 2016. bili u rješavanju.

Osim službenika koji su nam se obraćali radi dugotrajnosti postupaka pred Odborom, nastavili smo zaprimati pritužbe u kojima su iskazivali nezadovoljstvo radom upravne inspekcije, radi dugotrajnosti postupaka i nedovoljnog korištenja njihovih ovlasti, a posebno radi neobavljanja neposrednih inspeksijskih nadzora, o čemu više pišemo u poglavlju o inspeksijskim službama.

Sudionici u postupcima za prijam u državnu službu prituživali su se na dugotrajnost natječajnih postupaka ili su iskazivali nezadovoljstvo što ih se ne smatra kandidatima u postupku, zbog neispunjenja formalnih uvjeta natječaja. Pritom uglavnom nisu znali da protiv dostavljene obavijesti o neispunjavanju uvjeta mogu izjaviti prigovor čelniku tijela, o kojem se mora odlučiti rješenjem, protiv kojega se može pokrenuti upravni spor.

Službenici, ali i građani, obraćali su se i povjerenicima za etiku koje, sukladno Etičkom kodeksu državnih službenika, imenuju čelnici u državnim tijelima, a potom, zbog nezadovoljstva njihovim radom, smatrajući ih pristranima ili nedovoljno objektivnima, pritužbe upućivali Etičkom povjerenstvu

Tijekom 2017. smanjena je nadležnost Odbora te su stvorene pretpostavke za jačanje kadrovskih kapaciteta i njegov rad u punom sastavu, no još se uvijek ne može govoriti o učinkovitosti rada, posebno uzevši u obzir 25.324 upravnih predmeta koji su 1. prosinca 2016. bili u rješavanju.

državnih službenika. U slučaju kada smo utvrdili da povjerenica za etiku niti nakon više mjeseci od zaprimanja pritužbe nije postupila sukladno Etičkom kodeksu, niti nakon traženja Etičkog povjerenstva, preporučili smo ministru graditeljstva i prostornog uređenja da poduzme odgovarajuće mjere. Nažalost, unatoč traženju, nemamo povratnu informaciju je li naša preporuka uvažena.

Pritužbe su, kao i tijekom 2016., podnosili policijski službenici, ali i službenici ministarstava i drugih državnih tijela, neposredno ili putem sindikata, i to zbog premještaja, rasporeda na radno mjesto te s tim u vezi umanjenja plaće, problema oko isplate drugih materijalnih prava, nemogućnosti napredovanja i mobinga.

Policijski službenici se i dalje najčešće pritužuju na ponašanje rukovodećih službenika pojedinih PU i PP, ističući neprimjeren način ophođenja, vrijeđanje, manipuliranje radnim vremenom te druge oblike samovoljnog postupanja, koji nerijetko za posljedicu imaju neopravdane premještaje i rasporede na radna mjesta te davanje naloga za obavljanje

Unatoč preporuci, još nije izmijenjen Zakon o policiji, kojim bi se izričito odredilo najduže trajanje poslova drugog radnog mjesta po pisanom nalogu nadređenog rukovoditelja, pa su i dalje moguće zlouporaba ovog instituta, a pravna zaštita je otežana, jer se obavljaju temeljem naloga, a ne rješenja na koje se može izjaviti žalba Odboru za državnu službu.

poslova drugog radnog mjesta, s ciljem daljnjeg ponižavanja, ali i kažnjavanja, ukoliko su se zbog takvog postupanja pobunili, a sve uz obrazloženje potrebama službe. Pritom, obavljanje poslova drugog radnog mjesta po pisanom nalogu nadređenog rukovoditelja, koje je tijekom 2017. obavljalo čak 660 policijskih službenika, i dalje može trajati neograničeno, jer se nije pristupilo

preporučenim izmjenama Zakona o policiji, kojima bi se izričito odredilo najduže trajanje tih poslova. Zlouporabe ovog instituta stoga su i dalje moguće, a zaštita od njih otežana, s obzirom da se poslovi drugog radnog mjesta obavljaju temeljem naloga, a ne rješenja na koje se može izjaviti žalba Odboru za državnu službu.

Na mobing te osobno motivirane premještaje i razrješenja s dužnosti pritužuju se i zaposlenici zatvorskog sustava, što uglavnom rezultira dugotrajnim žalbenim i/ili sudskim postupcima tijekom kojih su službenici izloženi daljnjim nesigurnostima svog statusa i pripadajućih prava.

Nakon što nam se više puta pritužila ista službenica MZOE, ukazujući da ono i njegovi pravni prednici kontinuirano donose rješenja o njenom rasporedu bez dostatnog obrazloženja, pa ih Odbor za državnu službu poništava i vraća na ponovni postupak, ministru smo preporučili da rješenje o rasporedu na radno mjesto pritužiteljice donese pridržavajući se pravnih shvaćanja i uputa Odbora, kako se Odbor i/ili nadležni sudovi ne bi nepotrebno opterećivali ovakvim i sličnim predmetima. Međutim, ni u ovom slučaju nemamo povratnu informaciju o postupanju po preporuci.

Pritužbama nam se obratilo i nekoliko službenika MVEP-a, ukazujući na loša iskustva iz rada u diplomatskim misijama i konzularnim uredima RH, osobito na lošu organizaciju rada, zlostavljanje od strane rukovodećih službenika i dužnosnika prema onima koji su pokušavali ukazati na nepravilnosti, a osobito na počinjenje kaznenih djela zlouporabe položaja i ovlasti te krivotvorenja službenih ispava, za koje odgovornim smatraju prijašnje i sadašnje rukovoditelje. Unatoč lošem iskustvu, službenici su i

dalje zainteresirani za rad u diplomatskim misijama i konzularnim uredima, no ukazuju na nedovoljnu transparentnost ovog postupka, temeljem poziva ministra na prethodni „iskaz interesa“. Imajući u vidu čl. 34. i 42. Zakona o vanjskim poslovima i čl. 127. st. 1. ZDS-a, Ministarstvo uprave smatra kako se kroz „iskaz interesa“ ne vrši izbor službenika koji će se rasporediti na rad u određenu diplomatsku misiju ili konzularni ured, već da se službenici raspoređuju po službenoj dužnosti i potrebi službe. Međutim, kriteriji rasporeda ipak bi trebali biti transparentni i objektivni te se temeljiti na stručnom znanju i sposobnostima službenika. U pritužbama se ukazivalo i na neusklađenost pojma namještenika u ZVP-u s propisima o državnim službenicima, budući da je u ZVP-u definiran šire, zbog čega smo MVEP-u uputili preporuku o potrebi usklađenja.

3.6.4. Radni odnosi u gospodarstvu i obrtu

„Besplatno sam tamo počela raditi u 5.mj. Dogovoreno je bilo da stvarno počinjem s radom od 1.6. Prijavljena sam i napravila sanitarnu iskaznicu negdje oko početka srpnja. Ugovor koji sam potpisala nisam dobila. Opet, naivnost ali tamo sam vidjela da je moje radno vrijeme bilo 40 sati tjedno, ali toga se nitko nije pridržavao. Što se isplata plaće tiče, gospodin mi je napravio popriličnu štetu. Za 6.mj. sam trebala dobiti 3.500 kn, a za 7. i 8. 4.000 kn. Nisam sigurna točno ali isplaćeno mi je približno 2.500 kn na karticu, a ostatak nikada nisam vidjela ali to se sve može lako provjeriti. Dogovarali smo se nekoliko puta da će mi isplatiti plaću i vratiti papire i svaki put mi je oko toga radio probleme pokušavajući me prestrašiti da se vratim na posao... Njegovo objašnjenje za to što me ne želi isplatiti bilo je da će sa tim novcem pokriti troškove suđenja kada me bude tužio.“

Nezakoniti otkazi i druge nepravilnosti vezane uz prestanak radnog odnosa, neisplata plaća i neuručenje obračuna dugovane, a neisplaćene plaće i naknade plaće, „rad na crno“, mobing i nepravilnosti vezane uz prijavu ozljede na radu te nezakonit i neplaćen prekovremeni rad, tijekom 2017. bili su glavni razlozi zbog kojih su se građani koji rade kod poslodavaca u privatnom sektoru obraćali pučkoj pravobraniteljici, tražeći pomoć i savjet o mogućnostima zaštite svojih prava.

Unatoč različitim mehanizmima kojima je država proteklih godina nastojala spriječiti neisplatu plaća i/ili ju barem privremeno premostiti osiguranjem radničkih tražbina u slučaju blokade računa poslodavca, radnici ponekad i dalje za svoj rad ne mogu ostvariti niti pripadajuću, a kamoli primjerenu plaću. Problem je veći kada rade „na crno“, nerijetko ne znajući da nisu prijavljeni. Inspeksijskim je nadzorima utvrđeno da poslodavci za 6.671 radnika nisu isplatili niti minimalnu plaću, zbog čega je utvrđeno postojanje osnovane sumnje u počinjenje 645 prekršaja te su podnesene 93 kaznene prijave, dok je broj onih kojima je isplaćena minimalna plaća, ali ne i ona koja im zaista pripada, zasigurno veći. Prema podacima MUP-a, tijekom 2017. zabilježeno je 365 kaznenih djela neisplate plaće. Osim toga, Inspektorat rada je u slučajevima neisplate dospjelih, odnosno naknada plaća, donio 14.773 rješenja o privremenom osiguranju naplate, kada poslodavci nisu ispunili ni obveze iz Zakona o osiguranju potraživanja radnika u slučaju stečaja poslodavca, odnosno kasnije Zakona o osiguranju radničkih tražbina.

U posebno teškom položaju nalazili su se radnici kojima su poslodavci propustili regulirati prestanak radnog odnosa na jedan od zakonom predviđenih načina, pa su za nj saznali slučajno, uglavnom pri pokušajima ostvarivanja zdravstvene zaštite, kada su bili obaviješteni da više nisu zdravstveno osigurani. U nekim slučajevima su poslodavci propustili čak i odjaviti radnike s obveznih osiguranja, a odgovorne osobe poslodavca nisu bile dostupne Inspektoratu rada, DORH-u i drugim nadležnim tijelima, pa su radnici morali pokretati upravne postupke podnošenjem zahtjeva HZMO-u za utvrđivanjem datuma prestanka zaposlenja, a bilo im je otežano i reguliranje statusa pri HZZO-u i HZZ-u.

Ugovori o radu na određeno vrijeme kod radnika stvaraju osjećaj nesigurnosti i neizvjesnosti, ne samo u pogledu rada kod istog poslodavca, nego i daljnje egzistencije, uključujući planiranje obitelji, školovanja djece, stvaranje karijere i slično te pridonosi odluci da posao potraže izvan granica.

U ime radnika jednog trgovačkog društva od strateškog interesa za RH, pritužili su nam se Sindikat te bivši zaposlenik koji je tijekom 15 godina s istim poslodavcem sklopio 54 ugovora o radu na određeno vrijeme. Inspekcijskim nadzorom utvrđeno je kako sklapanje takvih ugovora nije bilo

protivno ZOR-u, a poslodavac je u konkretnom slučaju dobio i suglasnost radničkog vijeća. Prekomjerno sklapanje ugovora o radu na određeno vrijeme, koje se u pojedinim poslovnim dijelovima ovog poslodavca tijekom 2016. i 2017. kretalo u rasponu od 32% pa do 51%, kod radnika stvara osjećaj nesigurnosti i neizvjesnosti, ne samo u pogledu rada kod istog poslodavca, nego i daljnje egzistencije, uključujući planiranje obitelji, školovanja djece, stvaranje karijere i slično te pridonosi odluci tako zaposlenih, kao i nezaposlenih, da posao potraže izvan granica RH. Štoviše, na zlouporabu instituta rada na određeno vrijeme ukazano nam je i kod drugih trgovačkih društava čiji su osnivači RH ili JLP(R)S.

3.6.5. Inspekcijske službe

„U jednom trenutku ovo ljeto u kafiću se pojavila inspekcija. Inspektor je proveo dosta vremena i zapisao cijelu hrpu papira. Poslije sam kroz razgovor sa šefom čula kako će određenog inspektora, ako se opet pojavi, fizički napasti i ozlijediti, isto tako sam čula da je rekao da će potegnuti određene veze da se to sredi. Nastavak te priče nisam dočekala jer sam otišla.“

80

U pritužbama na rad inspekcijskih službi prevladavaju navodi o dugotrajnosti postupaka koji se, povodom predstavki radnika, vode kod nadležnih tijela.

Za očekivati je da radnici i nezaposleni traže žurno postupanje inspektora kada su dobili otkaz, a poslodavac im nije vratio dokumentaciju i/ili ih nije odjavio kod nadležnih tijela osiguranja, pa se ne mogu zaposliti kod drugog poslodavca niti prijaviti HZZ-u; nije im isplaćena niti minimalna plaća, a često ni uručen obračun dugovane, a neisplaćene plaće temeljem kojeg bi kod FINE mogli pokrenuti ovršni postupak. Iako trajanje inspekcijskog postupka ovisi i o složenosti pojedinog slučaja, prvenstveno ovisi o dovoljnom broju inspektora, broju predstavki koje imaju u radu te opterećenosti predmetima po kojima su obvezni postupati po službenoj dužnosti.

Kako složenost predmeta nije moguće unaprijed predvidjeti, osim jačanja kadrovskih kapaciteta te mogućeg preustroja službi, potrebno je osigurati da inspektori ne budu prekomjerno opterećeni radom na predmetima po kojima su obvezni postupati po službenoj dužnosti, kao što je slučaj s inspektorima rada prilikom donošenja rješenja u skladu sa Zakonom o osiguranju radničkih tražbina.

U postupcima koje vode upravni inspektori MU, osobito je izražena njihova dugotrajnost te mali broj obavljenih neposrednih inspekcijskih nadzora, na što smo ukazivali u Izvješću za 2016. i pojedinačnim predmetima. Stupanjem na

Iako trajanje inspekcijskog postupka ovisi i o složenosti pojedinog slučaja, prvenstveno ovisi o dovoljnom broju inspektora, broju predstavki koje imaju u radu te opterećenosti predmetima po kojima su obvezni postupati po službenoj dužnosti.

snagu novog Zakona o upravnoj inspekciji, uz bolju kadrovsku ekipiranost, novi preustroj i bolju edukaciju, očekujemo poboljšanje stanja. Na potrebu izmjena ovog Zakona detaljnije smo ukazivali kroz e-Savjetovanje, pri čemu su naše preporuke djelomično prihvaćene. Naime, osobito je važno ustrojavanje upravne inspekcije u UDU, čime bi inspektori bili bliže subjektima nadzora, što bi smanjilo troškove i omogućilo češće i sveobuhvatnije neposredne nadzore. Međutim, kako predloženo zakonsko rješenje nije predviđalo rok u kojemu je upravni inspektor dužan obavijestiti podnositelja predstavke o svom postupanju, to će zasigurno rezultirati velikim brojem pritužbi na rad inspektora, kako ministru uprave, tako i pučkoj pravobraniteljici, ali i drugim institucijama kojima se zbog šutnje uprave građani uobičajeno obraćaju.

Građani koji podnose prijave prosvjetnoj inspekciji tražeći nadzor nad nepravilnostima u radu odgojno-obrazovnih ustanova, često nisu dovoljno upoznati da protiv obavijesti kojom ih prosvjetni inspektor obavještava o nepostojanju uvjeta za pokretanje inspekcijskog nadzora ili u slučaju kada tu obavijest uopće ne prime, mogu u roku od 30 dana od podnošenja prijave izjaviti prigovor MZO-u. Iako se broj pritužbi na rad prosvjetnih inspektora iz godine u godinu smanjuje, podatci MZO-a o ishodu žalbenih postupaka na njihova rješenja pokazuju da je od njih 41, čak 15, odnosno 36,58%, u drugostupanjskom postupku poništeno, što svakako ukazuje na nedovoljnu stručnost i educiranost inspektora, zbog čega je potrebno unaprijediti kvalitetu njihovog rada i dodatno ih educirati. Kako uz ove podatke, MZO ukazuje da postojeći broj inspektora ne zadovoljava stvarne potrebe provođenja inspekcijskih nadzora, važno je i povećati njihov broj.

PREPORUKE:

73. Hrvatskom zavodu za zapošljavanje, da pravovremeno vrši kontrolu izvršenja ugovornih obveza po odobrenim zahtjevima za korištenje mjera aktivne politike zapošljavanja te pruža odgovarajuću savjetodavnu podršku osobama uključenima u mjere i poslodavcima, a aktivnosti vezane uz eventualni raskid ugovora i povrat isplaćenih sredstava provodi na ažuran i primjeren način;
74. Hrvatskom zavodu za zapošljavanje, da uvjetima i načinima korištenja sredstava za provedbu mjera aktivne politike zapošljavanja jasno definira elemente koji se, pored osnovnih kriterija,

- uzimaju u obzir pri ocjenjivanju svakog pojedinog zahtjeva te osigura dosljednost i transparentnost ocjenjivanja;
75. Čelnicima ministarstava i drugih tijela državne uprave, da povjerenicima za etiku imenuju osobe koje uživaju povjerenje zaposlenih;
 76. Čelnicima ministarstava i drugih tijela državne uprave, da rješenja kojima se odlučuje o pravima i obvezama državnih službenika donose uz odgovarajuća obrazloženja;
 77. Ministarstvu unutarnjih poslova, da izradi prijedlog izmjena Zakona o policiji kojima će izričito odrediti najduže trajanje obavljanja poslova drugog radnog mjesta po pisanom nalogu nadređenog rukovoditelja;
 78. Ministarstvu vanjskih i europskih poslova, da pravodobno poduzima mjere radi otkrivanja i sankcioniranja nepravilnosti, osobito u diplomatskim misijama i konzularnim uredima RH u inozemstvu te da službenike na rad u diplomatske misije i konzularne urede raspoređuje temeljem transparentnih i objektivnih kriterija, uvažavajući stručna znanja i sposobnosti službenika;
 79. Ministarstvu rada i mirovinskog sustava, da preispita postojeći zakonski okvir instituta rada na određeno vrijeme i s time povezanih prekršajnih odredbi, s ciljem smanjenja zlouporabe te da planira veći broj ciljanih nadzora radi otkrivanja nepravilnosti;
 80. Ministarstvu znanosti i obrazovanja, da poveća broj i unaprijedi kvalitetu rada prosvjetnih inspektora;

3.7. DISKRIMINACIJA NA PODRUČJU RADA I ZAPOSŁJAVANJA

„Kada sam izašla s razgovora za posao osjećala sam se vrlo loše, uznemireno, poniženo i uvrijeđeno. Kada sam došla kući nisam mogla prestati plakati i bila sam ogorčena jer mi se nikada nije dogodilo ovako nešto da me ne zaposle zbog boje kože i još nagađaju da nisam Hrvatica jer imam tamniju boju kože“.

Diskriminacija u području rada i zapošljavanja jedno je od najslabijih područja rada pučke pravobraniteljice, na što ukazuju i rezultati Istraživanja o stavovima i razini svijesti o diskriminaciji i pojavnim oblicima diskriminacije iz 2016., o čemu detaljnije pišemo u poglavlju o suzbijanju diskriminacije na nacionalnoj razini i problemu nedostatnog prijavljivanja. Pritužbe u ovim područjima čine više od 40% ukupnog broja diskriminacijskih predmeta u kojima smo postupali tijekom 2017., a u području rada najčešće temeljem društvenog položaja, obrazovanja, političkog i drugog uvjerenja i zdravstvenog stanja, dok u području zapošljavanja na diskriminaciju temeljem dobi.

Iz tih pritužbi, ali i podataka sindikata i OCD-a, proizlazi da poslodavci na različite načine nepovoljno postupaju prema radnicima, pri čemu širina tumačenja autonomije poslovne politike, česta financijska nejednakost radnika i poslodavca te nedostatak dokaza, otežavaju zaštitu prava radnika.

Diskriminacija prilikom zapošljavanja

„Do sada sam se četiri puta javljala na natječajne, ali svaki puta su primljene mlađe osobe. Iako su natječaji bili raspisani za veći broj osoba nego ih je primljeno, nisam zaposlena te sam iz neslužbenih razgovora saznala da sam prestara.“

Dob je diskriminacijska osnova koja se tijekom 2017. u znatnijoj mjeri isticala kao motiv odluke poslodavca o odabranim kandidatima pri zapošljavanju. Dok smo ranijih godina izvještavali kako se nepovoljno postupanje temeljem dobi odnosilo uglavnom na radnike s 50 i više godina, u 2017. spuštena je „poželjna“ dobna granica pa se prilikom pojedinih zapošljavanja u nepovoljniji položaj stavljaju već i znatno mlađi kandidati.

Tako su se pučkoj pravobraniteljici obratili pritužitelji koji nisu udovoljavali raspisanim natječajnim uvjetima zapošljavanja na radnom mjestu kontrolora leta, budući da je poslodavac ocijenio kako je izglednije uspješno osposobljavanje mlađih kandidata i njihovo kvalitetno obavljanje poslova, pretpostavljajući da oni u većoj mjeri imaju poželjne psihofizičke kvalitete. Vodeći računa o visokim troškovima i trajanju osposobljavanja te specifičnosti radnog mjesta, limitirao je prihvatljivu dobnu granicu za kandidate od 20 do 26 godina, zbog čega su se osobe s potrebnim kvalifikacijama, ali izvan tog dobno raspona, našle u nepovoljnijem položaju. Budući da sposobnosti svakog potencijalnog kandidata ne moraju biti uvjetovane isključivo ili uopće njegovom dobi, ali uzimajući u obzir i da o načinu izvršenja ovih poslova ovisi sigurnost većeg broja ljudi, poslodavcu je predloženo revidiranje odluke o gornjoj dobnoj granici te intenzivniji individualni pristup prema kandidatima radi provjere osobina potrebnih za raspisano radno mjesto. Uvažavajući preporuku pučke pravobraniteljice, poslodavac je povisio gornju dobnu granicu, vodeći računa o mogućim psihofizičkim odstupanjima kod pojedinih kandidata.

Dok su ranijih godina žrtve dobne diskriminacije bili uglavnom radnici u dobi od 50 i više godina, u 2017. se u nekim slučajevima „poželjna“ dobna granica znatno spustila.

Za razliku od ovako transparentnog isticanja prihvatljive dobne granice, što je ovdje vezano uz specifičnu prirodu posla, u većini slučajeva diskriminacije temeljem dobi prilikom zapošljavanja, osobe starije dobi se znatno sofisticiranije eliminiraju iz skupine prihvatljivih kandidata. Najčešće se dobna granica ne navodi u natječajnim uvjetima niti proizlazi iz ostalih kriterija za zapošljavanje. Međutim, nakon okončanog natječajnog postupka, kvalifikacije i dob zaposlenih nerijetko ukazuju da je poslodavac vodio računa o dobi, pri čemu su u pravilu poželjniji mlađi kandidati. U takvim situacijama diskriminiranim kandidatima je teže dokazati nedozvoljeno postupanje, s obzirom da u većini slučajeva selekcijski postupak uključuje i razgovor, koji se također vrednuje prilikom donošenja konačne odluke, a najmanje je transparentan i omogućava manipulaciju pri konačnom odabiru.

U rijetkim situacijama, intencija poslodavca da zapošljava mlađe kandidate bila je popraćena neformalnim izjavama osoba koje su provodile selekcijski postupak, koje bi, kada bi ih potvrdili vjerodostojni svjedoci, predstavljali dragocjeni dokaz u provedbi postupka radi diskriminacije.

Da je dob izuzetan problem prilikom zapošljavanja pokazuju i statistički podatci HZZ-a, prema kojima je 33,1% ukupnog broja registriranih nezaposlenih te 34,4% korisnika novčane naknade za nezaposlene u 2017. bilo u dobi od 50 i više godina. Jednom kada ostanu bez posla, vrlo teško pronalaze novo zaposlenje, jer ih se ne smatra poželjnom radnom snagom, a na nedostatno rješavanje visoke stope nezaposlenosti starijih, upozorila je i EK u Izvješću za RH 2018.

Osim temeljem dobi, pritužitelji su nam se obraćali i radi diskriminacije prilikom zapošljavanja temeljem njihove etničke pripadnosti, pri čemu je u RH naročito pogođena romska nacionalna manjina. I dalje je poslodavcima često neprihvatljivo zapošljavanje Roma, ponajviše zbog raširenih stereotipa o njihovom načinu života i radnim navikama. Rezultati Istraživanja o stavovima i razini svijesti o diskriminaciji i pojavnim oblicima diskriminacije pokazuju da čak 28,4% ispitanika smatra kako Romi zaposleni u uslužnim djelatnostima odbijaju klijente, dok ih je 24% navelo kako bi im, da imaju vlastitu tvrtku, bio problem zaposliti osobu romske nacionalnosti. Ovome zasigurno doprinosi mišljenje više od 48% ispitanika kako Romi ne žele raditi te da većina živi od socijalne pomoći.

Diskriminacija u području rada

„Majka sam petero djece, troje djece se još nalazi na redovnom školovanju. Ne mogu prihvatiti odlazak u prijevremenu starosnu mirovinu jer je ona izrazito mala i znači ozbiljno narušavanje socijalno-ekonomske situacije naše obitelji, podmakla životna dob stavlja me u neravnopravan položaj prema ostalim nezaposlenim osobama na burzi rada.“

Temeljem pritužbi građana pučkoj pravobraniteljici jasno proizlazi povezanost položaja prava radnika s gospodarskom situacijom u državi. Iako zakonodavni okviri te zahtjevi tržišta dobara i usluga nerijetko stavljaju znatan teret na poslodavce kako bi ostvarili zadane poslovne ciljeve, teže gospodarske prilike ili njihove ambicije ne smiju se amortizirati kroz kršenja prava radnika.

Radnici često moraju birati između trpljenja raznih povreda svojih prava, gubitka posla i napuštanja države. Podatci sindikata i Udruge Mobing pokazuju kako je tijekom 2017. nepovoljno postupanje poslodavaca naročito bilo izraženo u odnosu na radnike starije dobi, one narušenog zdravstvenog stanja, članove sindikata te radnike različitog političkog uvjerenja u odnosu na njima nadređene.

Kao i kod diskriminacije prilikom zapošljavanja, tako i u odnosu na već zaposlene, snižena je dobna granica manje poželjnih radnika. Primjerice, 2017. je donesena pravomoćna presuda protiv trgovačkog društva, kojom je utvrđeno da se radnika već u ranim tridesetim godinama smatralo „istrošenim“, a poslodavac je isticao da želi nove, mlađe radnike koji će obavljati poslove njegovog radnog mjesta. Radniku je u konačnici otkazan ugovor o radu, ali je ipak zaštitu ostvario na sudu. Ovaj slučaj ukazuje na češću izmjenu radne snage od strane pojedinih poslodavaca, odnosno skraćivanje trajanja radnog odnosa novozaposlenih radnika, koji relativno brzo postaju „prestari“ za poslove koje obavljaju. Takva politika zapošljavanja i neizvjesnost trajanja radnog odnosa utječe na mogućnost napredovanja, usavršavanja i stjecanja novih kvalifikacija te zasigurno doprinosi smanjenju kvalitete njihovog privatnog i obiteljskog života.

Međutim, ovakvi slučajevi zamjene radnika srednje dobi mlađima još uvijek su manje zastupljeni od slučajeva diskriminacije radnika od 50 i više godina. Protekle godine nastavila se praksa pojedinih trgovačkih društava koji su sistematizacijama radnih mjesta te listama tehnološkog viška u znatnijoj mjeri otkazivali ugovore o radu radnicima starije dobi. Pri tome, u nekim slučajevima poslovno uvjetovanog otkaza, na odluku poslodavca nije utjecala duljina trajanja radnog staža, dob radnika, kao niti obveze koje ga terete. Stoga se u slučajevima otkazivanja radnog odnosa radnicima koji uzdržavaju djecu na redovnom školovanju, zbog njihove teške ponovne zapošljivosti, dovodi u pitanje egzistencija cijele obitelji.

Unatoč nezahvalnom položaju na tržištu rada, stariji radnici se rijetko upućuju na prekvalifikacije, kako bi bili konkurentniji za neko drugo radno mjesto kod istog poslodavca te izbjegli poslovno uvjetovani otkaz. Na zapostavljenost usavršavanja vještina i prekvalifikacija radno sposobnih osoba u dobi od 55 do 64 godine, upozorava i EK u svojem Izvješću za RH 2018., ističući nužnost poboljšanja obrazovanja odraslih, osobito starijih, niskokvalificiranih i dugotrajno nezaposlenih radnika.

Prema podacima HZZ-a, u 2017. je zaprimljeno čak 40 obavijesti poslodavaca o kolektivnom višku radnika, pri čemu je od njih 3.581, najviše bilo u dobi od 60 i više, a zatim onih od 55 do 59 godina.

Na nepovoljniji položaj starijih radnika na tržištu rada upozorava i Udruga mobing, kojoj su se u protekle dvije godine, radi raznih oblika uznemiravanja i diskriminacije, najviše obraćali radnici koji su tek počeli raditi, kao i oni s navršених 50 godina. 57% ih je zaposlenih u trgovačkim društvima, 20% kod obrtnika, dok na ostale poslodavce otpada manji postotak.

Kao još jedan način nepovoljnijeg postupanja prema radnicima starije dobi, Udruga ističe ugovorno definiranje mjesta rada. Upisivanjem „Republike Hrvatske“ poslodavci si omogućuju raspoređivanje radnika na rad bilo gdje u državi, a ako to odbije, snosi posljedice koje mogu uključivati i prestanak radnog odnosa. Pri tome, zbog širokog tumačenja autonomije poslovne politike, nadležna tijela rijetko ispituju svrsishodnost i učinke takvih odluka.

Obzirom na broj radnika starije dobi koji trpe negativne učinke sistematizacije radnih mjesta, u odnosu na broj takvih pritužbi pučkoj pravobraniteljici, može se zaključiti kako znatan postotak žrtvi nije niti svjestan diskriminatornih učinaka ovih postupanja poslodavaca. Međutim, pokazalo se da u situacijama kada je potrebno sagledati šire učinke, značajnu ulogu imaju sindikati, koji se često obraćaju pučkoj pravobraniteljici ukazujući na diskriminatorne učinke poslovnih odluka poslodavaca na štetu pojedinih kategorija radnika. Ujedno je sindikalni angažman jedan od razloga sve češće diskriminacije, na što nam se pritužuju kako radnici, tako i pojedini sindikati. Prilikom diskriminacije sindikalno aktivnih radnika, nameće im se prekovremeni rad, nepovoljnije korištenje odmora i dopusta, otežava napredovanje na poslu, ostanak u radnome odnosu i slično, a u posebno nepovoljnom položaju su sindikalni povjerenici, koji su

Istupanje radnika iz sindikata zbog straha prema poslodavcu, utječe ne samo na učinkovitost sindikalnog djelovanja već i na zaštitu prava radnika. Radnicima koji su sindikalno aktivni nameće se prekovremeni rad, nepovoljnije korištenje odmora i dopusta, otežava napredovanje na poslu, ostanak u radnome odnosu i sl., a u posebno nepovoljnom položaju su sindikalni povjerenici.

nerijetko pod intenzivnijim nadzorom poslodavca kako bi ih se sankcioniralo za svaku pogrešku te u konačnici otkazao ugovor o radu.

Pri tome pojedini poslodavci čak otvoreno iskazuju negativan stav prema sindikalnom djelovanju i njihovim članovima, ističući kako su najuspješniji oni poslodavci u kojima ne postoje sindikati, uvjetujući ostanak u radnom odnosu neučlanjenjem u sindikat, pokušavajući saznati imena članova, odnosno ostvarujući zabranjeni nadzor nad utemeljenjem i djelovanjem sindikata. Logična posljedica ovakvog postupanja jest strah radnika od gubitka radnog mjesta te dok neki nastavljaju sa sindikalnim članstvom pod cijenu otkaza i zaštite svojih prava sudskim putem, dio se ipak odlučuje na istupanje.

Kroz proteklu godinu zaposlenici trgovačkih društava također su nam se prituživali radi diskriminacije temeljem zdravstvenog stanja, pri čemu je radnicima na dugotrajnim bolovanjima uskraćivana isplata božićnica ili im nije produžen radni odnos nakon isteka ugovora o radu, na što je pučka pravobraniteljica izdavala upozorenja radi diskriminacije te preporuke radi njezinog otklanjanja.

Kada je u pitanju diskriminacija temeljem političkog uvjerenja, najčešće su nam se obraćali službenici ističući nepovoljno postupanje od strane njima nadređenih. Pri tome nije uvijek nužno da ne dijele isto političko uvjerenje, već je moguća i pogrešna predodžba političkog uvjerenja žrtve diskriminacije. Međutim, s obzirom da ZSD diskriminacijom smatra i stavljanje osobe u nepovoljniji položaj temeljem pogrešne predodžbe o postojanju diskriminacijske osnove, izostanak političkog uvjerenja žrtve, zbog kojeg je stavljena u nepovoljniji položaj, ne isključuje nezakonito postupanje diskriminatora. Izazov s kojim se susreću radnici jest dokazivanje vjerojatnosti da je političko uvjerenje ili pogrešna predodžba o njemu, bila povodom nepovoljnog postupanja, budući da se takvi stavovi diskriminatora vrlo rijetko otvoreno iskazuju.

Kroz proteklu godinu pritužitelji su nam se obraćali i radi produljene te diskriminacije temeljem više osnova, koje žrtve teže pogađa, naročito u radnim okruženjima sa znatnim brojem zaposlenika te prilikom vertikalnog uznemiravanja. U takvim je slučajevima bitno ne samo otkloniti nepovoljne učinke diskriminacije u odnosu na konkretnog pritužitelja, već i djelovati preventivno u odnosu na ostale zaposlenike. Jedna od mjera za dugoročno otklanjanje diskriminacije svakako je edukacija svih djelatnika o pravnim standardima ravnopravnosti građana. Naime, tijekom 2017. zaprimili smo i pritužbe u kojima je potpuno izostalo identificiranje diskriminacijske osnove ili se navodila okolnost koja nije taksativno navedena kao osnova u ZSD-u, u kojima se ne prepoznaje razlika između diskriminacije i mobinga, odnosno drugih povreda na radu te se diskriminatornim smatra svako nepravedno ili nezakonito postupanje poslodavca. Obzirom na različite načine zaštite prava radnika, ovisno o kojoj vrsti povrede je riječ, bitno je raditi na edukaciji radnika, kako ne bi radi proteka rokova propustili zaštititi svoja prava.

U konačnici, iako je diskriminacija u području rada i zapošljavanja jedno od složenijih područja našeg rada, 2017. je obilježila i vrlo pozitivna akcija 34 hrvatska poduzeća i organizacije koji su potpisali „Povelju o raznolikosti Hrvatska“, obvezujući se na provedbu politike raznolikosti i nediskriminacije. Riječ je o poslodavcima koji su uvidjeli da razvoj raznolikog radnog okruženja, potenciranjem integracije zaposlenika svih profila, stvara zadovoljne i lojalne radnike te pozitivno utječe na poslovanje. Jedan od ciljeva rada Ureda pučke pravobraniteljice jest što veći broj poslodavaca koji će dijeliti stavove potpisnika Povelje i prakticirati politiku raznolikosti i nediskriminacije.

PREPORUKE:

81. Hrvatskom zavodu za zapošljavanje, da nastavi s edukacijom dionika na tržištu rada, a pogotovo poslodavaca, o diskriminaciji na radnom mjestu i postupcima zapošljavanja;
82. Sindikatima, da provode edukacije sindikalnih povjerenika o primjeni hrvatskog i europskog antidiskriminacijskog prava u području rada i zapošljavanja;
83. Hrvatskoj udruzi poslodavaca, da u okviru obrazovanja svojih članova osigura redovno održavanje radionica o primjeni hrvatskog i europskog antidiskriminacijskog prava, naročito u području rada i zapošljavanja;
84. Jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, da za radnike zaposlene u pravnim osobama u njihovom vlasništvu ili čiji su osnivači organiziraju edukacije o diskriminaciji na radnom mjestu u području rada i zapošljavanja;

3.8. UMIROVLJENICI I STARIJE OSOBE**3.8.1. Socijalna sigurnost starijih osoba**

„I tako moj život prolazi...(sa) hrpom lijekova... imam 64 godine... radno sam nesposoban, ne razumijem više ništa. Živim sam... podstanar.... primanja 1460 kn mjesečno. Zar je to život. Nije... jel tako.“

Stanovništvo stari u većini europskih zemalja pa tako i u RH, o čemu u kontekstu demografskih kretanja pišemo u poglavlju u regionalnom razvoju, a starenja su sve više svjesni kreatori javnih politika pred kojima su izazovi dugoročnog planiranja skrbi o starima, ali i neki gorući problemi.

Tijekom 2017. usvojena je preporuka pučke pravobraniteljice iz Izvješća za 2016. da se donese Strategija socijalne skrbi za starije osobe 2017.-2020., koja predviđa dvije važne novosti – širenje statusa njegovatelja za skrb o starijim osobama i uvođenje nacionalne mirovine za socijalno ugrožene starije osobe. Međutim, vezano za uvođenje statusa njegovatelja, Strategija ne nudi preciznije vremenske smjernice, a brojni članovi obitelji starijih i teško bolesnih i dalje ne mogu pomiriti obiteljski i profesionalni život, o čemu više pišemo u poglavlju o diskriminaciji temeljem dobi. S druge strane, predviđeno uvođenje nacionalne (socijalne) mirovine, što smo predlagali u izvješćima za 2014., 2015. i 2016., trebalo bi ublažiti rizik od siromaštva onih koji nemaju dovoljno staža za starosnu mirovinu niti drugih prihoda te koji su do sada uglavnom bili korisnici socijalne skrbi. Ipak, tempo njena uvođenja trebao bi biti brži, jer je prema podacima EK i Eurostata još od 2013. do 2015. stopa rizika od siromaštva starijih u RH bila znatno veća od europskog prosjeka (24,3% u odnosu na 13,9 %). U 2018. predviđa se tek analiza sustava socijalne skrbi, mirovinskog sustava i EU prakse, 2019. utvrdit će se kriteriji i parametri za izračun, a uspostavi zakonskog okvira pristupit će se tek 2020. Iako je u ovom trenutku puno otvorenih pitanja, najveću bojazan ipak izaziva hoće li, s obzirom na nepredvidive i uvijek moguće ekonomske i političke krize, nacionalna mirovina 2020. uistinu i zaživjeti.

Trenutno, od novčanih naknada u sustavu socijalne skrbi, starije osobe najčešće ostvaruju ZMN, doplatak za pomoć i njegu te povremene jednokratne naknade. Stariji od 65 godina čine oko 10% korisnika ZMN-a, od kojih je 52% muškaraca. Ova naknada za starijeg samca bez prihoda iznosi 920,00 kn, no ukoliko ih u zajedničkom kućanstvu živi dvoje, primaju ukupno samo 960,00 kn. Ako se

Do uvođenja nacionalne mirovine, iznose ZMN za starije članove kućanstva svakako bi trebalo povećati, jer će u suprotnom i dalje biti u riziku od siromaštva i socijalne isključenosti.

ovome iznosu doda pripadajuća naknada za ugroženog kupca električne energije od 200,00 kn te naknada za troškove stanovanja, koja može iznositi do polovice ZMN-a priznate samcu (do 460,00 kn), ukupni mjesečni iznosi socijalnih naknada nisu dostatni za podmirenje osnovnih životnih potreba starijih osoba. Ovisni o pomoći i njezi druge osobe ili

teže oštećenog zdravlja, mogu ostvariti doplatak za pomoć i njegu ili osobnu invalidninu, koji su izmjenama i dopunama ZSS-a povećani, ali s primjenom od 1. travnja 2018., i to iznos osobne invalidnine sa 1.250,00 na 1.500,00 kn, a doplatak za pomoć i njegu u punom iznosu sa 500,00 na 600,00 kn. Do uvođenja nacionalne mirovine, iznose ZMN za starije članove kućanstva svakako bi trebalo povećati, jer će u suprotnom i dalje biti u riziku od siromaštva i socijalne isključenosti.

Brojni se stariji samci zbog oslabljenih funkcionalnih sposobnosti više ne mogu samostalno skrbiti o svim svojim potrebama, a usluga pomoći u kući, organiziranjem prehrane, obavljanjem kućanskih poslova, pomoći u održavanju osobne higijene i zadovoljavanjem drugih svakodnevnih potreba, omogućuje im dulji samostalni život i ostanak u vlastitom domu. Može se ostvariti rješenjem CZSS u sklopu Mreže socijalnih usluga, a oblike ove usluge izvan Mreže pružaju neke karitativne organizacije.

Prema podacima MDOMSP-a, 31. listopada 2017. uslugu pomoći u kući ostvarilo je ukupno 4.551 korisnika kojima je pruženo 9.170 usluga, od kojih 3.458 pomoći u obavljanju kućanskih poslova, 2.402 u zadovoljavanju osnovnih životnih potreba, 2.055 organiziranja prehrane i 1.255 u obavljanju osobne higijene. Ovi podatci jasno pokazuju da samo manji broj starijih u potrebi ostvaruje ovu uslugu, između ostalog i zbog restriktivnih zakonskih uvjeta i ograničene dostupnosti. Naime, može ju ostvariti samo ako nema mogućnosti da joj pomoć osiguraju bračni drug i djeca, ako nije sklopila ugovor o doživotnom ili dosmrtnom uzdržavanju, ako ju je na području njezinog prebivališta moguće osigurati, ako nije otuđila pokretnine ili nekretnine veće vrijednosti u posljednjih godinu dana te ako njezin mjesečni prihod ne prelazi 1.500,00 kn. Za pružanje ove usluge MDOMSP ima sklopljene ugovore sa 170 pružatelja u cijeloj RH, ali su neravnomjerno raspoređeni po županijama pa ih je u nekima preko deset, dok su Međimurskoj županiji dva takva pružatelja, a u Varaždinskoj samo jedan.

Socijalna usluga pomoći u kući trebala bi biti dostupna starijim osobama neovisno gdje žive, a kriteriji za njeno ostvarivanje ublaženi, tako da ju mogu ostvariti svi umirovljenici s ispodprosječnim mirovinama, kao i oni koji su pokrenuli sudske postupke radi raskida ugovora o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju zbog neispunjavanja ugovorne obveze, s time da se otuđenje nekretnina veće vrijednosti prilikom sklapanja ugovora o dosmrtnom uzdržavanju ne promatra kao zasebni uvjet.

Tijekom 2017. započela je provedba projekta „Zaželi – program zapošljavanja žena“ u koji su se uključile brojne udruge, općine i gradovi. U trajanju do 30 mjeseci, namijenjen je zapošljavanju žena u nepovoljnom položaju na tržištu rada, posebno starijih od 50 godina, s invaliditetom te žena žrtava

obiteljskog nasilja ili trgovanja ljudima, a predviđeno je da će ih se oko 3.000 zaposliti na poslovima potpore, podrške i brige za gotovo 12.000 starijih osoba, naročito u ruralnim područjima i na otocima. Projekt prijavljuju JLP(R)S, partneri su HZZ i CZSS, a financiran je iz Europskog socijalnog fonda.

Osim pomoći u zadovoljavanju osnovnih potreba, starijim osobama potrebno je ponuditi i sadržaje kojima će se povećati njihova socijalna uključenost. Važnu ulogu pri tome imaju gerontološki centri koji djeluju u decentraliziranim domovima Grada Zagreba, ali i u drugim sredinama, primjerice u Puli, a uz dnevni boravak i pomoć u kući, nude i dostavu obroka, mogućnost posudbe ortopedskih pomagala, usluge savjetovališta i razne radionice. Upravo su ovakve usluge izrazito važne pa, primjerice, istraživanje koje je u Brodsko-posavskoj županiji provedeno u sklopu projekta informiranja i savjetovanja starijih osoba, pokazuje kako stariji koji žive u vlastitom domu žele da im lokalne zajednice, povrh aktivnosti koje nude udruge umirovljenika, pruže i dodatne mogućnosti provođenja slobodnog vremena, sportske i kulturne sadržaje te mogućnost cjeloživotnog učenja.

Socijalna usluga pomoći u kući trebala bi biti dostupna starijim osobama neovisno gdje žive, a kriteriji za njeno ostvarivanje ublaženi, tako da ju mogu ostvariti svi umirovljenici s ispodprosječnim mirovinama, kao i oni koji su pokrenuli sudske postupke radi raskida ugovora o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju.

Domovi za stare i nemoćne

Umirovljenje, odlazak odrasle djece te bolest ili gubitak partnera pred mnoge starije osobe postavljaju dvojbe i pitanja o budućnosti, radi čega se mnogi prijave za smještaj u dom za stare i nemoćne, budući da pruža određenu sigurnost i standard, život u zajednici s drugima, lišava brige o prehrani i čišćenju, uz uvijek prisutno zdravstveno osoblje.

Iako MDOMSP još ne raspolaže podatcima za 2017., 2016. su u RH djelovala dva državna, 45 decentraliziranih te 97 tzv. privatnih domova za starije i teško bolesne odrasle osobe, koje osnivaju druge pravne i fizičke osobe, s ukupno 17.620 smještajnih kapaciteta, od čega su decentralizirani i državni domovi raspolagali s ukupno 10.900 smještajnih kapaciteta, što uključuje stambeni dio i jedinice za pojačanu njegu. Imajući u vidu da je prema popisu stanovništva 2011. u RH živjelo 758.633 starijih od 65 godina, zapravo se radi o vrlo skromnim kapacitetima, pogotovo s obzirom da decentralizirani i državni domovi uglavnom nude pristupačnu cijenu i visoku kvalitetu. Zbog toga interes višestruko nadmašuje kapacitete, a čekanje na smještaj pretvara se u višegodišnji pothvat. Kako je osnovni kriterij smještaja vrijeme podnošenja zahtjeva, a ne postoji prihodovni cenzus, povoljniji smještaj u ove domove, osim onih kojima je to financijski jedina mogućnost, i dalje koriste i imućniji umirovljenici, osobito ako se radi o domu u mjestu njihovog stanovanja ili gdje imaju obitelj. Sve je veća i potražnja smještaja za nepokretne i teško pokretne korisnike, a neki decentralizirani domovi sukladno tome preuređuju svoje kapacitete.

Privatne domove koji nude viši standard biraju umirovljenici boljeg imovnog stanja, dok se za lošije opremljene privatne domove i obiteljske domove, koji u osnovi nude samo njegu i prehranu, uglavnom odlučuju siromašni umirovljenici, kojima je zbog narušenog zdravlja hitno potrebna

cjelodnevna skrb i koji se nisu prijavili za smještaj u decentraliziranim domovima, ili ga iz drugih razloga ne mogu dočekati.

Tako se jedna pritužiteljica prijavila za smještaj u decentralizirani dom prije devet godina, ali je zbog iznenadnog pogoršanja zdravlja morala privremeno potražiti skuplji smještaj u privatnom domu, dok smještaj na stacionaru decentraliziranog doma još uvijek čeka. S obzirom da interni akti navedenog doma propisuju da se, u slučaju prenamjene zahtjeva sa stambenog dijela na stacionar, kao relevantan datum promatra datum prenamjene, a ne datum prvotnog podnošenja zahtjeva, o čemu se podnositelje prilikom prenamjene ne obavještava, zapravo im nije pružena informacija kako liste čekanja funkcioniraju. I u ovom domu, kao i kod velikog broja decentraliziranih domova, interni akti nisu dostupni na mrežnim stranicama, već samo na zahtjev, a liste čekanja su nedostupne, nejasne i stoga netransparentne.

Što se tiče pritužbi korisnika na kvalitetu smještaja, provođenje nadzora je u nadležnosti MDOMSP-a, a tijekom 2017. inspektori su ga proveli nad radom 99 pružatelja usluge smještaja za starije i

Pritužitelji su opisivali loše uvjete u domovima, primjerice na oskudne obroke od namirnica upitne zdravstvene ispravnosti, manjak potrošnog materijala, npr. rukavica koje osoblje koristi tijekom pružanja njege, te (pre)učestalo korištenje sedativa kako bi se smanjio broj osoblja u noćnoj smjeni.

nemoćne, najčešće nad radom obiteljskih domova. Kod nekih pružatelja inspekcijski nadzor proveden je više puta, utvrđen je manjak zdravstvenih radnika i prekobrojnost korisnika u odnosu na propisane uvjete, a odgovorne osobe upozorene su na održavanje higijene prostora i opreme te nedostatke u pružanju njege i brige o zdravlju. Također, pritužitelji su i pučkoj pravobraniteljici opisivali loše uvjete, primjerice

oskudne obroke od namirnica upitne zdravstvene ispravnosti, upozoravali su na manjak potrošnog materijala, npr. rukavica koje osoblje koristi tijekom pružanja njege, te iznosili navode o (pre)učestalom korištenju sedativa kako bi se smanjio broj osoblja u noćnoj smjeni.

Zaprimili smo i nekoliko pritužbi članova obitelji korisnika koji su preminuli u obiteljskim i privatnim domovima, koji navode kako do smrti ne bi došlo uz odgovarajuću skrb i prehranu. MDOMSP je povodom ovakvih pritužbi obavljao nadzore, ali utvrđivanje činjenica nesumnjivo bi bilo kvalitetnije da su oni provedeni ranije, za života korisnika. Uopće, sustav nadzora domova za starije trebao bi imati preventivnu funkciju kroz redovite, nenajavljene nadzore nad svim pružateljima usluga smještaja, što zahtjeva značajan broj inspektora, pa s tim u vezi ohrabruje prihvaćanje preporuke pučke pravobraniteljice da se njihov broj poveća. Novom Uredbom o unutaršnjem ustrojstvu MDOMSP-a tijekom 2017. ustrojena je Služba za inspekcijski nadzor u kojoj je zaposleno deset viših inspektora, umjesto ranijih pet, što bi trebalo unaprijediti kvalitetu i učestalost nadzora, no ovaj broj i dalje je premali s obzirom na obim poslova, radi čega bi ga trebalo i nadalje postupno povećati.

Vežano za praćenje stanja u domovima za starije osobe, u netom okončanom projektu Europske mreže nacionalnih institucija za ljudska prava, o ljudskim pravima starijih osoba u dugotrajnoj skrbi, nacionalne institucije za ljudska prava iz šest europskih zemalja, uključujući i Ured pučke pravobraniteljice, obišle su više domova za starije osobe. Cilj ovog projekta bio je upoznavanje s pristupom pružanju usluga koji ljudska prava stavlja u središte planiranja i djelovanja. Kao jedan od rezultata, objavljen je Priručnik kojem je cilj pomoći kreatorima javnih politika i pružateljima skrbi

široj EU da razumiju svoje obveze u odnosu na ljudska prava starijih osoba u domovima. Pristup pružanju usluga usmjerenih na ljudska prava mora biti fokusiran na obrazovanje i podizanje svijesti svih dionika, na jasne i praktične smjernice za pružatelje usluga te na osnaživanje i podršku korisnika. Praksa obilazaka domova za starije osobe nastavila se u 2017., tijekom koje su djelatnici Ureda obišli tri veća doma u različitim dijelovima RH, dva decentralizirana i jedan privatni.

U ranijim izvješćima pisali smo kako uz osnovnu cijenu smještaja, korisnici nerijetko snose i dodatne troškove, koji variraju od doma do doma, a u 2017. je zabilježen slučaj decentraliziranog doma koji u osnovnu cijenu smještaja ne uključuje njegu nepokretnih i teško pokretnih korisnika, već se ona naplaćuje dodatno. Radi osiguranja urednog plaćanja, od korisnika se u pravilu traže podatci o iznosu mirovine i ovjereni izjava obveznika

U 2017. je zabilježen slučaj decentraliziranog doma koji u osnovnu cijenu smještaja ne uključuje njegu nepokretnih i teško pokretnih korisnika, već se ona naplaćuje dodatno. Od korisnika se u pravilu traže podatci o iznosu mirovine i ovjereni izjava obveznika uzdržavanja, ali i podatci o nekretninama, drugim prihodima i kompletnoj imovini, što predstavlja pretjerano zadiranje u privatnost i otvara prostor za zlouporabe.

uzdržavanja, ali nerijetko i podatci o nekretninama, drugim prihodima i kompletnoj imovini, što predstavlja pretjerano zadiranje u privatnost korisnika i otvara prostor za zlouporabe.

Iako bi pri prijemu za svakog od korisnika trebalo izraditi individualni plan skrbi te ga upoznati sa životom u domu i ponuđenim aktivnostima, izrada individualnih planova domovima u pravilu nije prioritet, a korisnici s kojima smo razgovarali navode da informacije o životu u domu dobivaju „u hodu“ i od drugih korisnika. Domovi bi korisnicima trebali nuditi različite aktivnosti, primjerice društvene igre, umjetničke radionice, vježbanje ili druge aktivnosti. U pojedinim domovima, niska stopa uključenih korisnika ne dovodi se u vezu s kvalitetom ponuđenih aktivnosti, već tumače „da većina ipak želi odmarati i gledati televiziju“, što nije točno.

U jednom od domova u kojima je veći broj korisnika smješten na stacionaru, rečeno nam je da se radi o osobama koji su na umoru, koje ništa ne zanima i kojima stoga ništa, osim prehrane i njege, ne treba ni ponuditi! Takav stav na najgrublji način vrijeđa ljudsko dostojanstvo korisnika te je posve neprihvatljiv, jer osoblje doma u svako doba treba sustavno raditi na prepoznavanju interesa, osmišljavanju i potom poticanju korisnika na uključivanje u aktivnosti prilagođene njihovom zdravstvenom stanju, uz posvećivanje posebne pažnje nepokretnim i teže pokretnim korisnicima.

Kvalificirano i motivirano osoblje doma znatno utječe na kvalitetu pružene usluge. Slobodna radna mjesta njegovateljica i medicinskih sestara na raspisanim natječajima slabo se popunjavaju zbog bolje plaćenih prilika za zaradu u inozemstvu i u turizmu, radi čega je konstantan manjak osoblja, a zaposleni djelatnici rade više i teže, što je i za njih dugoročno destimulirajuće. Iako se podrazumijeva da djelatnici raspolažu osnovnim vještinama komunikacije s korisnicima, svjedočili smo slučajevima u kojima su se prema njima odnosili na neprimjeren način, ignoriranjem upita, cikom ili tepanjem, kao prema maloj djeci, radi čega je važno uspostaviti jasna pravila o načinu komunikacije. Osim toga, preopterećenost je zasigurno jedan od razloga za manjak strpljenja i posljedično neprimjerenu komunikaciju, a kako bi se uspostavila jasna pravila neki domovi su donijeli tzv. Protokol o

komunikaciji s korisnicima, koji djelatnike obvezuje da se ophode susretljivo, ljubazno i profesionalno, da su ih dužni pozdraviti, na upit dati točnu informaciju, oslovljavati po imenu ili prezimenu s gospodine ili gospođu te upozoriti kolege da čine isto.

Gotovo niti jedan od domova koje smo obišli nema protokol o postupanju s pritužbama, radi čega korisnici nisu upućeni kako ju podnijeti pa se one rješavaju usmeno i neformalno. Iako neki imaju postavljene sandučice za pritužbe, oni se prazne rijetko, a korisnik nema informaciju kako će se po njegovoj pritužbi postupati, hoće li dobiti odgovor i u kojem roku, što je osobito problematično ako se radi o pritužbi na nasilje od strane zaposlenika ili drugog korisnika.

Nasilje nad osobama starije životne dobi

Nasilje nad starijim osobama i dalje je veliki problem, a s obzirom da o njegovoj učestalosti nedostaje sustavnih podataka, Strategija socijalne skrbi za starije osobe 2017.-2020. predviđa istraživanje te će se na osnovu dobivenih podataka izraditi preporuke za prevenciju.

Sukladno Zakonu o zaštiti od nasilja u obitelji, koji je donesen tijekom 2017., a stupio na snagu 1. siječnja 2018., i temeljem preporuke pučke pravobraniteljice, uz tjelesno, psihičko, spolno i ekonomsko, nasiljem nad starijom osobom smatra se i zanemarivanje njenih potreba, koje dovodi do uznemirenosti ili vrijeđa dostojanstvo te joj time nanosi tjelesne ili duševne patnje. Za potrebe ovog Zakona definira se i kako je osoba starije životne dobi ona od 65 i više godina, a počinjenje nasilja u

obitelji prema starijoj osobi predstavlja kvalificirani oblik djela.

Starije osobe, čak i kad su u neizdrživoj situaciji, oklijevaju s prijavljivanjem nasilja, jer se boje da će posljedice utjecati i na druge članove obitelji, a ponekad je počinitelj nasilja jedini pružatelj skrbi, radi čega bi CZSS trebalo obvezati da starijim osobama, žrtvama obiteljskog nasilja, žurno osiguraju socijalne usluge u njihovom domu.

Međutim, nasilje je često neprijavljeno zbog srama, straha od osвете ili osjećaja bespomoćnosti žrtve. Starije osobe, čak i kad su u neizdrživoj situaciji, oklijevaju s prijavljivanjem, jer se boje da će posljedice utjecati i na druge članove obitelji, a

ponekad je počinitelj nasilja jedini pružatelj skrbi, radi čega bi CZSS trebalo obvezati da starijim osobama, žrtvama obiteljskog nasilja, žurno osiguraju socijalne usluge u njihovom domu. Također, često nedostaje razumijevanja i senzibiliteta nadležnih službi koje prijavama starijih osoba ne poklanjaju odgovarajuću pažnju, a slučajeve nasilja pripisuju uobičajenim problemima suživota više generacija, uz stav da su starije osobe „teške“ te da zbog demencije ili drugih psihičkih teškoća ne govore istinu. Stoga bi djelatnike MUP-a i CZSS-a trebalo dodatno senzibilizirati i educirati o nasilju nad starijima, ali i proširiti posebnu zaštitu na javnu sferu, kojom bi ih se štitilo od nasilja i u domovima. Iako je u Pravilniku o standardima kvalitete socijalnih usluga predviđeno da pružatelji moraju imati propisane načine postupanja za umanjivanje rizika, prijavljivanje i istraživanje sumnje na tjelesno, psihološko i seksualno nasilje i zlostavljanje, ono se odnosi samo na pružatelje u Mreži socijalnih usluga i ne sadrži prekršajne odredbe.

I dalje su česte zloporabe ugovora o dosmrtnom i doživotnom uzdržavanju, na koje smo upozoravali u ranijim izvješćima. Pozitivan iskorak svakako predstavljaju izmjene ZSS-a kojima su prihvaćene preporuke pučke pravobraniteljice da se pružateljima socijalnih usluga, osobama koje su kod njih

zaposlene te članovima njihovih obitelji, zabrani sklapanje ugovora o dosmrtnom i doživotnom uzdržavanju. Iz nekoliko ranijih pritužbi bilo je razvidno kako su vlasnici obiteljskih i privatnih domova inzistirali na sklapanju ugovora o dosmrtnom uzdržavanju uz ugovor o smještaju, a ove bi izmjene takvu praksu trebale onemogućiti.

Ugovori o dosmrtnom uzdržavanju često se sklapaju na nagovor, ishitreno i bez potpunog razumijevanja pravnih posljedica, a razlika između ugovora o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju mnogima je nejasna. O tome svjedoče i podatci Informativno pravnog centra Slavonski Brod, koji u sklopu projekata, informira starije osobe o njihovim pravima, a čak 75% svih pravnih savjeta pruža vezano za ove ugovore.

Pri tome, starije osobe uglavnom se obraćaju za pomoć nakon što su, po sklopljenom ugovoru o dosmrtnom uzdržavanju, ostale i bez imovine i bez skrbi, kada im je na raspolaganju jedino sudski postupak za raskid ugovora. S obzirom da okolnosti koje su ih motivirale na sklapanje ugovora postoje i dalje – nemaju dovoljno sredstava za život, lošeg su zdravlja, ne mogu samostalno brinuti o svojim potrebama, sporost pravosuđa za njih može biti kobna. Zabilježili smo slučaj 91-godišnje primateljice uzdržavanja o čijoj se žalbi protiv prvostupanjske presude odlučivalo preko godinu dana, a u više slučajeva starije osobe su se prituživale na dugo vrijeme između ročišta. Nažalost, MP ne raspolaže podacima o broju i prosječnoj duljini trajanja sudskih postupaka za raskid ugovora o dosmrtnom uzdržavanju te o broju postupaka tijekom kojih je tužitelj (primatelj uzdržavanja) umro, a navedeni podatci važni su za ocjenu stanja i učinkovitosti mehanizama za raskid te bi svakako pomogli pri razmatranju potrebe uvođenja daljnjih zaštitnih mehanizama, poput osnivanja registra davatelja uzdržavanja i ograničenja broja ugovora koje mogu sklopiti.

„Ovim pismom vam se javljam da vidite i čujete što se radi sa starim ljudima, a pogotovo starim i nemoćnim. To se može nazvati žalosno, tužno i stravično...kad ljudi ostare, a nemaju nikog svog tko bi ih zaštitio da barem dostojno umru.

Kako smo se dogovorili i došli u dom trebalo je napraviti i potpisati ugovor. No, nakon par dana već nešto nije bilo u redu, u ugovoru nije pisalo kako smo se dogovorili. Kako smo ugovor radili u sobi pred javnim bilježnikom...supruga i ja smo bili sami, a njih je bilo pet-šest osoba, bili smo odsutni mislimo tako da nismo mogli razlučiti što znači Dosmrtni, a što Posmrtni ugovor. Čim smo potpisali ugovor nakon par dana oni su prodali naš stan i to za 40 tisuća kuna. To što su oni prodali stan mogu razumjeti, ali ne mogu nikako razumjeti zašto nakon par dana o supruzi nisu vodili nikakvu brigu ni liječenje...pa sam morao opominjati i prigovarati, a one sestre bi se na to ljutile i meni prigovarale zašto sam toliko kod supruge. Ja sam im na to odgovorio: Zaboga pa smo 56 godina u braku, ja nemogu gledati da je tako mučite i da toliko ne vodite brigu o čovjeku. Kad sam ih upozorio i tražio hitnu pomoć, rekli su da gospođi nije ništa, ali su ipak pozvali hitnu pomoć i odveli su ju u bolnicu gdje je i umrla.“

Iako je Vlada RH u ranijem mišljenju na izvješće pučke pravobraniteljice navela kako smatra neprihvatljivim propisati kontrolu ispunjavanja ugovornih obveza u privatnopravnim obveznim odnosima poslovno sposobnih osoba, podsjećamo da se činidba davatelja uzdržavanja sastoji u osiguravanju egzistencije primatelja uzdržavanja, a dužnost je

države osigurati sustav prevencije koji će spriječiti da zbog zlouporaba davatelja bude ugrožena egzistencija primatelja uzdržavanja, neovisno o primateljjevoj ugovornoj namjeri (animus contrahendi).

Dodatno, primatelji uzdržavanja koji su zbog neizvršavanja ugovora, odnosno zlouporaba, pokrenuli sudske postupke za raskid ugovora o dosmrtnom i doživotnom uzdržavanju, do njegovog pravomoćnog okončanja ne mogu ostvariti pravo na ZMN, doplatak za pomoć i njegu, pomoć u kući ni pravo na dugotrajni smještaj. Slijedom toga, potrebno je izmjenama ZSS predvidjeti iznimku koja će zaštititi egzistenciju primatelja uzdržavanja i tijekom sudskog postupka za raskid ovih ugovora.

Konačno, u okviru UN-a već se dugi niz godina razmatra mogućnost da se prava starijih osoba kvalitetnije normativno zaštite, jer postojeće međunarodne konvencije samo implicitno štite i starije osobe, a pojedine odredbe primjenjive na njih teško je sustavno sagledati, jer su sadržane u više dokumenata, pri čemu postoje značajne normativne praznine i problemi u praćenju implementacije. Pojedine ranjive skupine (djeca, osobe s invaliditetom, žene) u okviru UN-a zaštićene su posebnim konvencijama, a Konvencija o pravima starijih osoba kao jedinstven pravni instrument pružila bi sveobuhvatan, sistematičan pravni okvir za promicanje i zaštitu prava starijih osoba, povećala njihovu vidljivost u društvu, zabranila diskriminaciju u svim aspektima života te definirala i pojačala odgovornost država prema njima.

PREPORUKE:

85. Ministarstvu rada i mirovinskog sustava, da ubrza proces uvođenja nacionalne mirovine;
86. Ministarstvu za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, da se usluga pomoći u kući učini dostupnijom starijim osobama u svim dijelovima RH te da se ublaže prihodovni cenzusi za njeno ostvarivanje;
87. Ministarstvu za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, da razradi kriterije za prijem i sustav listi čekanja u domovima za starije i nemoćne osobe koji se financiraju iz državnog proračuna;
88. Ministarstvu za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, da u Službi za inspekcijski nadzor dodatno poveća broj inspektora te da se nadzori nad pružateljima usluga smještaja za starije osobe obavljaju kontinuirano, uz naglašenu preventivnu funkciju;
89. Ministarstvu pravosuđa, da prikupi podatke o broju i prosječnom trajanju postupaka za raskid ugovora o dosmrtnom uzdržavanju zbog neispunjenja obveze, broju primatelja dosmrtnog uzdržavanja koji su tijekom postupka preminuli, kao i da u postupcima za raskid koji su u tijeku, osigura ažurnost u postupanju;
90. Ministarstvu za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, da starijim osobama koje su radi neispunjenja obveze pokrenule sudske postupke za raskid ugovora o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju, omogući ostvarivanje prava iz socijalne skrbi;
91. Ministarstvu vanjskih i europskih poslova, da u okviru Radne grupe UN-a o pravima starijih osoba zauzme aktivniju ulogu i podrži napore da se pristupi izradi Konvencije o pravima starijih osoba;

3.8.2. Mirovinsko osiguranje

„Ja sam išao u penziju sa stažem od 42 godine i 60 godina života. Prva penzija mi je iznosila 1950 kuna i bio sam šokiran....Prošlo je puno godina, a 2006. počeli su stizati dodaci pa je penzija porasla na 3150 kuna. Pošto je žena imala 2750 i ja 3150 mogli smo pristojnije živjeti. Kad je žena prije pet godina umrla ja sam ostao samo sa svojom penzijom. To mi nije dovoljno za život jer imam i petero unuka kojima ne mogu kupiti ni pravu čokoladu. Sada imam 83 godine pa razmišljam o staračkom domu. Nijedan dom nije jeftiniji od 3000 kuna, tako da neću moći ni u dom ako mi ne pomognete.“

Prema podacima Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje, u prosincu 2017. bilo je 1.232.651 korisnika mirovine, od toga 1.140.414 osoba koje su pravo na mirovinu ostvarile prema općem propisu, temeljem Zakona o mirovinskom osiguranju. Ostali korisnici ostvarili su ih prema posebnim propisima, i to 14.474 prema Zakonu o pravima iz mirovinskog osiguranja djelatnih vojnih osoba, policijskih službenika i ovlaštenih službenih osoba, 70.963 prema Zakonu o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji, a 6.800 prema Ugovoru između RH i BiH o suradnji na području prava stradalnika rata u BiH koji su bili pripadnici HVO-a i članova njihovih obitelji.

Mirovine ostvarene prema općem propisu u pravilu su niže od mirovina ostvarenih po posebnima, a čak 180.521 osoba umirovljenih prema općem propisu u prosincu 2017. ostvarilo je mirovinu manju od 1.000,00 kn. Umirovljenici koji su radni vijek proveli kao, primjerice, učitelji i inženjeri obraćaju nam se i navode da se osjećaju osiromašeno i poniženo jer od svojih mirovina, bez tuđe financijske pomoći, ne mogu normalno živjeti.

Od slične ili gore sudbine strahuju i budući umirovljenici, koji 2002., u trenutku uvođenja drugog mirovinskog stupa nisu imali navršenih 40 godina i koji će prema Zakonu o mirovinskom osiguranju i Zakonu o obveznim

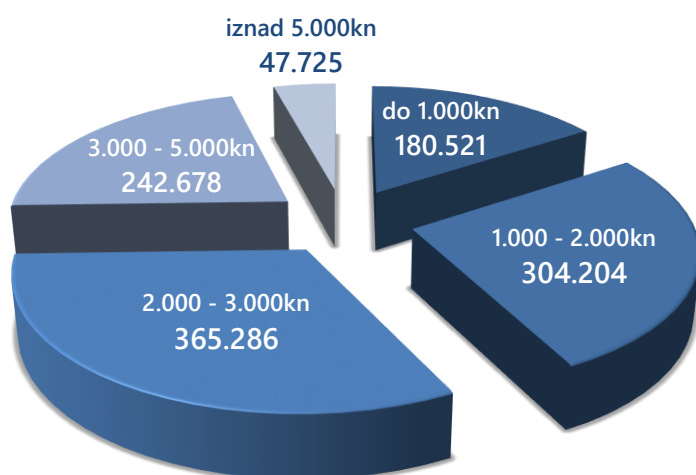
Mirovine ostvarene prema općem propisu u pravilu su niže od mirovina ostvarenih po posebnima, a čak 180.521 osoba umirovljenih prema općem propisu u prosincu 2017. ostvarilo je mirovinu manju od 1.000,00 kn.

mirovinskim fondovima, primati mirovinu iz prvog i drugog stupa, bez prava na dodatak od 27%. Uspoređujući se s kolegama rođenim prije 1962., koji su već ostvarili pravo na mirovinu samo iz prvog stupa, ali s dodatkom od 27%, izračunali su da će njihove mirovine biti značajno niže, o čemu se u zadnje vrijeme mnogo govori u medijima. Iako će „prvi val“ umirovljenika, žena rođenih 1962. koje će primati mirovinu iz oba stupa (bez dodatka), krenuti tek 2019., zaprimili smo pritužbe strojovođa koji imaju beneficirani staž pa su ih ovi propisi već zahvatili. Iako MRMS, radi pravednije primjene načela solidarnosti, razmatra omogućiti dodatak na mirovinu i korisnicima mirovine iz prvog i drugog stupa, kako bi se ublažile velike razlike u mirovinama postojećih i umirovljenika koji će primati mirovinu bez dodatka, nema odgovora na pitanje što će biti s osobama koje su ovim odredbama već zahvaćene.

Istovremeno, u najavi je opsežna reforma mirovinskog sustava koja osiguranicima donosi dulji ostanak u svijetu rada kroz veću penalizaciju prijevremenog umirovljenja, podizanje dobne granice za odlazak u mirovinu, brže izjednačavanje životne dobi za odlazak u mirovinu za muškarce i žene i sužavanje pogodnosti za stjecanje beneficiranog staža, čime će se usvojiti preporuke EK, s iznimkom

usklađivanja mirovina ostvarenih po općem i posebnim propisima. Predviđa se i proširivanje kruga korisnika mirovine koji će moći raditi, za što MRMS smatra da će smanjiti broj umirovljenika koji su u riziku od siromaštva i ujedno povećati prihode i socijalnu sigurnost starijih osoba. Prema Zakonu o mirovinskom osiguranju, samo neki korisnici mirovine mogu raditi: korisnici starosne mirovine do polovice punog radnog vremena te korisnici invalidske mirovine zbog profesionalne nesposobnosti za rad, odnosno invalidske mirovine zbog djelomičnog gubitka radne sposobnosti puno radno vrijeme. Pozdravljamo mogućnost da se, primjerice, i korisnicima prijevremene starosne mirovine omogući neki oblik rada, osobito jer se radi o osobama koje su mlađe od korisnika starosne mirovine, ali se postavlja pitanje treba li MRMS smanjivanje rizika od siromaštva promatrati samo kroz prizmu umirovljeničkog rada. Rad umirovljeničke populacije primarno bi trebalo promatrati u kontekstu

BROJ UMIROVLJENIKA I VISINA MIROVINA OSTVARENIH PREMA OPĆEM PROPISU ZA PROSINAC 2017.



podizanja zadovoljstva i kvalitete života te prenošenja znanja i uspostavljanja novih socijalnih kontakata, a ne bi smio biti, nakon cijelog radnog vijeka, nužan za osiguravanje vlastite egzistencije.

Pritužbe pučkoj pravobraniteljici iz područja mirovinskog osiguranja uglavnom se odnose na rad HZMO-a, prije i u tijeku postupka priznavanja prava na mirovinu. Najčešće se radi o pritužbama na dugotrajnost postupanja te na manjak informacija, a pritužitelji nam se

obraćaju ogorčeni jer im zahtjev za mirovinu dulje vrijeme nije riješen i jer od djelatnika HZMO-a ne mogu dobiti informaciju kada će početi isplata mirovine.

96

Iako je postupak donošenja mirovine upravni postupak, a HZMO prema ZUP-u mora donijeti rješenje u roku od 30 dana, mnogi zahtjevi ne riješe se u tom roku, a treba imati na umu da su osobe koje su zaključile radni odnos i podnijele zahtjev za mirovinu, do njene isplate u pravilu bez primanja te da dugotrajnost postupanja dovodi u pitanje njihovu egzistenciju, što je pogotovo slučaj kod udovica s niskim mirovinama ili bez mirovina, koje do donošenja rješenja o priznanju prava na obiteljsku mirovinu nemaju dostatna sredstva za život. Zabilježili smo slučaj u kojem je Područni ured Pula o obiteljskoj mirovini udovice, čija vlastita mirovina iznosi 960,00 kn, odlučivao od srpnja 2016. do listopada 2017., a iako u očitovanju nisu navedeni razlozi ovako dugotrajnog postupanja, iz ove i drugih pritužbi očito je da postoje određeni problemi u organizaciji rada Područnog ureda.

Pritužbe na dugotrajnost usmjerene su i na žalbene postupke te one u kojima je potrebno donijeti rješenje temeljem odluke upravnog suda, a zabrinjavaju navodi kako su arhive HZMO-a loše održavane te da ih se njihovi djelatnici ustručavaju pretraživati, što za posljedicu ima manjkave podatke i radi čega izračuni mogu ići na štetu umirovljenika.

Česte su i pritužbe osiguranika na manjak informacija o njihovom statusu u osiguranju i vrsti prava koje mogu ostvariti, pa tako osiguranik koji je obolio od azbestoze nije obaviješten da ima pravo na mirovinu pod povoljnijim uvjetima, a u više slučajeva pritužiteljima nisu pravovremeno pružene informacije mogu li uz mirovinu i dalje biti obrtnici, odnosno direktori u dioničkim društvima. S obzirom da je jedna od djelatnosti HZMO-a pružanje stručne pomoći osiguranicima prilikom ostvarivanja prava, opravdano je očekivati pružanje potpune i točne informacije, koju im mogu dati samo educirani djelatnici. Međutim, njima se u svrhu edukacije redovno dostavljaju samo pisane upute, što nikako nije dovoljno, nego je radi ujednačavanja kvalitete stručne pomoći nužno jačati njihove kapacitete i putem redovitih edukacija.

Rad umirovljeničke populacije primarno bi trebalo promatrati u kontekstu podizanja zadovoljstva i kvalitete života te prenošenja znanja i uspostavljanja novih socijalnih kontakata, a ne bi smio biti, nakon cijelog radnog vijeka, nužan za osiguravanje vlastite egzistencije.

PREPORUKE:

92. Ministarstvu rada i mirovinskog sustava, da u suradnji s Ministarstvom za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku prilikom reforme mirovinskog sustava osobitu pažnju posveti poboljšavanju položaja najsiromašnijih umirovljenika;
93. Ministarstvu rada i mirovinskog sustava, da kod zakonskih izmjena kojima će se dodatak od 27% uvesti i za korisnike mirovine iz prvog i drugog mirovinskog stupa, ostvarivanje prava na dodatak omogućiti i osobama umirovljenim prema općem propisu tijekom 2017. i 2018., koje ga nisu ostvarile;
94. Hrvatskom zavodu za mirovinsko osiguranje, da osigura uvjete za donošenje rješenja u rokovima predviđenim Zakonom o općem upravnom postupku;
95. Hrvatskom zavodu za mirovinsko osiguranje, da radi ujednačavanja kvalitete stručne pomoći djelatnika, jača njihove kapacitete redovitim edukacijama;

3.9. DISKRIMINACIJA TEMELJEM DOBI

„...iako priznajemo tjelesno slabljenje s godinama, govorimo da su stari ljudi hipohondri. Pripisujemo starima mudrost, ali ih smatramo senilnima. Govorimo o starosti kao o zlatnim godinama, ali vjerujemo da su stari ljudi većinom depresivni i u strahu od smrti“

prof. Despot Lučanin

Iako su negativnoj društvenoj percepciji izloženi i mladi, starost je, osim biološkom, uvjetovana i sociološkom dimenzijom koja je često podložna negativnim stereotipima prema starijim osobama, tzv. ageizmu. Kao i mladi, koji novim idejama mogu doprinijeti razvoju društva, životno iskustvo starijih također je korisno na raznim poljima društvenog djelovanja. Unatoč tome, i mladi i stari često su na marginama društvenog i medijskog interesa.

Produljenje životnog vijeka utječe na globalni porast broja osoba starije životne dobi, čije pozicioniranje u društvu može predstavljati izazov. Starenje stanovništva otvara brojna pitanja, kao što je raspodjela dostupnih financijskih sredstava, društvena uloga osoba starije životne dobi, uvjeti i kvaliteta življenja u starosti, samostalnost i društveno poštovanje.

Osobe starije životne dobi često su percipirane kao homogena skupina koja ovisi o drugima. Iako se njihova prava i dostojanstvo često pojavljuju kao objekt političkih pregovora i kampanja, s vremenom nestanu iz fokusa pa se veliki broj starijih smatra isključenima, čak i u raspravama koje se na njih izravno odnose. U odnosu na njih ponekad se toleriraju postupci i prakse koji ne bi bili prihvatljivi prema bilo kojoj drugoj društvenoj skupini, no aktivistička scena zagovaranja prava osoba starije životne dobi slabo je razvijena, uz svega nekolicinu udruga koje se bave njihovim pravima.

U odnosu na starije osobe ponekad se toleriraju postupci i prakse koji ne bi bili prihvatljivi prema bilo kojoj drugoj društvenoj skupini, no aktivistička scena zagovaranja prava osoba starije životne dobi slabo je razvijena, uz svega nekolicinu udruga koje se bave njihovim pravima.

U medijima se starije osobe, u skladu s postojećim društvenim predrasudama, predstavljaju uglavnom negativno. Suprotno tome, snagu medija potrebno je iskoristiti za prikazivanje realnog položaja starih i izvještavanje o njihovim potencijalima, problemima, uspjesima i dostignućima te tako poticati društvene promjene.

Govoreći o dobnoj diskriminaciji, važno je spomenuti tržište rada koje je, kao ključan dionik osobnog i društvenog napretka, njome vidljivo opterećeno, kako u odnosu na „prestore“, tako i na „premlade“. Radnici stariji od 50 godina imaju, u usporedbi s drugim dobnim skupinama, daleko veću stopu rasta nezaposlenosti, a kada jednom izgube posao, gotovo redovito postaju dugotrajno nezaposleni i vrlo su im male šanse za ponovni ulazak na tržište rada. Iako ZOR jamči zaštitu od diskriminacije, između ostaloga i temeljem dobi, prema istraživanju portala MojPosao, 56% ispitanika navodi da se često susreće s oglasima za zapošljavanje u kojima se spominje dobna granica. Dvije trećine sumnja da nisu dobili posao zbog svoje dobi, 31% jer su premladi, 35% zato što su prestari, a nekima je to i eksplicitno rečeno.

To potvrđuju i podatci Eurofondovog Istraživanja o kvaliteti radnih uvjeta, prema kojima je ona u RH bitno niža nego u zemljama zapadne Europe, pri čemu su u posebno teškom položaju upravo radnici stariji od 50 godina. Unatoč dokazima da su oni barem jednako dobri, a često i pouzdaniji i motiviraniji za poslove od mlađih zaposlenika, udio radnika u dobi od 55 do 64 godine je, u ukupnoj zaposlenoj populaciji, jedan je od najnižih u EU i iznosi svega 38,1%, dok je prosjek EU 55,2%.

Kada jednom odu u mirovinu, financijski položaj osoba starije životne dobi naglo se promijeni. Značajno smanjenje prihoda uzrokuje višestruka odricanja, posebno u segmentima života koji nadilaze osnovne životne potrebe. Prema podacima Matice umirovljenika Hrvatske, 50% umirovljenika prima mirovine u iznosu od 1.348,00 kn, što je niže od hrvatske granice siromaštva, a trećina osoba starijih od 65 godina živi u riziku od siromaštva i socijalne isključenosti, o čemu više pišemo u poglavlju o socijalnoj sigurnosti starijih osoba. Visina mirovine u odnosu na plaću u stalnom je padu, pa dok je prije 30 godina iznosila 78% prosječne plaće, danas je svega 38,5%. Prema

podacima iz preliminarnog izvještaja grupe autora pod naslovom „Narativi o dostojanstvu osoba starije životne dobi“, osobe nižeg socioekonomskog statusa u mirovini si ne mogu priuštiti čak niti određene vrste hrane, poput voća ili nekih vrsta mesa, a kulturne priredbe ili primjerice odlasci na putovanja ostaju nedostupni čak i onima višeg socio-ekonomskog statusa, što dovodi do socijalne isključenosti i diskriminacije te narušava dostojanstvo i negativno utječe na kvalitetu života, samopoštovanje ili održavanje socijalnih kontakata.

Unatoč tome, prema navodima Sindikata umirovljenika Hrvatske, porezna reforma provedena tijekom 2017. utjecala je na povećanje mirovina samo onih umirovljenika koji imaju mirovinu veću od 6.300,00 kn neto, dok oni s najmanjim mirovinama nisu dobili nikakvo povećanje.

Prema navodima Sindikata umirovljenika Hrvatske, porezna reforma provedena tijekom 2017. utjecala je na povećanje mirovina samo onih umirovljenika koji imaju mirovinu veću od 6.300,00 kn neto, dok oni s najmanjim mirovinama nisu dobili nikakvo povećanje.

„Novim“ umirovljenicima i dalje nije moguće dostavljati mirovinu putem pošte što zanemaruje utjecaj starosti na zdravlje i posebno teško pogađa one najosjetljivije, osobe krajnje narušenog zdravlja, nepokretne ili

nastanjene u izoliranim i prometno nepovezanim područjima. Obzirom da do svoje mirovine mogu doći isključivo putem banke, prepušteni su uslugama rodbine, prijatelja ili susjeda, koji ponekad zlorabe ukazano im povjerenje te ih, koristeći situaciju za vlastitu financijsku ili drugu materijalnu korist, iskorištavaju.

Udruge ukazuju i na problem iskorištavanja starije populacije od strane trgovačkih putnika i teleoperatera koji ih posjećuju u njihovim domovima, gdje im nerazumljivim izražavanjem nude ugovore s lošim uvjetima uz prodaju nepotrebne opreme. Kada otkriju da su izigrani, u pravilu je prekasno za raskid ugovora ili povrat novca.

Trenutak preseljenja u dom za starije sljedeća je životna etapa koja dovodi do suštinskih životnih promjena, kao što su gubitak autonomije, promjena životnog ritma, dijeljenje životnog prostora s nepoznatom osobom i gubitak privatnosti, otežani ili rjeđi kontakti s prijateljima i bliskim osobama. Odluka o smještaju često se donosi pod pritiskom, a zbog nastalih promjena u strukturi i dinamici života u obitelji koja više ne može brinuti o svojim ostarjelim članovima ona se, u slučajevima teško narušenog zdravlja, ponekad dogovara i bez pristanka osobe koja se institucionalizira.

S druge strane, kapaciteti dugotrajne institucionalne skrbi o osobama starije životne dobi su nedostatni u odnosu na iskazani interes, o čemu pišemo i u poglavlju o socijalnoj sigurnosti starijih osoba. Prema podacima MDOMSP-a, krajem 2016. na smještaju je bilo 10.815 osoba, dok je zainteresiranih bilo 30.779, što gotovo dva puta premašuje dostupne kapacitete. Takvo stanje, uz netransparentne liste čekanja, omogućava različite manipulacije zaprimljenim prijavama, a zabilježili smo i slučaj službenog propisivanja diskriminatornih kriterija za smještaj. Iako je MDOMSP još 2013. svim domovima za stare prosljedilo naputak tražeći uklanjanje diskriminatornih kriterija iz pravilnika o prijemu i otpustu, prema navodima korisnika oni se još uvijek primjenjuju, no tijekom inspekcijskih nadzora takvi propusti nisu utvrđeni. Dodatno, veliki nerazmjer između potražnje i dostupnih

kapaciteta, široko otvara vrata sive zone i prepuštanju brige o ostarjelim članovima obitelji osobama koje bez potrebnih kvalifikacija rade na crno, što dovodi u pitanje kvalitetu i stručnost pružene usluge.

Nerazmjer između potreba i dostupnih kapaciteta skrbi o starijima postao je i jedan od većih izazova pomirenja obiteljskih obveza i plaćenog rada. Iako 17% osoba u dobi od 35 do 49 godina brine o nemoćnim članovima obitelji, uglavnom nemaju nikakvu institucionalnu potporu i mogućnost korištenja bolovanja ili neplaćenog dopusta, prilagodbe radnog vremena ili ostvarivanje prava na

Iako 17% osoba u dobi od 35 do 49 godina brine o nemoćnim članovima obitelji, uglavnom nemaju nikakvu institucionalnu potporu i mogućnost korištenja bolovanja ili neplaćenog dopusta, prilagodbe radnog vremena ili ostvarivanje prava na status njegovatelja, tako da potpuno ovise o (ne)razumijevanju svojih poslodavaca.

status njegovatelja, tako da potpuno ovise o (ne)razumijevanju svojih poslodavaca. Pomoć se uglavnom svodi na uslugu zdravstvene njege u kući, no zbog štednje u sustavu zdravstva liječnici je nerado propisuju. Sve to negativno utječe na kvalitetu pružene skrbi, a o mogućnosti uvažavanja želja korisnika teško je i govoriti.

Tako smo zaprimili pritužbu da je liječnica

obiteljske medicine 92 godine staroj i nepokretnoj pacijentici, koja je tijekom našeg postupka i preminula, propisala zdravstvenu njegu u kući samo dva puta po pola sata tjedno, što je nedostavno i za pacijenticu i za članove obitelji koji su brinuli o njoj. Bez propitivanja stručno medicinskih argumenata takve liječničke odluke i birokratski navodeći kako joj je osigurano ostvarivanje prava iz obveznog zdravstvenog osiguranja, HZZO je utvrdio da su navodi iz pritužbe neosnovani.

Prema podacima jedne od ustanova za zdravstvenu njegu u kući, količina i vrsta zdravstvene njege umirućim bolesnicima je nedovoljna, o čemu više pišemo u poglavlju o zdravlju. Iako je zbog nedostatnih kapaciteta palijativne skrbi, briga o ovim pacijentima u najvećem broju slučajeva prepuštena obitelji, u pravilu im se odobrava dijagnostičko terapijski postupak koji se odobrava i pacijentima koji se djelomično mogu brinuti o sebi, što je nedovoljno, kako zbog stanja bolesnika, tako i zbog potrebe edukacije obitelji i pružanja potpore. Prema podacima koji su prikupljeni tijekom tri godine, za čak 44,4% umirućih korisnika njihovih usluga nikada nije odobrena zdravstvena njega namijenjena za izrazito teškog ili umirućeg bolesnika, tzv. DTP 4.

Uvriježeno je mišljenje kako starije osobe odlaze liječniku zato što im je dosadno ili su umišljeni bolesnici, što ugrožava ostvarivanje prava na zdravstvenu zaštitu te negativno djeluje na dostojanstvo i samopouzdanje, a često demotivira za odlazak liječniku i rezultira zanemarivanjem zdravstvenih tegoba.

Pojedini oblici ageizma i diskriminacije osoba starije životne dobi prisutni su i u sustavu zdravstvene zaštite. Iako nisu zabilježeni slučajevi eksplicitne uskrate zdravstvene zaštite zbog dobi pacijenta, u kvantitativnom istraživanju „Prava osoba starije životne dobi u Gradu Zagrebu“ se navodi podatak o 9% osoba starije životne dobi kojima je, otkad su

u mirovini, bila uskraćena medicinska pomoć. U struci je, kako iz navedenog istraživanja proizlazi, dosta uvriježeno mišljenje kako starije osobe odlaze liječniku zato što im je dosadno ili su umišljeni bolesnici, što ugrožava ostvarivanje prava na zdravstvenu zaštitu te negativno djeluje na dostojanstvo i samopouzdanje, a često demotivira za odlazak liječniku i rezultira zanemarivanjem zdravstvenih tegoba. Ističe se i neprimjeren odnos medicinskog osoblja tijekom pružanja pomoći i skrbi o starima

te neprikladan način komunikacije, a mnogi od ispitanika u navedenom istraživanju navode kako ih liječnici ne shvaćaju ozbiljno.

Javne površine kao i dobra i usluge znaju biti poprište dobne diskriminacije koja se ogleda u ignoriranju potreba starijih, objektivizaciji (kada se o starijoj osobi govori kao da nije prisutna), vrijeđanju, ponekad i fizičkim prijetnjama te kroz njihovu nedostupnost. Primjerice, prema istraživanju „Učestalost korištenja Interneta osoba starije životne dobi“, ono je izuzetno slabo iz različitih razloga, od nepoznavanja moderne tehnologije, lošeg ekonomskog statusa do nepristupačnosti ili nepostojanja edukacijskih programa za osobe starije životne dobi. Unatoč tome, sve ubrzanije se provodi digitalizacija brojnih područja društva, primjerice pravosuđa, uprave, pružanja dobara i usluga, bez alternative. Za korištenje takvih tehnologija je, uz znanje, potrebno i posjedovanje odgovarajućih uređaja što, obzirom na uglavnom loše materijalno stanje osoba starije životne dobi, na njih posebno negativno utječe i isključuje ih iz javnog života. E-građanin, informatizirane bankarske usluge čijom se upotrebom ostvaruje i pravo na financijske olakšice, povoljnije cijene proizvoda ili usluga kupljenih putem računala, komunikacija sa servisima i službama podrške korisnicima pojedinih usluga, samo su neki od primjera koji otežavaju položaj informatički neukih osoba starije životne dobi, posebno onih niže razine obrazovanja, nastanjenih u ruralnim krajevima, koji ponekad nemaju niti priključak struje, a kamoli pristup Internetu. Da bi se to izbjeglo potrebno je, uz primjenu suvremenih tehnologija, ostaviti mogućnost komunikacije tradicionalnim načinima.

Mladi su također često izloženi dobnoj diskriminaciji koja se ogleda u različitim područjima društvenog života kao što su obrazovanje i osposobljavanje, zdravlje, društvena participacija, dobrovoljne aktivnosti, kultura i mediji, što posebno pogađa one niže razine obrazovanja, slabijeg imovnog stanja, lošijeg društvenog položaja ili narušenog zdravlja.

Posebno je osjetljivo razdoblje prijelaza iz obrazovnog sustava na tržište rada, dok gospodarska kriza dodatno otežava položaj mladih koji se pokušavaju zaposliti, osamostaliti ili osnovati obitelj. Iako pojedini statistički podaci, kada su prezentirani izvan šireg društvenog konteksta, ukazuju na smanjenje broja mladih u ukupnoj populaciji nezaposlenih, njihovo zapošljavanje i dalje je otežano. Stoga su osmišljene posebne mjere za poticanje njihova zapošljavanja, među kojima je i stručno osposobljavanje bez zasnivanja radnog odnosa (SOR), kako bi se mladima bez radnog iskustva u zvanju za koje su se obrazovali omogućilo usvajanje znanja potrebnih za pronalaženje posla, o čemu više pišemo u poglavlju o pravima za vrijeme nezaposlenosti.

Obzirom da pogoduje poslodavcima kojima se, uz financijske poticaje, omogućava zapošljavanje čak i u sustavima gdje je ono ograničeno, SOR-om je gotovo u potpunosti zamijenjen institut pripravništva. Kao takva, mjera se na neki način pretvorila u prepreku za ulazak na tržište rada kroz procese redovnog zapošljavanja. Upotrijebljeni kao jeftiniji nadomjestak redovnog zapošljavanja radnika, veliki broj mladih bio je angažiran u državnim tijelima, gdje je na snazi zabrana zapošljavanja, i već u samom početku nisu imali šanse ostati u sustavu rada. Osobe na SOR-u su i slabije plaćene od pripravnika ili drugih početnika te su zakinuti za pojedina radnička prava, primjerice za plaćeno bolovanje ili novčanu naknadu po prestanku radnog odnosa. Kao mjera kroz koju je prošlo gotovo 70.000 ljudi, SOR se etablirao kao standardna prekarna etapa na prelasku iz obrazovanja u svijet rada koja je početak karijere učinila puno nesigurnijim i slabije plaćenim, pogotovo za visokoobrazovane.

Prema podacima HZZ-a za razdoblje između 2011. i 2014., obuhvat nezaposlenih mladih ovom mjerom bio je najveći upravo u regijama s najnižim stopama nezaposlenosti, u kojima je šansa za zapošljavanje daleko veća, a manje razvijene regije s iznadprosječnim stopama nezaposlenosti bilježile su najniži obuhvat nezaposlenih. Iako su osobe sa završenim fakultetom ili akademijom zastupljene sa svega 8,4% u ukupnom broju nezaposlenih, upravo su oni najzastupljeniji u korištenju SOR-a, sa 49,11%.

Promjena zakonskog okvira i sužavanje kruga potencijalnih korisnika SOR-a dodatno je otežala položaj osoba starijih od 29 godina koji nemaju radnog iskustva u zvanju u kojem su se obrazovale. Iako su prema podacima Mreže mladih Hrvatske činili preko 20% korisnika SOR-a, stariji od 30 godina nakon ove promjene ne mogu pristupiti niti neplaćenju praksi, budući da ona obvezuje poslodavca na uplaćivanje doprinosa.

Sukladno Uvjetima i načinu korištenja sredstava za provedbu mjera aktivne politike zapošljavanja, HZZ procjenjuje samo usklađenost zahtjeva s kriterijima pojedine mjere. Međutim, u praksi se, izvan navedene ovlasti, provodi i procjena zapošljivosti potencijalnog kandidata. Stoga smo zaprimili pritužbu zbog diskriminacije magistara sestrištva koje za dobivanje licence moraju odraditi stručno osposobljavanje. Kako u sustavu HZZ-a ne postoji zvanje magistra sestrištva, u evidenciju nezaposlenih su upisani kao viši medicinski tehničari/sestre. Sudjelovanje u mjeri SOR-a im je pak onemogućeno jer je utvrđeno kako je riječ o deficitarnom zanimanju, pa su pritužitelji, iako su u evidenciji nezaposlenih upisani šest mjeseci, prema mišljenju HZZO-a iako zapošljivi.

Diskriminatorni učinak s osnove dobi utvrdili smo i u Zakonu o subvencioniranju stambenih kredita, kojim se subvencioniranje kredita za kupnju stana ili kuće odobrava građanima koji, uz ispunjavanje ostalih uvjeta, nisu stariji od 45 godina. Obzirom da im se željelo osigurati povoljnije uvjete za rješavanje stambenog pitanja, subvencije su namijenjene onima koji ispunjavaju propisane uvjete i od kreditne institucije uzimaju stambeni kredit. Uvažavajući navedeno, isključivanje svih starijih od 45 godina života koji nemaju riješeno stambeno pitanje, samo zbog njihove dobi, predstavlja dobnu diskriminaciju, zbog čega je Zakon potrebno izmijeniti.

Isključivanje svih starijih od 45 godina života koji nemaju riješeno stambeno pitanje iz Zakona o subvencioniranju stambenih kredita, samo zbog njihove dobi, predstavlja dobnu diskriminaciju, zbog čega je Zakon potrebno izmijeniti.

Neusklađenost pojedinih propisa također ponekad dovodi do zabranjene diskriminacije temeljem dobi. Primjerice, Zakon o doplatku za djecu propisuje kako on pripada, uz ispunjenje dohodovnog cenzusa, za dijete koje do završetka redovnog školovanja u srednjoj školi, a najduže do kraja školske godine u kojoj navršava 19 godina. Produljenje roka moguće je samo zbog bolesti, čime se ignorira činjenica da je upis u prvi razred srednje škole moguć sve do 17. godine, kao i da pojedini programi srednjoškolskog obrazovanja, primjerice strukovna medicinska škola, traju pet godina, pa redoviti učenici završnih razreda u pravilu imaju navršених 19 godina. Obzirom da je riječ o osobama koje, u statusu redovnog učenika, uspješno i redovito ispunjavaju školske obveze, riječ je o diskriminaciji s osnove dobi, te je spornu odredbu potrebno izmijeniti kako bi se pravo na doplatku za djecu osigurao svim redovnim učenicima srednjih škola koji zadovoljavaju propisani imovinski cenzus.

PREPORUKE:

96. Hrvatskom zavodu za mirovinsko osiguranje, da u opravdanim slučajevima omogući dostavu mirovine putem pošte;
97. Hrvatskom zavodu za zapošljavanje i Ministarstvu rada i mirovinskog sustava, da osmisli dodatne mjere za zapošljavanje osoba starijih od 50 godina;
98. Ministarstvu rada i mirovinskog sustava, da uz provedbu mjera poticanja zapošljavanja osigura i funkcioniranje tržišta rada i mogućnosti redovnog zapošljavanja mladih osoba bez radnog iskustva;
99. Ministarstvu graditeljstva i prostornog uređenja, da izradi prijedlog izmjena Zakona o subvencioniranju stambenih kredita kojim bi se ukinula dobna granica za ostvarivanje prava na subvencioniranje;

3.10. SOCIJALNA SKRB

„Ja i moj suprug živimo od socijalne pomoći i doplatka za pomoć i njegu. Bolesni smo oboje, suprug plućni i astmatičar a ja dijabetičar i od kičme... Živimo u jako teškoj situaciji u drvenoj kući bez vode i sanitarnog čvora bez kupatila, pošto je evo zima molim vas da nam pomognete za hranu i zimnicu i obuću i odjeću sad sam u 11. mjesecu dobila jednokratnu za peč a znate kako je uvijek jesti kruh i krompir i paštetu dva obroka a dijabetičar bit. Molim vas da nam pomognete jeli ja i moj muž dok podmirimo smeće slivne vode, kvadraturu kuće, televizor i lijekove nismo u mogućnosti sebi priuštiti ni frtalj mesa a kamoli ribe i piletine... perem ručno, na potoku i kupamo se u plastičnoj banji, a gledam na televiziji kako krađu i bacaju hranu a nama se ne može pomoći, da nam se napravi kupatilo i uvede voda i mašina makar polovna ...“

Siromaštvo i socijalna isključenost prisutna je ne samo u RH nego i u drugim državama članicama EU. Prema zadnjim podacima Eurostata stopa rizika od siromaštva, nakon socijalnih transfera, u EU-28 u 2015. bila je 17,3%, a u RH 20%, no podatci DZS za 2016. pokazuju blagi pad na 19,5%. Stopa rizika od siromaštva je postotak osoba koje imaju raspoloživi ekvivalentni dohodak ispod praga rizika od siromaštva, koji za samca mjesečno iznosi 2.180,00 kn, a za kućanstvo s dvije osobe i dvoje djece 4.577,00 kn. Drugim riječima, gotovo petina stanovništva RH po svojim prihodima živi ispod praga siromaštva.

S druge strane, 27,9% osoba je u riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti, odnosno žive u kućanstvima s vrlo niskim intenzitetom rada ili su u teškoj materijalnoj deprivaciji, što je više od milijun građana Hrvatske. Od toga broja, preko 500.000 ih živi u teškoj materijalnoj deprivaciji i ne mogu si priuštiti najmanje četiri od devet stavki, primjerice, svaki drugi dan obrok s mesom, ribom ili vegetarijanskim nadomjestkom, podmiriti neočekivani financijski trošak, uredno i bez kašnjenja plaćati režije, najamnine i rate kredita, osigurati adekvatno grijanje zimi, priuštiti si telefon, perilicu za rublje, TV u boji, automobil ili tjedan dana godišnjeg odmora izvan kuće.

DZS i Svjetska banka izradili su mape siromaštva za svaku pojedinu županiju, gradove i općine, koje prikazuju profil siromaštva i višestruke deprivacije te područja najveće prijetnje od siromaštva. Analize socijalnih naknada temeljem mapi siromaštva pokazuju da su socijalni programi MDOMSP-a dobro usmjereni te da se relativno veliki iznosi socijalnih naknada distribuiraju najsiromašnijim lokalnim jedinicama. Međutim, točnost usmjerenja znatno se razlikuje među socijalnim programima, odnosno naknadama, pri čemu je ZMN najbolje usmjeren, dok su druge naknade kojima upravlja MDOMSP u niskoj korelaciji sa siromaštvom pa postoji mogućnost dodatnog poboljšanja sustava.

Nadalje, dostupne analize mapa siromaštva također pokazuju da gradovi u prosjeku imaju manju stopu rizika od siromaštva (18,5%) u odnosu na općine (27,1%), a socijalni transferi najviše popravljaju stanje u istočnoj Slavoniji i u dijelu Šibensko-kninske županije. S obzirom na zabrinjavajuće podatke o velikom iseljavanju mladih obitelji s područja, Slavonije trebalo bi učinkovitim mjerama socijalne politike pokušati smanjiti ovaj trend te boljom demografskom politikom osigurati mladima stambenu i egzistencijalnu sigurnost.

21,4% BDP-a izdvaja se za sve naknade socijalne zaštite, no samo 0,2% za socijalnu isključenost i stanovanje, što obuhvaća ZMN, jednokratnu naknadu, naknadu za ugroženog kupca energenata, smještaj osoba s ovisnošću u domove i udomiteljske obitelji, troškove ogrjeva, naknadu za troškove stanovanja i pučke kuhinje.

Prilikom kreiranja svojih politika, resorna ministarstva, a prvenstveno MRRFEU, MDOMSP i MF, trebala bi koristiti mape siromaštva jer su dobar alat za bolju alokaciju i za učinkovitije korištenje sredstava iz EU fondova, kako bi se smanjile regionalne razlike i iskorijenilo siromaštvo i socijalna isključenost na području cijele RH.

Od ukupnih izdataka za sve naknade socijalne zaštite prema metodologiji ESSPROS⁷ najveći dio se odnosi na mirovine i zdravstvenu skrb, a najmanji na socijalnu isključenost, koja nije drugdje klasificirana, i stanovanje. 21,4% BDP-a izdvaja se za sve naknade socijalne zaštite, no samo 0,2% za socijalnu isključenost i stanovanje, što obuhvaća ZMN, jednokratnu naknadu, naknadu za ugroženog kupca energenata, smještaj osoba s ovisnošću u domove i udomiteljske obitelji, troškove ogrjeva, naknadu za troškove stanovanja i pučke kuhinje.

Svi ovi podatci pokazuju kako je velik broj građana RH i dalje u riziku od siromaštva i socijalne isključenosti, a posebno u teškoj materijalnoj deprivaciji, pa je očito da sustav socijalne zaštite treba mijenjati, između ostaloga i povećanjem socijalnih naknada, budući da se za njih izdvaja najmanje sredstava iz državnog proračuna. Povećanjem socijalnih naknada, odnosno uvođenjem minimalnog dohotka koji je naveden kao jedan od 20 načela Europskog stupa socijalnih prava, sustav socijalne skrbi trebao bi jamčiti dostojanstven i bolji život socijalno najugroženijim građanima. U prilog tome ističu se prva dva cilja UN-ova Programa održivog razvoja do 2030., a to su svijet bez siromaštva i gladi, usko povezanih s osmim ciljem, pravom na dostojanstven rad i ekonomski rast. Stoga bi sustav socijalne skrbi u RH trebao biti više povezan s drugim sustavima, posebno tržištem rada i

⁷ https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2017/10-01-05_01_2017.htm.

obrazovanjem, jer su osobe nižeg obrazovanja češće korisnici socijalnih naknada, dugotrajno su nezaposleni i dulje ostaju u sustavu socijalne skrbi.

Radno sposobnim nezaposlenim korisnicima ZMN-a, kojih je već dulji niz godina oko 50%, treba omogućiti besplatnu dokvalifikaciju, prekvalifikaciju, povremene radove te učinkovitije mjere radne aktivacije i brži ulazak u svijet rada, između ostaloga i davanjem poticaja poslodavcima za njihovo zapošljavanje. Iako bi rad za opće dobro trebao biti jedna od važnijih mjera radne aktivacije ovih korisnika, do sada nije pokazao veće rezultate, posebice jer se različito primjenjuje u lokalnim zajednicama, o čemu smo više pisali u Izvješću za 2016. Pozitivno je što se u javne radove uključuju i korisnici ZMN-a s nepunim radnim vremenom te što im prema zadnjim izmjenama i dopunama ZSS-a, ostvareni prihod ne umanjuje iznos ove naknade. To je prepoznato i u Izvješću EK za RH 2018., iako se navodi da iznosi ZMN-a nisu adekvatni. Naglašen je i problem teritorijalne nejednakosti u osiguravanju socijalnih naknada što rezultira još većom nejednakošću građana, a konsolidacija sustava socijalnih naknada radi smanjenja siromaštva nije napredovala. Tako se odustalo od uspostave jedinstvenog centra za naknade, kao središnje točke za administriranje i osiguravanje socijalnih naknada, što je bila glavna mjera u prošlim nacionalnim programima reforme, o čemu smo pisali i u Izvješću za 2016. Vlada RH naglasak daje na Akcijski plan unapređenja sustava socijalnih naknada od 2018. do 2020., koji je dio reformskih mjera Nacionalnog programa reformi za 2017., a obuhvaća mjere koje bi trebale poboljšati informacijski sustav o socijalnim naknadama, uskladiti definicije naknada koje dodjeljuju JLS na temelju nomenklature ESSPROS-a te uspostaviti redovito izvještavanje od lokalne do centralne razine.

Radno sposobnim nezaposlenim korisnicima ZMN-a, kojih je oko 50 %, treba omogućiti besplatnu dokvalifikaciju, prekvalifikaciju, povremene radove te učinkovitije mjere radne aktivacije i zapošljavanja. Iako bi rad za opće dobro trebao biti jedna od važnijih mjera radne aktivacije ovih korisnika, do sada nije pokazao veće rezultate, pogotovo radi neujednačene primjene.

Strategija borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti u RH (2014.-2020.) i Program provedbe ove Strategije od 2014.-2016. te drugi strateški dokumenti i izmjene propisa, nisu bitno doprinijeli smanjenju siromaštva i socijalne isključenosti, između ostalog, i zbog niskih rashoda za socijalnu skrb, sporosti reformi i modernizacije sustava socijalne zaštite. Međutim, izvješće o provedbi Programa Strategije za 2016. još nije dostavljeno Vladi RH, a novi Program za razdoblje 2017.-2020. još nije donesen.

Praćenje provedbe Strategije obuhvaća važnih osam strateških područja, među kojima je pristup socijalnim naknadama i uslugama te uravnoteženi regionalni razvoj.

Prema zadnjem Izvješću o provedbi mjera Programa za 2015., kojeg je Vlada RH prihvatila u siječnju 2017., proizlazi da je većina mjera planiranih za 2015. u potpunosti realizirana, osim dvije koje se

Strategija borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti u RH (2014.-2020.) i Program provedbe ove Strategije od 2014.-2016. te drugi strateški dokumenti i izmjene propisa, nisu bitno doprinijeli smanjenju siromaštva i socijalne isključenosti, između ostalog, i zbog niskih rashoda za socijalnu skrb, sporosti reformi i modernizacije sustava socijalne zaštite.

odnose na osiguranje jednakog pristupa socijalnih naknada i usluga građanima u depriviranim, marginaliziranim područjima te na promicanje socijalne uključenosti u ruralnim područjima, dok su djelomično provedene mjere glede redefiniranja sustava novčanih naknada unapređenjem propisa i integracijom novčanih naknada i usluga na nacionalnoj razini te osiguranja materijalne podrške programima prihvatilišta i nužnog smještaja.

Sve više se govori i o građanima koji žive u riziku od apsolutnog ili ekstremnog siromaštva. U EU se kao linija ekstremnog siromaštva uzima 40% medijana raspoloživog ekvivalentnog dohotka, što je oko 1.500,00 kn, a prema podacima Eurostata u 2016. u RH je ispod te granice bilo 8,5% građana. S obzirom da su manje od trećine njih korisnici ZMN, trebalo bi više usmjeravati naknade i potpore prema najugroženijim skupinama koji nemaju sredstava niti za preživljavanje. Građanima koji žive u takvim uvjetima trebalo bi, uz socijalne naknade, osiguravati i redovite obroke preko pučkih kuhinja te korištenje usluga socijalnih samoposluga. Iako je obveza financiranja pučkih kuhinja propisana za velike gradove i gradove središta županija, ispunjavaju ju samo neki od njih, između ostalog financiranjem Gradskih društava Crvenog križa, čije pučke kuhinje obroke dijele temeljem uputnica CZSS ili gradova i beskućnicima i osobama koje se nađu u kriznim situacijama zbog elementarnih i drugih nepogoda. U znatno manjoj mjeri se sufinancira Caritas, čije pučke kuhinje podjele preko 3.000 obroka dnevno, svima koji ga zatraže. Nažalost, različiti kriteriji u dodjeli obroka ne jamče jednak pristup ovom obliku pomoći.

Uz pučke kuhinje treba propisati kao socijalnu uslugu i socijalne samoposluge, utvrditi kriterije dodjele pomoći te siguran izvor financiranja.

S obzirom da nije zanemariv broj osoba u teškoj materijalnoj deprivaciji i u riziku od ekstremnog siromaštva na cijelom području RH, trebalo bi razmotriti uvođenje obveze svim JLS da financiraju pučke kuhinje ili na drugi način osiguraju tople obroke socijalno najugroženijim građanima, jer bi se tako

smanjile nejednakosti i omogućio jednak pristup ovim uslugama.

Uz pučke kuhinje, u RH djeluju i 34 socijalne samoposluge registrirane kao humanitarne organizacije i kao posrednici u doniranju hrane. Nažalost, različiti su kapaciteti i opremljenost socijalnih samoposluga, pogotovo onih u manjim sredinama, koje ne zadovoljavaju uvjete za pohranu ili distribuciju svih vrsta donacija, pa bi nabava hladnjaka, zamrzivača i dostavnih vozila unaprijedila njihov rad. Zbog toga građani u tim sredinama ne mogu koristiti njihove usluge u opsegu i kvaliteti kao u većim gradovima. Gotovo sve socijalne samoposluge izvještavaju o potrebi za povećanjem donacija, zbog stalnog porasta korisnika. Također su prisutni različiti kriteriji za upis korisnika socijalnih samoposluga, ali i za dodjelu pomoći, pa bi ih trebalo mapirati i zakonom im omogućiti institucionalnu podršku i kontinuiranu dodjelu stalnih financijskih potpora.

U odnosu na 2016., nema značajnijih promjena u sustavu doniranja hrane koji, usprkos aktivnostima i prijedlozima dionika, nije u potpunosti saživio. Od 1.200 humanitarnih udruga u RH samo je 65 posrednika u doniranju hrane, međutim, ohrabruje spremnost Ministarstva poljoprivrede da se izmjenom propisa proširi krug krajnjih primatelja pomoći, izmjene rokovi koji se odnose na doniranje hrane te smanji administrativno opterećenje za donatore i posrednike u lancu doniranja, a posebno da se uvede virtualno centralno posredničko tijelo koje će umrežiti donatore, posrednike i korisnike.

Uz to, trebalo bi uspostaviti i jedinstvenu bazu donatora, koja bi sadržavala podatke o ponuđenoj hrani, rokovima trajanja i uvjetima transporta, te primatelja pomoći, a hranu koja nosi oznaku „upotrijebiti do“ donirati najkasnije 48 sati prije naznačenog roka upotrebe. Nužne su i izmjene Pravilnika o uvjetima, kriterijima i načinima doniranja hrane i hrane za životinje, o čemu smo pisali u Izvješću za 2016. U budućem Programu provedbe Strategije borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti trebalo bi utvrditi aktivnosti koje će unaprijediti sustav doniranja hrane, a socijalnim samoposlugama osigurati uvjete rada i pohranu donacija te kontinuiranu financijsku pomoć.

Pučkoj se pravobraniteljici građani najčešće pritužuju na niske iznose ZMN-a, dugotrajnost vještačenja u postupcima radi ostvarivanja socijalnih naknada, neodobravanja iznosa jednokratne naknade sukladno zakonu, te neujednačeno postupanje CZSS, što potvrđuju i podatci MDOMSP. Sve češće se pritužuju da im CZSS ne odobravaju uvećane jednokratne naknade radi kupnje peći ili hladnjaka ili popravaka kuće ili stana, iako žive u uvjetima ispod ljudskog dostojanstva, uz obrazloženje da je za područje stanovanja nadležna lokalna zajednica. U zadnje vrijeme se sve češće u takvim situacijama organiziraju medijske humanitarne akcije, iako bi osobama koje žive u teškim socijalnim i stambenim prilikama trebao pomoći sustav socijalne skrbi na državnoj i lokalnim razinama. Unatoč našoj preporuci u Izvješću za 2016. da se potpuno radno nesposobnim članovima kućanstva povećaju iznosi ZMN-a, jer dvije osobe ostvaruju malo veći iznos od samca te da se proširi mogućnost odobravanja jednokratnih naknada, to će se razmotriti tek prilikom donošenja novoga ZSS-a.

Kao i prethodnih godina, unatoč našim preporukama, i dalje je značajan problem neostvarivanje naknade za troškove stanovanja, iako bi je trebali ostvarivati svi korisnici ZMN-a. JLS su obvezne osigurati sredstva u proračunu za ovu naknadu, ali to ne čini 57% općina i 84% gradova, ili je priznaju u manjem iznosu od propisanog, ili jednokratno, a ne mjesečno. Prema podacima MDOPMS za 2016. evidentirano je 28.793 korisnika (samaca i kućanstava) naknade za troškove stanovanja, dok je korisnika ZMN bilo 48.701. Kako bi prema ZSS ovu naknadu trebali ostvariti svi korisnici ZMN, upravo to je pokazatelj da se ostvaruje u znatno manjem broju. Ukupni izdaci za ZMN u 2016. su iznosili 610.956.240,48 kn, a za naknadu troškova stanovanja 81.003.297,00 kn, što znači da je njen udio u izdacima za ZMN bio samo 13%. Ipak, ovo ukazuje i na fiskalne probleme pojedinih JLS u financiranju naknade za troškove stanovanja, na neispunjavanje zakonske obveze i nejednak položaj korisnika u različitim JLS. Ujedno su JLS više usmjerene na naknade ili subvencije koje nisu obvezne financirati po ZSS-u. Pomoć za ogrjev se također priznaje samo korisnicima ZMN-a koji se griju na drva, a kako se sufinancira decentraliziranim sredstvima, isplate su redovite. Budući da se odnosi samo na korisnike koji se griju na drva, trebalo bi ju proširiti i na one koji se griju na drugi način, osobito jer im se ne jamči da će te troškove platiti kroz naknadu za troškove stanovanja. Sve to pridonosi sve težem položaju korisnika ZMN-a koji neredovito plaćaju troškove stanovanja i ulaze u sve veća dugovanja, zbog čega im se isključuje struja i voda. Takve situacije pojačavaju energetska siromaštva, o čemu više pišemo u posebnom poglavlju.

Velik broj jedinica lokalne samouprave ne ispunjava zakonsku obvezu financiranja naknada za troškove stanovanja čime produbljuje siromaštvo svojih građana.

Beskućnici

U RH djeluje ukupno 16 prihvatilišta i prenoćišta za beskućnike te jedan dnevni boravak, i to u Dubrovniku, Karlovcu, Kaštelima, Osijeku, Puli, Rijeci, Splitu, Šibeniku, Varaždinu, Zadru, Zagrebu i Sessvetskom Kraljevcu sa smještajnim kapacitetima za 470 korisnika, što je jedno prihvatilište više u odnosu na 2016., a njihovi osnivači su gradovi, udruge, humanitarne i vjerske organizacije. Međutim, neovisno o zakonskoj obvezi velikih gradova i gradova sjedišta u županiji da ustroje prihvatilišta/prenoćišta za beskućnike, mnogi to ne čine, pa su i dalje značajni dionici u zbrinjavanju beskućnika udruge te humanitarne i vjerske organizacije, koje skrb o beskućnicima dopunjuju

Neovisno o zakonskoj obvezi velikih gradova i gradova sjedišta u županiji da ustroje prihvatilišta/prenoćišta za beskućnike, mnogi to ne čine, pa su i dalje značajni dionici u zbrinjavanju beskućnika udruge te humanitarne i vjerske organizacije, koje skrb o beskućnicima dopunjuju prehranom u pučkim kuhinjama.

prehranom u pučkim kuhinjama. Stoga MDOMSP svake godine, u suradnji sa županijama, velikim gradovima, općinama te domovima socijalne skrbi čiji je osnivač RH, izrađuje Plan zbrinjavanja beskućnika u zimskim uvjetima. Za izvršavanje tih poslova u gradovima su imenovani koordinatori za beskućnike, međutim, pojedina prihvatilišta navode da niti ne znaju tko im je

koordinator, pa bi njihovo djelovanje trebalo osnažiti.

Prema podacima CZSS, 31. prosinca 2016. ukupno je 180 beskućnika smješteno, 102 u prihvatilište i 78 u prenoćište, temeljem pisanih uputnica ili dopisa, ali pri tome se ne postupa sukladno ZSS-u, jer ne donose rješenja o priznavanju privremenog smještaja za sve njih. Time im se ne omogućava ulaganje žalbe i provjere zakonitosti smještaja te se nejednako postupa u odnosu na korisnike kojima se rješenja o privremenom smještaju izdaju, posebice jer se smještenima bez rješenja ne priznaje naknada za osobne potrebe (tzv. džeparac), nego im CZSS povremeno odobravaju jednokratne naknade.

Nadalje, u prihvatilištima i prenoćištima je tijekom 2016. bilo smješteno 465 beskućnika, 388 muškaraca i 77 žena. Uz Zagreb, najviše ih je bilo u Splitu, zatim Rijeci, Puli, Karlovcu, Osijeku, Varaždinu, Sisku, Zadru, Šibeniku te Vinkovcima, a šest su strani državljani. Uzroci beskućništva najčešće su neriješeno stanovanje nakon izlaska iz ustanova socijalne skrbi, penalnih ustanova i sličnih, zatim neriješeni imovinsko-pravni odnosi i deložacije. Dob beskućnika kreće se u rasponu od 15-89 godina, a oko 50% ih je u dobi od 50 do 64 godine. Prema vrsti usluge, 166 je smještenih u prihvatilište, 123 u prenoćište, a 65 je korisnika poludnevnog boravka; 214 beskućnika ostvaruje ZMN, 142 su ostvarili jednokratne naknade; a 260 su korisnici pučkih kuhinja; samo pet ih je zaposleno, a 22 je u mirovini. Među nezaposlenim beskućnicima su 162 radno nesposobna, dok ih je 276 radno sposobnih, zbog čega bi trebalo osmisliti bolje programe i specifične mjere koje bi im olakšale pristup tržištu rada, posebno mladim beskućnicima koji su izišli iz alternativne skrbi.

Sukladno Programu provedbe Strategije borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti, MDOMSP je financiralo projekte socijalnog uključivanja beskućnika. U sklopu Fonda europske pomoći za najpotrebitije (FEAD) tijekom 2017. humanitarne organizacije su dijelile hranu i/ili osnovne materijalne potrepštine za 400 „skrivenih beskućnika“, koji nisu uključeni u sustav socijalne skrbi.

Prema podacima pružatelja usluge smještaja, još uvijek velik broj beskućnika je na privremenom smještaju preko godinu dana, najčešće jer im CZSS ne može osigurati adekvatan stalni smještaj, ponuđeni smještaj odbijaju jer je daleko od sredine u kojoj je žive, ili ne žele u udomiteljske obitelji u ruralnim sredinama. U jednom prihvatilištu smješten je beskućnik s kroničnom opstruktivnom plućnom bolesti koji koristi aparat za kisik 9-12 sati dnevno, živi u sobi s još sedmero korisnika i čeka smještaj u udomiteljsku obitelji već šest mjeseci.

Ako se ne radi o starijim i nemoćnim osobama, skrb o beskućnicima ne bi se trebala bazirati na smještaju u institucije, već bi se trebalo raditi na njihovom socijalnom uključivanju u lokalnu zajednicu te na prevenciji beskućništva, posebno kroz socijalno stanovanje ili povoljni najam javnih stanova, o čemu više pišemo u poglavlju o stanovanju. Mladim beskućnicima trebalo bi osigurati stambene zajednice u kojima bi imali podršku u socijalnoj integraciji, a posebno na uključivanje u tržište rada.

Neujednačena je praksa prijave prebivališta na adresu CZSS, što beskućnicima otežava ostvarivanje socijalnih prava, a posebno zdravstvene zaštite. Još su veće poteškoće ako beskućnik nije nikada imao prijavljeno prebivalište na području CZSS ili je bez državljanstva i osobnih isprava. Primjerice, zaprimili smo pritužbu prema kojoj su dva CZSS međusobno prebacivala nadležnost za prijavu prebivališta beskućnika, iako se on odlučio prijaviti tamo gdje je u posljednje vrijeme češće živio, a ne u mjestu gdje je imao zadnje prijavljeno prebivalište. CZSS su ga upućivali iz jednog mjesta u drugo, pri čemu je više puta prekršajno kažnjen zbog skitnje, jer je spavao na javnom mjestu, iako nije imao izbora, jer ga niti jedan CZSS nije smjestio ili uputio u prihvatilište. To je neprihvatljivo, pa bi novim ZSS trebalo jasnije i izrijekom propisati prava beskućnika, posebice dok ne pribave osobnu i zdravstvenu iskaznicu.

Skrb o beskućnicima ne bi se trebala bazirati na smještaju u institucije, već bi trebalo više raditi na njihovoj integraciji i socijalnom uključivanju u lokalnu zajednicu te na prevenciji beskućništva, posebno kroz socijalno stanovanje ili povoljni najam javnih stanova, a mladim beskućnicima bi trebalo osigurati stambene zajednice u kojima bi imali podršku u socijalnoj integraciji, posebno pri uključivanju u tržište rada.

Pružatelji usluga smještaja navode da im zdravstvene ustanove dostavljaju račune za bolničko liječenje beskućnika koji su prijavljeni na njihovoj adresi, u iznosu i višem 18.000,00 kn. S obzirom da su beskućnici uglavnom hrvatski državljani bez prihoda, trebala bi im se jamčiti besplatna zdravstvena zaštita unatoč neprijavljenom prebivalištu, sve dok im traje status beskućnika, a ne privremeno, na dva ili šest mjeseci. Umirućim beskućnicima žurno treba osigurati primjernu palijativnu skrb, jer prihvatilišta/prenočišta nemaju za to odgovarajuće uvjete.

Sukladno našim preporukama, MDOMSP u narednom razdoblju planira izraditi Nacionalnu strategiju o beskućništvu i Protokol o postupanju s beskućnicima, a ohrabruje spremnost da se pri izradi novog ZSS-a razmotri uvođenje definicije beskućnika prema ETHOS tipologiji.

Ipak, preporuka da se beskućnicima koji su na privremenom smještaju u prihvatilištu, omogući ostvarivanje prava na ZMN, kao što ju ostvaruju oni u prenočištima, nije prihvaćena, jer nisu osigurana

sredstva u državnom proračunu, iako se radi samo o 78 osoba. Time se još više socijalno isključuju beskućnici u prenoćištima koji nemaju jednak pristup pravima iz socijalne skrbi.

Mladi iz alternativne skrbi

Mlađi punoljetnici, stariji od 18, a mlađi od 21 godinu, koji izlaze iz domova za djecu i stambenih zajednica ustrojenih u okviru tih domova, posebno su ranjiva skupina. To se posebno odnosi na one koji moraju napustiti dom/stambenu zajednicu, a nemaju osigurano stanovanje ni mogućnost povratka u vlastitu obitelj pa im je potrebna društvena pomoć kako bi se izjednačili sa svojim vršnjacima koji takvu podršku imaju. Propisi im jamče da u procesu osamostaljivanja imaju pravo na socijalne usluge organiziranog stanovanja uz povremenu podršku, kao i na savjetovanje i pomaganje nakon izlaska iz skrbi.

Mladima treba osigurati primjereno stanovanje i pomoć mentora ili profesionalnog savjetnika koji bi im pomogao prije i nakon izlaska iz alternativne skrbi. Kako bi se njihovo uključivanje u zajednicu uistinu omogućilo, trebalo bi osigurati i dosljednu provedbu individualnih planova i sustav kontrole, čime bi se preveniralo njihovo beskućništvo.

Za sve maloljetnike bez obiteljske podrške, CZSS, domovi za djecu i udomitelji bi trebali izrađivati individualne planove rada usmjerene na osnaživanje i osposobljavanje za uspješan samostalan život nakon prestanka smještaja, i to u obrazovanju, zapošljavanju, stambenom zbrinjavanju, prilagodbi na samostalan život u zajednici. Kako bi se njihovo

uključivanje u zajednicu uistinu omogućilo, trebalo bi osigurati dosljednu provedbu individualnih planova i sustav kontrole, čime bi se preveniralo njihovo beskućništvo. Iako veća prihvatilišta imaju organizirane stambene zajednice za mlade beskućnike, za njih bi bilo primjerenije da im se da u najam javni stan pod povoljnijim uvjetima ili osigura tzv. krizni smještaj, kad im zbog nezaposlenosti ili drugih okolnosti prijete beskućništvo, o čemu opširnije pišemo u sljedećem poglavlju.

Mladima iz alternativne skrbi trebalo bi omogućiti ostanak u stambenoj zajednici doma i kad se zaposle, dok se ne pripreme za samostalan život, posebice s obzirom na nestabilno tržište rada, te pomoć mentora ili profesionalnog savjetnika prije i nakon izlaska iz alternativne skrbi, o čemu smo pisali i u Izvješću za 2016.

110

Drugostupanjski postupak i upravni nadzor

Tijekom 2017. nisu skraćeni rokovi rješavanja drugostupanjskih predmeta, zbog smanjenja broja zaposlenih u Službi za drugostupanjski postupak MDOMSP te zbog velikog broja novozaprmljenih i prijenosa neriješenih predmeta iz prethodnih razdoblja. Porastao je broj upravnih sporova, među ostalim i zbog šutnje administracije.

Neprihvatljivo je da se dugotrajnošću rješavanja drugostupanjskih predmeta krši pravo stranaka na dostavu rješenja u propisanom roku, jer su to najčešće najranjivije skupine građana koja očekuju brzo rješavanje i pomoć.

Kako se godinama ponavlja slična situacija, neprihvatljivo je da se dugotrajnošću rješavanja drugostupanjskih predmeta krši pravo stranaka na

dostavu rješenja u propisanom roku, čime se produbljuje njihovo nezadovoljstvo, jer se najčešće radi o najranjivijim skupinama građana, koji trebaju brzo rješenje i pomoć. Stoga bi trebalo osigurati odgovarajući broj izvršitelja i planom rada Službe osigurati rješavanje predmeta u zakonskom roku.

Tijekom 2017. provedeno je 29 upravnih nadzora u CZSS (14 redovnih te 15 izvanrednih), što je za pet manje u odnosu na 2016. Najčešće utvrđene nepravilnosti su neusklađenost općih akata i programa sa ZSS, kao i nepravilno provođenje upravnog postupka. Rad CZSS je prilično neujednačen, čak i unutar pojedinog CZSS, što je često rezultat loše organizacije, radi čega se u izvješćima o provedenom upravnom nadzoru nalaže bolja organizacija rada, koji bi bio na usluzi korisnicima.

Istovremeno, provedeno je 20 upravnih nadzora nad zakonitošću rada JLS u postupcima priznavanja prava na naknadu troškova stanovanja, što je za 16 manje u odnosu na 2016. Njima je utvrđeno da neke JLS još uvijek nisu donijele Odluku o socijalnoj skrbi ili da ona nije usklađena sa ZSS-om te da JLS u pravilu priznaju pravo na ovu naknadu, ali u opsegu i visini manjoj od propisane, ili u jednokratnom iznosu. Odluke koje nisu u skladu sa ZSS-om, MDSMP ne obustavlja, nego na nepravilnosti ukazuje pročelnicima upravnih odjela za socijalnu skrb, a u izvješćima o upravnom nadzoru nalaže mjere za otklanjanje nezakonitosti. Ove nadzore bi trebalo pojačati, jer su prisutne mnoge nezakonitosti u postupanju JLS u poslovima socijalne skrbi, posebno glede naknada za troškove stanovanja.

PREPORUKE:

96. Ministarstvu za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, kao stručnom nositelju izrade nacrtu propisa iz socijalne skrbi, da prilikom izrade novoga ZSS ugradi:
 - povećanje iznosa ZMN, posebno za članove kućanstva koji su potpuno nesposobni za rad i privređivanje;
 - više osnovnih životnih potreba kao razloga za priznavanje jednokratne i uvećane jednokratne naknade;
 - definiciju beskućnika sukladno ETHOS tipologiji, kao i pravo na ZMN beskućnicima u prihvatilištima;
 - usluge socijalne samoposluge kao socijalne usluge i propiše njihov način financiranja;
 - mogućnost smještaja u organiziranom stanovanju mladima iz alternativne skrbi nakon 21 godine, odnosno primjereno stanovanje i pomoć mentora ili profesionalnog savjetnika prije i nakon izlaska iz alternativne skrbi;
97. Ministarstvu za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku i Ministarstvu zdravstva, da odmah po pokretanju postupka prijave prebivališta, beskućnicima omoguće socijalna prava i zdravstveno osiguranje;
98. Ministarstvu poljoprivrede, u suradnji s Ministarstvom za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, da izmijeni i dopuni Pravilnik o uvjetima, kriterijima i načinima doniranja hrane i hrane za životinje, kojima bi se doniranje hrane potaknulo, te uspostavi jedinstvenu bazu donatora i jedinstvenu bazu primatelja pomoći;
99. Ministarstvu za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, da osigura preduvjete za rješavanje drugostupanjskih predmeta u zakonskom roku i provođenje većeg broja upravnih nadzora;

3.11. STANOVANJE

„...Majka sam šestero djece... živim sa obitelji u stanu bespravno 31 god... stan je bio u gradskom vlasništvu a sad je vraćen vlasnici... dvije kćeri primaju socijalnu zajamčenu minimalnu naknadu... suprug je invalid... ja i moja obitelj ostajemo bez jedinog stana i prebivališta... obratila sam se svim institucijama u gradu a i Saboru. Prijavila sam se na natječaj za socijalni stan 2012. god, naručila me kćer na razgovor kod gradonačelnika prije 15 mjeseci još nisam stupila na razgovor...“

Pravo na dostojno stanovanje spominje se u brojnim dokumentima: Općoj deklaraciji o ljudskim pravima, Međunarodnom paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, UN Programu održivog razvoja do 2030. Revidirana Europska socijalna povelja govori o pravu na stan i mjerama koje će promicati ostvarenje zadovoljavajuće razine stanovanja; spriječiti ili smanjiti beskućništvo te troškove stanovanja učiniti prihvatljivim osobama koje ne raspolažu dostatnim sredstvima. I EU potiče razvoj ovog područja, pa se u Europskom stupu socijalnih prava navodi kako je potrebno omogućiti pristup socijalnim stanovima i mjerama pomoći za stanovanje.

U RH ne postoji opći propis već se pitanja stanovanja odnosno stambenog zbrinjavanja različitih kategorija građana, primjerice beskućnika i bivših nositelja stanarskih prava (o čemu više pišemo u poglavljima o socijalnoj skrbi te obnovi i stambenom zbrinjavanju), razrađuju posebnim propisima, ponekad i u više njih, što otežava sveobuhvatno sagledavanje problema u stanovanju. U posebno osjetljivom položaju i riziku od diskriminacije u području stanovanja su pripadnici romske nacionalne manjine i osobe s odobrenom međunarodnom zaštitom, o čemu pišemo u poglavlju o diskriminaciji na temelju rase, etničke pripadnosti ili boje kože te nacionalnog podrijetla. Nedostaje i stručnih analiza kojima bi cilj bio definiranje i donošenje sveobuhvatne stambene strategije, a problemi su i u nedostatnom broju stambenih jedinica za različite potrebe te u neriješenim imovinsko-pravnim odnosima. Područje javnog stanovanja, uključujući i socijalno, trebalo bi sustavno i normativno regulirati, pri čemu treba voditi računa i o međunarodnim i europskim dokumentima za politiku stanovanja, posebice o Europskoj stambenoj povelji 2006., Ženevskoj povelji UN o održivom stanovanju 2015., UN HABITAT-u te o programima kreditiranja Razvojne banke VE-CEB i EU fondova, o čemu smo pisali i u Izvješću za 2016.

Broj pritužbi pučkoj pravobraniteljici vezanih uz stanovanje u 2017. nije mali - 14 ih se odnosilo na socijalno stanovanje, 12 na stanovanje branitelja, 53 na obnovu i stambeno zbrinjavanje, u 44 je ukazivano na različite probleme s najmom stana, a u pet na diskriminaciju u području stanovanja.

Prema podacima DZS iz 2011. 89,38% kućanstava u RH živi u stanu u privatnom vlasništvu/suvlasništvu, 2,99% plaća slobodno ugovorenu najamninu, 4,22% su u srodstvu s vlasnikom ili najmoprimcem stana, 1,81% je najmoprimaca sa zaštićenom najamninom, 0,95% su podstanari u dijelu stana, dok 0,65% koristi stan po ostalim osnovama korištenja. Vlasništvo nad nekretninom i dalje se smatra najsigurnijim rješenjem stambenog pitanja, ali i investicijom.

Dugogodišnja ekonomska kriza i visoke cijene nekretnina uzrokovali su jaz između potreba i mogućnosti njihova ostvarenja, pa građani sve više traže alternative tržištu nekretnina, uključujući i kupnju POS stanova, koji su prema procjeni DZS-a 41,3% jeftiniji. Prema podacima MGPU zaključno s 2017. na području RH u okviru POS-a izgrađeno je ukupno 7.106 stanova, a u gradnji su još u Fažani, Metkoviću, Punatu i Šibeniku. Građani nam nisu dostavljali pritužbe vezene uz POS, no mediji izvještavaju o nezakonitostima i manipulacijama s listama prvenstva te lošoj gradnji. Osim toga, mlađi od 45 mogli su se kreditnim institucijama prijaviti za subvencioniranje kredita za kupnju stana ili kuće, odnosno za gradnju kuće, a rezultati analize uspješnosti ove mjere tek se očekuju.

STATUS KORISNIKA STANOVA U RH



RH nema tradiciju razvijenog i uređenog tržišta najma stanova. Komercijalno tržište je često u zoni sive ekonomije, a najmoprimci bez ugovora su u povećanom riziku. Iz pritužbi je vidljivo da se u manjim JLS problemi vezani uz javno te posebno socijalno stanovanje ne rješavaju, jer nema stanova. Nerijetko se u takvim situacijama donose akti upitne pravne snage ili se građane zbrinjava u neodgovarajuće prostore neriješenih vlasničkih odnosa.

Poseban je problem u turističkim središtima tijekom sezone, kada nedostaje uvjetnih nekretnina za stanovanje i/ili su cijene previsoke i nepristupačne. Primjerice, na poteškoće sa stanovanjem sezonskih radnika ukazuju i iz Sindikata turizma i usluga Hrvatske, navodeći da i po dvadeset radnica boravi u jednoj prostoriji u tzv. osiguranom smještaju, a ako bi se neka potužila na uvjete, uslijedio bi otkaz.

Sve je više različitih kategorija građana kao što su mladi s ugovorima o radu na određeno vrijeme, policijski i drugi državni službenici, kojima bi najam bio rješenje stambenog pitanja, makar privremeno, pa je potrebno promovirati i jačati sustav najamnog stanovanja u javnom sektoru, uključivo i kroz POS, kojim je do sada, prema nama dostupnim informacijama, sklopljeno 856 ugovora o najmu na području Zagreba, Osijeka, Zadra, Pule, Nerežišća, Bjelovara i Ogulina. Pored toga, većina je gradova, sukladno Zakonu o najmu, donijela odluke o najmu stanova u svom vlasništvu, propisavši uvjete i mjerila za najam, no redovito je više prijavljenih i potrebitih građana od raspoloživih stambenih jedinica, pa se i ovdje prigovora listama prvenstva, nepotizmu i pogodovanju.

Sve je više različitih kategorija građana kao što su mladi s ugovorima o radu na određeno vrijeme, policijski i drugi državni službenici, kojima bi najam bio rješenje stambenog pitanja, makar privremeno, pa je potrebno promovirati i jačati sustav najamnog stanovanja u javnom sektoru, uključivo i kroz POS.

Iako bi država morala na racionalan i učinkovit način upravljati nekretninama tako da one budu u funkciji, to se često ne događa kada su u pitanju stanovi i stambeni prostori. Obraćali su nam se i

građani koji bez valjane pravne osnove desetljećima žive u stanovima u državnom vlasništvu, iz čega proizlazi kako postoji dugogodišnje razdoblje u kojem se sa stanovima nije odgovarajuće upravljalo. Prema podacima za 2017., Ministarstvo državne imovine i Državne nekretnine d.o.o. upravljaju sa 6.086 stanova, od kojih je 870 prazno. MDI upravlja sa njih 2.070, a sa 4.016 upravljaju Državne nekretnine, od kojih se tek 2.668 koristi temeljem valjane pravne osnove. Prema podacima Državnih nekretnina d.o.o. od 2010. RH nije sklapala ugovore o najmu stanova u svom vlasništvu/suvlasništvu sa zatečenim korisnicima niti je prazne stanove davala u najam, a nije bilo ni kontinuirane naplate najamnina niti usklađivanja s povećanjem pričuve. Kao posljedica, bespravno useljenim građanima je zbog nepodmirenih troškova obustavljena isporuka energenata, no oni i dalje očekuju legalizaciju svog statusa, budući da nisu iseljeni. U Zagrebu se, primjerice, od 2012. legalizira stambeni status pa je tijekom 2016. pozitivno riješeno 79 zahtjeva.

Kao problem građani navode retroaktivno povećanje najamnine za stanove koje koriste godinama i koje su dobili po raznim osnovama. U međuvremenu su stanovi temeljem tužbi ili uknjižbe bivšeg društvenog vlasništva postali vlasništvo RH, no korisnici nisu dobili nove ugovore, ali su im dostavljeni računi za korištenje i to za razdoblje od nekoliko proteklih godina. Jedina mogućnost bila je pokretanje sudskih postupaka koji su dugotrajni i skupi, a kako mnogi nisu mogli platiti tako visoke račune zbog malih mirovina ili socijalnih primanja, provedene su ovrhe. Problem je i što je podmirenje računa za stanovanje jedan od uvjeta za kupnju stana, od koje su zbog toga mnogi odustali.

Usprkos preporukama u više prethodnih izvješća pučke pravobraniteljice, nije donesena Strategija o socijalnom stanovanju niti je područje stanovanja najranjivijih skupina društva uređeno zakonom. Naime, ZSS-om je propisana obveza velikih gradova i gradova sjedišta županija da, shodno financijskim mogućnostima, osiguraju socijalne stanove korisnicima ZMN-a, no to ne čine svi, najčešće jer nemaju raspoložive stambene jedinice ili nisu osigurali financijska sredstva za ovu namjenu. Neki od njih su u svoje opće akte za dodjelu socijalnog stana ugradili kriterij da je samac ili kućanstvo

korisnik ZMN-a, što ne jamči da će im stan biti i dodijeljen. Ova zakonska obveza trebala bi se proširiti na sve JLS, čime bi se jamčio jednaki pristup stanovanju na cijelom području RH.

Strategija borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti i Program provedbe ove Strategije od 2014.- 2016. nije pokazao bitne pozitivne pomake. Mjera kojom su se trebali iskoristiti stambeni kapaciteti u vlasništvu RH za stambeno

Strategija borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti i Program provedbe ove Strategije od 2014.- 2016. nije pokazao bitne pozitivne pomake. Mjera kojom su se trebali iskoristiti stambeni kapaciteti u vlasništvu RH za stambeno zbrinjavanje ranjivih skupina nije provedena do kraja 2016. niti su objedinjeni podatci za 2017.

zbrinjavanje ranjivih skupina nije provedena do kraja 2016., kako je bilo planirano, niti su objedinjeni podatci za 2017. Iznimno, u prosincu 2017. Vlada RH je donijela Odluku o dodjeli na korištenje bez naknade Gradu Osijeku osam stanova radi stambenog zbrinjavanja građana slabijeg imovinskog stanja i ugroženog socijalnog statusa. Naime, Grad Osijek je zatražio raspolaganje tih stanova pozivajući se na preporuku pučke pravobraniteljice iz 2013., da se dio stambenog fonda u vlasništvu RH koristi za smještaj socijalno ugroženih osoba, što je Vlada RH prihvatila i uputila nadležnim tijelima radi provedbe, o čemu smo pisali i u godišnjim Izvješćima za 2013. i 2014. Kroz socijalno stanovanje ili povoljni najam javnih stanova trebali bi se riješiti i problemi mladih osoba koje izlaze iz alternativne

skrbi pa često završe na ulici, kao i problem beskućnika koji godinama žive u prihvatilištima, ali i prevenirati beskućništvo, o čemu više pišemo u poglavlju o socijalnoj skrbi.

Vežano uz zaštićeni najam, usprkos preporuci iz Izvješća za 2016., još uvijek nije okončan postupak izvršenja Odluke ESLJP Statileo protiv Hrvatske (2014.), kojom se ukazalo na sustavne greške i nužnost izmjene Zakona o najmu stanova, jer se njime vlasnicima nameće prekomjerman teret u snošenju socijalnih i financijskih troškova stambenog zbrinjavanja zaštićenih najmoprimaca, neodgovarajućom visinom zaštićene najamnine, restriktivnim uvjetima za otkaz i nepostojanjem bilo kakvog vremenskog ograničenja zaštićenog najma. U javnom savjetovanju povodom izmjena i dopuna Zakona o najmu stanova, dovršenom još u lipnju 2016., sudjelovao je veliki broj građana i udruga, no ništa od preporuka, primjedbi i prijedloga nije usvojeno, uključujući i preporuke pučke pravobraniteljice o normiranju socijalnog stanovanja. Zbog dugotrajnog međuresornog usklađivanja, postupak njegova donošenja opet se odužio, RH se izlaže tužbama, a povremeni medijski napisi o mogućim zakonskim rješenjima dovode građane u sumnju da se njime žele rješavati privatni partikularni interesi.

Još uvijek nije okončan postupak izvršenja Odluke ESLJP Statileo protiv Hrvatske (2014.), kojom se ukazalo na sustavne greške i nužnost izmjene Zakona o najmu stanova, jer se njime vlasnicima nameće prekomjerman teret u snošenju socijalnih i financijskih troškova stambenog zbrinjavanja zaštićenih najmoprimaca.

I pri stambenom zbrinjavanju branitelja po Zakonu o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji te Uredbi o stambenom zbrinjavanju članova obitelji smrtno stradalog, zatočenoga ili nestalog hrvatskog branitelja iz Domovinskog rata, hrvatskih ratnih vojnih invalida iz Domovinskog rata i dragovoljaca iz Domovinskog rata, postoje diskrepancije u odnosu između potreba i raspoloživih stanova. MHB je tijekom 2017. dodijelilo 119 stanova, 389 stambenih kredita i financijskih potpora u vrijednosti višoj od 47 milijuna kuna te je preuzelo sanaciju 40 derutnih stanova od drugih državnih tijela, no potrebe i dalje nadilaze postojeće mogućnosti, s obzirom da je još uvijek neriješeno 11.536 zahtjeva za stambeno zbrinjavanje.

Pojedine JLS u slučaju dodjele stambenih kredita braniteljima za izgradnju obiteljske kuće u mjestima prebivališta ne ustupaju bez naknade građevinska zemljišta i komunalno opremanje, a veliki ih broj u urbanističkim planovima uopće ne predviđaju zemljišta za ovu svrhu, uglavnom radi neriješenih imovinskopravnih odnosa oko zemljišta u vlasništvu države, koja se nalaze na njihovom području.

„...Još prošle godine sam uložila zahtjev za prodaju nekretnine u državnom vlasništvu. U svom sam zahtjevu navela da se radilo o nekretnini, o mojoj rodnoj kući čiji je vlasnik bio moj brat i koji ju je prodao Agenciji za promet nekretninama... No, do danas nisam dobila ponudu cijene otkupa nekretnine. Dobila sam dopis da dostavim dokumentaciju, koju ja, kako živim u Baranji, ne mogu bez velikih troškova ishoditi. Osim toga, nitko ne uzima u obzir činjenicu da nadležna Gruntovnica, kao i Katastar, ne rade svakoga dana, niti su uvijek u uredovne dane otvoreni...“

Brojni propisi koji reguliraju odnose između građana i države, odnosno upravljanje državnom imovinom, otežavaju snalaženje, uzrokuju pravnu nesigurnosti i

zahtijevaju stručno znanje, pa su ovi postupci građanima skupi. Uglavnom se radi o kompleksnim pravnim poslovima pa su i dugotrajni, na što se građani najčešće pritužuju i što posebno teško pogađa starije i bolesne osobe. Žale se da moraju ponovno dostavljati dokumentaciju, jer ona ranija više ne vrijedi, a cijelo to vrijeme žive u stanovima u državnom vlasništvu s neizvjesnošću hoće li moći produžiti ugovor o najmu ili otkupiti stan u kojem žive, ili će morati iseliti.

Zaprimali smo i pritužbe zbog nerješavanja zahtjeva za prodajom stanova po Odluci o prodaji stanova u vlasništvu RH iz 2013. Pri MDI ih je 929, od čega je 784 neriješenih.

Pučkoj pravobraniteljici prituživali su se i građani koji imaju nekretninu u suvlasništvu s RH, jer se postupci razvrgnuća ne provode zbog složenosti i visoke cijene. Osim toga, nije došlo do pomaka u komunikaciji s građanima čije zahtjeve rješava MDI, jer ne mogu dobiti informaciju o stanju predmeta, a nije dostupna ni ona o mogućnosti podnošenja pritužbi na postupanje službenika povjereniku za etiku. Na žalost, MDI ne odgovara ni pučkoj pravobraniteljici, ponekad niti nakon više požurnica, na što smo i ranije ukazivali.

Strateški dokumenti kojima se određuju smjernice i ciljevi upravljanja i raspolaganja državnom imovinom još nisu doneseni, primjerice Plan upravljanja imovinom u vlasništvu RH za 2017., iako je bio u javnoj raspravi još u studenome 2016., pa je upitno hoće li i temeljem kojih parametara Hrvatski sabor biti informiran o upravljanju državnom imovinom. Također, Strategija upravljanja i raspolaganja državnom imovinom 2013.-2017. kao najznačajniji strateški dokument prestala je važiti, a nova još nije donesena niti je bila u javnoj raspravi.

PREPORUKE:

100. Hrvatskom saboru, da donese Zakon o najmu stanova;
101. Ministarstvu graditeljstva i prostornog uređenja, Agenciji za pravni promet i posredovanje nekretninama i JLS, da potiču javni i socijalni najam stanova te gradnju POS stanova za najam, posebice u turističkim središtima;
102. Ministarstvu državne imovine, da u primjerenim rokovima rješava predmete i osnaži kapacitete za komunikaciju s građanima te na mrežnim stranicama objavi informacije o povjereniku za etiku;
103. Ministarstvu državne imovine i Državnim nekretninama d.o.o., da osmisle rješenja legalizacije statusa dugogodišnjih bespravnih korisnika stanova koji uredno podmiruju naknadu za korištenje;
104. Ministarstvu državne imovine, da intenzivira prenošenje prava upravljanja praznih i neuvjetnih stanova na tijela državne uprave odnosno na JLS radi njihove adaptacije i prodaje ili dodjele u najam osobama koje udovoljavaju propisanim kriterijima;
105. Ministarstvu državne imovine, Ministarstvu graditeljstva i prostornog uređenja, Ministarstvu za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku te Središnjem državnom uredu za obnovu i stambeno zbrinjavanje, da pristupe izradi Strategije o socijalnom stanovanju koja bi obuhvatila sve socijalno ugrožene ranjive skupine;

3.12. ENERGETSKO SIROMAŠTVO

„Imam 59 godina i u mirovini sam. Prije 8 godina umro je moj suprug i tu je krenulo sve zlo. Moja obiteljska mirovina iznosi 1988 kuna. Među blokiranim sam već više od 6 godina. Od 1. mjeseca 2014. sam bez plina. Isključili su mi plin i evo već 4 zima kako se smrzavam. Spavam i živim u zimi. Nemam ni tople vode pa je moja higijena u plastičnoj posudi /lavor/. obraćala sam se plinari da bi plaćala na rate nisu mi dozvolili. Dobijem 1400 kuna od čega plaćam koliko mogu kredite i čuvam nekako struju i vodu. imam dvije kćeri koje isto se snalaze i pomognu mi da nisam gladna. Prošlu zimu sve je popucalo od zime kako sam ja ostala živa neznam. Obučem se i kad mi je hladno trpim bojim se zime. Znam jadni smo svi na rubu egzistencije, ne na rubu to smo odavno prošli. Sada smo puno niže. Od svega toga sam na tabletama. Sve se jako odrazilo na živce. Sve se nekako izdrži ali glad i zima nikako.“

Energetsko siromaštvo se zbog rastućih cijena energije, niskih primanja te energetske neučinkovitih domova sve više prepoznaje kao jedan od ključnih problema današnjice. Stoga jača i opredijeljenost za donošenje mjera zaštite najranjivijih skupina od posljedica koje za njihovo fizičko i psihičko zdravlje uzrokuje život u neadekvatnim uvjetima, bilo zbog izostanka pristupa modernim oblicima energije, bilo zbog nemogućnosti podmirjenja njezinih troškova. Tako je i EK paketom mjera „Čista energija za sve Europljane“ iznijela prijedloge sa strožim zahtjevima za poduzimanje mjera protiv energetske siromaštva. No, da bi se te mjere donijele, energetsko siromaštvo je najprije potrebno definirati i utvrditi indikatore za njegovo praćenje.

Kako izgleda život u energetske siromaštvu i koliko je dostupna energija nužna svakom čovjeku za osiguranje zdravstveno, društveno i kulturološki prihvatljivih uvjeta stanovanja, svjedočimo u terenskim obilascima, osobito u ruralnim sredinama, a sve češće i kroz pritužbe. Nažalost, prema podacima HZJZ-a, u RH se ne prati utjecaj uvjeta stanovanja na zdravlje građana. Dio slike o energetske siromaštvu odražavaju podatci prema kojima gotovo desetina stanovnika živi u kućanstvima koja si ne mogu priuštiti adekvatno grijanje u najhladnijim mjesecima, četvrtina kasni s plaćanjem režija, a više od polovice živi u kućanstvima kojima ukupni troškovi stanovanja predstavljaju znatno financijsko opterećenje. U posebno su teškom položaju kućanstva koja nemaju mogućnost priključenja na energetske mreže, za što je najčešći razlog neisplativost investicija potrebnih za izgradnju infrastrukture. Stoga je nužno iznaći rješenja za takve slučajeve i ispuniti obvezu svih nadležnih tijela da energiju svakome učine dostupnom.

RH je u obvezi donijeti i provoditi javne politike kojima se ostvaruje dostojan život i primjeren životni standard građana, a time i zaštita od energetske siromaštva. Osim Ustava, nalaže to i Međunarodni pakt o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima. Pravo na zaštitu od siromaštva i socijalnog isključenja, kao i pravo na stan, koje podrazumijeva obvezu poduzimanja mjera da se troškove stanovanja učini prihvatljivim osobama koje ne raspolažu dostatnim sredstvima, prepoznaje i Revidirana Europska socijalna povelja, čiju ratifikaciju zagovaramo.

Europski stup socijalnih prava, usvojen u studenom 2017., još konkretnije navodi da svi imaju pravo pristupa kvalitetnim osnovnim uslugama, uključujući i energiju, te ističe da se mora učiniti dostupnima onima kojima je potrebna. Nalažu to i ciljevi UN Programa održivog razvoja do 2030: iskorjenjivanje

siromaštva i cjenovno pristupačna, pouzdana, održiva i moderna energija za sve, posebno za ranjive članove društva. Kako bi se oni ostvarili, važno je nacionalnim planom, koji u RH još nije donesen, promovirati suradnju javnog, privatnog i civilnog sektora.

Pitanje pristupa energiji, stoga, nije samo tehničko, tehnološko ili ekonomsko, nego je i pitanje zaštite ljudskih prava. To prije svega znači da svaka energetska politika i s njom povezane mjere, moraju biti participativne, transparentne i temeljito procijenjene s aspekta njihovih učinaka na najugroženije, koje se ne smije previdjeti. Navedeni dokumenti ukazuju da je legitimno očekivati sustavne i učinkovite javne politike za iskorjenjivanje energetske siromaštva te da su sva tijela dužna u najvećoj mogućoj mjeri poduzimati aktivnosti i koristiti dostupna sredstva kako bi ispunila obvezu da građanima omogućuje pristup energiji, bez diskriminacije i neovisno o kriteriju isplativosti.

Pitanje pristupa energiji nije samo tehničko, tehnološko ili ekonomsko, nego je i pitanje zaštite ljudskih prava. Svaka energetska politika i s njom povezane mjere moraju biti participativne, transparentne i temeljito procijenjene s aspekta njihovih učinaka na najugroženije, koje se ne smije previdjeti.

Da bi aktualizirala ovaj problem i potaknula intenzivnije aktivnosti i suradnju, pučka pravobraniteljica je 2017. organizirala stručni skup „Javnim politikama protiv energetske siromaštva“, na kojem su predstavnici širokog kruga nadležnih tijela, stručnjaka i udruga raspravljali, među ostalim, o izazovima definiranja i mjerenja energetske siromaštva,

prikupljanja podataka, učinkovitosti naknada u sustavu socijalne skrbi, ograničenih i nejednakih kapaciteta JLP(R)S te o aktivnostima potrebnim da bi se izazovi prevladali, s naglaskom na primarnu potrebu ulaganja u energetske učinkovitost ugroženih kućanstava, a tek podredno kroz mjere pomoći u podmirivanju računa za troškove energije.

Pozitivan pomak ogleda se u poduzetim aktivnostima za donošenje dva važna dokumenta kojima se definiraju javne politike za suzbijanje energetske siromaštva u RH, provođenjem mjera energetske učinkovitosti u energetske ugroženim kućanstvima, što je u skladu s preporukama pučke pravobraniteljice. Naime, MZOE je izradilo nacrt Četvrtog nacionalnog akcijskog plana energetske učinkovitosti, dok MGIPU radi na donošenju Izmjena i dopuna Programa energetske obnove obiteljskih kuća 2014.-2020., što ovisi i o donošenju relevantnih odluka tijela EU. Kako se najavljuje, ovim bi se dokumentima trebalo definirati energetske siromaštvo na nacionalnoj razini te uspostaviti sustav praćenja socio-demografskih i energetske pokazatelja. Pozitivna je najava mogućeg proširenja kriterija za stjecanje statusa ugroženog kupca energije, koji sada obuhvaćaju samo ekstremno siromašne građane, kao i što se ove aktivnosti poduzimaju u suradnji te s uvažavanjem znanja i iskustava OCD-a i stručnih organizacija. Također, ohrabruje što su za to osigurana značajna sredstva.

Nažalost, do kraja 2017. ovi dokumenti nisu usvojeni, što će svakako usporiti provedbu i smanjiti učinak u predviđenom razdoblju. Kasni i donošenje Programa provedbe Strategije borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti u RH (2014.-2020.) za razdoblje 2017.-2019., koji također treba omogućiti provođenje mjera za suzbijanje energetske siromaštva. Nije ispunjena ni preporuka pučke pravobraniteljice da se donese Uredba o zaštićenom kupcu električne energije, kao i Pravilnik o sustavu obveza energetske ušteda prema Zakonu o energetske učinkovitosti, kojim bi se propisala obveza da se određeni dio ušteda ostvari provođenjem mjera u energetske ugroženim kućanstvima.

Jedina sustavna mjera namijenjena ugroženim kupcima i dalje je pravo na naknadu za ugroženog kupca energenata (NUKE) koja predstavlja pravo iz sustava socijalne skrbi, temeljem kojeg se uskom krugu korisnika subvencioniraju troškovi električne energije. Time im se tek djelomično ublažavaju posljedice energetske siromaštva, bez učinka na njegove uzroke i poboljšanje uvjeta stanovanja. Sredstva se i dalje prikupljaju naplatom solidarne naknade, što u nekim slučajevima može dovesti do toga da građani koji je plaćaju budu gurnuti ispod granice energetske siromaštva. Pomoć u podmiranju troškova opskrbe energijom ostvaruje se u sustavu socijalne skrbi i kroz naknadu za troškove stanovanja te pravo na troškove ogrjeva (samo za grijanje na drva), a povremeno i jednokratnim novčanim naknadama. Međutim, i ove naknade imaju vrlo uzak obuhvat, o čemu više pišemo u poglavlju o socijalnoj skrbi.

U 2017. bilo je 66.865 korisnika prava na NUKU. Ako se kao pokazatelj energetske siromaštva uzme udio osoba koje ne mogu održati dom adekvatno toplim, više ih je iznad granice siromaštva, nego ispod nje⁸, pa je to pravo potrebno priznati širem krugu korisnika. Pokazuju to i pritužbe građana koji žive u lošim stambenim uvjetima i suočavaju se s dilemom hoće li platiti grijanje ili pojesti adekvatni obrok, a na NUKU ili nemaju pravo, ili im ona ne čini bitnu razliku u poboljšanju životnih uvjeta.

Posebno su problematični slučajevi u kojima je građanima obustavljena opskrba energijom zbog nepodmirenih dugovanja, koja su prije isključenja narasla do iznosa koji više nisu u mogućnosti podmiriti, pa se ne mogu ponovno uključiti. Primjerice, veliki broj građana pod ovrhom, umirovljenici, siromašni zaposleni („working poor“), tek su neke od ugroženih skupina koje sustav ne prepoznaje, a potrebna im je pomoć.

Posebno je problematična obustava opskrbe energijom zbog nepodmirenih dugovanja, koja su prije isključenja narasla do iznosa koji građani više ne mogu podmiriti, pa se ne mogu ponovno uključiti. Oni pod ovrhom, umirovljenici, siromašni zaposleni („working poor“), tek su neki od ugroženih građana koje sustav ne prepoznaje, a potrebna im je pomoć.

Dodatno, građani nisu dovoljno upoznati s mogućnošću zaštite svojih prava kod pružatelja usluga, što primjećuje i MGPO te ističe potrebu njihova boljeg informiranja. Često ne razumiju način obračuna i informacije o potrošnji, pa je nisu u mogućnosti kontrolirati, što je nužno da bi mogli upravljati potrošnjom te koristiti pravna sredstva za zaštitu svojih prava. Opskrbljivači energijom trebali bi reagirati kod neuobičajene promjene u potrošnji, te već kod prvog slučaja neplaćanja aktivno pristupiti potrošaču i utvrditi uzroke, informirati ga o mogućnostima lakšeg podmirjenja računa, mjerama uštede energije i načinima upravljanja potrošnjom, odabiru povoljnije tarife te ga, u slučaju potrebe, uputiti na nadležna tijela kod kojih u ranoj fazi može ostvariti pomoć u svezi s podmiranjem troškova. To bi pomoglo u prevenciji obustave opskrbe, kao posljedice nemogućnosti plaćanja. Također, zbog posebno otegotnih posljedica koje nedostatak energije uzrokuje u hladnim mjesecima, trebalo bi razmotriti da se za određene kategorije ugroženih potrošača propiše zabrana obustave opskrbe u to doba godine, barem do minimalne količine energije kojom mogu zadovoljiti nužne potrebe i izbjeći ugrozu zdravlja.

⁸ Analiza prof. dr. Zorana Šućura, predstavljena na stručnom skupu "Javnim politikama protiv energetske siromaštva", 16. listopada 2017.

PREPORUKE:

106. Vladi RH, da usvoji Četvrti nacionalni akcijski plan energetske učinkovitosti za razdoblje 2017.-2019.;
107. Vladi RH, da odmah po izmjeni Uredbe (EU) br. 1303/2013 usvoji Izmjene i dopune Programa energetske obnove obiteljskih kuća za razdoblje 2014.-2020. te omogući provođenje mjera energetske učinkovitosti prioritarno u kućanstvima ugroženih kupaca;
108. Ministarstvu zaštite okoliša i energetike, Ministarstvu graditeljstva i prostornoga uređenja te Fondu za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost, da informacije o mjerama za suzbijanje energetske siromaštva pravovremeno te na jednostavan i nediskriminirajući način učine dostupnima građanima koji su pogođeni ili su u riziku od energetske siromaštva;
109. Ministarstvu zaštite okoliša i energetike, da utvrdi socio-demografske i energetske pokazatelje za praćenje energetske siromaštva i definira institucije koje o njima prikupljaju podatke;
110. Ministarstvu zaštite okoliša i energetike, da pripremi izmjenju Uredbe o kriterijima za stjecanje statusa ugroženih kupaca energije iz umreženih sustava, kojom se kriteriji proširuju;
111. Ministarstvu zaštite okoliša i energetike, da izradom nacrtu nove energetske strategije obuhvati zaštitu ugroženih potrošača energije i mjere za suzbijanje energetske siromaštva;
112. Ministarstvu zaštite okoliša i energetike, da pripremi nacrt Uredbe o zaštićenom kupcu električne energije;
113. Ministarstvu zaštite okoliša i energetike, da sukladno Zakonu o energetske učinkovitosti donese Pravilnik o sustavu obveza energetske ušteda te njime propiše obvezu da se određeni dio ušteda ostvari provođenjem mjera energetske učinkovitosti u kućanstvima ugroženih kupaca;
114. Ministarstvu za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, da omogući realizaciju prava na naknadu za ugroženog kupca energenata za plin i toplinsku energiju;
115. Hrvatskoj energetske regulatornoj agenciji, da općim uvjetima opskrbe energijom kao mjeru zaštite krajnjih kupaca propiše obvezu opskrbljivača da kod prvih poteškoća u podmiranju računa izravno pristupi kupcu te mu na jasan i jednostavan način pruži individualizirani savjet i pomoć za podmirenje računa te postizanje optimalne potrošnje energije;
116. Hrvatskom zavodu za javno zdravstvo, da prikupi i analizira podatke o utjecaju uvjeta stanovanja, uključivo i dostupnosti energije i energenata, na zdravlje stanovnika u RH;

3.13. KOMUNALNE DJELATNOSTI I JAVNA VODOOPSKRBA I ODVODNJA

„ Grad nije uredio javni pristupni put kojim kada padne kiša nije moguć prolaz, a također u ulici nema ni javne rasvjete. Sve su kuće izgrađene s urednom građevinskom dozvolom i plaćenim komunalijama.“

Prateći medije i društvene mreže stječe se dojam kako su građani sve više osviješteni o važnosti funkcioniranja komunalnih i vodnih usluga. Radi se o djelatnostima koje ne

podliježu zakonima slobodnog tržišta i moraju funkcionirati usprkos manjku financijskih sredstva, što za pojedine JLS, odnosno javne isporučitelje vodnih usluga (JIVU) predstavlja dodatne izazove, i na što sve češće i glasnije ukazuju. OCD-i upozoravaju kako u RH nedostaje transparentnog i participativnog upravljanja komunalnim društvima, kojima bi se pridonijelo učinkovitosti upravljanja javnom imovinom, smanjili troškovi i u konačnici onemogućila privatizacija ovih djelatnosti. Smatraju i kako su društva bez participacije građana izloženija koruptivnom ponašanju, dok mediji redovito ukazuju na nepravilnosti pri zapošljavanjima u komunalnim tvrtkama, isplatama bonusa, namještenim poslovima i sličnom.

Tijekom 2017. započeta je reforma komunalnog i vodnog sustava, odnosno izmjene Zakona o komunalnom gospodarstvu, Zakona o vodama te Zakona o financiranju vodnoga gospodarstva, a prema Planu zakonodavnih aktivnosti, krajem 2018. planira se i daljnje donošenje novih propisa iz ovog područja: Zakona o vodnim uslugama, novog Zakona o vodama i Zakona o financiranju vodnoga gospodarstva. Međutim, u nacrtima ovih prijedloga, koji su bili dostupni putem e-savjetovanja, nedostajala su obrazloženja ciljeva koji su se željeli postići, što je u suprotnosti sa Zakonom o pravu na pristup informacijama. Time se nameću pitanja o razlozima donošenja novih propisa, što kod građana izaziva zabrinutost o mogućoj privatizaciji i poskupljenju usluga, i na što bi u nastavku reforme trebalo obratiti pozornost.

U studenome 2017. i sukladno našoj preporuci iz Izvješća za 2016., stupila je na snagu Uredba o gospodarenju komunalnim otpadom, temeljem koje bi se trebala omogućiti uspostava kvalitetnog i ekonomski učinkovitog sustava sakupljanja komunalnog otpada. JLS-ima je otpočeo tromjesečni rok za donošenje odluka o javnim uslugama prikupljanja otpada i usklađivanje poslovanja sa Zakonom o održivom gospodarenju otpadom, pa je tek za vidjeti na koji će se način riješiti višegodišnji problemi zbrinjavanja otpada, zbog čega očekujemo veći broj pritužbi iz ovog područja.

Tijekom 2017. građani su se najviše žalili na obračun i naplatu komunalne naknade, nedostatnost komunalne infrastrukture, neodržavanje komunalnog reda i nerazvrstanih cesta, na obračune usluga javne vodoopskrbe i odvodnje te na obustave isporuke vode. Iz pritužbi proizlazi kako je većini i nadalje nepoznat način zaštite prava korisnika javnih usluga po Zakonu o zaštiti prava potrošača ili Zakonu o općem upravnom postupku, a slično je zaključilo i MGPO postupajući po predstavkama.

Aktualno je i pitanje obveze plaćanja komunalne naknade kada javne površine nisu svugdje i u potpunosti uređene. Prema praksi Visokog upravnog suda komunalna naknada može se odrediti za područje općine na kojem postoje pristupne ceste, električna energija i opskrba vodom, a pri tome nije odlučno obavljaju li se te komunalne usluge baš u svakoj ulici, jer je bitno da se u naselju kao cjelini održavaju javne površine i nerazvrstane ceste te da ima javne rasvjete. Održavanje i gradnja komunalne infrastrukture odvija se po programu kojeg donosi predstavničko tijelo JLS za kalendarsku godinu i po prioritetima koje odredi, ali sukladno Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i građani mogu predstavničkom tijelu predlagati donošenje akta ili rješavanje određenog pitanja iz njegovog djelokruga, pa tako i vezano uz prioritete u održavanju i gradnji naselja i ulica. Ako prijedlog podrži najmanje 10% birača, predstavničko tijelo ga mora raspraviti i odgovoriti im u roku od tri mjeseca. No, građani uglavnom ne znaju dovoljno o važnosti uključivanja u politički život zajednice, kao ni o oblicima u kojima mogu djelovati.

Sve je prisutnija praksa da JLS visinu naknade za grobno mjesto određuju ovisno o prebivalištu korisnika. Budući da to nije izričito protivno Zakonu o komunalnom gospodarstvu i Zakonu o grobljima, nisu ni ispunjene zakonske pretpostavke za obustavu takve primjene. No, kako je riječ o komunalnoj djelatnosti koja bi svima trebala biti dostupna pod jednakim uvjetima, cijena korištenja

Grad Đurđevac je pozitivan primjer rješavanja problema ruševnih objekata: vodi Registar zapuštenih stambenih objekata, rušenje potiče iznosom od 7.500 kn, a za nove građevine na mjestu ruševnih ne plaća se komunalni doprinos, sve po sporazumu između Grada i vlasnika, bez participacije države.

grobnog mjesta, kao i visina godišnje grobne naknade, treba biti ista za sve korisnike, neovisno o mjestu prebivališta.

I dalje su prisutni problemi ruševnih objekata koji nagrđuju okoliš i prijete sigurnosti građana i imovine, čije uklanjanje o trošku vlasnika mogu narediti komunalni redari. Radi se o nekretninama koje se ne održavaju, najčešće zbog neriješenih vlasničkih odnosa i/ili nedostatka financijskih

sredstava. Neki su u vlasništvu RH, a nalaze se po cijeloj državi. Grad Đurđevac je pozitivan primjer rješavanja ovih problema: vodi Registar zapuštenih stambenih objekata, rušenje potiče iznosom od 7.500 kn, a za nove građevine na mjestu ruševnih ne plaća se komunalni doprinos, sve po sporazumu između Grada i vlasnika, bez participacije države. No većina gradova nije u mogućnosti sama snositi takve troškove pa treba pomoć države.

Situacija je kompliciranija u slabije razvijenim i područjima pogođenim ratom, pa su primjerice u Lipiku objekte uz suglasnost vlasnika uklanjali pripadnici oružanih snaga, što je djelomično financirano iz gradskog proračuna. U Pakracu je tijekom 2016.

Svako rušenje objekta za čije oštećenje vlasnici nisu odgovorni, i naplaćivanje troškova mimo njihove suglasnosti, negativno utječe na uspostavljanje povjerenja i revitalizaciju ratom stradalih područja.

i 2017. u suradnji i na trošak MORH-a uklonjeno 77 objekata, a Glina za uklanjanja koristi svoja proračunska sredstava. No, u tim se područjima, osim financijskih izazova za vlasnike objekata i/ili lokalne proračune, velikim dijelom radi o objektima za koje nisu ostvarena prava iz

organizirane obnove, te su u vlasništvu pripadnika srpske nacionalne manjine koji su život nastavili drugdje i za koje, posebice ukoliko se objekti uklanjaju bez njihove suglasnosti, nije izgledno da će se vratiti. Zbog toga ovo nije samo pitanje održavanja i brige za prostor, jer svako rušenje objekta za čije oštećenje vlasnici nisu odgovorni, i naplaćivanje troškova mimo njihove suglasnosti, negativno utječe na uspostavljanje povjerenja i revitalizaciju ratom stradalih područja.

Javna vodoopskrba i odvodnja

Zbog klimatskih promjena, nestašice i onečišćenja, voda je sve važniji strateški resurs, a s porastom broja građana koji sve teže plaćaju režijske troškove, stječu se uvjeti za otvaranje javne i stručne rasprave o nužnosti konstitucionalizacije prava na vodu i u RH, čime bi se, kao trajna društvena vrijednost, osigurala dostupnost vode za piće i sanitarne potrebe građanima bez diskriminacije i neovisno o političkim i/ili tržišnim interesima za privatizacijom.

Prema UN-ovom Programu održivog razvoja do 2030, opskrba ispravnom vodom za piće po pristupačnoj cijeni nalaže investicije u infrastrukturu, sanitarne objekte i unapređenje higijene na svim razinama. Iz podataka MZOE 2017. je 94% stanovništva imalo mogućnost priključenja na sustave javne

Kako raste broj građana koji teško plaćaju režijske troškove, potrebno je otvoriti javnu i stručnu raspravu o nužnosti konstitucionalizacije prava na vodu u RH, čime bi se, kao trajna društvena vrijednost, osigurala dostupnost vode za piće i sanitarne potrebe građanima bez diskriminacije i neovisno o političkim i/ili tržišnim interesima za privatizacijom.

vodoopskrbe, no stvarna priključenost je niža, zbog cijene vodne usluge, troškova priključenja te osiromašenja stanovništva, posebno u ruralnim područjima. Iz lokalnih se vodovoda u 2017. opskrbljivalo oko 65.000 stanovnika, no taj je broj u postupnom padu jer lokalne vodovode preuzimaju JIVU pri provođenju projekata razvoja vodnokomunalne infrastrukture koji se sufinanciraju EU sredstvima, ali uz probleme uzrokovane dotrajalošću sustava.

Preostali dio stanovništva, koji živi u mjestima s manje od 50 stanovnika, uglavnom u ruralnim područjima i na otocima, i koji nije priključen na sustave javne vodoopskrbe niti na lokalne vodovode, ima vlastite bunare, zdence i slično, no voda u njima upitne je zdravstvene ispravnosti. U ljetnim mjesecima zbog suše se opskrbljuju vodom cisternama ili vodonoscima, a JLS su dužne osigurati vodoopskrbu, ne samo putem građevina javne vodoopskrbe, već i cisternama. Stoga bi i dovoz vode po cijeni koja pokriva najnužnije troškove i bez ostvarivanja profita, bio nužan kako bi stanovnici imali pristupačnu i zdravstveno ispravnu vodu. No takva izričita obveza, unatoč našoj preporuci, nije propisana, već je i nadalje JLS ostavljeno da same odluče kako će i po kojoj cijeni organizirati opskrbu.

Studija analize poslovanja JIVU utvrdila je neprihvatljivu rascjepkanost vodno-komunalnog sektora na 173 JIVU, kojima većinom nedostaje stručnjaka. Veliki problem su gubici iz vodoopskrbnih sustava, koji u prosjeku iznose 49% ukupno zahvaćene vode, a u nekim županijama i blizu 70%. Zahvaćanje nepotrebno velikih količina vode dugoročno može dovesti do promjene biološke i hidrološke ravnoteže, pa i do smanjenja kapaciteta pojedinih izvorišta, što može ugroziti opskrbu pojedinih područja. Studija je pokazala i kako cijena vodne usluge uglavnom ne pokriva troškove. Kako bi se naknada za korištenje voda trebala naplaćivati za zahvaćene, a ne isporučene količine vode (umanjene za tehnički i komercijalno prihvatljiv gubitak), sukladno načelu povrata troškova od vodnih usluga iz Okvirne direktive o vodama (ODV), opravdana je bojazan da će građani plaćati troškove koji su posljedica sustavne nebrige za infrastrukturu.

Veliki problem su gubici iz vodoopskrbnih sustava, koji u prosjeku iznose 49% ukupno zahvaćene vode, a u nekim županijama i blizu 70%, a opravdana je bojazan da će građani plaćati troškove koji su posljedica sustavne nebrige za infrastrukturu.

I dalje zaprimamo pritužbe zbog obustave opskrbe vodom radi neplaćanja računa ili na prijetnje da će do obustave doći, ukoliko se oni ne podmiru. Posebno zabrinjavaju prijetnje obustavom zbog zastarjelih potraživanja, što je moguće utvrditi isključivo u sudskim postupcima, a slične pritužbe zaprima i MGPO. Stoga ponovo ukazujemo kako postupak i kriterije za ograničavanje i obustavu

javne usluge treba propisati zakonom, a ne općim i tehničkim uvjetima isporuke vodnih usluga koje donose isporučitelji.

Iz pritužbi građana proizlazi percepcija da je voda iz sustava javne vodoopskrbe besplatna, pa osporavaju plaćanje fiksnog dijela cijene vode. No Sud EU je u predmetu pokrenutom po zahtjevu Općinskog suda u Velikoj Gorici broj: C-686/15 pojasnio uobičajenu i prihvatljivu praksu država članica da se cijene vodnih usluga sastoje od fiksnog i varijabilnog dijela, pa sve dok se poštuje načelo povrata troškova vodnih usluga, države mogu birati načine određivanja cijene kako im to odgovara.

Neovisno o tome, i nadalje se posebna pažnja treba pridavati zaštiti socijalno ugroženih građana i jamčiti im dostupnost financijski pristupačne vode, odnosno nužni minimum potreban kućanstvu. No, Vijeće za vodne usluge upozorava kako u odlukama o cijeni vodnih usluga nekih isporučitelja i dalje nedostaju zasebne tarife za socijalno ugrožene građane i da nisu određene količine vode nužne za osnovne potrebe kućanstva, koja bi se plaćala po toj tarifi. Količina isporučene vode još uvijek nije propisana zakonom i/ili Uredbom o mjerilima za izračun najniže osnovne cijene vodnih usluga i vrsti troškova koje cijena pokriva, kako smo predlagali, pa isporučitelji primjenjuju preporuku Svjetske zdravstvene organizacije o 70 litara vode dnevno po članu kućanstva.

PREPORUKE:

117. Ministarstvu graditeljstva i prostornog uređenja i Ministarstvu zaštite okoliša i energetike, da pri reformi komunalnog i vodnog sustava analiziraju komparativna iskustava o participaciji građana u upravljanju komunalnim i vodnim društvima te osmisle i predlože modele primjenjive hrvatskim prilikama;
118. Ministarstvu gospodarstva, poduzetništva i obrta, da organizira kampanje radi podizanja svijesti i znanja o zaštiti potrošača vezano uz javne usluge;
119. Ministarstvu uprave i JLP(R)S, da na prikladan i svima dostupan način informiraju građane o mogućnostima njihova neposrednog sudjelovanja u odlučivanju o pitanjima od lokalnog značaja;
120. Vladi RH i JLS, da poduzmu potrebne mjere kako bi se postupak uklanjanja ruševnih zgrada, poglavito oštećenih u ratu, vodio uz suglasnost vlasnika te u potpunosti ili djelomično financirao iz proračuna RH odnosno JLS;
121. JLS, da potaknu što veće priključenje građana na sustav javne vodoopskrbe, između ostaloga i oslobođenjem od plaćanja troškova priključenja, djelomično ili u cijelosti;
122. Ministarstvu zaštite okoliša i energetike, da zakonom odredi mjere koje je potrebno poduzeti prije obustave isporuke vode, jedinstvene kriterije i razloge za ograničenje ili obustavu, odnosno da propiše minimalno potrebnu količinu vode koja se ne može uskratiti zbog nemogućnosti plaćanja;
123. Ministarstvu zaštite okoliša i energetike, da izradi prijedlog potrebnih zakonskih izmjena kojima bi se propisala obveza JLS i/ili javnih isporučitelja da organiziraju opskrbu vodom alternativnim načinima po povlaštenoj cijeni, stanovnicima koji nemaju mogućnost priključenja na javnu vodoopskrbnu mrežu;

124. Ministarstvu zaštite okoliša i energetike i Hrvatskim vodama, da u suradnji s udruženjima javnih isporučitelja vodnih usluga kontinuirano rade na rješavanju problema gubitaka vode;
125. Ministarstvu zaštite okoliša i energetike, da pri definiranju konačnog modela naplate naknade za korištenje voda, poduzme mjere kako krajnji korisnik ne bi bio neosnovano opterećen troškovima koje nije prouzročio i koji su posljedica sustavne nebrige za gubitke;
126. Vijeću za vode, da predloži donošenje Uredbe o mjerilima za izračun najniže osnovne cijene vodnih usluga i vrsti troškova koje cijena pokriva;

3.14. NEJEDNAK REGIONALNI RAZVOJ S POSEBNIM OSVRTOM NA RURALNA PODRUČJA

„Moji roditelji žive na Žumberku... Selo u kojem žive zove se Kalje. U selu živi svega nekoliko duša, kao i u ostalim selima na Žumberku. Na Žumberku nema pošte, škole, dućana, zubara. Jedino što imaju ambulantu opće medicine dva puta tjedno. Autobusna linija je jedino prema Samoboru i to polazi u 5 ujutro, a vraća se iz Samobora u 15.35. Moji roditelji su blizu sedamdesetih godina. Kao što i sami znate, to su godine kada Vam je potreban doktor... Na sve pretrage moraju ići u Samobor, Karlovac ili Zagreb. Sva ta mjesta su jako udaljena od njihove kuće. Konkretno od tatine kuće do ulaza u bolnicu je 47 km. Sada Vas molim da izračunate koliko košta put za jednu pretragu u bolnici za Karlovac za mojeg tatu. Vi, gospodo iz HZZO-a ste poslali gore navedeno rješenje mojem tati i napisali da on nema pravo na povrat troškova za prijevoz, jer je, zamislite, Karlovac udaljen manje od 50 km od njegove kuće. 3 km manje i kažete da nema pravo. ...Zar je nekome uopće čudno što svi iseljavaju iz Lijepe naše? Moji roditelji uredno plaćaju dopunsko osiguranje, a umirovljenici su sa jadnim mirovinama.“

Kako bismo preciznije identificirali izazove s kojima se suočavaju građani u svakodnevnom životu i tijekom 2017. tijekom terenskih obilazaka razgovarali smo s čelnicima županija i lokalnih jedinica, predstavnicima razvojnih agencija i CZSS-a, OCD-a, lokalnih akcijskih grupa i nacionalnih manjina te građanima, iznova svjedočeci kako su neodgovarajuće zdravstvene i socijalne usluge, udaljenost ustanova, neadekvatna mreža javnog prijevoza i nedostatak radnih mjesta, svakodnevica stanovnika ruralnih područja. Gotovo svi sugovornici žalili su nam se zbog iseljavanja mladih i obitelji te su ukazivali na posljedice koje to ima za lokalne zajednice.

Demografski pokazatelji

Hrvatska je zadnjih godina, zbog negativnog prirodnog priraštaja i migracijskog odljeva, koji se pojačao nakon pristupanja EU-u 2013., suočila s ubrzanjem negativnih demografskih kretanja. Precizni podatci o iseljavanju ne postoje, jer mnogi odlazak ne prijavljuju nacionalnim tijelima. Čelnici lokalnih i regionalnih vlasti ističu problem iseljavanja, a trenutni broj stanovnika procjenjuju na različite

načine: prema broju podijeljenih kanti za smeće kućanstvima, broju djece u vrtićima ili školama te broju registriranih pacijenata kod liječnika obiteljske medicine.

Prema podacima DZS iz srpnja 2017. u inozemstvo se tijekom 2016. odselilo 36.436 osoba. Najveći ih je broj u dobi od 20 do 39 godina (46,7%), a najnegativniji migracijski saldo imale su Osječko-baranjska i Vukovarsko-srijemska županija.

Prema projekcijama kretanja broja stanovnika do 2051., pet županija: Karlovačka, Šibensko-kninska, Požeško-slavonska, Ličko-senjska i Sisačko-moslavačka zabilježiti će pad broja stanovnika od 40-60%;

Prema projekcijama kretanja broja stanovnika do 2051., pet županija zabilježiti će pad broja stanovnika od 40-60%, njih šest od 20-40%, dok će porast stanovništva imati samo Zadarska i Zagrebačka županija, no isključivo zbog porasta broja stanovnika starih 65 i više godina. Broj mladih (0-14 godina) smanjit će se u svim županijama, do čak 75,6% u Sisačko-moslavačkoj, a porast će jedino broj starog stanovništva za 40,8%.

njih šest: Koprivničko-križevačka, Osječko-baranjska, Brodsko-posavska, Vukovarsko-srijemska, Bjelovarsko-bilogorska i Virovitičko-podravska pad od 20-40%, dok će porast stanovništva imati samo Zadarska i Zagrebačka županija, no isključivo zbog porasta broja stanovnika starih 65 i više godina. Ako se dosadašnji demografski trendovi nastave, broj mladih (0-14 godina) smanjit će se u svim

županijama, do čak 75,6% u Sisačko-moslavačkoj. Na razini države porast će jedino broj starog stanovništva za 40,8%, dok će se broj mladih, odnosno stanovništva u radnom kontingentu smanjiti za 35,5%, odnosno 31,5%. Posljedično, mladi će činiti tek 12%, oni u radnom kontingentu 57%, a stari čak 31% ukupnog stanovništva.⁹

Povezanost depopulacije i geografske raspodjele siromaštva

Podatci DZS iz 2017. o razini BDP-a po županijama za 2015. potvrđuju vrlo visoke regionalne i međužupanijske nejednakosti. BDP po stanovniku na razini RH je iznosio 80.555 kn, no najniži je bio u četiri županije na istoku Hrvatske: Virovitičko-podravskoj (44.428 kn), Brodsko-posavskoj (45.368 kn), Požeško-slavonskoj (46.119 kn) i Vukovarsko-srijemskoj (47.446 kn). Istovremeno, u Gradu Zagrebu bio je tri puta viši te je iznosio 141.379 kn.

126

Ove podatke treba razmatrati i u kontekstu teritorijalnih razlika u pružanju socijalnih usluga, čemu smo svjedočili posjećujući općine i gradove. Naime, JLP(R)S obvezne su osigurati građanima dio socijalnih usluga i naknada, poput podmirenja troškova stanovanja, ogrjeva, smještaja za beskućnike i prehrane u pučkim kuhinjama ili dostupnosti ustanova socijalne skrbi čiji su osnivači, primjerice decentraliziranih domova za starije. No, zbog nižeg fiskalnog kapaciteta slabije razvijene jedinice ne mogu priuštiti svojim stanovnicima razinu socijalne zaštite koju mogu pružiti razvijenije, poput Grada Zagreba. Nerijetko smo od gradonačelnika i načelnika čuli kako uopće ne podmiruju troškove stanovanja ili ih ne podmiruju u punom iznosu, jer nemaju sredstava, o čemu više pišemo u poglavlju o socijalnoj skrbi. Razlika u dostupnosti usluga vidljiva je, primjerice, i u kapacitetima dječjih vrtića.

⁹Anđelko Akrap: Demografski slom Hrvatske: Hrvatska do 2051.; Bogoslovna smotra, Vol. 85 No. 3. listopad 2015., str. 855-868

Tako je u slavonskim županijama najmanji obuhvat djece pa u Brodsko-posavskoj tek 18,9% djece u dobi od tri do šest godina ide u vrtić, dok ih je u Zagrebu obuhvaćeno čak 91%.

Prema dostupnim podacima, u 2016. se bilježi smanjenje populacije u riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti, no ono još uvijek iznosi 27,9%, što je više od EU prosjeka (23,5%). Pritom, ruralna su područja u značajnijoj mjeri izložena riziku od siromaštva pa su stanovnici Brodsko-posavske i Virovitičko-podravske županije izloženiji siromaštvu gotovo tri puta više

od Grada Zagreba i Primorsko-goranske županije. Posebno je ozbiljna situacija u općinama sa stopama rizika od siromaštva i preko 40%, u kojima su posebno ranjive starije osobe, ali i obitelji s djecom zaposlenih roditelja koji imaju izrazito niske plaće.

Depopulacija je povezana s nedostatkom dostupnih javnih usluga, pa je potrebno što prije osmisliti mjere koje odgovaraju potrebama građana. Nažalost, u javnom prostoru često se čuju izjave o neodrživosti trenutne situacije, ali za sada nisu popraćene odgovarajućim i konkretnim javnim politikama koje bi stanje izmijenile na bolje.

Ovi podatci jasno dovode u vezu depopulaciju s nedostatkom dostupnih javnih usluga, pa je potrebno što prije osmisliti mjere koje odgovaraju potrebama građana. Nažalost, prečesto u javnom prostoru čujemo izjave o neodrživosti trenutne situacije, ali za sada nisu popraćene odgovarajućim i konkretnim javnim politikama koje bi stanje izmijenile na bolje.

Dostupnost usluga

Čelnici lokalnih i regionalnih vlasti te građani ukazuju na slabu povezanost javnim prijevozom dislociranih područja s urbanim središtima. Linija je premalo, a vozni redovi ponekad nisu usklađeni s potrebama pa stanovnici nisu u mogućnosti javnim prijevozom otići i vratiti se s posla, prisustvovati kulturnim i drugim sadržajima u gradu, a djeca ne mogu sudjelovati na izvannastavnim aktivnostima. Svjesni su toga i čelnici JLP(R)S, koji na žalost često ukazuju kako su linije nerentabilne i da ih nisu u mogućnosti subvencionirati u većoj mjeri.

Nedostatan javni prijevoz utječe i na slabiju dostupnost socijalnih i zdravstvenih usluga ruralnih područja. Udio stanovništva koji je prijavio nezadovoljenu medicinsku potrebu dvostruko je viši u ruralnim područjima nego u gradovima pa ih je tako u 2015. prijavilo gotovo 3% seoskog stanovništva, u odnosu na 1,5% gradskog. Ovakva razlika postoji i u EU, ali je značajno niža nego u RH. Stanovnici ruralnih područja kao razlog nezadovoljene potrebe najčešće ističu preveliku udaljenost zdravstvenih ustanova, a potom nemogućnost plaćanja zdravstvenih usluga, dok je duljina lista čekanja gotovo jednak problem i za seosko i za gradsko stanovništvo. Iako su kroz Operativni program „Konkurentnost i kohezija 2014.-2020.“ predviđeni projekti usmjereni ka poboljšanju pristupa primarnoj zdravstvenoj zaštiti, njihova provedba, a time i dostupnost zdravstvene zaštite

Udio stanovništva koji je prijavio nezadovoljenu medicinsku potrebu dvostruko je viši u ruralnim područjima nego u gradovima pa ih je tako u 2015. prijavilo gotovo 3% seoskog stanovništva, u odnosu na 1,5% gradskog.

građanima, ovisi o kapacitetima županija da dostave projektne prijedloge, što, primjerice, Ličko-senjska županija nije učinila.

U ruralnim krajevima posebno su ranjive starije osobe, koje su često bez podrške sustava i prepuštene da se same snađu. Stoga je pozitivno da čelnici JLP(R)S prepoznaju važnost programa „Zaželi“, kao oblika osiguravanja pomoći u kući starijima. Iako je trajanje projekta od 24 mjeseca znatno duže nego kod javnih radova, u sklopu kojih se također pomagalo starijim osobama, pomoć im je potrebno osigurati sustavno i trajno.

Budući da su naselja u ruralnim područjima u pravilu znatno slabije pokrivena javnim vodoopskrbnim mrežama, a kanalizacijski sustavi izgrađeni su tek iznimno, vodovodne i kanalizacijske mreže planira se graditi ili obnavljati sredstvima iz EU fondova. Pri tome je pozitivno što se u projekte uračunavaju i cijene priključaka, jer ih brojna kućanstva, zbog loše financijske situacije, ne bi mogla sama platiti, čime se osigurava priključenje svih kućanstava.

Suživot na ratom stradalim područjima

U pojedinim je područjima koncem rata te u godinama koje su uslijedile, odlaskom srpskog i doseljavanjem hrvatskog stanovništva iz BiH te drugih država nastalih raspadom SFRJ, potpuno promijenjena struktura stanovništva. Iseljavanje iz ovih područja trenutno je veliko, a kako je istekao rok u kojemu se nakon obnove nisu smjele prodavati, kuće se nude za vrlo niske cijene. Dio stanovnika je u teškoj materijalnoj situaciji jer žive od vrlo niskih mirovina koje primaju uglavnom iz BiH i Srbije, a čelnici lokalnih jedinica navode kako je više registriranih birača nego stanovnika, no fiktivna prebivališta zapravo prijavljuju radi ostvarivanja zdravstvenog osiguranja i socijalnih prava, a ne radi biračkog prava, kako se najčešće navodi u javnosti.

Predstavnici srpske nacionalne manjine ističu kako je nakon povratka dijela srpskog stanovništva uslijedio (ponovni) odlazak, bojazan da je normativnim izmjenama onemogućena daljnja obnova kuća, odnosno potpuno zaustavljen ionako slab povratak, a lokalnim vlastima zamjera se zapuštenost groblja te nebriga o spomenicima NOB-a.

128

Iako sugovornici najčešće navode da nezaposlenost i iseljavanje pogađa i većinsko i manjinsko stanovništvo, i ratne traume su još uvijek velike te je nužno nastaviti raditi na uspostavi povjerenja.

Korištenje sredstava iz ESI fondova

Predstavnici razvojnih agencija ukazuju da dio JLS ima ograničene proračune i mali broj osoba s potrebnim znanjima i iskustvima u pripremi i provedbi složenih projekata, kao i na neriješene imovinskoppravne odnose, koji koče pripremu, prijavu i provedbu projekata, te slabu suradnju JLP(R)S s ministarstvima.

Tijekom 2017. provedena je studija koja je evaluirala dotadašnji izračun indeksa razvijenosti i predložila novi model. Na temelju toga Vlada RH je krajem godine usvojila Uredbu o indeksu razvijenosti i Odluku o razvrstavanju JLP(R)S prema stupnju razvijenosti. Uvođenjem novih pokazatelja indeksa starenja i stupnja obrazovanosti prema tercijarnom obrazovanju,

pokušalo se odgovoriti i na izrazito negativna demografska kretanja.

Uredbom su općine i gradovi razvrstani u osam, a županije u četiri skupine, dok su u statusu potpomognutih, sva područja koja su ispod prosjeka razvijenosti RH, pa se broj općina i gradova u ovome statusu povećao sa 264 na 304.

Ohrabruje informacija da je, radi poticanja korištenja ESI fondova u područjima koja najviše zaostaju za nacionalnim prosjekom, MRRFEU kao koordinacijsko tijelo u svibnju 2017. dalo Uputu da se u svim slučajevima vrednuje doprinos projektnog prijedloga rješavanju razvojnih problema određenog područja. No predstavnici razvojnih agencija ukazuju na ograničene financijske i ljudske kapacitete dijela JLS, odnosno ograničene proračune i mali broj osoba s potrebnim znanjima i iskustvima u pripremi te posebno u provedbi složenih projekata. Ukazuju i na neriješene imovinskopravne odnose i njihovo složeno i dugotrajno rješavanje, što koči pripremu, prijavu i provedbu projekata, kao i na slabu suradnju JLP(R)S i ministarstava, na kašnjenja u odnosu na planirane objave javnih poziva i spor proces evaluacije projekata.

PREPORUKA:

127. Ministarstvu regionalnog razvoja i fondova Europske unije i Ministarstvu rada i mirovinskog sustava, da u suradnji s JL(R)S, koristeći ESI fondove, kreiraju dodatne mjere usmjerene na jačanje dostupnosti usluga u ruralnim područjima;

3.15. REFORMA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE

Ustavom zajamčeno pravo građana na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu prvenstveno se ostvaruje posredstvom predstavničkih tijela građana. Europska povelja o lokalnoj samoupravi definira koncept lokalne samouprave kao pravo koje se provodi preko vijeća ili skupština, sastavljenih od članova izabranih na slobodnim i neposrednim izborima, koja mogu imati izvršna tijela koja su im odgovorna.

Tijekom 2017. nisu provedene značajnije mjere reforme javne uprave definirane krovnim strateškim dokumentima - Strategijom razvoja javne uprave 2015.-2020. i Akcijskim planom za provedbu Strategije 2017.-2020. Međutim, Ministarstvo uprave ipak je pokrenulo reformu sustava lokalne i područne (regionalne) samouprave donošenjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, koji je stupio na snagu u prosincu 2017. To nije bilo predviđeno navedenim strateškim dokumentima, a neka od predloženih rješenja ugrožavaju temelje predstavničke demokracije na lokalnoj razini. Naime, njime je osnažen položaj izvršnih lokalnih čelnika, spram predstavničkih tijela građana, što je u suprotnosti s ciljem predstavničke demokracije, kao i relevantnim međunarodnim

Evidentna je potreba reforme lokalne i područne (regionalne) samouprave usklađene sa strateškim dokumentima, i uz prethodno provedenu kontinuiranu javnu raspravu sa svim relevantnim dionicima.

standardima funkcioniranja lokalne i regionalne samouprave, usmjerenima jačanju predstavničke demokracije i neposrednom sudjelovanju građana u upravljanju na lokalnoj razini.

Tijekom javne rasprave koja je, umjesto uobičajenih 30 dana, trajala samo 15, pučka pravobraniteljica je uputila svoje preporuke, upozoravajući da bi se predložene izmjene mogle negativno odraziti na sudjelovanje građana u radu predstavničkih tijela JLP(R)S, uvođenjem neravnoteže između tijela predstavničke i izvršne vlasti.

Evidentna je potreba reforme načina rada i ovlasti tijela lokalne i regionalne razine vlasti, ali ne parcijalnim rješenjima, već donošenjem novog, cjelovitog Zakona, uz prethodno provedenu kontinuiranu javnu raspravu sa svim relevantnim dionicima, a posebice predstavnicima stručne i akademske zajednice, civilnog društva i drugih. U ovom slučaju, nažalost, postupak pripreme zakonskog prijedloga, javna rasprava, ali i rok stupanja na snagu (svega jedan dan od dana objave u Narodnim novinama), bili su iznimno kratki, što zasigurno ne doprinosi kvalitetnom reformiranju sustava.

3.16. FINACIJE

3.16.1. Ovrhe

„... na takav način doveli su me da ja sebi i djetetu nemam niti za kruh, a kamoli za ostale režije i troškove koje kroz život su nam potrebni... Uz sve to sam samohrana majka djeteta koje pohađa drugi razred osnovne škole. Ja sam kao invalid rada u obiteljskoj mirovini te od mirovine mjesečno dobijem 600.00 kn i od toga trebamo živjeti ja i dijete. Više nemam snage da sama to rješavam, jer sam umorna od ovakvog života. Svako malo moram odlaziti na preglede, i operacije u 2 g. na sve ovo i moju bolest, ovrhe me guše i uništavaju moje zdravlje i egzistenciju za život.“

Niz godina izvještavamo o problemima prezaduženih građana te da u postojećem društvenom kontekstu i s obzirom na kontinuirano zabrinjavajuće pokazatelje o siromaštvu građana, trenutni ovršni sustav djeluje kao njihov katalizator i generator njihovog začaranog kruga. Značajan broj građana dugotrajno ne uspijeva izaći iz prezaduženosti, pa nam se mnogi javljaju s osjećajem beznađa i oduzetog dostojanstva, gurnuti na marginu društva, a što je u suprotnosti s načelom zaštite dostojanstva ovršenika na koje treba paziti pri provedbi ovrhe, kao i na to da ovrha za njega bude što manje nepovoljna.

Pritužbama te upitima i dalje nam se uglavnom obraćaju ovršenici kojima je potrebna pravna pomoć i informacije o mogućnosti otpisa njihovih dugova, a pritom ukazuju na nesnalaženje u propisima te često i na nedostatak osnovne financijske i pravne pismenosti potrebne za shvaćanje njihovih prava i obveza. I dalje se pritužuju na ovrhe zaštićenih primanja do kojih dolazi zbog složenog postupka otvaranja tzv. zaštićenog računa, a još je složeniji postupak kada se uplaćuju iz inozemstva. Nažalost, nije ispunjena naša preporuka da se iznađe način za učinkovito i jednostavno ostvarivanje propisane zaštite nužnih sredstava od ovrhe. Najbrojnije su i dalje pritužbe i upiti o ovrsi na temelju

vjerodostojne isprave te njezine provedbe na novčanim sredstvima, što ne čudi, budući su one daleko brojnije od onih na nekretninama ili pokretninama ovršenika.

„Pa vas molim ako neko može dami pomogne dami otpišu te kamate i da mi pošalju pravi dug da mogu otplaćivat nekako ja imam mirovinu 950 kuna i tomi je sve dali mogu tužbom ili bilo čime te kamate da se skinu na rubu sam živaca molim savjet i pomoć ako je moguće što prije.“

Obratio nam se pritužitelj kojem je tek u srpnju 2017. dostavljeno javnobilježničko rješenje o ovrsi doneseno u studenom 2013., radi naplate računa iz 2012. za komunalnu uslugu od 73,66 kn. Troškovi postupka iznosili su 971,25 kn, a ovakvim postupanjem javnog bilježnika prouzročene su i visoke zatezne kamate, što s obzirom na iznos duga nije razmjerno i poprima narav kazne, iako bi odgovornost za nepravovremenu naplatu trebao snositi i vjerovnik.

Više pritužbi zaprimili smo na postupanje KBC Zagreb zbog velikog broja ovršnih postupaka u kojima se od građana traži plaćanje računa za pružene zdravstvene usluge, uglavnom od 25 kn, a da ovrhovoditelj pritom nije prethodno utvrdio je li pojedini ovršenik uistinu bio obvezan sudjelovati u troškovima zdravstvene zaštite. Štoviše, ukazano nam je i na ovrhu pokrenutu radi naplate računa za zdravstvenu uslugu koja uopće nije pružena. Ovi primjeri ukazuju na nekoliko problema, prvenstveno na nerazmjernost troškova postupka koji terete ovršenika u odnosu na dug koji se njime naplaćuje. Naime, zbog toga što je KBC Zagreb za zastupanje opunomoćio odvjetnika, ovršenik pored glavnice i zateznih kamata mora platiti i gotovo 700 kn troškova. Iako formalno imaju mogućnost prigovoriti rješenju, građani su se žalili kako im sporni računi nikada nisu uručeni, ni naknadno dostavljeni, kao ni prethodna opomena, a da iz izvoda iz poslovnih knjiga koji im je dostavljen uz rješenje o ovrsi nisu mogli utvrditi na što se dug odnosi, pa ni procijeniti jesu li ga dužni podmiriti. Radi se o nesavjesnom, nepoštenom i socijalno neosjetljivom postupanju, kojim ovrhovoditelj moguće nedostatke u svom financijskom poslovanju, kao što su neuredno izdavanje i naplata računa, nastoji ispraviti prebacujući odgovornost na građane, budući da tek kod onih koji izjave prigovor, ispituje osnovanost prijedloga za ovrhu te ga povlači ukoliko smatra da nije ni imao osnove za pokretanje postupka. Upitna je i opravdanost naplate troška odvjetničkog zastupanja ovrhovoditelja ovršeniku, s obzirom da za samu izradu i podnošenje generičkih prijedloga za ovrhu ono nije nužno, a posebno ne javnoj ustanovi koja raspolaže pravnom i računovodstvenom službom. Ove ovrhe pokrenute su i protiv velikog broja bolesnika te su im dodatno otežale ionako tešku situaciju u kojoj se nalaze, a mnogima od njih nije dostupna pravna pomoć niti se sami znaju zastupati. Primjer je ovo i potrebe razvijanja mehanizama preveniranja ovrhe, prije svega dostave opomene za koju smo, nažalost bezuspješno, već više puta preporučili da se propiše kao uvjet za pokretanje ovršnog postupka, čime bi se izbjegle neke ovrhe, kao i uvećanje duga dodatnim troškovima.

Nažalost, ovrhe i problemi vezani uz prezaduženost nisu se ni u 2017. vratili u okvire pojedinačnih slučajeva, već i dalje zaokupljaju široki krug dionika te zauzimaju značajno mjesto u političkoj, stručnoj i medijskoj areni.

Nažalost, ovrhe i problemi vezani uz prezaduženost nisu se ni u 2017. vratili u okvire pojedinačnih slučajeva, već i dalje zaokupljaju široki

krug dionika te zauzimaju značajno mjesto u političkoj, stručnoj i medijskoj areni. Pozitivno je što tako dobivaju na vidljivosti. No istovremeno, stručan i odgovoran pristup često se gubi u medijskoj buci, što potiče sve veće socijalne tenzije te vodi u zagovaranje i donošenje novih, ali potencijalno jednako neadekvatnih rješenja, kojima se nastoji odgovoriti na već alarmantne razmjere ovog problema. Često se stvara pojednostavljena slika da uzrok i rješenje svih problema zaduženih građana leži u Ovršnom zakonu. O tome nam građani svakodnevno govore te se nerijetko pozivaju na informacije iz medija, koje nisu uvijek utemeljene ni usmjerene na iznalaženje sustavnih i održivih rješenja.

Dok s jedne strane raste broj zakonskih prijedloga kao kazuističkih i parcijalnih odgovora na uočene probleme, od kojih su neki u 2017. i usvojeni (Zakon o dopuni zakona o HRT-u, Zakon o ništetnosti ugovora o kreditu s međunarodnim obilježjima sklopljenih u RH s neovlaštenim vjerovnikom), s druge strane i dalje prisutna idejna kriza izvršne vlasti odgovorne za pravovremeno donošenje cjelovitih javnih politika kojima bi se ovaj problem sustavno riješio i građanima omogućio izlaz iz prezaduženosti. Iako svaku dobru namjeru treba pohvaliti, treba biti oprezan i odgovoran, jer pojednostavljen pogled i nestručna te ishitrena rješenja bez prethodnog sagledavanja dugoročnih posljedica i mogućih novih problema, odnosno vatrogasne mjere, nisu prihvatljiv način legislativne aktivnosti i ne bi smjele postati pravilo.

Donošenje financijskih zakona u 2017. komentirala je i EK u Izvješću za RH 2018., posebno se osvrnuvši na novo zakonodavstvo kojim se poništava valjanost postojećih kredita uzetih kod stranih vjerovnika,

Izmjenama Ovršnog zakona iz srpnja 2017. nije zaustavljena daljnja progresija problema, nije omogućen izlaz onima koji se već nalaze pod nerazmjernim teretom ovrha, posebice dugotrajnih blokada, niti je ovrši vraćen njezin pravi smisao koji podrazumijeva njenu učinkovitost, uz uravnoteženost svih aspekata ovrhe, što naročito podrazumijeva procesnu ravnotežu ovrhovoditelja i ovršenika.

ističući manjkavost u njegovu donošenju te upozoravajući da bi provedba mogla biti problematična.

Posljednje izmjene i dopune Ovršnog zakona, koje su postigle politički konsenzus u srpnju 2017., načelno su zacrtale dobar smjer, primjerice afirmiranjem načela razmjernosti, propisivanjem posebnih uvjeta za određivanje ovrhe na nekretnini kao anticipativnih mjera za

sprječavanje povrede ljudskih prava, poput one koju je presudom u predmetu Vaskrsić protiv Slovenije u travnju 2017. utvrdio ESLJP. Međutim, činjenica da se već kod donošenja ovih izmjena i dopuna najavila izrada novog Ovršnog zakona, ukazujući pritom da one predstavljaju parcijalno i privremeno zadiranje u pojedine institute, potvrđuje da nisu donijele potrebno cjelovito rješenje, na što smo pri njihovom donošenju i upozorili.

Naime, ove izmjene i dopune samo su nastavile njihov već ionako prekomjeran niz te ovršni postupak učinile još složenijim i nerazumljivijim, čak i pravnim stručnjacima, što može voditi u dodatnu pravnu nesigurnost. Pritom nisu obuhvatile bitne nedostatke trenutnog uređenja ovršnog postupka, poput previsokih i nerazmjernih troškova, gomilanja više zasebnih ovršnih postupaka za istovrsne tražbine protiv jednog dužnika, koje dovodi do multipliciranja troškova, problema tzv. vječnih ovrha, problem presumirane dostave koja ne znači uvijek i faktičnu obaviještenost ovršenika, neodgovarajuće propisani postupak otvaranja tzv. zaštićenog računa za uplatu primanja izuzetih od ovrhe te onih na kojima je ovrha ograničena. Drugim riječima, njima nije zaustavljena daljnja progresija problema, nije omogućen izlaz onima koji se već nalaze pod nerazmjernim teretom ovrha, posebice dugotrajnih

blokada, niti je ovrši vraćen njezin pravi smisao koji podrazumijeva njezinu učinkovitost uz uravnoteženost svih aspekata ovrhe, što naročito podrazumijeva pravednu procesnu ravnotežu ovrhovoditelja i ovršenika.

Stoga trenutni ovršni sustav i dalje nije funkcionalan ni pravedan, budući da vjerovnici ne uspijevaju naplatiti svoje tražbine, a dužnici su paralizirani dugom iz kojeg ne mogu izaći.

Pritužbe građana pokazuju kako im poimanje ovrhe kao nepravedne ruši povjerenje u institucije, od kojih ne dobivaju očekivanu zaštitu, te slabi njihovu svijest o odgovornosti i dužnosti vraćanja duga, kojeg ocjenjuju neopravdanim, ponajviše zbog visokih troškova i kamata koje vrlo često, posebno kod malih dugova, i višestruko premašuju iznos glavnice te poravnanje duga čine nemogućim. U tom kontekstu se ponekad smatra manje važnim legitimno pravo vjerovnika da od dužnika primi ispunjenje dospjele tražbine. Međutim, to potencira opasnost od ozbiljnog narušavanja vladavine prava kao najviše ustavne vrednote. Stoga, iako među građanima ovrha izaziva animozitet, ne smije se izgubiti iz vida da ona predstavlja važan pravni institut, čije je postojanje nužno u uređenom pravnom poretku, što se ogleda u nizu životnih situacija u kojima bi vjerovnici, s kojima se građani mogu poistovjetiti, bili onemogućeni u ostvarenju svojih prava, ukoliko dužnici ne bi dobrovoljno ispunili njihove opravdane i legitimne tražbine.

Dodatan problem predstavljaju i naknade FINA-e koje se naplaćuju u fiksnom iznosu te u većoj mjeri opterećuju manje dugove, dok je kod većih iznosa dugova njihov udio zanemariv. Iako smo za to uputili preporuku, nije izmijenjen pravilnik koji propisuje njihove vrste i iznose.

U procesu donošenja novog Ovršnog zakona treba stoga izbjeći zamke u koje je zakonodavac do sada upadao kod donošenja i učestale izmjene propisa kojima se ovrha uređuje - uvodeći pa napuštajući pojedine pravne institute, primjerice javne ovršitelje, nastojeći najprije odgovoriti na potrebu rasterećenja sudova i pojačane zaštite vjerovnika, da bi nakon toga u nužnosti saniranja prekomjernih posljedica po ovršenika, otišao u drugu krajnost, stvarajući pritom nejasan i nepregledan niz pravila koja ne rješavaju praktične probleme te vode u pravnu nesigurnost. Treba iznaći i opredijeliti se za stabilna rješenja, utemeljena na jednostavnim, jasnim i sustavnim osnovama, prethodno predvidjeti njihove dugoročne učinke te ih kontinuirano i provoditi, napuštajući praksu nedosljedne i kazuističke normative aktivnosti koja slijedi tek nakon što problem već nastane.

Treba iznaći i opredijeliti se za stalna i stabilna rješenja, utemeljena na jednostavnim, jasnim i sustavnim osnovama, prethodno predvidjeti njihove dugoročne učinke te ih kontinuirano i provoditi, napuštajući praksu nedosljedne i kazuističke normative aktivnosti koja slijedi tek nakon što problem već nastane.

Pritom treba uzeti u obzir i presude Suda EU u predmetima C-484/15 te C-551/15, obje iz ožujka 2017., u kojima je zaključio da hrvatski javni bilježnici u postupcima izdavanja rješenja o ovrši na temelju vjerodostojne isprave nisu sud - ni u smislu Uredbe (EZ) br. 805/2004 o uvođenju europskog naloga za izvršenje nesporne tražbine, niti u smislu Uredbe (EU) br. 1215/2012 o nadležnosti, priznavanju i izvršenju sudskih odluka u građanskim i trgovačkim stvarima. Razlog tome je što postupak u kojem javni bilježnici donose rješenje o ovrši ne omogućava kontradiktorno ispitivanje prijedloga za njegovo donošenje što je, pored ostalih, nužan preduvjet da bi se odluka mogla

smatrati sudskom. Stoga je javnobilježničko rješenje o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave ovršivo samo u RH, o čemu svakako treba povesti računa kod donošenja novog Ovršnog zakona, kako bi se vjerovnicima pružila odgovarajuća zaštita.

Svakako treba izbjeći i situaciju u kojoj se nalaze građani koji su od 28. srpnja 2005. do 16. lipnja 2008. potpisali izjavu o suglasnosti za zapljenu cijele njihove plaće, odnosno drugog stalnog novčanog primanja, radi naplate vjerovnikove tražbine. Iako nema službenih analiza koje bi pokazale razmjere i strukturu ovih slučajeva, za pretpostaviti je da, moguće i zbog svoje neodgovornosti, dužnici nisu bili dovoljno informirani o značaju i pravnim posljedicama davanja ove izjave te da nisu imali stvarnu mogućnost izbora, budući je ona uglavnom bila uvjet za sklapanje ugovora o kreditu o kojem, zapravo, nisu mogli pregovarati. Stoga treba voditi računa da budući propisi ne uzrokuju ovakve situacije u kojima su dužnici ozbiljno ugroženi, a naknadno zadiranje u sporne odredbe sukobljava potrebu ostvarivanja socijalne pravde s jedne, te zaštite vladavine prava s druge strane, iako se u oba slučaja radi o najvišim vrednotama ustavnopravnog poretka, koje se međusobno ne isključuju.

Važno je podsjetiti i da je dužnost države omogućiti funkcioniranje pravnog sustava kao koherentnog i konzistentnog sustava pravnih pravila koja udovoljavaju načelu vladavine prava, kao najviše vrednote ustavnog poretka. Stajalište je USRH-a iz Odluke U-I-2881/2014 i dr. iz 2016., ponovljeno i u kasnijim odlukama, kako je u isključivoj ovlasti zakonodavca da pojedine institute ovršnog postupka prihvati, zadrži ili ukloni iz prihvaćenog modela ovrhe, odnosno promijeni sam model, s jedinom obvezom da pritom uvažava zahtjeve koje pred njega postavlja Ustav, a osobito one koji proizlaze iz načela vladavine prava i one kojima se štite određena ustavna dobra i vrednote.

„Naime, ja znam da sam blokirana već godinama, točnije prema zadnjoj obavijesti od 03.07.2017. neprekidno sam blokirana 1432 dana, a ukupan iznos blokade na računu iznosi 33.487,26 kn. Osjećam se užasno, godinama sam u depresiji i osjećam se manje vrijednom... Ovaj bi dug, ukoliko bi ostao, bio samo znak da postajem doživotni rob državi vraćati ono što nikad neću moći.“

O razmjerima postojećeg stanja govore podatci prema kojima je kraj 2017. u blokadi dočekalo 319.752 građana, čiji dug je narastao na 42,76 milijardi kuna. Radi se o 11,23% radno sposobnog, odnosno 7,53% ukupnog stanovništva RH. Najviše su blokirani i ovršeni građani srednjih godina, nezaposleni, oni s osnovnom školom i s najnižim prihodima. Podatci su to koji zabrinjavaju,

Najviše su blokirani i ovršeni građani srednjih godina, nezaposleni, oni s osnovnom školom i s najnižim prihodima. Značajan broj ih nije u mogućnosti podmiriti ni manje iznose dugova, ponajprije zbog njihova uvećanja nerazmjernim troškovima te redosljeda naplate, prema kojem se glavnica zadnja otplaćuje.

kao i to da je njih 86,40%, odnosno 276.270, dugotrajno blokirano, s dugom od 41,68 milijardi kn, koji čini 97,47% ukupnog duga. Iako je ukupan broj blokiranih nešto niži u odnosu na kraj 2016., kao i broj građana koji duguju do 10.000 kuna (105.592 na kraju 2017., u odnosu na 117.638 na kraju 2016.), broj blokiranih za dug veći od 10.000, a manji od 100.000 stagnira, dok za veće iznose i

dalje raste. To ukazuje na alarmantnu situaciju u kojoj značajan broj građana nije u mogućnosti podmiriti čak ni manje iznose dugova, ponajprije zbog njihova uvećanja nerazmjernim troškovima te

redosljeda naplate, prema kojem se glavnica zadnja otplaćuje, zbog čega im se blokiraju računi i dovodi ih se u situaciju da više ne mogu platiti ni dospjele niti buduće dugove, te ostaju u začaranom krugu u kojem se oni gomilaju i rastu. Podmirenju dugova u ovršnom postupku zasigurno bi pridonijelo kada bi se najprije naplaćivala glavnica, a potom troškovi i kamate, kao i ograničenje tijeka zateznih kamata do iznosa glavnice.

Ovakvu prezaduženost nije prouzročila samo financijska kriza i visoka stopa nezaposlenosti, već u značajnoj mjeri i skupa ovrha, koja posebno pogađa dužnike s manjim dugovima. Stoga je već trebalo ozbiljno i sveobuhvatno analizirati nastalo stanje i donošenjem novog, cjelovitog Ovršnog zakona prekinuti tzv. industriju duga u kojoj na prezaduženosti građana profitiraju tek pojedini odvjetnici, javni bilježnici i trgovačka društva, koja otkupljuju nenaplaćena potraživanja, dok dug i dalje zarobljava veliki broj dužnika. A upravo na postupanje pravnih osoba specijaliziranih za otkup i naplatu potraživanja, koje detaljnije razmatramo u poglavlju o pravu na privatnost, građani upućuju sve više pritužbi, što ukazuje i na potrebu donošenja propisa kojima će se ova djelatnost detaljno regulirati te se propisati nadzor nad njezinim obavljanjem.

No, treba jasno komunicirati kako novi Ovršni zakon, iako je nužan, neće cjelovito riješiti već nastalu situaciju te se rješavanju problema prezaduženih i blokiranih građana treba pristupiti bez odgađanja, ne čekajući njegovo donošenje. Rješenja treba tražiti u okvirima pravednosti i odgovornosti, pri čemu je insolventne dužnike potrebno osnažiti i pomoći im da iz tog stanja izađu na dostojanstven način, štiteći pritom u najvećoj mogućoj mjeri i položaj vjerovnika. U tom smislu prvenstveno treba aktivirati potencijal instituta stečaja potrošača, unaprjeđenjem postupka koji bi trebao biti popraćen i odgovarajućim financijskim opismenjavanjem radi prevencije prezaduženosti.

3.16.2. Stečaj potrošača

Nažalost, podatci FINA-e i Ministarstva pravosuđa pokazuju da se ni u 2017. prezaduženi građani nisu u značajnijoj mjeri odlučili na provedbu postupka stečaja potrošača kao alternativu ovrsi. Broj podnesenih zahtjeva i iznos prijavljenih dugova u očitom je nerazmjeru u odnosu s brojem blokiranih građana i vrijednosti njihova duga. FINA ukazuje kako je mali broj sklopljenih izvansudskih sporazuma (tek njih sedam u 2017.) rezultat toga što se na ovaj postupak uglavnom odlučuju potrošači koji nemaju nikakve imovine, a od primanja imaju samo plaću, mirovinu ili ih uopće nemaju. Stoga u planu ispunjenja obveza predlažu njihovo 100%-tno smanjenje ili nude vrlo mali iznos obveze koji mogu podmiriti, na što vjerovnici ne pristaju.

Kao drugi najčešći razlog navodi se nezainteresiranost vjerovnika, koji se ne pojavljuju na zakazanom sastanku u savjetovalištu niti se očituju o predloženom

planu ispunjenja obveza, slijedom čega se mora izdati potvrda o neuspjelom sklapanju izvansudskog sporazuma. Također, rezultati istraživanja Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu pokazuju kako dužnici ovaj postupak ne pokreću, najčešće zbog optimizma da će, unatoč prezaduženosti, ipak samostalno otplatiti dug, zatim zbog straha od gubitka imovine te nedovoljne informiranosti o samom postupku, dok trećina ispitanika uopće ne zna za tu mogućnost.

Trenutno su u cijeloj RH imenovana samo dva povjerenika zbog čega, sve da se dužnici i odluče na postupak osobnog stečaja, ne bi bilo dovoljno kapaciteta za njegovo provođenje.

Problemi vezani uz provođenje ovog postupka odnose se na nedostatak jasnih odredbi o postupanju s pojedinim obvezama u razdoblju provjere ponašanja, a posebno nedovoljan interes za obavljanje poslova povjerenika. Naime, trenutno su u cijeloj RH imenovana samo dva povjerenika zbog čega, sve da se dužnici i odluče na ovaj postupak, ne bi bilo dovoljno kapaciteta za njegovo provođenje. Stoga je potrebno dodatno analizirati dosadašnje učinke Zakona o stečaju potrošača i utvrditi kako se može unaprijediti i učiniti efikasnijim, ali bez povrede dostojanstva prezaduženih građana.

3.16.3. Otpis duga i druge mjere za izlaz iz prezaduženosti

Prema podacima FINA-e, najveći udio u ukupnom dugu građana i dalje je prema bankama, iako se u 2017. smanjio za 6% u odnosu na 2016. Ostaje vidjeti koliko je tome pridonijela porezna reforma, kojom se kreditne institucije željelo potaknuti na oprost dugova, a u kojoj mjeri je do ovog smanjenja došlo zbog prodaje tzv. loših kredita agencijama za otkup i naplatu potraživanja, pri čemu nije došlo do razduživanja građana. Naime, analiza¹⁰ upozorava na porast duga i važnu ulogu tzv. ostalih sektora vjerovnika u njegovoj strukturi, u čemu vjerojatno prednjače pravne osobe koje se bave otkupom potraživanja. Prema udjelu u ukupnom dugu, ali i prema broju građana pod ovrhom, na drugom mjestu među vjerovnicima je središnja država. Iako smo zatražili, Ministarstvo financija nije nam dostavilo podatak o otpisu poreznog duga u 2017.

Zakonom o stambenom potrošačkom kreditiranju pojačana je zaštita prava korisnika financijskih usluga, a zaštita potrošača osnažena je i presudom Suda EU koja ukazuje na stroge zahtjeve koje financijske institucije moraju zadovoljiti kod stupanja u pravne odnose s potrošačima.

Najugroženijim insolventnim dužnicima, uz dobro postavljene socio-ekonomske kriterije koji upućuju na potrebu solidarnosti te jasno razgraničenje kategorija blokiranih građana, potrebno je pomoći usmjerenim i promišljenim međuresornim mjerama sa socijalnim ciljem i s jasno prethodno procijenjenim sustavnim učincima. Takve mjere, međutim, u 2017. nisu

donesene, iako su bile najavljene u vidu mjera otpisa dugova.

136

Također je potrebno utjecati i na svijest o odgovornosti vjerovnika za dužnikovo pravovremeno i dobrovoljno podmirenje duga te za slučajeve neplaćanja razviti učinkovite mehanizme realizacije tražbine prije pokretanja ovrhe, poput opomene te izravne komunikacije vjerovnika i dužnika, koji uravnotežuju interes vjerovnika da mu tražbina bude ispunjena, i onaj dužnikov – da je namiri uz što manje dodatne troškove.

Donošenjem Zakona o stambenom potrošačkom kreditiranju u listopadu 2017., iako se on primjenjuje samo u određenoj vrsti kredita, dodatno je pojačana zaštita prava korisnika financijskih usluga, a ljestvica zaštite potrošača vrlo je visoko podignuta i presudom Suda EU u predmetu C-186/16 iz rujna 2017., koja se odnosi na dvostruki test (ne)poštenosti odredbi ugovora o kreditu te ukazuje na stroge zahtjeve koje financijske institucije moraju zadovoljiti kod stupanja u pravne odnose s potrošačima.

¹⁰ „Ovršeni dug (blokade) građana: razmjeri, struktura i pravci za pronalaženje rješenja”, Arhivanalitika za Hrvatsku udruhu banaka, studeni 2017.

Neke posljedice ovakve pojačane zaštite već se ogledaju u strožim kriterijima procjene kreditne sposobnosti, no stvarni će se učinci vidjeti u narednom razdoblju. Dok EK u Izvješću za RH 2018. ukazuje na trend rasta novog kreditnog zaduživanja u sektoru kućanstava u 2017., neki stručnjaci upozoravaju kako trošak pojačane zaštite može dovesti do negativnog krajnjeg ishoda u vidu odvratanja ranjivih skupina dužnika slabije kreditne sposobnosti od službenog financijskog sustava i prijelaz u zonu nereguliranog, pa i lihvarskog tržišta.

3.16.4. Porezi

Veliki interes izazvao je u 2017. porez na nekretnine, uveden u sklopu porezne reforme koncem 2016. Zakonom o lokalnim porezima, da bi zbog nezadovoljstva građana bio ukinut već u listopadu 2017., prije no što je i započela njegova primjena. I u ovom slučaju se, nažalost, pitanju važnom za svakog građanina, ali i za društvo i državu u cjelini, pristupilo nepromišljeno i nedosljedno, narušavajući time povjerenje građana i pokazujući manjak odgovornosti u donošenju propisa. Naime, već pri donošenju zakona iz paketa porezne reforme upozorili smo na nedostatke u postupku te pozvali na oprez s obzirom da većina tih zakona, uključujući i Zakon o lokalnim porezima, nije prošla savjetovanje sa zainteresiranom javnošću ni procjenu učinaka propisa, što bi bilo posebno važno, ponajprije zbog posljedica koje imaju po socijalno osjetljive skupine građana. Upravo je sudbina poreza na nekretnine pokazala negativne rezultate takve prakse.

Kroz poreznu politiku država izravno pokazuje svoj stav prema ljudskim pravima, ne samo osiguranjem dovoljnih sredstava za financiranje njihovog ostvarenja, već i time što se načinom na koji je postavljen porezni sustav pokazuje sposobnost države da ukloni diskriminaciju i nejednakost.

Kroz poreznu politiku država izravno pokazuje svoj stav prema ljudskim pravima, ne samo osiguranjem dovoljnih sredstava za financiranje njihovog ostvarenja, već i time što se načinom na koji je postavljen porezni sustav pokazuje sposobnost države da ukloni diskriminaciju i nejednakost. Veća sloboda koju zakonodavac ima u kreiranju porezne politike ograničena je obvezom poštivanja temeljenih ustavnih načela jednakosti i pravednosti, a sveobuhvatna prethodna procjena učinaka poreznih propisa, ključna je u ostvarenju ove uloge države i njezinu odnosu prema građanima, jer jedino na taj način može udovoljiti obvezi da se pri osmišljavanju poreza osigura da osobe ispod ili blizu granice siromaštva, poreznom politikom ne budu gurnute još dublje u njega.

Također, javna rasprava koja prethodi donošenju propisa, osim što omogućava iskazivanje mišljenja i primjedbi zainteresirane javnosti te time pridonosi usvajanju najboljih rješenja, omogućava i pravovremeno upoznavanje i pripremu građana na nove propise, kao i ostvarenje najvećeg mogućeg stupnja njihova uvjerenja da je porezno opterećenje pravedno raspoređeno te da će se prikupljena sredstva trošiti u opravdane svrhe.

Stoga bi dosljedno propise trebalo donositi uz prethodnu i sveobuhvatnu procjenu njihova učinka na ljudska prava, a javnost se treba jasno i cjelovito prethodno upoznati s njihovim učincima na područje socijalne skrbi, zdravstvene zaštite, mirovinskog osiguranja te na život i standard građana. Obveza je to koju nalaže i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, kojim se određuje da svaki građanin mora imati pravo i mogućnost sudjelovati u vođenju javnih poslova.

I EK je u Izvješću za RH 2018., ocjenjujući kako nema napretka u pogledu preporuke za uvođenje poreza na nekretnine, primijetila kako je ono odgođeno bez naznaka hoće li se i kada početi

EK predviđa kako će porezna reforma, budući da nije usmjerena na kućanstva s niskim dohotkom, dovesti do povećanja nejednakosti, pa je nužno provesti procjenu učinaka propisa iz tzv. paketa porezne reforme te pravovremeno poduzeti mjere kojima se neutraliziraju mogući negativni učinci.

provoditi, što ukazuje da i ovdje nedostaje jasna i pravovremena komunikacija o poreznoj politici. Dodatno, predviđanje je EK kako će porezna reforma, budući da nije usmjerena na kućanstva s niskim dohotkom, dovesti do povećanja nejednakosti, pa je nužno provesti

procjenu učinaka propisa iz tzv. paketa porezne reforme te pravovremeno poduzeti mjere kojima se neutraliziraju mogući negativni učinci.

Vežano uz područje poreza, značajan broj pritužbi kontinuirano zaprimamo zbog dugotrajnosti drugostupanjskih postupaka koji se vode kod Ministarstva financija, a koji višestruko premašuju dvomjesečni rok u kojem se rješenje o žalbi mora donijeti i dostaviti stranci. Tek je jedan od primjera slučaj pritužitelja koji je u srpnju 2010. pravovremeno izjavio žalbu protiv poreznog rješenja, o kojoj je drugostupanjsko rješenje doneseno tek u veljači 2014., a dodatne tri godine su bile potrebne da bi mu se ono i dostavilo. Ovakav položaj građanima je dodatno otežan kada žalba nije suspenzivna pa onda, osim što dugotrajno čekaju rješenje, postoji mogućnost da za to vrijeme neopravdano ostaju bez financijskih sredstava.

...dana 27.10.2015. godine porezni obveznik uložio je žalbu na rješenje... koju smo dana 05. srpnja 2017. prosljedili Samostalnom sektoru za drugostupanjski upravni postupak na nadležno rješavanje. Napominjemo da je zbog bolovanja djelatnika te preseljenja referade sa drugog kata u prizemlje, došlo do propusta te žalbu nismo u zakonskom roku prosljedili na nadležno rješavanje. Žalbe nisu riješene u zakonskom roku zbog velikog broja izjavljenih žalbi i nedovoljnog broja djelatnika koji rade na predmetima.

Iako od MF nismo dobili podatke za 2017., ovaj trend u skladu je s ranijim podacima koji govore kako je u 2016. Samostalni sektor za drugostupanjski upravni postupak u rješavanju imao 38.399 predmeta, od čega je trećina bila novozaprimljenih, a žalbe se u prosjeku rješavaju dvije i pol godine. Prioritet imaju predmeti vrijednosti preko pet milijuna kuna, dok se od ostalih predmeta najprije rješavaju oni u kojima to požurnicom zatraži neko državno tijelo, državno odvjetništvo, pravobraniteljstvo ili prvostupanjsko tijelo. Tako građani moraju upućivati požurnice i obraćati se za pomoć drugim tijelima da bi se njihova žalba riješila, a nisu dovoljno informirani o mogućnosti pokretanja upravnog spora zbog šutnje administracije. Ovakvo određivanje prioriteta može se prihvatiti iz aspekta važnosti za proračun i potreba koje se njime financiraju, međutim, svaki građanin ima pravo na pravično razmatranje predmeta u razumnom roku, a svako ga tijelo mora poštivati.

PREPORUKE:

128. Vladi RH, da na temelju sveobuhvatne analize problema prezaduženosti u RH donese plan kojim će definirati provođenje diferenciranih i usmjerenih mjera za olakšavanje položaja prezaduženih građana, stvaranje njihove materijalne sigurnosti te osnaživanje za odgovorno preuzimanje obveza i razvijanje kulture plaćanja;
129. Ministarstvu pravosuđa, da izradi prijedlog novog Ovršnog zakona i drugih propisa koji se primjenjuju u provedbi ovrhe, kojima će se usvojiti pravedan, jednostavan, jeftin, sustavno održiv i učinkovit model ovrhe i kojim će biti zaštićena procesna ravnoteža stranaka te dostojanstvo ovršenika;
130. Ministarstvu pravosuđa, da na temelju analize učinaka Zakona o stečaju potrošača, predloži njegove izmjene i dopune, regulira pravne praznine, pojednostavi i ubrza postupak kod najugroženijih kategorija potrošača te im pruži djelotvorniju zaštitu dostojanstva;
131. Ministarstvu znanosti i obrazovanja, da u sustav odgoja i obrazovanja na svim razinama uključi program financijske i pravne pismenosti;
132. Ministarstvu financija, da analizira svrhovitost i razmjernost naknada FINA-e te da izmijeni Pravilnik o vrstama i visini naknada za obavljanje poslova propisanih Zakonom o provedbi ovrhe na novčanim sredstvima, kojim će propisati samo nužne naknade u nužnim i razmjernim iznosima;
133. Ministarstvu financija, da reorganizacijom poslova i popunjavanjem slobodnih radnih mjesta omogući pravovremeno obavljanje poslova u drugostupanjskom upravnom postupku;
134. Ministarstvu financija, da postupak izrade nacrt prijedloga propisa provodi u skladu sa Zakonom o procjeni učinaka propisa i Kodeksom savjetovanja sa zainteresiranom javnošću;

3.17. BRANITELJI

„...dijete sam poginulog hrv. branitelja... javila sam se na natječaj za posao u općini misleći da imam pravo prednosti pri zapošljavanju, ali načelnik općine mi je naglasio da branitelji niti nemaju prednost, a na to su se pozvali u rješenju u kojem piše da nisam prošla... u rješenju ne piše pravo žalbe, upute o pravnom lijeku... posao mi treba, i ja i suprug smo nezaposleni i imamo dvije kćerke...“

139

Broj zaprimljenih pritužbi hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji gotovo je istovjetan kao i 2016., što ukazuje kako veliki broj njih još uvijek nije uopće ili na odgovarajući način riješio svoj status.

Godinu je obilježilo donošenje novog Zakona o pravima hrvatskih branitelja iz domovinskog rata i članova njihovih obitelji. Prethodnih godina, pučka pravobraniteljica je preporukama Ministarstvu hrvatskih branitelja ukazivala na nužnost donošenja sveobuhvatnog propisa, s obzirom da su njihova prava bila uređena s desetak zakona i podzakonskih akata, što je za posljedicu, osim nesnalaženja samih branitelja, često imalo i neažurnost državnih institucija u odlučivanju o njihovim pravima i

obavezama. Pored toga, propisi su često donošeni po hitnom postupku, bez kvalitetne javne rasprave i dostatne uključenosti branitelja, što je izazvalo nepovjerenje i sumnju da su izmjene usmjerene na ukidanje, a ne na unapređenje prava. Kako se novi Zakon primjenjuje tek od 2018., a pojedini njegovi dijelovi i kasnije, ostaje tek za vidjeti u kojoj će mjeri ispuniti očekivanja i riješiti višegodišnje nagomilane probleme.

Uvažavajući činjenicu da su se njime nastojala iznaći sveobuhvatna i dugoročno održiva rješenja, podržali smo njegovo donošenje te posebno naglasili da se pri izradi s osobitom pozornošću razmotre svi prijedlozi zainteresirane javnosti, kako bi se doista, u odnosu na sve branitelje, konačno riješili izazovi nastali u vremenu tijekom i nakon Domovinskog rata, na koje smo prethodno upozoravali. Gotove sve naše preporuke iz Izvješća za 2016. su uvažene i uvrštene u Zakon.

Međutim, ZPHB-om nisu riješena sva otvorena pitanja, posebno što se tiče maloljetnih branitelja. Potrebno je uložiti dodatne napore kako bi se pronašao primjeren model priznanja zasluga i doprinosa u Domovinskom ratu, onih branitelja koji su u trenutku dragovoljnog stupanja u Oružane

Prema procjenama udruga, maloljetnih branitelja bilo je više od 3.000. Osim nepriznavanjem zasluga i doprinosa, šteta im je učinjena već nakon rata, izostankom adekvatne psihosocijalne podrške, kako bi se uspješnije vratili u društvo i svakodnevni život. Njihov doprinos mogao bi se priznati navođenjem u Zakonu kao posebne kategorije branitelja, odnosno dragovoljca sukladno ostalim potrebnim uvjetima.

snage RH bili maloljetni. Jedan od modela je svakako i njihovo navođenje u Zakonu kao posebne kategorije branitelja, odnosno dragovoljca sukladno ostalim potrebnim uvjetima, neovisno bi li to za posljedicu imalo i priznavanje određenih materijalnih i/ili drugih prava. Prema procjenama udruga, maloljetnih branitelja bilo je više od 3.000. Osim nepriznavanjem zasluga

i doprinosa, šteta im je učinjena već nakon rata, izostankom adekvatne psihosocijalne podrške, kako bi se uspješnije vratili u društvo i svakodnevni život.

Pritužbe pučkoj pravobraniteljici su se tijekom 2017., kao i prethodnih godina, najviše odnosile na (ne)priznavanje statusa hrvatskog branitelja iz Domovinskog rata, teško socijalno stanje branitelja i članova njihovih obitelji, nepriznavanje određenog razdoblja provedenog u Domovinskom ratu, probleme pri stambenom zbrinjavanju, dužinu trajanja postupka o utvrđivanju materijalnih i drugih prava, probleme pri ostvarivanju prava na mirovinu i nemogućnost ostvarivanja prava prednosti pri zapošljavanju. Gotovo u svakoj pritužbi, osim primarnog problema, branitelji navode da bi društvo trebalo više pozornosti posveti zaštiti vrijednosti Domovinskog rata i dostojanstva njegovih sudionika, što ne iznenađuje, s obzirom da se u javnom prostoru, nažalost, često stvara predodžba kako su branitelji uteg i problem društva.

Najveći problem i nadalje je prestanak priznavanja statusa hrvatskog branitelja i nepriznavanje određenog razdoblja provedenog u Domovinskom ratu, za što, osim proteka roka, branitelji krive nedostatke u službenim evidencijama. Iako je ZPHB-om omogućeno podnošenje zahtjeva za ostvarivanje statusa, problem bi ponovo mogao biti u nepotpunim i netočnim evidencijama. Naime, prema informacijama UDU, podatke o vojnom putu od HV-a jako je teško dobiti, a postupak ponekad

traje i nekoliko godina. Upravo radi toga, ZPHB-om bilo je potrebno odrediti konkretne rokove u kojima su MORH i MUP dužni dostaviti podatke za popunjavanje evidencija MHB-u, što nije učinjeno.

Pravo prednosti pri zapošljavanju je na temelju ZPHBIDR-a jako teško ostvariti, jer se ne primjenjuje dosljedno, a ovlaštenici prava, kao ni poslodavci, nisu dovoljno educirani o svojim pravima i obavezama. Da bi ostvarila pravo prednosti pri zapošljavanju, osoba koja ispunjava uvjete dužna je uz prijavu priložiti zakonom preciziranu dokumentaciju. Međutim, često se u uvjetima natječaja uopće ne navede pravo prednosti, kao ni da potvrda kojom se dokazuje status ne smije biti starija od šest mjeseci. Radi toga ne znaju da se mogu pozvati na ovo pravo, a ponekad su odbijeni jer dostave starije potvrde. Učestalim neobavještavanjem o izboru druge osobe, onemogućava im se korištenje ionako neučinkovite pravne zaštite. Upravna inspekcija i inspekcija rada nisu dovoljno ažurne, što je posebno izraženo kod natječaja za zasnivanje radnog odnosa na određeno vrijeme. Dok se inspekcijским nadzorom pravomoćno utvrdi da je nekoj osobi povrijeđeno pravo prednosti pri zapošljavanju kao hrvatskom branitelju, obično prođe vrijeme za koje je natječaj bio raspisan, a za ovakve situacije nisu predviđene mjere za otklanjanje štetnih posljedica, primjerice naknade štete, prava iz mirovinskog osiguranja i slično. Tada braniteljima ostaje samo da naknadu prouzročene štete potražuju u parničnom postupku, za što nemaju znanja ni novčanih sredstava.

Osim toga, za tvrtke u većinskom vlasništvu RH i JLP(R)S još uvijek ne postoji opća, zakonom propisana obveza raspisivanja natječaja ili oglasa za popunu radnih mjesta, čime im se omogućava izbjegavanje raspisivanja natječaja. Niti odredbe ZPHB neće u potpunosti riješiti ovaj problem, jer se njime propisuje da su javne službe i ustanove kojima je osnivač RH, općina, grad, županija, izvanproračunski i proračunski fondovi, pravne osobe u vlasništvu RH i JLP(R)S te pravne osobe s javnim ovlastima, pri zapošljavanju temeljem javnog natječaja, oglasa ili u postupku zapošljavanja provedenom na drugi način, obvezne dati prednost pod jednakim uvjetima nezaposlenim ovlaštenicima ovog prava. Upravo se sintagmom „u postupku zapošljavanja provedenom na drugi način“ otvara mogućnost izigravanja prava prednosti.

Propisi i odluke kojima se pogoduje ranjivim društvenim skupinama dopušteni su i nužni, jer se time nastoji poboljšati njihov položaj u društvu te ih je potrebno informirati o pravima koja im pripadaju i načinima na koje ih mogu ostvarivati. Zakonom ustanovljena prava ne mogu biti iluzorna, odnosno ovlašteniku mora biti razumno i objektivno moguće njihovo ostvarenje. U protivnom, ostaje se na razini proklamiranog prava, bez stvarne mogućnosti njegovog ostvarenja u praksi.

Nadalje, tijekom 2017. MHB je isplatilo više od pet milijuna kuna jednokratnih novčanih pomoći za 3.604 korisnika te nešto više od 2 milijuna kuna izvanrednih jednokratnih pomoći za 951 korisnika. Ovakvi podatci uistinu su zabrinjavajući, jer nedvojbeno pokazuju da se veliki broj branitelja i članova njihovih obitelji nalazi u izrazito teškoj ekonomskoj i socijalnoj situaciji te da se svakodnevno suočavaju s ozbiljnim problemima u zadovoljavanju osnovnih životnih potreba. Upravo radi ovakvih trendova, ZPHB-om je jednokratnu novčanu pomoć zbog nemogućnosti podmirenja osnovnih

Veliki broj branitelja i članova njihovih obitelji nalazi se u izrazito teškoj ekonomskoj i socijalnoj situaciji pa je ZPHB-om jednokratnu novčanu pomoć zbog nemogućnosti podmirenja osnovnih životnih potreba trebalo omogućiti svima koji su sudjelovali u borbenom sektoru.

životnih potreba trebalo omogućiti svim braniteljima koji su sudjelovali u borbenom sektoru, bez obzira na broj provedenih dana. Osim toga, i nadalje su prisutni problemi stambenog zbrinjavanja branitelja, o čemu pišemo u poglavlju o stanovanju.

Tijekom 2017. kroz Nacionalni program psihosocijalne i zdravstvene pomoći sudionicima i stradalnicima Domovinskog rata, Drugog svjetskog rata te povratnicima iz mirovnih misija, Centri za psihosocijalnu pomoć pružili su 61.668 intervencija za 52.018 korisnika, a na zahtjev MHB izašli su na 2.151 mobilnu intervenciju. Potrebe branitelja za programima psihosocijalne podrške nadilaze kapacitete, osobito ako se uzme u obzir da su mehanizmi brige i skrbi, umjesto na sveobuhvatnom rehabilitacijskom sustavu, uglavnom utemeljeni na mirovinskim i socijalnim programima.

MHB i MZ nastavili su provedbu preventivnih sistemskih pregleda na području cijele RH, radi što ranijeg otkrivanja onkoloških, kardiovaskularnih i drugih kroničnih bolesti. U sklopu ove mjere tijekom 2017. u 29 općih i županijskih bolnica te kliničkih centara pregledano je 16.626 hrvatska branitelja.

PREPORUKE:

135. Vladi RH, da osmisli rješenja kojim bi javne službe i ustanove kojima su osnivači RH ili JLP(R)S, izvanproračunski i proračunski fondovi, pravne osobe u vlasništvu RH i JLP(R)S te pravne osobe s javnim ovlastima, imale obvezu raspisivanja natječaja ili oglasa za radnih mjesta;
136. Ministarstvu obrane i Ministarstvu unutarnjih poslova, da pravilnikom odrede rokove u kojima su Ministarstvu hrvatskih branitelja dužni dostaviti podatke za evidenciju hrvatskih branitelja;
137. Upravnoj inspekciji i inspekciji rada, da provode učinkovit nadzor u postupcima utvrđivanja povrede prava prednosti pri zapošljavanju hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata;

3.18. CIVILNE ŽRTVE RATA

142

“...tražimo odgovore za nestalog brata... ..nestao je 1991. godine, davale smo krv, fotografije, imena, ali nitko nam se nikada nije obratio... imamo li pravo tražiti saučesće, zastavu za dani život i priznanje... mogu li naše institucije išta poduzeti da znamo gdje je izmasakriran... da li se neriješeni slučajevi moraju rješavati osobno... već sam ionako izgubila život i ništa me ne sprečava da sama poduzmem osvetu.”

U odnosu na 2016. nije ostvaren gotovo nikakav pomak u rješavanju problema civilnih žrtava rata, jer ih i dalje tek manji dio ima riješen status i pripadajuća prava. Nema službenih podataka o broju civilnih žrtava rata u RH, a prema podacima OCD-a procjenjuje se da ih je između 4.000 i 8.000.

Zakon o zaštiti vojnih i civilnih invalida rata do sada je mijenjan 14 puta, no nije obuhvatio sve kategorije ratnih stradalnika niti zadovoljio njihove potrebe i očekivanja, a izmjene i dopune uglavnom su imale za posljedicu smanjivanje njihovih prava. Njime se uređuje posebna zaštita ratnih i

mirnodopskih vojnih invalida, civilnih invalida rata, sudionika rata i članova njihovih obitelji, dok se kategorija civilnih žrtava rata niti ne spominje, zbog čega su stradalnici, koji unutar postojećeg zakonskog okvira pokušavaju ostvariti svoja prava, u pravilu izloženi poteškoćama, a vrlo često su suočeni i s velikim novčanim izdacima te dugotrajnim postupcima.

Osim toga, žrtve i nadalje nemaju odgovarajuću institucionalnu, psihosocijalnu i drugu potporu, iako MHB provodi Nacionalni program psihosocijalne i zdravstvene pomoći sudionicima i stradalnicima iz Domovinskog rata, Drugog svjetskog rata i mirovnih misija. Okosnicu ovog programa predstavlja 21 županijski Centar za psihosocijalnu pomoć, dok se njegov zdravstveni dio provodi u Regionalnim centrima za psihotraumu i Nacionalnom centru za psihotraumu. Zaposlenici centara i vanjski stručnjaci tijekom 2017. sudjelovali su na edukacijama o sustavu podrške radi upućivanja žrtava na dodatne oblike pomoći. Međutim, uzmemo li u obzir ukupan broj intervencija, jasno je da postojeći kapaciteti nisu dovoljni kako bi zadovoljili potrebe svih ciljanih skupina, o čemu pišemo i u poglavlju o pravima hrvatskih branitelja.

Nažalost, MHB nije postupilo po preporuci pučke pravobraniteljica iz Izvješća za 2016. o potrebi izrade Zakona o pravima civilnih žrtava rata i njegovog upućivanja u javnu raspravu. Ipak, prema podacima MHB, ministar je u rujnu 2017. donio Odluku o osnivanju Radne skupine za analizu sadašnjeg stanja i izradu Nacrta prijedloga Zakona o pravima vojnih i civilnih stradalnika rata te članova njihovih obitelji, uz napomenu da će opseg proširenja prava i trenutak upućivanja prijedloga Zakona u daljnji postupak ovisiti o osiguranju financijskih sredstava u Državnom proračunu. Međutim, to ne smije biti opravdanje za nedonošenje jedinstvenog zakona koji bi objedinio sva prava civilnih stradalnika rata, s obzirom da je od završetka Domovinskog rata prošlo više od 20 godina, pri čemu nositelji javnih politika očito zaboravljaju da osobe koje su proživjele nasilje imaju pravo na pravdu, podršku i poštovanje društva, na pravičnu i adekvatnu kompenzaciju za pretrpljene strahote, psihološku, medicinsku, pravnu i druge vrste pomoći.

Nedostatak financijskih sredstava ne smije biti razlog nedonošenja jedinstvenog zakona koji bi objedinio prava civilnih stradalnika rata, s obzirom da je od završetka Domovinskog rata prošlo više od 20 godina, a osobe koje su proživjele nasilje imaju pravo na pravdu, podršku i poštovanje društva.

Pri donošenju Zakona o pravima civilnih žrtava rata MHB bi se trebalo koristiti principima pri donošenju ZPHBIDR, te u izradu prijedloga uključiti same stradalnike, ali i sve druge dionike, kako bi zakon bio rezultat konsenzusa, uključenosti i suradnje, žrtvama omogućio pravovremeno i detaljno informiranje o pravima i načinima njihova ostvarenja, te osigurao uključivanje u zajednicu i poboljšao kvalitetu života. Nužno je i jasno definirati pojam civilne žrtve rata, neovisno hoće li dodjeljivanje ovakvog statusa za posljedicu imati i priznavanje određenih materijalnih i/ili drugih prava. U skladu s Rezolucijom Opće skupštine UN-a 60/147, civilnim žrtvama se smatraju osobe koje su, pojedinačno ili unutar skupine, pretrpjele štetu koja uključuje fizičku ili mentalnu povredu, emotivnu patnju, materijalni gubitak ili ozbiljnu povredu njihovih temeljnih prava putem akata ili propusta koji predstavljaju teška kršenja međunarodnog prava. Osim toga, rješavanje pitanja civilnih žrtava rata treba biti u skladu s Temeljnim načelima i smjernicama o pravu na pravni lijek i reparaciju za žrtve

teških kršenja međunarodnih ljudskih prava i ozbiljnih povreda međunarodnog humanitarnog prava UN te Rezolucijom Opće skupštine UN-a, koja se odnosi na kompenzaciju, restituciju, rehabilitaciju, rješavanje sudbine nestalih, simboličke reparacije i garanciju neponavljanja zločina.

Pitanje sudbine nestalih i nasilno odvedenih osoba u Domovinskom ratu i dalje je najsloženije otvoreno pitanje posljedica rata u Hrvatskoj. U 2017. su ekshumirani posmrtni ostaci 53 osobe, a

Pitanje sudbine nestalih i nasilno odvedenih osoba u Domovinskom ratu i dalje je najsloženije otvoreno pitanje posljedica rata u Hrvatskoj. Prema službenim evidencijama 31. prosinca 2017., još se 1.526 osoba vode kao nestale tijekom Domovinskog rata, a uz to je aktualno i 419 zahtjeva za traženje posmrtnih ostataka poginulih, za koje nije poznato mjesto ukopa.

završno su identificirani posmrtni ostaci njih 28. Prema službenim evidencijama 31. prosinca 2017., 1.526 osoba se još vode kao nestale tijekom Domovinskog rata, a uz to je aktualno i 419 zahtjeva za traženje posmrtnih ostataka poginulih, za koje nije poznato mjesto ukopa. S obzirom na to, nužno je pojačati napore za konačnim

rješavanjem svih ovih slučajeva. Osim ekshumacija posmrtnih ostataka osoba iz Domovinskog rata, tijekom 2017. su ekshumirani i posmrtni ostaci 212 žrtava Drugog svjetskog rata.

Glavni državni odvjetnik RH, Glavni tužitelj BiH, Tužilac za ratne zločine Republike Srbije te rezidentni koordinator UN-a u BiH su još 2015. potpisali Smjernice za unapređenje regionalne suradnje za procesuiranje ratnih zločina i traganje za nestalim osobama. Polazeći od navedenih Smjernica, koje u osnovi podrazumijevaju pružanje pomoći tužiteljima u radu na aktualnim predmetima, razmjenu iskustava, podataka za podršku svjedocima, kao i razmjenu informacija korisnih za traganje nestalih osoba, pod okriljem UNDP-a osmišljen je i realiziran projekt s ciljem dodatnog unapređenja regionalne suradnje između tužiteljskih ureda i komisija koje se bave traganjem za nestalim osobama za vrijeme Domovinskog rata. Međutim, unatoč svim naporima i inicijativama, za sada nema većeg napretka u procesuiranju ratnih zločina i unapređenju potrage za nestalim osobama pa je nužno da institucije poduzmu mjere kako bi se osigurao neselektivan progon svih počinitelja zločina.

Žrtve koje su u parničnim postupcima podnijele zahtjev za naknadu nematerijalne štete zbog smrti bliske osobe nisu ju ostvarile te plaćaju visoke troškove zbog izgubljenih parnica, uglavnom jer su

Problem obeštećenja i obnove uništene imovine hrvatskih građana srpske nacionalnosti na područjima koja su bila pod kontrolom hrvatske vlasti i na kojima nije bilo ratnih sukoba, nastao 1996. brisanjem članka 180. ZOO-a, još uvijek nije riješen.

njihovi tužbeni zahtjevi odbijani zbog zastare ili drugih procesnih razloga, s obzirom da nisu bili potkrijepljeni pravomoćnim osuđujućim presudama za počinjenje ratnog zločina ili drugog kaznenog djela, a činjenica da je kazneni progon protiv počinitelja godinama u predistražnoj fazi nije bila uzeta u obzir. Imajući to u vidu, Vlada RH bi trebala analizirati postojeće

propise i iznaći mogućnost otpisa potraživanja s osnova dosuđenih parničnih troškova, kako je to i predvidjela Operativnim programom za nacionalne manjine za razdoblje 2017.-2020.

Problem obeštećenja i obnove uništene imovine hrvatskih građana srpske nacionalnosti na područjima koja su bila pod kontrolom hrvatske vlasti i na kojima nije bilo ratnih sukoba, nastao 1996.

brisanjem članka 180. ZOO-a, još uvijek nije riješen. Službenih podataka nema, ali prema procjenama OCD-a, u miniranjima i podmetnutim požarima oštećeno je ili potpuno uništeno između 6.000 i 8.000 objekata u vlasništvu Srba. Prema Zakonu o odgovornosti za štetu nastalu uslijed terorističkih akata i javnih demonstracija, odšteta se može dobiti samo za pretrpljenu neimovinsku štetu, zbog gubitka života ili tjelesnog oštećenja i oštećenja zdravlja, ali ne i za uništenu imovinu. Za srušene kuće i ostale nekretnine, upućuje se na Zakon o obnovi, međutim, njime se regulira samo obnova objekata ako je korisnik prava obnove koristio uništeni objekt do početka rata, i to prema točno određenoj neto površini, što je često višestruko manje od stvarne tlocrtne površine srušenih kuća. Uz to, podnositeljima zahtjeva za obnovu problem predstavljaju i službeni popisi komisija za procjenu ratne štete, koji često ne odgovaraju stvarnom stupnju oštećenja, kao i nužnost davanja ovjerene izjave, pod kaznenom i materijalnom odgovornošću, da će se podnositelj zahtjeva u obiteljsku kuću ili stan nakon izvršenog popravaka vratiti i u njima prebivati s poimence navedenim članovima obitelji.

Iz pritužbi građana zamjetno je i da postojeća zakonska rješenja o reparaciji i rehabilitaciji nisu sveobuhvatna i dugoročno održiva, zbog čega su žrtve često ponovo viktimizirane i dodatno traumatizirane. Primjerice, Povjerenstvo za žrtve seksualnog nasilja je u nekoliko slučajeva odbilo zahtjeve koji su bili potkrijepljeni pravomoćnim optužnicama za ratni zločin, koje su u činjeničnim opisima sadržavale i navode o seksualnom zlostavljanju, ili pak odgovarajućom medicinskom dokumentacijom iz vremena seksualnog zlostavljanja. Uzmemo li u obzir da je sukladno Zakonu o pravima žrtava seksualnog nasilja za vrijeme oružane agresije u Domovinskom ratu, Povjerenstvo za žrtve seksualnog nasilja MHB u 2017., zaprimilo svega 26 zahtjeva, a od čega je samo 12 riješeno pozitivno, ovakva praksa Povjerenstva je obeshrabrujuća za buduće podnositelje te ne doprinosi njihovoj rehabilitaciji. Naime, briga za one koji su pretrpjeli ili i danas trpe posljedice rata mora biti trajni izazov iz kojeg treba izvući poruke o vrijednosti i nužnosti poštivanja ljudskih prava i u najtežim vremenima.

PREPORUKE:

138. Ministarstvu hrvatskih branitelja, da izradi prijedlog Zakona o pravima civilnih žrtava rata te donese Pravilnik o evidenciji civilnih stradalnika iz Domovinskog rata;
139. Ministarstvu hrvatskih branitelja, Ministarstvu pravosuđa i DORH-u, da intenziviraju suradnju s drugim državama i pravosudnim tijelima u rješavanju pitanja nestalih osoba;
140. Ministarstvu pravosuđa, da izradi Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o obnovi, kojima bi se kroz primjeren i brz postupak nadoknadila šteta nastala uslijed terorističkih akata i javnih demonstracija;

3.19. ZDRAVLJE

„Sa 39 god počinjem padati od strašnih epi napada. Rješenje, zatvaranje na psihološku medicinu 3 duga tjedna (kuci djeca od 4 i 6 god). U daljnjem tijeku a nakon epi statusa i kome koju preživljavam jedva, ponovno me nadležni epileptolozi salju psihijatru. Sasvim pukom slucajnoscu, osoba radi koje i sut ove silne godine, se uključila ali radi na susjednom odjelu pa je to sve polutajno, detektira autoimunu hashimoto encefalopatiju. Rijedak slučaj, i kreće u adekvatno liječenje. Nažalost moja jetra nije podnijela lijek koji bi to trajno riješio. Prije 4 dana sam pala i glavu u kuci razbila Opet djeca koha rastu uz to. Svi slijezu ramenima. Komora, nista...Socijalni aspekt...Preseljenje u kucicu od 35 kv, radi lakšeg plaćanja režija, suprug zbog mene dvaput bez posla ostajao...Ne mogu ni terapiju dobiti u kuci jer je to ovdje tesko a meni se ne ceka slijedeci incident i lijeganje u bolnicu. Čuvaju me djeca od 10 i 7.5 god sa tbl i rektiolama po džepovima...MOLIM VAS POMOZITE.“

Zdravstveni sustav RH i način financiranja zdravstvene zaštite utemeljen na načelu solidarnosti i uzajamnosti ni u 2017. nije donio pozitivne pomake u osiguranju kvalitete i dostupnosti zdravstvene zaštite, pa je tako RH još jednom ostala uskraćena za reformu zdravstvenog sustava kojom bi se osigurao veći stupanj zaštite na jedno od temeljnih ljudskih prava – pravo na zdravlje. Problemi u zdravstvu prisutni su godinama, od financiranja samog sustava, njegove organizacije pa do ljudskih resursa, koji dovode do nepoštivanja osnovnih načela zdravstvene zaštite na štetu pacijenata, gdje se opetovano ističe njena nedostupnost u različitim oblicima. Do sličnih zaključaka došao je i posebni izvjestitelj UN-a za pravo na zdravlje nakon svog posjeta u 2016., kada je istaknuo da su u RH nužna sustavna poboljšanja kvalitete i dostupnosti zdravstvene zaštite.

Europski stup socijalnih prava ističe pravo svake osobe na pravovremeni pristup kvalitetnoj preventivnoj i kurativnoj zdravstvenoj skrbi po povoljnim cijenama, dok zdravlje i dobrobit građana predstavljaju jedan od Globalnih ciljeva održivog razvoja UN-a, u smislu osiguranja zdravog života i promoviranja blagostanja za ljude svih životnih dobi.

Novi Zakon o zdravstvenoj zaštiti, predviđen za donošenje u 2017., kao najavljeni alat za izvršenje najvažnijih reformskih prioriteta i mjera Vlade RH u zdravstvenom sustavu, nije donesen. Isto tako nisu doneseni ni zakoni kojima bi se osigurao veći stupanj kvalitete zdravstvene zaštite, sigurnosti podataka u elektroničkom sustavu te zaštite osobnih podataka pacijenata (Zakon o kvaliteti zdravstvene zaštite i socijalne skrbi, Zakon o inspekcijama u zdravstvu i Zakon o informacijama i podacima u zdravstvu). Izvješće EK za RH 2018. navodi kako se najveći udio ukupnih rashoda za zdravstvo, koji su među najnižima u EU, troši u bolnicama, a financijska nedostatnost sustava reflektira se i na smanjenu kvalitetu i pristupačnost zdravstvenim uslugama.

Jedan oblik nedostupnosti prava na zdravstvene usluge su i dalje predugačke liste čekanja. Unatoč poduzetim mjerama kako bi se smanjile, uglavnom u obliku povremenih pilot projekata, umjesto

reformе sustava, od koje se za sada odustalo, učinjeni su relativno mali pomaci te su građani i dalje suočeni s nedostupnošću zdravstvenih usluga, što je u „Pregledu stanja zdravlja i zdravstvene zaštite 2017.“ za RH zaključila i EK. Istovremeno, Pravilnik o osiguranju medicinski prihvatljivog vremena za ostvarivanje mjera zdravstvene zaštite još nije donesen, o čemu smo upozoravali u izvješćima za 2014., 2015. i 2016.

Tako je Ministarstvo zdravstva radi smanjena lista čekanja tijekom 2017. u četiri zagrebačke bolnice, u trajanju od tri mjeseca, provodilo pilot projekt „e-Naručivanje – prioritarno naručivanje pacijenata“, čija je glavna aktivnost bila osiguranje dolaska na prvi pregled liječniku specijalisti unutar tjedan dana, za sve prve specijalističke preglede za prioritete pacijente. Kroz projekt ih je obrađeno 1.284, što u odnosu na cjelokupne liste čekanja i broj narudžbi od preko 230.000 predstavlja zanemariv broj. Obzirom da projekt nije obuhvaćao one čije zdravstveno stanje ne zahtijeva žurnu intervenciju, oni su i dalje imali samo jednu mogućnost – više mjeseci čekati na specijalističke preglede i dijagnostičko-terapijske postupke.

U 2017. je za dijagnostičko-terapijske postupke naručeno 35.742 pacijenata više nego u 2016., a u prosjeku se čeka 13 dana dulje.

HZZO je na zahtjev MZ-a raspisao natječaj i ugovorio dodatno provođenje dijagnostičko-terapijskih postupaka, za koje je utvrđeno značajno produženje čekanja, s pojedinim zdravstvenim ustanovama i privatnim liječnicima. Međutim, ni to nije doprinijelo njihovom smanjenju, s obzirom da je 2017. naručeno 35.742 pacijenata više nego u 2016., a u prosjeku se čeka 13 dana dulje.

Realizacija projekata sufinanciranih iz ESI fondova teče usporeno pa je s krajem 2017. RH tek na početku povlačenja sredstava u području zdravstva. Ciljevi ovih projekata su osiguranje bolje dostupnosti i kvalitete zdravstvene zaštite, naročito na depriviranim i udaljenim područjima RH te na otocima, na primarnoj i bolničkoj razini, ulaganjem u infrastrukturu, medicinsku opremu i ljudske potencijale. Ideje i rješenja za bolji pristup zdravstvenim uslugama građanima RH postoje, međutim, kao i uvijek, potrebno je probiti administrativnu barijeru koja nerijetko koči ostvarenje prava građana svojim sporim djelovanjem.

Ni projekt uspostave Hitne helikopterske medicinske službe, najavljivan još 2014., nije doprinio dostupnosti zdravstvene zaštite u udaljenim i depriviranim područjima i na otocima, obzirom da je realizacija ovog projekta pomaknuta na razdoblje 2021.-2027. U nešto boljem položaju je projekt uspostave Hitne medicinske službe brzim brodovima, kojom bi se povezali otoci s kopnom, gdje je u tijeku izrada natječajne dokumentacije.

147

„Imam problem u vezi pronalaska fizikalnog terapeuta za našu korisnicu u Obiteljskom domu u Dugom Selu koja ima valjanu i, od strane HZZO-a, odobrenu doznaku za fizikalnu terapiju u kući. U HZZO-u u Dugom Selu su mi rekli da je Zagreb upoznat s problematikom i da skoro ni jedan dom na našem području ne može organizirati fizikalnu terapiju u kući jer se ne žele dati koncesije i/ili zaposliti dodatne fizioterapeute.“

Izmjene i dopuna Mreže javne zdravstvene službe bile su prilika za isticanje povećanih potreba za pojedinim zdravstvenim uslugama.

U javnom savjetovanju predlagali smo povećanje broja ugovorenih terapeuta za fizikalnu terapiju u kući bolesnika i izmjenu standarda od 15.000 osiguranika na jednog fizioterapeuta, s obzirom da više ne zadovoljava demografsku i zdravstvenu sliku stanovništva. Međutim, njihov broj je povećan samo za dva, i to samo u jednoj županiji, a utvrđeni standard ostao je isti.

Prema Nacionalnom programu razvoja palijativne skrbi u RH 2017.-2020., donesenom u listopadu 2017., jedan od oblika palijativne skrbi potreban je za 50% do 89% svih umirućih pacijenata, odnosno

Dok godišnje 26.000 do 46.000 pacijenata treba jedan od oblika palijativne skrbi, Mreža predviđa samo 81 palijativnu postelju u stacionarima domova zdravlja i samo jednoj ustanovi za palijativnu skrb, te 352 bolničke postelje.

njih 26.000 do 46.000 godišnje, dok Mreža predviđa samo 81 palijativnu postelju u stacionarima domova zdravlja i samo jednoj ustanovi za palijativnu skrb, te 352 bolničke postelje, pored kojih djeluju još koordinatori i mobilni timovi.

Ovoliki nesrazmjer jasno pokazuje kako palijativni pacijenti nemaju odgovarajuću skrb, ali unatoč tome, uspostava ovog sustava je zanemarena. Zadnjim izmjenama i dopunom Mreže, broj koordinatora za palijativnu skrb na primarnoj razini zdravstvene zaštite je povećan s 47 na 52, sukladno utvrđenom standardu od 100.000 stanovnika na jednog koordinatora, dok je broj mobilnih timova i dalje 47.

Uz koordinatora, važnu ulogu imaju mobilni palijativni timovi, pružajući fizičku, psihosocijalnu i duhovnu skrb 24 sata dnevno, podršku članovima obitelji, zbrinjavajući kompleksne simptome i potrebe pacijenta. Podatci o ugovorenih 14 koordinatora i devet mobilnih palijativnih timova od mogućih 52 odnosno 47, ukazuju na presporo ugovaranje i osnaživanje i ovih palijativnih kapaciteta.

Edukacija članova palijativnih timova dobro je organizirana u različitim zdravstvenim institucijama, ali ona za članove obitelji pacijenata kojima nije dostupna palijativna skrb, ne postoji, nego su prepušteni sebi i moraju se snalaziti u brizi i njezi pacijenta bez ikakve sustavne podrške. Uz ionako tešku životnu situaciju, oni nemaju pravo na bolovanje za njegu odraslog člana obitelji, dok troškovi njege, za koju im je često potrebna i pomoć, rastu. O potrebi reguliranja statusa njegovatelja u Strategiji socijalne skrbi za starije osobe, pišemo i u poglavlju o socijalnoj sigurnosti starijih osoba.

148

Slijedom toga, nužno je ubrzati organizaciju palijativne skrbi kako se sporost sustava ne bi i dalje negativno odražavala na štetu pacijenata i članova njihovih obitelji.

„Uz osnovno osiguranje, svaki mjesec uredno plaćam i dopunsko zdravstveno osiguranje. Od izabrane liječnice u ginekološkoj ambulanti dobila sam „crvenu“ uputnicu za vađenje krvi. Upućena sam na Dom zdravlja u Dubrovniku jer je to jedino mjesto gdje se mogu izvaditi oba hormona i to samo ponedjeljkom. Prilikom predaje uputnice i vađenja krvi rečeno mi je kako sam za troškove slanja krvi u svrhu obrade u Split dužna platiti 50 kn troškova poštarine. Morala sam potpisati da se slažem s cijenom troškova. Pedesetak pacijenata koji su čekali u redu također su plaćali slanje (za Zagreb 100 kn, a za Split 50 kn).“

Građani su se pučkoj pravobraniteljici prituživali i na neosnovane naplate troškova poštarine za pružene usluge laboratorijske dijagnostike u primarnoj zdravstvenoj

zaštiti. Naime, ukoliko osiguranik mora u laboratoriju svog doma zdravlja obaviti pretrage koje taj laboratorij ne obavlja, biološki materijal se dostavlja na analizu u suradni laboratorij u drugom gradu/županiji, dok se troškovi poštarine naplaćuju osiguraniku, umjesto da ih podmiri zdravstvena ustanova koja ga je na pretrage uputila. Štoviše, prilikom uzimanja biološkog materijala, osiguranik mora potpisati izjavu kojom pristaje snositi troškove poštarine, ne znajući da mu se to ne smije naplatiti.

HZZO je proveo ciljanu kontrolu kojom su potvrđeni ovi navodi te je zdravstvenim ustanovama naloženo da spriječe ovakva postupanja, dok građani koji su platili troškove poštarine imaju pravo na povrat plaćenih sredstava od nadležnog regionalnog ureda HZZO-a.

Osim toga, građani su se pučkoj pravobraniteljici prituživali i na zaprimljene prijedloge za ovrhu za navodno nepodmirene račune za zdravstvene preglede u KBC-u Zagreb. MZ i HZZO proveli su nadzore, nakon čega je utvrđeno da KBC Zagreb u postupku naplate zdravstvenih pregleda ne postupa u skladu sa ZOZO i pacijentima ne izdaje račune odmah prilikom pregleda, niti provjerava ima li pacijent dopunsko zdravstveno osiguranje, a utvrđeno je i da se sporni računi uglavnom nisu slali na kućnu adresu, kako je KBC Zagreb tvrdio. Zbog toga je HZZO KBC-u Zagreb uputio opomenu, no ako uzmemo u obzir da su građanima računi od 25 kn tijekom ovršnog postupka višestruko narasli, ova sankcija je beznačajna i ne daje rezultate, što potvrđuju pritužbe građana nakon provedenih nadzora, iz kojih je vidljivo da KBC Zagreb nije promijenio svoj način naplate te da je kontrola izrečenih mjera nakon provedenog nadzora, izostala. Pučka pravobraniteljica je također upozorila na nezakonitost ove prakse, o čemu više pišemo u poglavlju o ovrhama, no KBC Zagreb i dalje tvrdi da su računi i opomene prije pokretanja ovršnih postupaka velikom broju pacijenata slani na kućne adrese. Nakon toga je MZ još jednom od KBC-a Zagreb zatražilo očitovanje, umjesto da naloži postupanje u skladu sa ZOZO.

Kvaliteta povezanosti dionika zdravstvenog sustava s aspekta komunikacije, obavještanja i dostupnosti je u najmanju ruku manjkava, naročito u području prava osiguranika iz obveznog i dopunskog zdravstvenog osiguranja. Premda HZZO navodi da su na njihovoj mrežnoj stranici dostupni svi potrebni kontakti, tijekom 2017. smo zaprimili brojne upite o pravima iz zdravstvenog osiguranja za koja osiguranici nisu znali kome se obratiti. Posebnu kategoriju onih koji nemaju pristup ili se ne snalaze u ponuđenim kontaktima HZZO-a su osobe starije životne dobi, nižeg stupnja obrazovanja te koji nemaju pristup internetu. Dostupnost podacima o pravima iz zdravstvenog osiguranja i otvorenost HZZO-a prema građanima treba biti kvalitetnija, jer sadašnji način informiranja u dobrom dijelu ne udovoljava potrebama krajnjih korisnika.

Vrlo važan aspekt dostupnosti zdravstvene zaštite je i pravo na lijekove, posebno vrlo skupe, koji se ne nalaze na listi lijekova HZZO-a. Ovaj problem većinom pogađa oboljele od teških i rijetkih bolesti, koji se za svoje pravo na lijekove moraju boriti sa sustavom, inertnim i često nespremnim za suočavanje s nedaćama pacijenata. Premda prijedlog za stavljanje lijeka na listu lijekova HZZO-a u pravilu podnosi nositelj odobrenja za stavljanje lijeka u promet, to u slučaju opravdane potrebe mogu učiniti i Povjerenstvo za lijekove HZZO-a i bolnička povjerenstva za lijekove. Međutim, sudeći po brojnosti inicijativa pacijenata koji su odlučili upoznati javnost o svojim problemima i na taj način se boriti za pravo na lijek, ovu mogućnost sustav ne iscrpljuje u korist pacijenata. U takvim slučajevima se

nudi zamjena generičkim, jeftinijim lijekom koji nerijetko nije toliko učinkovit, čime sustav na prvo mjesto stavlja uštede, na štetu ljudskog zdravlja.

Ni bolnički proračuni, s obzirom na svoja ograničena sredstva, ne pružaju građanima jednakost u dostupnosti terapije, a ni Fond za skupe lijekove ne jamči dostupnost terapije za svakog pacijenta, s obzirom da mu budžet nije usklađen s cijenama skupih lijekova i potrebama pacijenata.

MZ je u 2017. pokrenulo inicijativu o otvaranju uplatnog računa za fizičke i pravne osobe, kao jednog od izvora financiranja skupih lijekova koji nisu na listi HZZO-a. No, doživjela je neuspjeh, jer se ono pokušalo graditi na donacijama građana, umjesto uspostavljanjem stabilnog i održivog sustavnog okvira. Ni Nacionalni program za rijetke bolesti ne predviđa posebne izvore financiranja skupih lijekova, što pokazuje kako se prilikom njegove izrade nisu uzeli u obzir svi potencijalni rizici kojima društvo pod utjecajem socio-ekonomskih i genetskih faktora, loših životnih navika, sve većeg zagađenja okoliša i drugih utjecaja, može biti izloženo te rezultirati teško bolesnim organizmom, za kojeg na kraju lijek nije dostupan.

„Završila sam srednju školu za primalje 2004. godine čime sam dobila naziv „primalja“. Sada nas naša komora uporno svrstava pod primalje – asistentice. Problem je u tome što prema Zakonu o primaljstvu te iste asistentice ne bi smjele porađati, a ja to radim 14 godina... i sad odjednom ne smijem, a što je još gore, kad sam slala upit komori o mojim kompetencijama, odgovora od njih nema. Ja Vas molim za pomoć da nam se prvenstveno prizna zatečeno stanje da smo primalje sa svim pravima koje smo imale prije ulaska u EU.“

Za pomoć su nam se obraćali i zdravstveni radnici, prvenstveno medicinske sestre općeg smjera i primalje, koje nailaze na poteškoće prilikom ostvarivanja svojih prava pred strukovnim komorama. Izraženiji problem bio je u priznavanju stečenih prava primalja koje su se obrazovale prije ulaska RH u EU temeljem tadašnje zakonske regulative, te obrazovnog plana i programa za njihovu struku. Pojedine su nakon toga izgubile dio stečenih prava koje su stekle srednjoškolskim obrazovanjem, obzirom da ih je strukovna komora svrstavala pod zanimanje primalja-asistentica, koja prema novom Zakonu o primaljstvu ne može samostalno obavljati određene poslove u okviru svog radnog mjesta. Suprotno tome, MZ smatra da primalje zadržavaju sva stečena prava i da mogu raditi iste poslove koje su i do tada radile u okviru svog radnog mjesta, što je strukovna komora na kraju 2017. uvažila.

MZ je u 2017. provelo jedan upravni nadzor nad radom komore. Kako se zdravstveni radnici često žale na probleme s komorama, od stečenih kvalifikacija do pokušaja naplata članarina umirovljenim zdravstvenim radnicima koji ju nisu obvezni plaćati, upravni nadzori svakako moraju biti češći. Premda MZ navodi kako kontinuirano prati izvršenje predloženih mjera i preporuka iz provedenih nadzora, sadržaj pritužbi pokazuje kako kontrola izvršenja ipak nije uvijek provedena.

Sama kvaliteta zdravstvene zaštite narušena je i odlaskom medicinskih sestara/tehničara i liječnika u inozemstvo, pri čemu je prema podacima Hrvatske liječničke komore u zadnje četiri godine RH napustilo preko 500 liječnika, a još njih 1.300 prikuplja dokumentaciju za odlazak. Oni koji nisu otišli, opterećeni su prekomjernim prekovremenim radom, što se reflektira i na smanjenje kvalitete

zdravstvenih usluga te na pogoršanje međuljudskih odnosa, koji mogu utjecati i na odnos prema pacijentima. Budući da se u idućih nekoliko godina očekuje i odlazak u mirovinu oko 4.000 liječnika, problemi zdravstvenog sustava i zaštite pacijenata se povećavaju.

PREPORUKE:

141. Ministarstvu zdravstva, da donese Pravilnik o osiguranju medicinski prihvatljivog vremena za ostvarivanje mjera zdravstvene zaštite te poduzme druge sustavne mjere radi skraćivanja listi čekanja;
142. Ministarstvu zdravstva, da osigura bolju iskorištenost sredstava iz europskih fondova radi povećanja dostupnosti i kvalitete zdravstvene zaštite;
143. Ministarstvu zdravstva i Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje te Ministarstvu za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, da ubrzaju dinamiku uspostavljanja svih oblika palijativne skrbi te osiguraju adekvatnu i kvalitetnu podršku umirućim pacijentima i članovima njihovih obitelji;
144. Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje, da informiranje građana o pravima iz zdravstvenog osiguranja prilagodi svima, a osobito ranjivim skupinama;
145. Ministarstvu zdravstva, da uloži dodatne napore kako bi se osiguralo sustavno rješenje financiranja skupih lijekova;
146. Ministarstvu zdravstva i Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje, da nakon provedbe upravnih i inspeksijskih nadzora osiguraju kontrolu izvršenja izrečenih mjera;

3.20. DISKRIMINACIJA U PODRUČJU ZDRAVLJA

„Liječnik me je u lipnju 2016. poslao na hitnu magnetnu rezonanciju. Dobila sam termin u studenome 2017. Imam tumor na mozgu i nisam mogla čekati pa sam kod privatnika platila 2000 kn i ranije napravila pregled.“

Izvor: 24sata

Kako bi ispunila svoju obvezu poštivanja prava na zdravlje, država je odgovorna za pristup građana javnim zdravstvenim ustanovama bez diskriminacije. Pravičnost i solidarnost zdravstvenog sustava, kao jednog od temeljnih ljudskih prava, predstavlja i polaznu vrijednosnu odrednicu strategije Europskog ureda Svjetske zdravstvene organizacije pod nazivom „Zdravlje 21.“

Sukladno Otawskoj povelji o unaprjeđenju zdravlja, ono se temelji na adekvatnom stanovanju, obrazovanju, miru, kvalitetnoj prehrani, stabilnim prihodima te socijalnoj pravdi i pravednosti u pristupu zdravlju. Budući da ovise o obilježjima socijalne grupe i uvjetima života svakog pojedinca, mogućnosti unaprjeđenja zdravlja su manje, što su pokazatelji navedenih parametara skromniji. Slijedom toga, viši društveni status, koji u pravilu podrazumijeva i višu razinu obrazovanja, rad za veću plaću i na lakšim poslovima, najčešće omogućava i veću dostupnost i višu razinu zdravlja. Čak i u najrazvijenijim zemljama, pripadnici povlaštenih slojeva manje poboljšavaju te žive nekoliko godina

duže od siromašnih, od čega ne odstupa niti RH, gdje je očekivani životni vijek građana sa sveučilišnim obrazovanjem za više od tri godine dulji nego osoba nižih razina obrazovanja.

Prema podacima Europske alijanse javnog zdravstva (dalje: PHA-e) čak 80 milijuna, odnosno 16% građana EU koji žive u siromaštvu ima, uz brojne druge teškoće, i otežan pristup zdravlju, za što su uvelike odgovorne upravo države. Stoga je stvaranje boljih uvjeta življenja za najpotrebitije članove društva, u što je svakako uključeno i smanjivanje nepravičnosti u pristupu zdravlju, jedan od temeljnih ciljeva SZO. Pri unaprjeđivanju zdravstvenog sustava potrebno je voditi računa o stalnim društvenim promjenama i čimbenicima, kao što su i nove, većim dijelom nezarazne bolesti ili utjecaj zdravlja, odnosno bolesti, na ekonomsko blagostanje pojedinca ili društva u cjelini.

Očekivano trajanje života u RH se smanjuje od 2015. i u ovom je trenutku tri godine kraći od prosjeka EU, a zdravi životni vijek je kraći dvije godine.

Kvaliteta zdravstvene zaštite u RH se, prema podacima Analitičke podloge za izvješće o napretku provedbe Sporazuma o partnerstvu između RH i EU, suočava sa sve većim izazovima. Očekivano trajanje života u RH se smanjuje od 2015. i u ovom je trenutku tri godine kraći od prosjeka EU, a zdravi životni vijek je kraći dvije godine. Nadalje, dok podatci

EU ukazuju na sve uspješnije liječenje i produljenje života osoba oboljelih od zloćudnih ili kardiovaskularnih bolesti, kod nas je stopa smrtnosti od zloćudnih bolesti među najvišima u EU. Tome, prema podacima godišnjih izvješća primarne zdravstvene zaštite, doprinosi i kontinuirano dvadesetogodišnje smanjenje broja provedenih sistematskih pregleda, koji su u pravilu prebačeni na privatno zdravstvo te se posebno naplaćuju. Primjerice, unatoč postojanju Programa provođenja preventivnih pregleda koji se, uz određene izmjene provodi od 2004., od 2010. do 2016. u Zagrebu je, u okviru Programa, provedeno svega 668 preventivnih pregleda.

Unatoč velikim troškovima, zdravlje se ne smije promatrati isključivo kao stavka na rashodovnoj strani proračuna za koju treba osigurati sredstva. Zdravstveni sustav trebao bi pratiti konkretne zdravstvene potrebe stanovništva, vodeći računa o maksimalnoj učinkovitosti svake utrošene kune. Obzirom da samo zdravi ljudi mogu raditi, ispunjavati svoje društvene obveze i sudjelovati u stvaranju dohotka, društvenog napretka i boljitka, jedino je takav pristup, dugoročno gledano, isplativ. Stoga je neprihvatljivo da se, neovisno o tome što razvoj bolesti razorno utječe na radnu sposobnost pojedinca i mogućnost samostalnog življenja te unatoč znanstvenim dokazima da pravovremeno

Neprihvatljivo je da, neovisno o tome što razvoj skleroze multiple razorno utječe na radnu sposobnost pojedinca i mogućnost samostalnog življenja te unatoč znanstvenim dokazima da pravovremeno liječenje zaustavlja njenu progresiju, još uvijek se primjenjuje protokol prema kojem ono započinje tek godinu dana nakon dijagnoze.

liječenje skleroze multiple zaustavlja njenu progresiju, još uvijek primjenjuje protokol prema kojem ono započinje tek godinu dana nakon uspostavljene dijagnoze.

Iako se na listu kontinuirano uvode novi lijekovi, prema izvješću CMS-a „Pristup zdravstvenim uslugama u Hrvatskoj“, sustav zdravstvene zaštite ne prati u

dovoljnoj mjeri svjetske trendove liječenja koji se temelje na učinkovitijim lijekovima nove generacije. Na to ukazuje i podatak iz Pregleda stanja zdravlja i zdravstvene zaštite EK, da je RH na osmom mjestu u EU po najvećoj stopi smrtnosti koju je moguće izbjeći medicinskim intervencijama. Obzirom da Pravilnik o mjerilima za stavljanje lijekova na osnovnu i dopunsku listu lijekova ne obvezuje

podnositelja prijedloga na obrazlaganje troškovne učinkovitosti i mogućih koristi koje se upotrebom lijeka mogu ostvariti, već se temelji isključivo na analizi utjecaja na proračun, odluka o stavljanju lijeka na listu ne ovisi o odnosu njegove cijene i učinkovitosti. Ipak, dostupni podatci pokazuju kako troškovi medicinskih i farmaceutskih proizvoda u RH nadilaze prosječnu razinu potrošnje u EU.

Financiranje boljih, učinkovitijih lijekova, kao i pravovremena dostupnost zdravstvene zaštite u medicinski optimalnom roku mogući su, u pravilu, samo izvan okvira obveznog i/ili dopunskog zdravstvenog osiguranja, odnosno uz izravna plaćanja pacijenata privatnim liječnicima koja, prema podacima iz spomenutog izvješća CMS-a, pokrivaju 17% svih troškova zdravstva u RH. Povećana potreba za izravnim plaćanjima u zdravstvu ugrožava pristupačnost sustava najpotrebitijim grupama kao što su siromašni, nezaposleni, teško bolesni sa smanjenim prihodima i stari (koji najčešće zadovoljavaju i kriterij siromaštva i bolesti), što izravno dovodi do nejednakosti između stanovništva, ovisno o dohotku.

Dugačke liste čekanja rezultat su i slabe opremljenosti zdravstvenih ustanova dijagnostičkim uređajima. Primjerice, 10 do 15 uređaja za magnetsku rezonancu na milijun stanovnika pacijente usmjerava privatnicima i, smještajući RH ponovo na začelje EU, uslugu čini dostupnom platežno sposobnim pacijentima u većim gradovima. Osim što otegotno utječe na najosjetljivije skupine građana, predugo čekanje na liječničke preglede, pretrage i rehabilitaciju, rezultira i češćim dugotrajnim bolovanjima, što generira i dodatne troškove.

Definiranje kliničkih smjernica/protokola za standardizirano i ujednačeno liječenje pojedinog zdravstvenog stanja također mogu utjecati na veću dostupnost liječničkih usluga, uz manje troškove. Iako se svakome jamči pravo na zdravstvenu zaštitu u skladu sa zakonom, bez njih se kvaliteta usluge razlikuje od ustanove do ustanove, a ponekad čak i unutar iste.

Zbog zadiranja u privatnost i zaštitu osobnih podataka pacijenata, koji dovode i do moguće diskriminacije temeljem zdravstvenog stanja, zaprimili smo pritužbu pacijentice oboljele od hepatitisa B, koja je u bolnicu primljena zbog sasvim drugog zdravstvenog problema. Međutim, na javno izloženoj temperaturnoj listi svima je bila vidljiva i njena dijagnoza hepatitisa B, pa smatra da je to utjecalo na kvalitetu zdravstvene zaštite te na odnos bolničkog osoblja prema njoj. Iako smo o ovome zatražili očitovanja nadležnih tijela u svibnju 2017., ono nam još nije dostavljeno.

Jednakost svih dionika, kako pacijenata, tako i zdravstvenih djelatnika, bitan su preduvjet stabilnosti sustava javnog zdravstva. Mogućnost ispreplitanja privatnog i javnog zdravstva dovodi do raslojavanja i nejednakosti pacijenata te oslabljuje javno zdravstvo i u njemu angažirane zdravstvene radnike. Već smo upozoravali na neprihvatljivu praksu dvojnog rada liječnika, što se može promatrati i s aspekta sukoba interesa i moguće korupcije. Dodatno, iako je neprihvatljiv takav angažman, ukoliko nije omogućen svima pod jednakim uvjetima, dovodi i do različitog radno-pravnog, društvenog i imovnog statusa između liječnika istog ranga unutar iste zdravstvene ustanove.

Praksa dvojnog rada liječnika je neprihvatljiva i može se promatrati i s aspekta sukoba interesa i moguće korupcije, a može dovesti i do različitog radno-pravnog, društvenog i imovnog statusa između liječnika istog ranga, unutar iste zdravstvene ustanove.

Nadalje, u organizaciji sustava postoje, uz liječnike „privatnike“ (koji izravno naplaćuju svoje usluge po tržišnoj cijeni i ostvaruju profit, ali sami snose troškove svog poslovanja) i liječnike zaposlenike sustava javnog zdravstva (kojima sustav osigurava sredstva i mjesto rada, a za svoj rad dobivaju plaću), i ugovorni zdravstveni radnici, koji u načelu rade za potrebe sustava javnog zdravstva, koji im osigurava pacijente i novac za pružene usluge. Međutim, oni imaju određenu mogućnost kreiranja vlastitih pravila rada što, uz pravo na jeftiniji najam prostora i opreme te niže troškove tzv. hladnog pogona, može dovesti i do neujednačenosti zdravstvene usluge u okviru javnog zdravstva.

Odnos između zaposlenika i poslodavca također utječe na zdravlje. Fleksibilizacija radnog zakonodavstva, nesigurni oblici rada, loši i nefleksibilni poslovi, snižavanje standarda zaštite na radu, dugotrajni prekovremeni rad, loši uvjeti rada, a nerijetko i nepoštivanje zakonskih odredbi o slobodnim danima, iako kratkoročno i donose korist poslodavcu, ubrzano „troše“ radnike i negativno utječu na njihovo zdravlje, dovode do razvoja kroničnih bolesti, ranijeg umirovljenja i povećanja troškova (u pravilu dugotrajnog) liječenja. Unatoč tome, i dalje svjedočimo zahtjevima za dodatno slabljenje pozicije radnika i izmjenu radnog zakonodavstva u korist interesa poslodavaca, što posebno pogađa radnike najniže razine obrazovanja, koji rade na najtežim poslovima i čija su primanja najniža. Nezaposlenost također ima dalekosežne negativne posljedice na zdravlje. Prema studiji Svjetske banke o ekonomskoj ranjivosti i socijalnom blagostanju, u RH su nezaposlene osobe izložene povećanom riziku od siromaštva, osobito ako je riječ o onima nižeg stupnja obrazovanja, što dugotrajno povećava rizik od nepovoljnih zdravstvenih ishoda. Uz nedostatak stalnih prihoda koji onemogućavaju zdrave stilove života, kod nezaposlenih je uočena i veća podložnost određenim kroničnim bolestima i manja vjerojatnost njihova zalječenja.

Na nejednakost građana u pristupu zdravstvenim uslugama utječe i njihova neravnomjerna geografska raspoređenost. Najveći broj bolnica i zdravstvenih radnika nalazi se u Zagrebu i njemu gravitirajućem području. Prema podatcima iz CMS-ovog Izvješća, udio stanovništva čije zdravstvene potrebe nisu zadovoljene zbog prevelike udaljenosti zdravstvenih ustanova čak je sedam puta veći od prosjeka EU. Liječnici u pravilu ne žele u neatraktivne ambulante u ruralnim krajevima ili na otocima, tako da tamošnje stanovništvo nerijetko ostaje bez adekvatne zdravstvene skrbi, pa je udio prijava nezadovoljenih medicinskih potreba dvostruko veći u ruralnim nego u urbanim krajevima, o čemu više pišemo u poglavlju o nejednakom regionalnom razvoju. Uvažavajući stratešku važnost dostupnosti liječnika, o tome bi trebalo više voditi računa i kod osmišljavanja mjera demografske obnove i očuvanja naseljenosti ruralnih krajeva.

Rad na pritužbama zbog diskriminacije u području zdravlja pokazao je i kako birokratski pristup nadležnih tijela često rezultira uskratom prava iz ZZZ. Primjerice, iako su nepokretnost, teška pokretnost ili terminalna faza bolesti indikacije za zdravstvenu njegu u kući, ona se propisuje vrlo ograničeno, tako da smo imali pritužbu obitelji umiruće, nepokretne pacijentice kojoj je zdravstvena njega u kući odobrena svega dva puta tjedno po pola sata. Prema mišljenju HZZO-a, koji nije analizirao stručno medicinske argumente, njoj je omogućeno ostvarivanje prava iz obveznog zdravstvenog osiguranja, što znači i da nema povrede prava iz sustava zdravstvene zaštite.

Tijekom protekle godine i HZZO je zaprimao pritužbe zbog moguće diskriminacije u ostvarivanju prava iz obveznog zdravstvenog osiguranja s osnove vjere, dobi, rodnog identiteta i spola. Međutim,

iako ZSD propisuje da su državna tijela, tijela JLP(R)S i pravne osobe s javnim ovlastima dužne prijaviti osnovanu sumnju na diskriminaciju pučkom ili posebnim pravobraniteljima, tijekom godine nismo zaprimili informacije o navedenim pritužbama.

Nedostatan broj liječnika neke je od njih ohrabrio za neprofesionalne, pa čak i diskriminatorne postupke prema pacijentima. Tako smo zaprimili pritužbu na liječnika obiteljske medicine koji je odbio primiti kao pacijenticu ovisnicu na metadonskoj terapiji. Iako mu ordinacija nije popunjena on joj je, uz obrazloženje kako je riječ o problematičnoj pacijentici, odbijanjem uskratio zakonsko pravo na izbor liječnika obiteljske medicine. Zbog kršenja ugovorom preuzetih obveza, izrečena mu je opomena, međutim, u trenutku pisanja ovog Izvješća on je i

Zaprimili smo pritužbu na liječnika obiteljske medicine koji je odbio primiti kao pacijenticu ovisnicu na metadonskoj terapiji. Uz obrazloženje kako je riječ o problematičnoj pacijentici, svojim joj je odbijanjem, iako mu ordinacija nije popunjena, uskratio pravo na izbor liječnika obiteljske medicine. I nakon opomene odbijao ju je primiti, tražeći da joj se kao teškoj pacijentici izreknu „određene penalizacijske mjere“.

dalje odbijao primiti pritužiteljicu kao svoju pacijenticu, tražeći i da joj se kao teškoj pacijentici izreknu i „određene penalizacijske mjere“. Posljednji slučaj neprihvatljivog ponašanja liječnika jest i medijski popraćen slučaj ortopeda u KB Dubrava, čiji konačni epilog očekujemo tijekom ove godine.

Iako u sklopu sustava CEZIH, HZZO raspolaže osobnim podacima i onima o radno-pravnom statusu i zanimanju osiguranih osoba, niti ove godine nije nam dostupan podatak o radnom statusu, razini obrazovanja i dobi 567 osiguranih osoba koje su upućene na liječenje u inozemstvo na teret sredstava obveznog zdravstvenog osiguranja.

Udruga za unaprjeđenje mentalnog zdravlja Vrapčić ukazuje i na pojave diskriminacije osoba sa psihičkim poremećajima koje su, zbog svojeg zdravstvenog stanja, žrtve brojnih stereotipa, ponižavanja i omalovažavanja. Negativni stavovi prema njima duboko su ukorijenjeni pa ljudi s mentalnim bolestima često provedu čitav život na marginama društva, napušteni od svojih obitelji i bez dostatne društvene podrške i mogućnosti uključivanja u društvena zbivanja.

Sustav dugotrajne zdravstvene skrbi u nadležnosti je različitih ustanova zdravstvene i socijalne skrbi, a takva rascjepkanost i podjela dovode do manjkavih informacija o dostupnim uslugama, što dovodi do propusta na štetu pacijenata. Poseban problem predstavlja i neadekvatna palijativna skrb, o čemu više pišemo u prethodnom poglavlju.

PREPORUKE:

147. Ministarstvu zdravstva, da u suradnji sa stručnim društvima Hrvatskog liječničkog zbora podrži donošenje, usvajanje i provedbu potrebnih kliničkih smjernica;
148. Ministarstvu zdravstva, da u predstojećoj reformi sustava zdravstvene zaštite dodatno osnaži elemente javnog zdravstva;
149. Ministarstvu zdravstva, da brzo i učinkovito reagira na neprihvatljiva ponašanja liječnika, vodeći računa o standardima struke i zaštiti zakonskih prava i dostojanstva pacijenata;

3.21. OBRAZOVANJE

„...završili smo studij, ispunili sve naše obveze, a sada se osjećamo potpuno izigrani... ne mogu raditi u zanimanju za koje sam se školovala, jer nas sustav ne prepoznaje... kako je uopće moguće da nakon završetka priznatog fakulteta, mi uopće ne postojimo u zdravstvenom sustavu?“

Europski stup socijalnih prava navodi da svaka osoba ima pravo na kvalitetno i uključivo obrazovanje, osposobljavanje i cjeloživotno učenje, a u Izvješću EK "Pregled obrazovanja i osposobljavanja za 2017." ističe se kako je obrazovanje odraslih najslabija karika u hrvatskom obrazovnom sustavu. Posebno je mali, samo 3%, udio odraslih koji sudjeluju u cjeloživotnom obrazovanju, znatno manje od prosjeka EU (10,8%). Zbog toga je EK u okviru europskog semestra 2017. RH izdala preporuku o potrebi poboljšavanja obrazovanja odraslih, osobito starijih, niskokvalificiranih i dugotrajno nezaposlenih radnika, međutim iz Izvješća EK za RH 2018. proizlazi da ova preporuka nije u potpunosti implementirana. Iako je Nacrt prijedloga Zakona o obrazovanju odraslih izrađen sredinom 2016., proces je uslijed promjena unutar MZO zaustavljen te nije bio uvršten u Plan normativnih aktivnosti za 2017., čime je prolongirano i donošenje provedbenih akata.

U RH se već dulje vrijeme provode programi neformalnog obrazovanja, prvenstveno od strane OCD-a, ali nedostaje zakonski okvir priznavanja tih obrazovnih programa i njihove implementacije kroz sustav formalnog obrazovanja, a izuzetno su važni jer pružaju i edukaciju o demokraciji i ljudskim pravima te jačaju kritičku svijest i građanski aktivizam. Donošenjem Zakona o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru, stvorene su pravne pretpostavke za reguliranje cjeloživotnog obrazovanja, međutim još nije donesen Pravilnik o priznavanju i vrednovanju neformalnog i informalnog učenja.

Pučkoj pravobraniteljici obratio se veći broj građana koji su završili studij medicinsko-laboratorijske dijagnostike, ali kojima je uslijed zakonske neusklađenosti, onemogućeno obavljanje pripravničkog staža i polaganje stručnog ispita. Naime, Zakon o djelatnostima u zdravstvu, kao ni ostali zakonski i podzakonski akti, ne prepoznaju razinu obrazovanja magistar medicinsko-laboratorijske dijagnostike, jer su doneseni prije nego je u hrvatski obrazovni sustav uveden ovaj studij, nego navodi isključivo prvostupnike. Stoga magistri medicinsko-laboratorijske dijagnostike u sustavu zdravstva ne mogu

Zakon o djelatnostima u zdravstvu ni ostali zakonski i podzakonski akti ne prepoznaju magistre medicinsko-laboratorijske dijagnostike pa oni u sustavu zdravstva ne mogu raditi sukladno svom obrazovanju, zbog čega se ne mogu stručno osposobljavati ni polagati stručni ispit.

raditi u stečenoj razini obrazovanja, zbog čega se ne mogu stručno osposobljavati ni polagati stručni ispit. Međutim, pravna praznina i zakonska neusklađenost postoji i na razini prvostupnika medicinsko-laboratorijske dijagnostike koji pripravnički staž obavljaju po planu i programu MZ za zdravstveno-laboratorijske tehničare iz

1994., s obzirom da novi plan i program još uvijek nije donesen. Time se prvostupnicima prilikom provedbe pripravničkog staža i polaganja stručnog ispita priznaje samo srednjoškolska razina obrazovanja, čime im se onemogućava korištenje mjera iz aktivne politike zapošljavanja HZZ-a.

Tijekom 2017. zabilježili smo pad broja pritužbi vezanih uz priznavanje inozemnih visokoškolskih kvalifikacija, međutim, građani su se i dalje prituživali na postupak priznavanja dopunskog obrazovanja stečenog u inozemstvu. Konkretno, prilikom provedbe postupka priznavanja inozemne visokoškolske kvalifikacije iz područja psihologije i pedagogije, MZO je priznao inozemnu visokoškolsku kvalifikaciju, ali pritom odbio priznati dopunsko obrazovanje, uz obrazloženje da u RH ne postoji nadležno tijelo za priznavanje dopunskog pedagoškog obrazovanja stečenog u inozemstvu. Nakon preporuke pučke pravobraniteljice, MZO je izmijenilo negativno rješenje te priznalo dopunsku obrazovnu kvalifikaciju iz pedagoško-psihološko-didaktičko-metodičkih kompetencija.

Dugoročan cilj Europske povelje kvalitete za mobilnost, boravak je u drugoj europskoj zemlji za sve mlade u EU. U području visokog obrazovanja, Povelja preporučuje državama članicama da se svakom studentu u visokom obrazovanju omogući da dio studija provede u inozemstvu kroz studijsku razmjenu, program izobrazbe ili radnu praksu. Također, jedan od ciljeva Bolonjskog procesa je da do 2020. 20% svih europskih studenata određeno razdoblje studiranja provede u inozemstvu. Međutim, u hrvatskom sustavu visokog obrazovanja brojne prepreke usporavaju ove ciljeve te onemogućuju studente u korištenju programa Erasmus+, pogotovo u sustavu poreznog tretiranja financijskih potpora. Erasmus+ financijska potpora, neoporeziva je za studenta kao krajnjeg korisnika, ali se istovremeno uplata koju student prima na žiro-račun tretira kao njegov primitak/prihod, čime ulazi u izračun primitaka kojima se utvrđuje može li fizička osoba biti uzdržavani član, odnosno kao porezna olakšica roditelja ili skrbnika. Sukladno Zakonu o porezu na dohodak i Pravilniku o porezu na dohodak, roditelj studenta koji ostvari godišnji primitak iznad 15.000,00 ne može koristiti uvećani osobni odbitak. Prema podacima Agencije za mobilnost i programe EU, ova ograničenja predstavljaju ključni faktor koji utječe na odluku studenata o prijavi na ovaj program. Sveučilišta također bilježe pad interesa te su učestali slučajevi odustanaka izabranih studenata nakon što ih se informira o poreznom tretmanu. Primjerice, Sveučilište u Splitu je 2014. imalo 240 prijavljenih studenata, a 2017. tek 172. Slijedom toga, potrebno je promijeniti postojeći porezni tretman Erasmus+ potpora, tako da se uvrste u prihode koji se ne uzimaju u obzir prilikom utvrđivanja prava na osobni odbitak, neovisno o iznosu isplaćene potpore, kao što je slučaj s, primjerice, socijalnim potporama.

U okviru Strategije obrazovanja, znanosti i tehnologije te kurikularne reforme, u 2017. nije ostvaren značajniji napredak. Problemi u formiranju radnih tijela za posljedicu su imali usporavanje procesa izrade provedbenih dokumenata. U srpnju 2017. Posebno stručno povjerenstvo (PSP) predalo je Vladi RH Akcijski plan koji je sadržavao niz nepravilnosti i sadržajnih odstupanja od ciljeva definiranih Strategijom, zbog čega nije prihvaćen te je vraćen na doradu. Revidirani Akcijski plan PSP je predalo u rujnu, nakon čega je Odlukom Vlade raspušteno, a novo PSP zaduženo za provedbu i koordinaciju strategija i djelovanja na području obrazovanja i znanosti, formirano je tek sredinom prosinca. Sve ove prepreke rezultirale su usporavanjem reforme obrazovanja, radi čega je u Izvješću EK za RH 2017. upućena preporuka o potrebi njenog ubrzanja. Iako je u drugom dijelu 2017. MZO ubrzalo provedbu kurikularne reforme i izradilo kurikularne dokumente za pojedine predmete, provodile su se parcijalno i bez planskog pristupa, zbog čega se u dijelu javnosti stječe dojam o svojevrsnom „favoriziranju“ određenih područja (primjerice, STEM u odnosu na humanistička). U Izvješću EK za RH

2018. naglašava se potreba osiguranja pune provedbe reforme i njezina usklađenost s drugim mjerama iz Strategije pa je njenoj implementaciji potrebno cjelovito pristupiti.

U kontekstu autonomije sveučilišta važno je uzeti u obzir i postojanje javne odgovornosti koja obvezuje na transparentno postupanje sveučilišnih tijela koja moraju djelovati unutar zakonskih okvira, a odluke koje donose moraju biti podložne zakonski definiranom nadzoru.

Tijekom 2017. Sveučilište u Zagrebu podnijelo je ustavnu tužbu radi utvrđivanja ustavnosti odredbi čl. 113. ZZDVO-a koje se odnose na upravni nadzor nad zakonitošću rada i općih akata visokih učilišta te je zatražilo ocjenu ustavnosti čl. 17. Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih

tijela državne uprave, koji se odnosi na obavljanje upravnih poslova ministarstava i provođenje upravnog nadzora nad visokim učilištima. Autonomija sveučilišta propisana je Ustavom i ZZDVO-om, a prema navodima Europskog udruženja sveučilišta, ona moraju ostvarivati autonomiju u svojoj istraživačkoj i predavačkoj ulozi i, u tom smislu, biti izuzeta od uplitanja državnih tijela u njihov rad. Isto načelo je proklamirano Magna Chartom Europskih sveučilišta (Bolonja, 1988.) u kojoj se ističe da je sloboda u istraživanju i podučavanju temeljno načelo sveučilišnog života, stoga države i sveučilišta moraju osigurati poštivanje tog temeljnog zahtjeva. Ustavni sud je u Odluci U-I-902/1999 koja se odnosila na ocjenu ustavnosti Zakona o visokim učilištima, istaknuo da se akademska samouprava sveučilišta ogleda u slobodi znanstvenog, umjetničkog i tehnološkog istraživanja i stvaralaštva, utvrđivanju obrazovnih, znanstvenih, umjetničkih i stručnih programa, izboru nastavnika i čelnika, odlučivanju o kriterijima upisa studenata, utvrđivanju unutarnjeg ustroja, ali da moraju postojati ograničenja autonomije putem nadzora onih o kojima sveučilište ovisi - osnivača, podupiratelja i tijela koja provode stručni nadzor. U kontekstu autonomije sveučilišta važno je uzeti u obzir i postojanje odgovornosti koja obvezuje na transparentno postupanje sveučilišnih tijela. Sveučilišta moraju djelovati unutar zakonskih okvira, a odluke koje donose moraju biti podložne zakonski definiranom nadzoru. Dakle, nesporno je da moraju imati visoki stupanj autonomije, ali se on prvenstveno odnosi na samostalno znanstveno i edukativno djelovanje, dok je u demokratskim društvima nespojivo s načelima vladavine prava, omogućavanje apsolutne autonomije bilo koje institucije te stvaranje svojevrsnog sustava izuzetog od bilo kakve vrste nadzora.

PREPORUKE:

150. Ministarstvu znanosti i obrazovanja, da izradi prijedlog Zakona o obrazovanju odraslih;
151. Ministarstvu znanosti i obrazovanja, da donese Pravilnik o priznavanju i vrednovanju neformalnog i informalnog učenja;
152. Ministarstvu zdravstva, da izradi prijedlog potrebnih izmjena Zakona o djelatnostima u zdravstvu;
153. Ministarstvu financija, da izradi prijedlog potrebnih izmjena Zakona o porezu na dohodak i izradi Pravilnik o porezu na dohodak kako bi se Erasmus+ potpore uvrstile u kategoriju prihoda koji se ne uzimaju u obzir prilikom utvrđivanja prava na osobni odbitak, neovisno o iznosu isplaćene potpore;
154. Vladi RH i Ministarstvu znanosti i obrazovanja, da ubrzaju provedbu obrazovne i kurikularne reforme usklađene sa Strategijom obrazovanja, znanosti i tehnologije;

3.22. DISKRIMINACIJA U PODRUČJU I TEMELJEM OBRAZOVANJA

Gledano s aspekta diskriminacije, obrazovanje može predstavljati i njenu osnovu i područje. Svako razlikovanje, isključivanje, ograničavanje ili davanje prednosti koje je utemeljeno na nekoj ZSD-om utvrđenoj osnovi i koje ugrožava pravo na jednakost u obrazovanju, predstavlja diskriminaciju. S druge strane, razina i vrsta obrazovanja također su česti razlog nejednakog postupanja prema pojedincu u raznim područjima društvenog života. Rano napuštanje školovanja, nedostatne kompetencije, nekonkurentne vještine i izostanak društvene podrške, mogu dovesti i do višestruke diskriminacije u brojnim područjima društvenog života, kao što su rad i zapošljavanje, socijalna sigurnost, zdravstvena zaštita, pristup dobrima i uslugama ili sudjelovanje u kulturnom životu ili stvaralaštvu.

Rano napuštanje školovanja, nedostatne kompetencije, nekonkurentne vještine i izostanak društvene podrške, mogu dovesti i do višestruke diskriminacije u brojnim područjima društvenog života, kao što su rad i zapošljavanje, socijalna sigurnost, zdravstvena zaštita, pristup dobrima i uslugama ili sudjelovanje u kulturnom životu ili stvaralaštvu.

Odluka o vrsti školovanja u RH se donosi relativno rano. Učenici se već sa 14 godina moraju odlučiti za strukovno ili opće obrazovanje, a za strukovno se odlučuje njih 71,1% što je pri vrhu EU, gdje se za ovu vrstu obrazovanja odlučuje 48,9% učenika. No,

zbog niske razine vještina koje stječu, manje od polovine ih se zaposli u području za koje su se školovali, tako da je stopa zaposlenosti osoba sa srednjom strukovnom školom u RH među najnižima u EU.

Ukupan broj studenata u RH je u stalnom porastu, međutim, vrsta upisanog studija ovisna je o vrsti srednje škole, tako da udio gimnazijalaca na sveučilišnim studijima iznosi 65%, dok svega 32% studenata ima završenu strukovnu školu. Na stručnim je studijima situacija obratna, tako da preko 70% studenata ima završenu strukovnu srednju školu. Na žalost, 41% svih studenata s vremenom odustane od studija, što pobuđuje sumnju kako ih dio upisuje studij bez stvarne namjere njegova završetka, između ostaloga i radi nemogućnosti ulaska u tržište rada i eventualnog ostvarivanja studentskih prava.

Prema Nacionalnom izvješću Istraživanja EUROSTUDENT za RH, 66% izvanrednih studenata prethodno je završilo strukovnu školu, a obrazovanje većim dijelom nastavljaju na stručnim studijima. Iako je, prema vlastitoj procjeni, društveni status njihovih obitelji većim dijelom nizak, kao izvanredni studenti nemaju pravo na subvencije školarine, osiguran studentski smještaj i prijevoz. Stoga je, kroz adekvatne i dostupne potpore, potrebno ukloniti financijske prepreke nastavku njihova školovanja.

Postupajući po pritužbama zbog natječaja za zapošljavanje u sustavu visokog obrazovanja u kojima su navedeni posebni uvjeti, koji nisu propisani aktima visokog učilišta, redovito smo ukazivali na probleme i nedosljednosti kod zapošljavanja u sustavu visokog obrazovanja. Propisivanje posebnih uvjeta radnih mjesta općim aktima predstavlja, prema očitovanju MZO, mogućnost, ali ne i obvezu visokih učilišta. Međutim, ukoliko posebni uvjeti izbora u određena zvanja nigdje nisu propisani, natječajem se mogu odrediti samo opći uvjeti propisani ZZDVO-om, uvjetima Nacionalnog vijeća za

znanost, visoko obrazovanje i tehnološki razvoj i Rektorskog zbora. Zbog primjene nepostojećih uvjeta u natječajima za zapošljavanje u sustavu visokog obrazovanja, na jednom smo fakultetu godinama predlagali provedbu upravnog nadzora, no do danas nije proveden. Štoviše, zbog iznimno širokog tumačenja instituta autonomije sveučilišta, od Ustavnog suda je u međuvremenu zatraženo i ukidanje odredbe koja definira upravni nadzor nad sveučilištem i njegovim sastavnicama, o čemu više pišemo u prethodnom poglavlju.

Zbog primjene nepostojećih uvjeta u natječajima za zapošljavanje u sustavu visokog obrazovanja, na jednom smo fakultetu godinama predlagali provedbu upravnog nadzora, no do danas nije proveden. Štoviše, zbog iznimno širokog tumačenja instituta autonomije sveučilišta, od Ustavnog suda je u međuvremenu zatraženo i ukidanje odredbe koja definira upravni nadzor nad sveučilištem i njegovim sastavnicama.

Iako je u RH usklađivanje studijskih programa s bolonjskim principima visokog obrazovanja formalno provedeno, binarni sustav koji je uspostavljen ZZDVO-om još uvijek nije zaživio te je i dalje nejasna distinkcija između akademskog i stručnog obrazovanja. U skladu s usporedivim europskim kvalifikacijskim okvirima, u kojima su stručni i sveučilišni studiji smješteni na istu razinu obrazovanja, ZZDVO ih razlikuje isključivo po

ishodima učenja i vrsti znanja i vještina. Unatoč tome, prema rezultatima ankete o zadovoljstvu studenata studijskim programima i spremnostima za tržište rada, stručni se studiji u praksi percipiraju kao manje kvalitetna imitacija sveučilišnih studija, s nižim kriterijima i manjim akademskim ugledom. Takva percepcija bitno smanjuje izgleda za zapošljavanje, što potvrđuje da čak niti na stručnim radnim mjestima, za čije su obavljanje uvjeti propisani zakonom, stručni studiji nisu dovoljno prepoznati kao prihvatljiva vrsta obrazovanja.

Za razliku od većine zemalja u kojima je zaživio bolonjski proces, diplomanti specijalističkih diplomskih stručnih studija u RH stječu specifični naziv stručnog specijaliste, čime su njihova razina i vrsta obrazovanja, kao i stečena kvalifikacija, neprepoznati na europskom tržištu rada.

Ni prvostupnici, kao visoko obrazovani stručnjaci, nisu dovoljno prepoznati na tržištu rada. Prema mišljenju AZVO, završeni prvostupnici bi razinom kvalifikacije i stečenim kompetencijama trebali biti osposobljeni za čitav niz poslova te pripremljeni za brzo uključivanje u radni proces. Međutim, u praksi se preddiplomski studij doživljava kao međufaza visokog obrazovanja pa ih se većina, za koje u pravilu i nema mjesta na tržištu rada, odlučuje za nastavak obrazovanja na diplomskom studiju. Da bi se to promijenilo, potrebno je dodatno informirati javnost o kompetencijama koje stječu završetkom preddiplomskih studija, u čemu je, kako AZVO ističe, važna podrška i snažna inicijativa sustava obrazovanja i rada.

Iako je rok za donošenje pravilnika o odgovarajućoj vrsti obrazovanja učitelja, nastavnika i stručnih suradnika istekao 2009., o čemu izvještavamo godinama, to još nije učinjeno. Stoga je i dalje neriješeno pitanje zapošljavanja diplomanata Hrvatskih studija Sveučilišta u Zagrebu u osnovnim školama.

Aktivno promicanje mobilnosti studenata također je jedna od ključnih postavki bolonjskog sustava visokog obrazovanja. Međutim, hrvatske specifičnosti, primjerice integrirani studiji koji sprječavaju i unutarnju i međunarodnu mobilnost, dovode hrvatske studente u nejednak položaj na jedinstvenom

obrazovnom prostoru EU te snižavaju konkurentnost hrvatskih sveučilišta. Unatoč tome, i uvažavajući povećani interes visokih učilišta za integracijom prve i druge razine visokog obrazovanja, MZO drži kako integrirano izvođenje studija, iako predstavlja svojevrsno izuzeće od uobičajene prakse, nije u suprotnosti s primjenom bolonjskog sutava.

Program Erasmus+ veliki je čimbenik aktivnog promicanja mobilnosti studenata. Tijekom 30 godina postojanja, omogućio je studiranje, osposobljavanje, poučavanje ili volontiranje u drugoj zemlji za devet milijuna ljudi. Nažalost, čak 10% hrvatskih studenata koji su u njemu sudjelovali, nije moglo valorizirati vrijeme provedeno u inozemstvu, stečeni ECTS bodovi nisu priznati za čak 45% korisnika, dok ih je 4% izjavilo da im se ECTS bodovi ne priznaju, a na integriranim studijima njih čak 11%. To pokazuje kako institucije veliki naglasak stavljaju na vlastiti program, čime se studente zapravo odvraća od europske mobilnosti.

Nažalost, čak 10% hrvatskih studenata koji su sudjelovali u programu Erasmus+, nije moglo valorizirati vrijeme provedeno u inozemstvu, stečeni ECTS bodovi nisu priznati za čak 45% korisnika, dok ih je 4% izjavilo da im se ECTS bodovi ne priznaju, a na integriranim studijima njih čak 11%.

Društveno korisno učenje, blisko trendovima suvremenog obrazovanja koji ističu važnost kritičkog mišljenja i praktičnog iskustva u obrazovanju, također nije zaživjelo u hrvatskom obrazovnom sustavu, a prema Odrednicama interesa studenata za društveno korisno učenje¹¹ velik broj hrvatskih studenata nije niti čuo za takav oblik učenja jer se nastava i dalje temelji na profesorskim predavanjima. Ukoliko ne potiče studente na istraživanje, kreativno razmišljanje, rješavanje problema, kritičko osvrtanje, izražavanje mišljenja, promjenu stavova te povezivanje teorije i prakse, sustav visokog obrazovanja osposobljava manje konkurentne radnike, koji u pravilu nisu osposobljeni za liderske poslove ili vođenje projekata, što utječe i na međunarodnu konkurentnost hrvatskih sveučilišta.

I sam status studenata poslijediplomskih, odnosno doktorskih studija, uzrok je mogućih prijevora. U zaključcima AZVO iz Analize petogodišnjeg ciklusa reakreditacije visokih učilišta 2010.-2015., objavljenog 2017., navodi se kako je na trećoj, doktorskoj razini studiranja, više od 50% redovnih studenata. Suprotno tome, ali i činjenici da radno-pravni status nije uvjet za upis poslijediplomskog studija, MZO, uz argument kako se poslijediplomski studij ne temelji na punoj nastavnoj satnici već se e pohađa uz rad ili drugu aktivnost, sve studente poslijediplomskih studija smatra izvanrednim studentima. Takvo tumačenje stavlja u nejednaki položaj studente poslijediplomskih studija koji nisu u radnom odnosu pa ni po kojoj osnovi ne ostvaruju socijalna prava, primjerice na zdravstveno osiguranje s osnove redovnog studiranja.

Iz perspektive diskriminacije temeljem obrazovanja, moguće je razmotriti i sve veći stupanj digitalizacije brojnih usluga, iako 27,9% osoba u RH ne raspolaže digitalnim vještinama. Time čitav spektar usluga postaje nedostupan niže obrazovanim i osobama slabijeg imovnog stanja. Primjerice, u obrascu HZZ-a „Profesionalni plan traženja posla“ nezaposlene osobe su se morale vlastoručnim potpisom obvezati da će pretraživati radna mjesta na web portalu Burzarada. Iako takav uvjet

¹¹ Koraljka Modić Stanke i Vanje Putarek: „Odrednice interesa studenata za društveno korisno učenje“, Odsjek za psihologiju Filozofskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

predstavlja nedostižan zahtjev za neškolovalane i siromašne nezaposlene osobe koje se ne znaju koristiti računalom i nemaju pristup Internetu, a ponekad niti priključak za električnu energiju, neispunjavanje navedene obveze rezultiralo je brisanjem osobe iz evidencije HZZ-a. Nakon upozorenja o diskriminatornom učinku opisane prakse, sporna obveza je uklonjena iz obrasca.

Na diskriminaciju temeljem obrazovanja ukazuje i problem nejednakih plaća za rad iste vrijednosti, na što su se pritužili zaposlenici više županijskih zavoda za javno zdravstvo, u kojima je rad nezdravstvenih radnika, koji u istom laboratoriju rade na poslovima identičnog opisa, vrednovan nižim koeficijentima složenosti od zdravstvenih radnika. Budući da neopravdane razlike u vrednovanju istovjetnog rada zbog razlike u vrsti obrazovanja, ukoliko nemaju legitimno opravdanje, predstavljaju diskriminaciju temeljem obrazovanja, još tijekom 2014. smo zatražili nadležno postupanje MZ i obrazloženje sporne razlike u plaći, no do danas ga nismo zaprimili.

Nadalje, ponekad je diskriminacija posljedica proizvoljnih i mehaničkih tumačenja propisa. Primjerice, iako Zakon o strancima propisuje kako stranac na stalnom boravku u RH ima, između ostaloga, i pravo na obrazovanje i studentske stipendije, aplikacija za e-upis nije prepoznavala kategoriju stranca na stalnom boravku, pa je pritužiteljica upućena upisati studij kao strana državljanka i uz plaćanje, a iako je aplikacija na vrijeme dorađena, fakulteti nisu dozvolili njen upis izvan kvota za strance. Nakon upozorenja pučke pravobraniteljice, MZO je svim visokim učilištima uputilo naputak da stranci na stalnom boravku imaju pravo na visoko obrazovanje pod istim uvjetima kao i hrvatski državljani, međutim, nedugo nakon toga, MZO je i samo, u drugom slučaju, utvrdilo kako student sa statusom stranca na stalnom boravku nema studentska prava kao hrvatski državljani.

Zaprimili smo i pritužbu zbog neprihvatljivog i diskriminatornog tumačenja Zakona o djelatnosti socijalnog rada od strane Hrvatske komore socijalnih radnika, koja je onemogućavala obavezno učlanjenje u Komoru magistrima socijalnog rada koji nisu i preddiplomski studij završili na socijalnom radu. Iako ZDSR jamči pravo na obavljanje djelatnosti socijalnog rada svim magistrima socijalnog rada, magistrima socijalne politike i sveučilišnim prvostupnicima socijalnog rada, takvim im je tumačenjem, zbog kvalifikacije stečene na preddiplomskom studiju, ipak onemogućeno obavezno učlanjenje u Hrvatsku komoru socijalnih radnika, čime su dovedeni u nepovoljniji položaj u

162

I dalje zaprimamo pritužbe kojima se izražava sumnja da se zloupotrebom stručnih uvjeta mijenja struktura zaposlenih prema političkom ili drugom opredjeljenju. Kako ne postoji kontrola svrhovitosti pravilnika, promjena stručnih ili drugih uvjeta potrebnih za radno mjesto se koristiti i za rješavanje nepoželjnih ili nepodobnih radnika s jedne, i protežiranje podobnih, s druge strane.

usporedivoj situaciji, što predstavlja zadiranje u zakonom zajamčena prava i diskriminaciju temeljem obrazovanja.

Neusklađenost pojedinih sustava također dovodi do diskriminacije temeljem obrazovanja, kao što je slučaj sa studijem medicinsko-laboratorijske dijagnostike koji je na Medicinskom fakultetu u Osijeku odobren i pokrenut još u akademskoj

2013./2014. Međutim, magistri medicinsko-laboratorijske dijagnostike nisu navedeni u Zakonu o djelatnostima u zdravstvu, što predstavlja prepreku za stručno usavršavanje i dobivanje licence za rad, o čemu više pišemo u prethodnom poglavlju. Slično je i s magistrima sestrinstva jer, kako se navodi i u pritužbi, u sustavu HZZ-a ne postoji zvanje magistra sestrinstva, pa su u evidenciju nezaposlenih

upisani kao viši medicinski tehničari/sestre, što je netočno, te im stvara teškoće u zapošljavanju ili uključivanju u mjere poticanja zapošljavanja.

Pučka pravobraniteljica je prijašnjih godina upozoravala na mogući manipulativni karakter izmjena Pravilnika o unutarnjem radu, kojima se zatečeni državni službenici nakon promjena ustroja tijela zbog svojeg obrazovanja raspoređuju na nova, često i slabije plaćena, radna mjesta. No i dalje zaprimamo pritužbe kojima se izražava sumnja da se zloupotrebom stručnih uvjeta mijenja struktura zaposlenih prema političkom ili drugom opredjeljenju. Kako ne postoji kontrola svrhovitosti tih pravilnika, promjena stručnih ili drugih uvjeta potrebnih za radno mjesto se koristiti i za rješavanje nepoželjnih ili nepodobnih radnika s jedne, i protežiranje podobnih, s druge strane. Primjerice, dobili smo pritužbu kojom se ukazuje kako je Državna geodetska uprava promijenila stručne uvjete za radno mjesto ovlaštenog katastarskog referenta, koje su ranije mogle obavljati i druge osobe tehničke struke, no nakon donošenja novog Pravilnika, to više ne mogu. Kako u svom očitovanju DGU nije prezentirala legitimni cilj zbog kojeg su takve promjene primjerene i nužne, otvaraju osnovanu sumnju na diskriminaciju temeljem obrazovanja i/ili pogodovanje određenim interesima.

PREPORUKE:

155. Ministarstvu znanosti i obrazovanja, da donese Pravilnik o odgovarajućoj vrsti obrazovanja učitelja, nastavnika, odgajatelja i stručnih suradnika u školskim ustanovama;
156. Ministarstvu znanosti i obrazovanja, Agenciji za mobilnost i programe EU i Sveučilištima, da studentima osiguraju priznavanje ECTS bodova stečenih tijekom korištenja ERASMUS+ Programa;

3.23. DISKRIMINACIJA TEMELJEM VJERE I SLOBODA VJEROISPOVIJEDI

Diskriminacija temeljem vjere manifestira se kao nepovoljno postupanje prema osobi zbog njezine vjerske pripadnosti, odnosno očitovanja vjerskog uvjerenja ili nereligijskog svjetonazora. Osim što uživa zaštitu od diskriminacije, vjera predstavlja bit jednog od temeljnih ljudskih prava, slobode savjesti i vjeroispovijedi, koja je priznata brojnim međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima te čini jednu od sloboda propisanih Ustavom. Stoga su pitanja zaštite slobode vjeroispovijedi u uskoj vezi s temama koja proizlaze iz područja jednakog postupanja neovisnog o vjerskom uvjerenju.

Osim toga, sloboda vjeroispovijedi ima svoje posebnosti u odnosu na druga ljudska prava i slobode upravo zbog intimne misaone i emotivne komponente koje karakteriziraju osobno vjerovanje, kao i ranjivosti kojoj je pojedinac izložen prilikom javnog očitovanja tih uvjerenja i štovanja vjerskih običaja. To je zasigurno jedan od razloga zbog kojeg pojedinci, kada smatraju da su diskriminirani temeljem vjere, nerado o tome progovaraju. Naime, imajući u vidu broj i sadržaj pritužbi koje su nam građani uputili ukazujući na diskriminaciju zbog vjerske (ne)pripadnosti, te dovodeći te pritužbe u vezu s aktualnim događajima u društvu, vjerskim sadržajima i raspravama u medijima, kao i brojnim društvenim pitanjima koja su, barem posredno, povezana s vjerom i vjerskim zajednicama, možemo

zaključiti da postoji određeni nerazmjer. Drugim riječima, razne teme povezane s vjerom često su u fokusu javnih zbivanja, dok ih, s druge strane, pritužbe građana u puno manjoj mjeri problematiziraju. To govori kako mnogi vjeru doživljavaju prvenstveno kao intimno pitanje, a ne kao poligon za druge vrste rasprava ili pak sredstvo za pokretanje institucionalnih procesa.

Međutim, među pritužbama građana zaprimljenim tijekom 2017. istaknule su se pojedine teme koje su bile popraćene i u medijima, vezano uz primjerenost pojedinih vjerskih sadržaja u javnom prostoru.

O izloženosti vjerskim sadržajima govorili smo i ranijih godina, pogotovo o njihovoj primjerenosti u ustanovama s javnim ovlastima i javnim servisima. Tijekom 2017. građani su propitivali primjerenost i dopuštenost aktivnosti molitvenih inicijativa koje su uočili u krugu bolnica za vrijeme posjeta pacijentima, što je one koji su nam se obraćali osobito zasmatalo, budući da posjetitelji pacijenata, bez iznimke, nakon proteka vremena posjeta moraju napustiti bolnicu, dok pripadnici molitvenih grupa borave u njenom krugu čitav dan. Najpoznatija takva inicijativa pokreće kampanje, tijekom kojih organizira javna okupljanja te moli prvenstveno za zaštitu prava na život, što uključuje i inicijativu za zaustavljanje prekida trudnoće na zahtjev. Radi se o jednom vidu javnog izražavanja slobode vjeroispovijedi, kao i pravu na javno okupljanje. No, postavlja se pitanje primjerenosti takvih inicijativa unutar kruga bolnica, imajući u vidu da pacijenti i njihove obitelji također uživaju slobodu

Prilikom odobravanja okupljanja koja se organiziraju u krugu bolnice treba osobito pažljivo preispitati sve okolnosti vezane uz zahtjev za provođenjem takve inicijative, imajući u vidu da je ovom restrikcijom zakonodavac prepoznao bolnice kao mjesta na kojima je opravdano ograničiti pravo na javno okupljanje.

vjeroispovijedi te da pacijenti imaju pravo na neometanu zdravstvenu skrb, koja uključuje i zaštitu privatnosti. Osim toga, treba imati u vidu da se, temeljem Zakona o javnom okupljanju, mirno okupljanje ne smije održavati u blizini bolnica na način da ometa pristup vozilima hitne pomoći i remeti mir bolesnicima. Stoga prilikom odobravanja okupljanja koja se organiziraju u krugu

bolnice treba osobito pažljivo preispitati sve okolnosti vezane uz zahtjev za provođenjem takve inicijative, imajući u vidu da je ovom restrikcijom zakonodavac prepoznao bolnice kao mjesta na kojima je opravdano ograničiti pravo na javno okupljanje. Ukoliko se cilj konkretnog okupljanja može ostvariti i izvan prostora zdravstvene ustanove, valja pažljivo razmotriti mogu li građani javno promicati svoje vjerska ili druga uvjerenja na drugoj prikladnoj lokaciji.

Zabilježen je i slučaj u kojem su nepoznate osobe ušle u bolničku sobu i molile bez pacijentovog pristanka, za što nisu imale dozvolu bolnice niti odobrenje samoga pacijenta. Za razliku od ranije opisanih slučajeva, ovdje se radi o evidentnom kršenju slobode vjeroispovijedi, kao i narušavanju privatnosti pacijenta. Takvim postupanjem nepozvane osobe zanemarile su pravo i perspektivu pojedinca da sukladno svojim vjerskim i filozofskim uvjerenjima, slobodno donese odluku o (ne)sudjelovanju u vjerskom činu. U vezi s molitvenim inicijativama na području zdravstvenih ustanova, kao i u ovom posljednjem slučaju, preporučili smo MZ-u da uputi bolnice da prilikom davanja suglasnosti za javna okupljanja imaju u vidu zakonsko ograničenje mogućnosti organiziranja javnih okupljanja na području bolnica radi osiguravanja mira bolesnicima, kao i eventualnu mogućnost ostvarenja svrhe okupljanja na drugoj prikladnoj lokaciji.

Podatci američkog istraživačkog centra koji se bavi istraživanjima u polju društvenih znanosti (Pew research center) iz ispitivanja o nacionalnom i vjerskom identitetu provedenog u zemljama srednje i istočne Europe tijekom 2015. i 2016., a objavljenog u svibnju 2017., pokazuju kako se više od 93% državljana RH smatra vjernicima, od čega 84% katolicima. Upitani da li svoju vjeroispovijed odnosno vjerski identitet povezuju s osobnim, obiteljskim, nacionalnim ili drugim vrijednostima, pri čemu su mogli dati više od jednog odgovora, 34% ispitanih odgovorilo je kako je religijski identitet za njih isključivo pitanje osobne vjere, 36% ga povezuju s obiteljskom tradicijom i nacionalnom kulturom, a 29% smatra da je vjerska osobnost (eng. „religious identity“) pitanje sva tri navedena elementa, odnosno osobne vjere, obiteljske tradicije i nacionalne kulture. U skladu s tim, vjerske obrede češće prakticiraju privatno: 24% ispitanika ide u crkvu jednom tjedno, čak 43% mjesečno ili godišnje, a 32% rijetko ili nikad, međutim, 44% ih se svakodnevno moli, a 72% ih posti, najčešće tijekom korizme.

Iako su stavovi većine o ulozi vjerskih institucija u društvu pozitivni, poput primjerice jačanja morala u društvu (45%) te njihove uloge u povezivanju ljudi i jačanju društvenih odnosa (51%), 69% ispitanih smatra da se u prevelikoj mjeri fokusiraju na moć i novac, a čak 72% da je upliv vjerskih institucija u politička pitanja prevelik. Također, samo 27% ispitanih smatra da bi državna politika trebala podržavati širenje vjerskih uvjerenja i vrijednosti, a iako se pretežita većina ispitanika smatra vjernicima, samo 40% ih smatra da crkve trebaju dobivati financijsku potporu države.

Građani u velikoj mjeri njeguju intimna vjerska uvjerenja, pri čemu prakticiraju vjerske običaje i obrede privatno, u manjoj mjeri prisustvuju vjerskim obredima, ali prevladava stav o potrebi odvajanja religijskih od institucionalnih pitanja.

Iz ovih rezultata proizlazi kako građani u velikoj mjeri njeguju intimna vjerska uvjerenja, pri čemu prakticiraju vjerske običaje i obrede privatno, u nešto manjoj mjeri prisustvuju vjerskim obredima, ali da prevladava sekularizam, odnosno stav o potrebi odvajanja religijskih od institucionalnih pitanja te da vjerske organizacije i političke strukture ne bi trebale imati značajan međusoban utjecaj.

Vjerski osjećaji pojedinih građana bili su povrijeđeni kazališnom predstavom u kojoj se lik koji simbolizira Isusa Krista, upušta u spolni odnos sa ženom koja nosi hidžab. Predstava problematizira zapadnjački ekonomsko-politički sustav te propituje moralnost zatvaranja granica europskih država imigrantima iz bliskoistočnih zemalja, pri čemu se koristi prizorima nasilja, dekadencije i drugim vidovima pretjerivanja. Vjerujemo da takav izričaj mnogi smatraju vulgarnim ili neprimjerenim, a redatelj njime izaziva burne reakcije, što vjerojatno i jest cilj takvog stila umjetničkog izričaja. Ovdje je s jedne strane potreba da se zaštite intimni vjerski osjećaji osoba koje provokativne scene s vjerskim elementima smatraju neprihvatljivima, dok je s druge strane potreba zaštite umjetničkog izričaja, koji je jedan od važnih elementa slobode govora odnosno izražavanja. U potpunosti uvažavamo da se vjernici mogu osjećati povrijeđenima korištenjem vjerske simbolike u provokativnom umjetničkom kontekstu te da zasigurno postoje mnogi drugi produktivni načini za raspravu o političkim pitanjima i odnosu prema migrantima u Europi. No, istodobno smatramo kako različitost u stavovima valja poštovati, a tolerancija u dijalogu podrazumijeva prihvaćanje postojanja tuđih stavova i kada su u potpunoj suprotnosti s našim vlastitim. To je u skladu i s praksom ESLJP-a, kao i rezolucijama i preporukama VE, kojima se navodi kako sloboda mišljenja, savjesti i vjeroispovijedi u demokratskom

društvu mora dopustiti otvorenu debatu o vjeri i s vjerom povezanim temama. Ona ne podrazumijeva zaštitu od propitivanja i kritiziranja vjere te stoga u suvremenom demokratskom društvu pojedinci trebaju tolerirati i navode koji su suprotni njihovim vjerskim uvjerenjima. Sloboda govora i izražavanja primjenjuje se i na ideje i informacije koje potencijalno vrijeđaju, šokiraju ili uznemiravaju, a kritička rasprava, satira, humor i umjetničko izražavanje, uživaju širi stupanj slobode govora.

Istovremeno, u tekstovima informativnog karaktera potrebno je točno prenositi informacije o vjeri i vjerskim zajednicama, kako se ne bi stvarale predrasude. Primjerice, u dva novinska članka autori su koristili termine poput sektu i kultova te neke vjerske zajednice karakterizirali kao kritične zbog niza navodnih sudskih tužbi, a kao primjer su navedene neke zajednice koje djeluju kao evidentirane vjerske zajednice sukladno pozitivnim propisima, pri čemu se ne pojašnjava razlika između vjerskih zajednica te sektu i kultova. Obzirom da se ovdje ne radi o satiri, iznošenju osobnog stava ili pak umjetničkom izričaju, već o informativnim tekstovima, takvom se praksom pridonosi stvaranju nesnošljivosti prema određenim vjerskim skupinama.

I prijašnjih smo godina pisali o nepoznavanju ili nerazumijevanju konfesije pojedinih manjinskih vjerskih zajednica, a teme koje su im posvećene zauzimaju vrlo malo medijskog prostora. Primjerice, jedna vjerska zajednica skrenula nam je pozornost kako obilježavanje 500 godina reformacije, u kojoj je sudjelovalo više vjerskih zajednica, nije popraćena u središnjim informativnim emisijama, novinama, portalima ili radio emisijama. Imajući u vidu da su teme vezane uz manjinske vjerske zajednice rijetko u fokusu javnosti, te da građani u pravilu ne poznaju manjinske konfesije, time je odgovornost za prenošenje točnih i provjerenih informacijama o njima veća.

U Izvješću pučke pravobraniteljice za 2015. bilo je riječi o integriranosti muslimana u društvo te izostanku negativnog utjecaja rasta islamofobije u Europi na islamsku zajednicu u RH, kao i o izoliranom ispadu mladog franjevca koji je na internetu objavljivao sadržaje u kojima je izrazito negativno govorio o islamu, zbog čega smo zatražili postupanje nadležnog državnog odvjetništva i očitovanje HBK. Zbog neprimjerenog govora na koji smo ukazali, uslijedila je pravomoćna osuda radi počinjenja prekršaja iz čl. 25. st. 1. ZSD-a, odnosno zbog povrede dostojanstva (uznemiravanja) temeljem razlike u vjeri.

166

Poteškoće koje prilikom ostvarivanja zdravstvene zaštite doživljavaju pripadnici vjerske zajednice Jehovinih svjedoka još uvijek nisu sustavno riješene. Naime, navode kako su tijekom 2017. zabilježena 24 daljnja slučaja uskrate zdravstvene zaštite njihovim vjernicima u hrvatskim bolnicama, pri čemu se uglavnom radilo o ortopedskim operacijama. Od tog broja, njih 15 dobilo je odgovarajuću zdravstvenu skrb u nekoj drugoj bolnici u RH. Od preostalih pacijenata, za njih petero još uvijek nije nađeno rješenje, iako se radi o medicinski indiciranim slučajevima. O pravnoj pozadini ovoga slučaja pisali smo ranijih godina, a iz najnovijih podataka o uskratama zdravstvenih usluga Jehovinih svjedocima jasno je, kako ovaj problem nije u potpunosti riješen.

Iako su nas prijašnjih godina izvještavali isključivo o pojedinačnim incidentima, pripadnici židovske vjerske zajednice zamijetili su da se Židove u komentarima članaka na raznim portalima kontinuirano proziva radi navodnog potkopavanja demokracije, slobode i financijskih institucija te odgovornosti za navodne međunarodne „zavjere“. Osobito je pri tome zabrinjavajuća fraza kojom se poziva na

„dovršavanje započetog“ za vrijeme Drugog svjetskog rata ili komentari da bi se svi Židovi trebali preseliti u „svoju“ zemlju. Osim takvih komentara, ovu su zajednicu osobito pogodile neprimjerene objave na društvenim mrežama povodom smrti njihovog istaknutog člana Slavka Goldsteina.

Pripadnici mnogih vjerskih zajednica u RH susreću se s pitanjem slobodnih dana u tjednu ili korištenja prava da ne rade uslijed vjerskih blagdana i svetkovina. Glede slobodnih dana u tjednu, pojedini adventisti nailaze na izazove prilikom dogovora s poslodavcem radi raspoređivanja radnih sati i dana kako ne bi radili subotom, a ponovno se aktualizira i rasprava o potrebi izmjene propisa o radu nedjeljom. Osim tjednih svetkovina, zaprimili smo upite pojedinih građana islamske vjeroispovijedi o pravu da ne rade u dane Ramazanskog bajrama i Kurban bajrama. Naime, Zakon o blagdanima, spomendanima i neradnim danima u RH propisuje da građani koji Božić slave 7. siječnja taj dan, islamske vjeroispovijedi u dane Ramazanskog bajrama i Kurban bajrama, te židovske vjeroispovijedi u dane Roš Hašane i Jom Kipura, imaju pravo ne raditi. Međutim, s obzirom da svaki od navedenih islamskih blagdana traje tijekom više dana, iz izričaja zakonske odredbe koja koristi množinu („u dane“) kada nabraja blagdane pripadnika islamske vjeroispovijedi, nije jasno koristi li se množina radi nabiranja više blagdana ili se pak množina odnosi na sve dane trajanja obaju blagdana. Iako MRMS tumači kako citirana odredba omogućuje muslimanima da ne rade po jedan dan za svaki od propisanih blagdana, jezična struktura zakonskog izričaja nedovoljno je precizna. Osim toga, i vjerska zajednica Kristovih crkava u Hrvatskoj ukazala nam je kako bi dan reformacije, 31. listopada, trebao biti spomendan za protestante i članove crkava reformacijske baštine. Slijedom toga, očito postoji potreba za izmjenama i dopunama Zakona o blagdanima, spomendanima i neradnim danima radi njegove jasnoće, kao i eventualnog revidiranja popisa spomendana, kako bi sve vjerske tradicije dobile mogućnost da obljetnice, svetkovine ili druge dane od osobitog vjerskog ili povijesnog značaja obilježe na njima primjeren način.

Pripadnici mnogih vjerskih zajednica u RH susreću se s pitanjem slobodnih dana u tjednu ili korištenja prava da ne rade uslijed vjerskih blagdana i svetkovina, a očito je da postoji potreba izmjene Zakona o blagdanima radi njegove jasnoće, ali i kako bi sve vjerske tradicije obljetnice, svetkovine ili druge dane od osobitog vjerskog ili povijesnog značaja mogle obilježiti na njima primjeren način.

PREPORUKE:

157. Ministarstvu rada i mirovinskog sustava, da izradi prijedlog potrebnih izmjena Zakona o blagdanima, spomendanima i neradnim danima u RH, kako bi prava pripadnika vjerskih zajednica bila jasno propisana te se uvažile potrebe obilježavanja obljetnica osobito značajnih za pojedine vjerske tradicije;
158. Ministarstvu zdravstva i Ministarstvu rada i mirovinskog sustava, da unaprijede pravni okvir o prizivu savjesti zdravstvenih radnika kako bi se pacijentima osigurala odgovarajuća zdravstvena skrb sukladno njihovom vjerskom uvjerenju i najvišim profesionalnim standardima;

3.24. IZRAŽAVANJE U JAVNOM PROSTORU

„Mislio sam da će tijekom vremena prozivke i napadi sa bloga prestati, ali nastavljaju se i proziva me se svakojakim riječima u tekstovima i komentarima te se počelo pozivati na moj linč“

Javni je prostor i u 2017. bio ispunjen diskriminativnim govorom i govorom mržnje, između ostalog i zbog nedovoljno razvijene svijesti šire javnosti o ozbiljnosti i posljedicama takvog neprimjerenog izražavanja. Ujedno, sam pojam govora mržnje još uvijek nije dovoljno jasan, pa i dalje svjedočimo da se ostrašćeni govor ili kritika nazivaju govorom mržnje, kao i da se pojmom "sloboda izražavanja" ponekad manipulira, kako bi se širio govor mržnje, pri čemu se pak mrzilački govor u javnosti ponekad pogrešno izjednačava i s prijetnjom ili klevetom. Uočivši sve češću pojavu negativnog i mrzilačkog izvještavanja i prikazivanja pojedinih ugroženih skupina, što se reflektira i na zločine iz mržnje, Agencija za temeljna prava EU (FRA) u Izvješću o temeljenim pravima za 2017., navodi kako bi države članice trebale osigurati da se svi slučajevi zločina vezanih uz govor mržnje, a posebice onih usmjerenih na tražitelje azila, izbjeglice i migrante, učinkovito istraže, procesuiraju i osude u skladu s nacionalnim pravom, Okvirnom odlukom EU o suzbijanju rasizma i ksenofobije, europskim i međunarodnim obvezama, kao i relevantnom sudskom praksom ESLJP.

Diskriminatoran govor tijekom 2017. zabilježen je kod dijela medija koji su objavljivali naslove i prateće članke, kojima se šire predrasude i stereotipi prema osobama, primjerice, druge boje kože. Tako su neki izvijestili o slučaju kada je azilant navodno pokušao silovati hrvatsku državljanku, a zbog takvog izvještavanja, u kojem se bezrazložno potencira i ističe nacionalna pripadnost, reagirao je HND, apelirajući na urednike i novinare da o nasilju u koje su umiješani tražitelji azila izvještavaju profesionalno i vode računa da kod građana ne potiču predrasude i stereotipe ili netrpeljivost i mržnju.

I Romi se i dalje portretiraju na neprihvatljiv način, što utječe i na percepciju te manjine u društvu. Neki lokalni internetski portali nerijetko doprinose izgradnji takve slike, objavljujući gotovo isključivo samo one vijesti u kojima su Romi sudionici kaznenih djela, dok negativne i diskriminatorne komentare ispod članaka ne brišu. Da bi se očuvali međunarodni standardi zaštite ljudskih prava, potrebna je pravodobna i adekvatna reakcija svih članova društva, pa tako i novinara koji odlučuju na koji način prenijeti informaciju te je li nešto uopće informacija vrijedna prenošenja, vodeći računa o svojoj društvenoj odgovornosti i profesionalnom i objektivnom informiranju, lišenom nepotrebnih podataka, primjerice o etnicitetu.

U RH također svjedočimo pojavi plasiranja lažnih vijesti radi razračunavanja s neistomišljenicima, ali i nazivanja onih s kojima se netko ne slaže „lažnim vijestima“. Istodobno, poneki mediji doista svojim objavama manipuliraju informacijama i šire dezinformacije. Neki razloge tog fenomena prepoznaju u zaradi koju mediji ostvaruju svaki put kada netko otvori članak provokativnog i/ili šokantnog naslova (*click-bait*), dok drugi motiv takvog informiranja vide u prikupljanju političkih poena, koristeći medijsku propagandu.

Privid anonimnosti interneta ohrabruje pojedince da neistomišljenicima anonimnim komentarima, upućuju prijetnje, s kojima se kasnije bave tijela kaznenog progona. Tako je, primjerice, policija postupala nakon *online* prijetnji premijeru, crkvenom velikodostojniku, ministru, ali i novinarima. Zbog reportaže o poslovnom uspjehu mladog azilanta, novinarka je zaprimila ksenofobne i rasističke prijetnje, a brzom i adekvatnom reakcijom policije, počinitelj je pronađen. Iz brojnih primjera gdje pojedinci putem interneta, s udaljene lokacije, drugima prijetite i izazivaju osjećaj straha, vidljivo je da kod građana i dalje nije prisutna svijest o mogućnosti počinjenja kaznenih djela putem interneta i njihovim pravnim posljedicama, što je nužno promijeniti.

Iz brojnih primjera gdje pojedinci putem interneta, s udaljene lokacije, drugima prijetite i izazivaju osjećaj straha, vidljivo je da kod građana i dalje nije prisutna svijest o mogućnosti počinjenja kaznenih djela putem interneta i njihovim pravnim posljedicama.

Osim u komentarima, problem je i u anonimnosti vlasnika blogova i stranica na kojima se iznose neprimjereni sadržaji te vode jednostrani obračuni, čemu je potrebno ozbiljnije pristupiti kako bi se identificirali i sankcionirali odgovorni te osigurala pravna zaštita žrtve. Upravo je zbog anonimnosti autora članaka i/ili vlasnika stranica i činjenice da su takve stranice najčešće registrirane izvan EU, oštećena strana često zakinuta za sudsku zaštitu. ESLJP u predmetu Tamiz protiv Ujedinjenog kraljevstva (2017.), zaključio je kako je oštećeni imao mogućnost restitucije te je u tu svrhu trebao podnijeti tužbu protiv poznatih autora uvredljivih komentara, ali i protiv Googlea u svojstvu sekundarnog izdavača te vlasnika platforme Blogger, na kojoj su sporni komentari objavljeni. Hrvatska tijela kaznenog progona u ovakvim slučajevima nemaju jurisdikciju nad web-stranicama registriranim u inozemstvu, a u građanskopravnom smislu oštećenik ne može identificirati štetnika, što je preduvjet urednog tužbenog zahtjeva, pa ostaje lišen pravne zaštite. Međutim, nadležna tijela imaju na raspolaganju mehanizam međunarodne pravne pomoći, koji bi mogao omogućiti oštećeniku da sazna tko su vlasnici stranica na kojima se uvredljivi tekstovi objavljuju, te od njih zahtijevati zaštitu ili restituciju. Podatak MUP-a da je u 2017. zabilježio 18 kaznenih djela javnog poticanja na nasilje i mržnju iz čl. 325. KZ-a, od čega je tek šest počinjeno korištenjem Facebooka, govori da još uvijek ne postoji ni svijest nadležnih tijela da imaju legitimitet i obvezu postupati u ovakvim slučajevima.

Porast nasilja putem interneta, Italija i Estonija pokušavaju dodatno prevenirati putem posebno obučanih web-policajaca koji, osim što izdvajaju nezakoniti materijal s mrežnih stranica kako bi se mogao iskoristiti u sudskom ili drugom postupku, pregledavanjem sadržaja na internetu pronalaze potencijalne prekršitelje te ih *online* porukama obavještavaju o nedopuštenosti njihovih djela prije nego prijeđu granicu protupravnosti. Od RH četiri puta manja Estonija, utrošivši neznatna sredstva za edukaciju, ima tri takva web-policajca, koji imaju vlastite profile na društvenim mrežama i svakodnevnom interakcijom s građanima utječu na prevenciju neprimjerenog ponašanja na internetu. Pored dobre prakse koju je polučila kampanja Medijska pismenost AEM-a i UNICEF-a, o kojoj smo pisali u Izvješću za 2016., dobrodošlom smatramo ovu ideju europskih zemalja koja ide u korak sa suvremenom tehnologijom i u realnom vremenu intenzivno radi na sprječavanju neprikladnog govora u virtualnom svijetu.

Mediji lijeve i desne provenijencije međusobno su se razračunavali člancima, što je dovelo i do neprimjerenih reakcija građana. Tako su u dva navrata u 2017., pred Srpskim narodnim vijećem, izdavačem tjednika Novosti, na prijavljenom prosvjedu spaljeni primjerci tih novina uz pokliče „Za dom spremni“, pozivanje Srba da se isele iz RH te uz poziv Vladi da prekine njihovo financiranje. Povod tome bio je revolt kojeg su izazvali neki mediji kada su za požare optužili Novosti, a nesnošljivost se manifestirala i u podmetanju požara u srpskom zaselku Brgud, kojeg su okrivljene obrazložile ljutnjom koju osjećaju prema Srbima još od Domovinskog rata. Daljnjoj nesnošljivosti pogodovali su neki novinski članci koji su obrađivali temu spomen ploče u Jasenovcu te produbili neslaganja oko upotrebe "Za dom spremni", pokušavši javnosti ponuditi retoriku prema kojem svako protivljenje spornom pozdravu znači negiranje vrednota proisteklih iz Domovinskog rata. U takvim slučajevima, zabrinjava izostanak profesionalne odgovornosti autora članaka, ali i reakcije urednika.

Medijske slobode

Prema indeksu medijskih sloboda, kojeg prati nevladina organizacija Reporteri bez granica, RH je, u odnosu na 2016., pala za čak 11 mjesta te se sada u konkurenciji od 180 zemalja, nalazi na 74. mjestu medijski slobodnih zemalja svijeta, iza svih svojih susjeda.

Premda su novinari u službi informiranja, zbog svog su rada bili metom online prijetnji smrću, a neki su i fizički napadnuti. Iako su postupci još u tijeku te tek trebamo vidjeti posljedice ovakvih ponašanja, pohvalna je brza osuda nasilja, no nužna je i adekvatna i pravovremena reakcija policije i pravosuđa, jer u suprotnom, odgađanje procesuiranja doprinosi izgradnji mišljenja da je takvo ponašanje prihvatljivo. Prema podacima HND-a, MUP je u 2017. zabilježio 13 kaznenih djela prijetnji te jedno kazneno djelo tjelesne ozljede novinara, dok je u šest slučajeva došlo do postupanja protiv novinara koja su okarakterizirana kao prekršaji protiv javnog reda i mira.

HND je, pored potrebe za jačanjem medijskih sloboda, ukazao i na trend marginalizacije pojedinih emisija na javnoj televiziji koje kritički propituju dnevno-političke situacije te je upozorio i na njihovo bezrazložno ukidanje, a posebice "Hrvatska uživo" kao primjera emisije od javnog interesa za koju je organizirao i prosvjed. Takva uređivačka politika u suprotnosti je sa Strategijom razvoja HRT-a od 2013.-2017., u kojoj je različitost mišljenja nužna zbog vjerodostojnosti i neutralnosti.

Protekla je godina za HRT obilježena i donošenjem Odluke o načinu postavljanja audiovizualnog sadržaja na društvene mreže, pokušajem donošenja Pravilnika o korištenju društvenih mreža, ali i sankcioniranjem pojedinih novinara i urednika. Odluka koju je u studenome 2017. donijelo Ravnateljstvo HRT-a, regulira način postavljanja i autorizacije sadržaja na društvenim mrežama u ime HRT-a, što bi se moglo negativno odraziti na njegovu povezanost s javnosti. Zahtijevanjem od zaposlenika i suradnika da od nadređenih pisanim putem traže odobrenje za postavljanje sadržaja na društvene mreže HRT-a, zbog dugotrajnosti takvog procesa, mogao bi se stvoriti još veći rascjep između javnog servisa i krajnjih korisnika, koji će željene informacije potražiti u kraćem vremenu i drugdje. Pravilnikom koji je ipak povučen prije donošenja, bilo je predviđeno da se radnicima nametnu obveze ponašanja na internetu čak i kada ga koriste privatno, a njegovo kršenje se smatralo teškom povredom radnog odnosa. Prilikom budućeg reguliranja ove materije, treba voditi računa da se restriktivnim normiranjem korištenja interneta otvara mogućnost ograničenja slobode izražavanja

zaposlenika HRT-a, primarno novinara, te se kod njih može izazvati autocenzura, odnosno tzv. efekt hlađenja.

Zabrinjava i trend na društvenim mrežama gdje poslodavci pregledavaju privatne profile svojih zaposlenika, tamo objavljeni sadržaj vrednuju te na temelju tako prikupljenih informacija donose radno-pravne odluke. Postavlja se pitanje razgraničenja javnog od privatnog djelovanja te što se smatra javnim istupom, posebno u kontekstu prava na slobodno izražavanje. Takav društveni fenomen posebice pogađa javno eksponirane novinare, čije su objave na vlastitim privatnim profilima njihovi poslodavci smatrali povredom radnog odnosa ili etičkog kodeksa, što je dovelo do prekida radnog odnosa, obustave suradnje ili opomene pred otkaz. Pritom treba ukazati da je ESLJP u predmetu Wojtas-Kaleta protiv Poljske (2009) zauzeo stav kako treba razlikovati radnika koji je novinar u službi informiranja, od radnika koji se ne bavi novinarstvom. I baš zato, ESLJP zaključuje da novinar, koji ukazuje na probleme od javnog interesa, odnosno čije izjave imaju činjeničnu osnovu i vrijednosni sud, mora uživati slobodu izražavanja u svim njezinim kapacitetima, zbog čega bi sankcioniranje tog radnika predstavljalo miješanje u slobodu izražavanja te povredu čl. 10. EKLJP.

Sivu zonu postupanja vezanih uz društvene mreže za zaposlenike i poslodavce, u kontekstu novinarstva, neke su agencije i novinske kuće uredile, među ostalim, poticanjem novinara da otvore i službene profile pored privatnih.

Iako su financijska sredstva iz EU osigurana u višemilijunskom iznosu, Ministarstvo kulture nije raspisalo natječaj za projekt Razvoj medija zajednice, najavljen za 2017. Zato ne čudi odluka dijela novinara, izdavača i elektroničkih medija koji su zbog ove odluke MK, a kako bi nastavili s radom, posegnuli za financiranjem putem online donacija građana. Kako svako demokratsko društvo cijeni i njeguje nezavisno i profesionalno novinarstvo, zabrinjava da su mediji koji su neovisni u mišljenju, ali ovisni u potpori, ostali zaknuti za gotovo svaki oblik državne financijske pomoći, već ovise o dobroj volji građana koji mogu odvajati za donacije.

Zabrinjava da su mediji koji su neovisni u mišljenju, ali ovisni u potpori, ostali zaknuti za gotovo svaki oblik državne financijske pomoći, već ovise o dobroj volji građana koji mogu odvajati za donacije.

Komuniciranje simbolima

U 2017., i dalje su se koristili različiti sporni simboli proizašli iz NDH, poput tzv. ušatog U, kukastog križa, ali i „Za dom spremni“, a upravo je taj pozdrav prisutan, ne samo na koncertima i javnim događanjima, već i kao dio obilježja pojedinih braniteljskih udruga proizašlih iz Domovinskog rata. Iako povjesničari upozoravaju kako se radi o pozdravu preuzetom od ustaškog pokreta, postoje i oni kojima to ne smeta te smatraju da se korištenjem u Domovinskom ratu „očistio“ od negativnih i zločinačkih konotacija.

Da bi pristupila konačnom rješavanju problema dopustivosti određenih simbola, parola, znakova, oznaka, imena, nadimaka, naziva, pozdrava, pokliča, pokreta, gesta, odora i njihovih dijelova ili drugih obilježja totalitarnih režima i pokreta, Vlada RH je u 2017. osnovala Vijeće za suočavanje s posljedicama vladavine nedemokratskih režima, kako bi donijela preporuke koje bi zakonodavcu

trebale pomoći u pravnom uređenju pojedinih obilježja totalitarnih režima. Vijeće je, u vrijeme pripremanja ovog Izvješća, javnosti predstavilo tzv. Dokument dijaloga, u kojemu je dana preporuka o izričitoj zabrani pojedinih konkretnih spornih obilježja mržnje, poput Hitlerovog pozdrava, nacističke svastike, ustaških pozdrava „Za dom i poglavnika“ ili „Za dom spremni“. U Dokumentu se navodi kako usprkos tome što se pozdrav „Za dom spremni“ već više od četvrt stoljeća veže uz Domovinski rat te mu mnogi zbog toga daju legitimitet, to nije prihvatljivo jer je i tada bio suprotan Ustavu, a izostanak pravodobne službene reakcije doveo je do toga da se danas bavimo njegovom dopustivosti. Dakle, zbog činjenice da je ovaj pozdrav od samog početka hrvatske državnosti protuustavan, ni protekom

Zbog činjenice da je pozdrav „Za dom spremni“ od samog početka hrvatske državnosti protuustavan, ni protekom vremena, kao ni njegovim korištenjem u Domovinskom ratu, ne može se smatrati „pročišćenim“ od negativnih konotacija.

vremena, kao ni njegovim korištenjem u Domovinskom ratu, ne može se smatrati „pročišćenim“ od negativnih konotacija. Ipak, Dokumentom dijaloga predlaže se razmotriti uvođenje uske iznimke od blanketne zabrane javne uporabe pozdrava „Za dom spremni“, i to u propisima kojima se uređuju prava hrvatskih branitelja, koja bi se striktno odnosila na hrvatske

vojne formacije, prvotno osnovane izvan regularnih postrojbi vojske RH, koje su nesmetano koristile taj pozdrav kao „službenu“ oznaku na svojim insignijama od 1991.-1995., i za koje ne bi postojala obveza njihovog uklanjanja, te na odavanje počasti na javim mjestima braniteljima poginulima za RH noseći ih. Ostaje za vidjeti hoće li zakonodavac usvojiti sve ili neke preporuke Vijeća te hoće li tijekom progona i sudovi sustavno i dosljedno procesuirati i sankcionirati protuustavno i nezakonito komuniciranje simbolima primjenom postojećeg pravnog okvira, kao i hoće li pritom uzimati u obzir preporuke iz Dokumenta dijaloga.

Dodatno, Dokument dijaloga prepoznaje i mogućnost blanketne zabrane obilježja agresorskih postrojbi iz Domovinskog rata. O natpisima na nadgrobnim spomenicima koje propagiraju ideje na kojima se temeljila oružana agresija na RH pisali smo i u Izvješću za 2016., a budući da grobovi i spomenici ne bi smjeli vrijeđati, dobrodošao je prijedlog Vijeća koje ne smatra neprihvatljivim da se propišu administrativna pravila koja će urediti ovaj problem.

Na Dokument dijaloga, pored ranijih odluka Visokog prekršajnog i Ustavnog suda, utjecala je i Odluka USUD-a U-II-6111/2013, kojom je poništena odluka Općine Čačinci iz 1997. o promjeni naziva ulice u Slatinskim Drenovcima u "10. travnja". Svoju je odluku Sud obrazložio činjenicom da bi se sporni datum mogao povezati jedino s danom osnivanja NDH, a budući da je poznato kako je bila nacistička i fašistička tvorevina, čija RH nije slijednica ni po kojoj osnovi, zaključuje da je taj naziv u suprotnosti s vladavinom prava te da ugrožava identitet hrvatske ustavne države do stupnja koji se ne može tolerirati, pa odluka mora biti poništena radi očuvanja ustavnog identiteta. Također, u Odluci se navodi da takvo stajalište nije vezano samo uz imena ulica, već se odnosi i na naselja, simbole i slično.

Usprkos navedenoj, ali i prethodnim odlukama Ustavnog suda, tijekom 2017. i dalje su se koristili sporni simboli i pozdravi. Radi toga je nužno dosljedno postupanje policije i državnog odvjetništva u prepoznavanju i procesuiranju diskriminatornih i mržilačkih ponašanja, te ažurno postupanje sudova. Međutim, primjerice, na slunjskoj proslavi pobjede u akciji Oluja, prema nama dostupnim

informacijama, uzvikivanje pozdrava „Za dom“ uz odzdrav „Spremni!“, za sada je ostalo bez sudske osude, usprkos postupanju policije.

Odluke donesene u 2017., kojima Ured pučke pravobraniteljice raspolaže, pokazuju da su u ukupno tri od osam predmeta vođenih pred sudovima prvog stupnja, osobe optužene da su uzvikivale “Za dom spremni” ili isticale spornu ikonografiju, oslobođene. Kao razlog donošenja nepravomoćne oslobađajuće odluke u jednom od tih predmeta navodi se okolnost da Prekršajni zakon izrijekom ne navodi sporni pozdrav kada popisuje prekršaje, pritom zaboravljajući da neki zakoni imaju otvorenu listu prekršaja, dok drugi općom formulacijom obuhvaćaju i pojedino postupanje. Iako se radi o tek sporadičnim slučajevima u kojima prekršajni sudovi oslobađaju počinitelje prekršajne odgovornosti, valja navesti i kako je osim Ustavnog suda i Visoki prekršajni sud već zauzeo stav o nedopustivosti (neo)ustaške ikonografije i pozdrava, a nadamo se da će stvaranju ujednačene sudske prakse doprinijeti i Dokument dijaloga.

Osim toga, premda postoji jasan pravni okvir i sudska praksa najviših sudova koji zabranjuju isticanje ustaških simbola i uzvikivanje ustaških pozdrava pod prijetnjom sankcije, ta zabrana se ne primjenjuje dosljedno u radu svih upravnih tijela gradova i općina, što utječe na pravnu sigurnost te zbunjuje građane. Prema podacima Ministarstva uprave, odlučujući o registraciji statuta udruge koji u sebi sadržava pozdrav „Za dom spremni“, neki UDU ih odbijaju, dok ih drugi usvajaju uz obrazloženje da nije izrijekom zabranjen niti jednim zakonom, a niti općim propisom koji uređuje djelovanje udruga. Rješenju ovog problema u 2017. nije pridonio ni napatuk MU Gradskom uredu za opću upravu Grada Zagreba, koji zanemaruje postojeći pravni okvir te kojim se tijela državne uprave upućuju da nastave odobravati registraciju spornih statuta udruga, dok Vijeće ne donese preporuke. Na taj se način stvorio dojam da je korištenje spornog znamenja pravno dopušteno, iako postoje mehanizmi kojima se treba sankcionirati.

Pravna nesigurnost, osim neujednačenom praksom UDU, produbljena je i premještanjem spomen ploče poginulim pripadnicima postrojbi HOS-a iz Jasenovca u Novsku, iako samo premještanje ploče s područja nekadašnjeg logora smrti NDH na novu lokaciju, ne utječe na činjenicu da se na njoj i dalje nalazi tekst pozdrava države pod kojim su ubijani ljudi zbog svoje rase, nacionalne pripadnosti, uvjerenja i drugih razloga. Ostaje za vidjeti kako će se MU prema tome odrediti u kontekstu Dokumenta dijaloga.

Također, u 2017. smo bili svjedoci mnogih događaja na kojima su se vijorile zastave koje po svojim obilježjima ne odgovaraju parametrima propisanim Zakonom o grbu, zastavi i himni RH te o zastavi i lenti predsjednika RH. U radu PU ne postoji ujednačena praksa sankcioniranja i/ili zapljenjivanja isticanih zastava koje nisu u skladu sa zakonom, uz, primjerice, tumačenje jedne PU kako se njima ne narušava ugled i dostojanstvo RH. Prema nama dostupnim podacima, u 2017. je u RH zabilježeno 34 prekršaja koja se odnose na sporne zastave, a tek je jedan sud imao priliku o njima odlučivati. Nejasno je zašto se, kada se radi o zastavama i/ili grbovima koji ne odgovaraju zadanim parametrima, nedovoljno često i neujednačeno reagira, odnosno takva obilježja ne zapljenjuje, a prekršitelje ne sankcionira.

Sport

Na sportskim susretima i dalje smo svjedoci neprimjerenog, pa i kažnjivog ponašanja dijela navijača. Uzvikivanje parola "Srbe na vrbe" ili pjevanje uznemirujućih poruka poput "Mi Hrvati ne pijemo vina, nego krvi Srbina iz Knina" itekako zabrinjavaju. Iako su u nekoliko navrata klubovi prve HNL lige novčano kažnjeni, u rasponu od 5.000 do 80.000 kuna, takva sankcija nije primjerena djelu, odnosno nema nikakvih posljedica za izravne prekršitelje. Nažalost, na uzvikivanje huškačkih ili prijetećih parola te na isticanje mrzilačkih transparenata izostaje odgovor koji bi se očitovao u prekidanju utakmica ili izdvajanju pojedinaca sa stadiona. Redarske službe koje plaćaju uprave klubova, često nisu učinkovite u sprječavanju unošenja zabranjenog sadržaja i transparenata na stadione, a trajno prekidanje utakmice ovisi o procjeni sigurnosne ugroze te posljedicama koje bi moglo imati na sportskom terenu i izvan njega. Dakle, prisutna je bojazan da bi adekvatna reakcija na neprimjereno ponašanje navijača uzrokovala još veće nered. Međutim, izostanak reakcije u sprečavanju, zaustavljanju te sankcioniranju govora mržnje i drugog nasilja na sportskim natjecanjima, ali i unošenje zabranjenih stvari, negativno se reflektiralo na ponašanje navijača i izvan sportskih terena.

Tako je u ljeto 2017. zabilježeno nekoliko ekscesa navijača, kao produženog djelovanja neprimjerenog ponašanja započetog unutar sportskih terena. Nakon plakata i grafita s njegovom prekrštenom glavom, fizički je napadnut sportski djelatnik kojem navijači kontinuirano upućuju pogrdne riječi tijekom nogometnih utakmica. U tom slučaju, policija je brzo pronašla počinitelja te ga procesuirala.

Neovisno radi li se o navijačkim porukama koje su usmjerene protiv pojedinca ili grupe, ukoliko se njima potiče mržnja ili nasilje, potrebna je nedvosmislena reakcija svih odgovornih – od redarskih službi i uprava klubova, do policije i pravosuđa.

Nakon još ozbiljnijeg napada na njega, kojim se i dalje bave tijela progona, navijači su tijekom utakmice pjesmom gotovo idolizirali počinitelja.

Druga žurna reakcija represivnog i pravosudnog aparata bila je kod postupanja protiv navijača koji su u lipnju 2017. uzvikivali krajnje neprimjerene i šovinističke poruke protiv

dužnosnice. Počinitelji, među kojima su i maloljetnici, uhićeni su, a prekršajni im je sud odredio mjeru zadržavanja, što je kasnije Visoki prekršajni sud ukinuo, budući da pri određivanju mjere nisu konkretizirane činjenice i okolnosti koje ju opravdavaju.

Dakle, iako institucije brzo reagiraju kada su u pitanju verbalni i fizički napadi navijača izvan sportskih arena, potrebno je uložiti dodatni napor u prevenciji i procesuiranju onih koji mrzilačke i prijeteće poruke odašilju i na terenu. Neovisno radi li se o navijačkim porukama koje su usmjerene protiv pojedinca ili grupe, ukoliko se njima potiče mržnja ili nasilje, potrebna je nedvosmislena reakcija svih odgovornih – od redarskih službi i uprava klubova, do policije i pravosuđa.

PREPORUKE:

159. Ministarstvu pravosuđa i Ministarstvu unutarnjih poslova, da intenziviraju edukaciju pravosudnih službenika, sudaca, državnih odvjetnika i policijskih službenika o nacionalnoj i europskoj sudskoj praksi vezanoj uz simbole, parole, znakove, oznake, imena, nadimke, nazive, pozdrave, pokliče, pokrete, geste, odore i njihove dijelove ili druga obilježja totalitarnih režima i pokreta, koji

- propagiraju, opravdavaju, umanjuju ili negiraju nacističke i s njime povezane ratne zločine i Holokaust te o govoru mržnje;
160. Ministarstvu unutarnjih poslova, da procesuiru prekršitelje Zakona o grbu, zastavi i himni Republike Hrvatske te o zastavi i lenti predsjednika Republike Hrvatske;
 161. Ministarstvu kulture, da žurno raspiše natječaj za projekt Razvoj medija zajednice te osmisli načine potpore nezavisnih i neprofitnih medija;
 162. Ministarstvu unutarnjih poslova, da osmisli mjere prevencije kaznenih djela počinjenih na internetu;
 163. Hrvatskoj radioteleviziji, da uskladi Pravilnik o komentiranju na društvenim mrežama sa Zakonom o radu;
 164. Hrvatskoj radioteleviziji, da razmotri utjecaj koji Odluka o načinu postavljanja audiovizualnog sadržaja na društvene mreže ima na novinarske slobode;
 165. Ministarstvu graditeljstva i prostornog uređenja, da izradi prijedlog izmjena i dopuna Zakona o grobljima koje se odnose na dozvoljeni sadržaj natpisa na grobovima i spomenicima;

3.25. PRAVO NA PRIVATNOST

„Imala sam dugovanje u banci, jer sam ostala bez posla i više nisam mogla plaćati kredit. Dobila sam obavijest da su preuzeli moj dug i uporno su me zvali. S vremenom su počeli nazivati moje roditelje koji su im rekli kako ne živim s njima i da nemaju veze s tim, oni su ih uporno uznemiravali. Nakon toga su nazvali susjedu od roditelja i tražili mene i pri tom joj objasnili zašto me traže. Oni su moje podatke tek tako obznanili, i sada svi moji poznanici znaju da imam dugovanje... Nazvala sam ih i pitala zašto su zvali uokolo, nisu mi se čak ni ispričali...“

Povelja o temeljnim pravima

EU jamči poštovanje privatnog i obiteljskog života te podiže razinu zaštite prava na privatnost do one koju uživaju temeljna prava u pravu EU. Također, prava na poštovanje privatnosti i osobnog života te nepovredivost doma ističu se kao najviši pravni standardi zaštite ljudskih prava u nizu međunarodnih dokumenata, a Ustavom se svakom građaninu jamči pravna zaštita njegova osobnog i obiteljskog života, dostojanstva, ugleda i časti.

Tijekom 2017. pučkoj pravobraniteljici su se obratili građani pritužujući se na ugrožavanje prava na privatnost te osobnog i obiteljskog života od strane agencija za naplatu potraživanja. Iz očitovanja HNB-a proizlazi da su tijekom 2017. zaprimili 43 prigovora građana nezadovoljnih zbog učestalih i neprimjerenih poziva novog vjerovnika na plaćanje obveze. I AZOP je tijekom 2017. zaprimio pritužbe građana zbog postupanja agencija te upite o pravnoj osnovi prikupljanja i dijeljenja osobnih podataka dužnika, a s ovim su se problemima svakodnevno susretale i udruge za zaštitu potrošača. To pokazuje razmjere ovog problema i potrebu za intenzivnijim angažmanom državnih tijela radi zaštite građana, a posebno za propisivanjem pravnog okvira za djelovanje agencija.

Ustupanjem potraživanja agencijama, građani postaju žrtve nametljivog ponašanja i uznemiravanja, čime se ugrožava njihova privatnost i dostojanstvo. Pojedine agencije telefonskim putem tijekom

čitavog dana zahtijevaju plaćanje dugovanja, a nazivaju i članove obitelji i susjede. Ne ulazeći u pravnu osnovanost potraživanja, problematični su ovakvi postupci kojima se pokušavaju naplatiti.

Iako su odnosi između ustupitelja potraživanja i agencija regulirani ZOO-om, u RH ne postoji pravni okvir koji određuje standarde i pravila postupanja agencija prilikom naplate dugovanja. Odluka HNB-a o kupoprodaji plasmana kreditnih institucija sadrži odredbu da potrošač uslijed ustupanja potraživanja na novog vjerovnika, ne smije biti stavljen u nepovoljniji položaj u odnosu na prethodnog. Međutim, HNB nema pravo nadzora nad agencijama za naplatu potraživanja te daljnje

Ustupanjem potraživanja banaka i ostalih vjerovnika agencijama, građani su stavljeni u nezaštićeni položaj u kojem postaju žrtve nametljivog ponašanja i uznemiravanja, čime se ugrožava njihova privatnost i dostojanstvo.

postupanje stjecatelja ostaje izvan njihovog nadzora.

U EU djeluje krovna organizacija tvrtki za naplatu potraživanja – Europsko udruženje nacionalnih udruga agencija za naplatu potraživanja (FENCA) koja Kodeksom

postupanja za tvrtke koje obavljaju poslove naplate zabranjuje nametljivo i ponižavajuće postupanje prema vjerovnicima. Pravo je pojedinca da drugi poštuju njegovo osobno dostojanstvo, da ga ne omalovažavaju ili umanjuju njegov ugled i moralnu reputaciju u društvu. Sukladno Kodeksu, agencije ne smiju vršiti nerazuman pritisak na dužnike te bi trebale poštivati privatnost, odnosno kontaktirati isključivo dužnika, a ne članove njegove obitelji.

PREPORUKA:

166. Ministarstvu pravosuđa i Ministarstvu financija, da izrade prijedlog zakona o reguliranju poslovanja pravnih osoba specijaliziranih za otkup i naplatu potraživanja;

3.26. ARHIVSKO GRADIVO

Ostrašćene i brojne rasprave o dostupnosti arhiva tijekom 2017. ukazale su na želju društva za cjelovitim razumijevanjem povijesti i prošlih režima. U javnosti se najviše govorilo o potrebi i nužnosti uvida u dokumentaciju tijela i društvenopolitičkih organizacija bivše države te otkrivanja pojedinaca koji su surađivali ili radili za njih i bili odgovorni za kršenja ljudskih prava, a koji su i u suvremenoj Hrvatskoj zauzimali ili još uvijek jesu na istaknutim političkim ili državnim pozicijama.

No neovisno o postojanju javnog interesa za dostupnošću podataka iz arhiva, reguliranju ove materije treba pristupati sustavno i s posebnom pozornošću, kako se intencija i rezultati procesa ne bi zloupotrijebili u političke svrhe, na što upozorava i Rezolucija o Europskoj savjesti i totalitarizmu iz 2009., koja naglašava kako niti jedna politička opcija nema monopol nad interpretacijom povijesti. Povjesničarima treba omogućiti da znanstvenim pristupom i metodama donesu što je moguće neovisnije zaključke o povijesnim zbivanjima, kako laička interpretacija povijesnih činjenica ne bi bila začetak nedemokratskih ideja i, u najekstremnijim slučajevima, poticaj na mržnju i osvetu.

S druge strane, o potrebi otvaranja arhiva službi iz bivšeg režima, i to prvenstveno žrtvama, govori Rezolucija 1096 o ukidanju naslijeđa bivših komunističkih totalitarnih sustava Parlamentarne skupštine VE. U prilog otvaranju arhiva, prije svih građanima na koje se podatci odnose, ukazuje i ESLJP u

Odluci Haralambie protiv Rumunjske (2009.), ustvrdivši kako pojedinac ima vitalan interes za pristup podacima koje o njemu drže javne vlasti i na kojoj je obveza osiguranja učinkovite procedure za pristup takvim informacijama. To su u hrvatskom kontekstu osobe ili njihovi nasljednici, odnosno žrtve koji su za vrijeme komunističke vladavine osuđeni za politička, politički motivirana ili druga kaznena djela zlouporabom političke moći, pa bi dostupnost arhivske dokumentacije znatno olakšala postupak revizije osuđujuće odluke ili drugog odgovarajućega pravnog akta.

Stoga u normativnom smislu treba vrednovati i zaštititi položaj žrtve, odnosno urediti dostupnost osobnih i klasificiranih podataka vodeći se razmjernošću interesa javnosti da su arhive svima dostupne, i poštivanja osobnog i obiteljskog života, dostojanstva, ugleda i časti.

Tijekom 2017. u proceduri su se našla dva zakonska prijedloga o arhivskom gradivu. Prvo je Klub zastupnika MOST-a nezavisnih lista predložio izmjene i dopune Zakona o arhivskom gradivu i arhivama, koje je Hrvatski sabor prihvatio gotovo jednoglasno, pa su u svibnju stupile na snagu, a odnosile su se uglavnom na pitanja dostupnosti gradiva nastalog do 22. prosinca 1990. Tom smo prilikom u javnoj raspravi ukazali na važnost propisivanja odgovarajućih mehanizama zaštite posebne kategorije osjetljivih podataka, poput rase ili etničkog podrijetla, vjerskog uvjerenja, invaliditeta/zdravlja ili spolne orijentacije te podataka o kaznenoj osuđivanosti pojedinaca, u skladu s načelom rehabilitacije. Preporuka pučke pravobraniteljice da klasificirani podatci ne bi trebali postati dostupni svima, neselektivno i samim stupanjem propisa na snagu, već se njihova dostupnost treba urediti sukladno postojećim propisima o tajnosti podataka, je i uvažena.

Usporedo s prvotnom inicijativom za izmjenom propisa, radna skupina Ministarstva kulture je zbog potrebe usklađivanja s EU standardima radila na prijedlogu novog Zakona o arhivskom gradivu i arhivama, koji se u trenutku pisanja ovog Izvješća nalazi u postupku donošenja.

3.27. IMOVINSKOPRAVNI ODNOSI

Postupci **povrata imovine oduzete za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine** nažalost još nisu okončani, iako je broj pritužbi građana upućenih pučkoj pravobraniteljici smanjen. MP u svom očitovanju navodi da ono, kao ni prvostupanjska tijela u UDU, nemaju preciznih podataka o riješenosti predmeta povrata, jer je jednim zahtjevom često obuhvaćen velik broj nekretnina, zbog velikog broja donesenih djelomičnih rješenja i dugotrajnih sudskih postupaka, te jer ne postoji obveza vođenja službene evidencije podnesenih zahtjeva. Međutim, bez vođenja evidencija teško je poduzeti mjere za unapređenje stanja u ovom području. Dakle, unatoč smanjenom broju pritužbi, nije razvidno je li došlo do ikakvog pomaka u rješavanju preostalih predmeta, koje osobito prati dugotrajnost, pa mnogi podnositelji ne dožive okončanje postupka.

Najčešći sadržaj pritužbi upućenih pučkoj pravobraniteljici je dugotrajnost postupanja upravnih tijela i nezadovoljstvo sadržajem donesenih odluka.

Uredba o posebnoj vrsti naknade za **pokretnine u svojstvu kulturnog dobra** koje su sastavni dio zbirke, muzeja, galerija i drugih ustanova, trebala je biti donesena još 1998., budući da se podneseni zahtjevi za povrat pokretnina sa svojstvom kulturnog dobra bez njezina donošenja ne mogu riješiti. Međutim,

tek je u 2016. provedeno e-savjetovanje o Nacrtu Uredbe, a izrada Iskaza o procjeni fiskalnog učinka bez kojeg se postupak njenog donošenja ne može nastaviti još je u tijeku, budući da Ministarstvo kulture nije Ministarstvu pravosuđa dostavilo potrebne podatke.

Postupci komasacije, arondacije, uzurpacije i drugih agrarno pravnih mjera započeti po propisima koji više nisu na snazi, nisu završeni jer su ranije imenovane komisije prestale s radom, a nova tijela koje bi postupke završile nisu bila imenovana sve do ožujka 2016., kada je ministar pravosuđa donio Odluku o osnivanju Povjerenstva za dovršenje postupaka komasacije, kao drugostupanjskog tijela. Povjerenstvo je od tada odlučilo o 27 žalbi na rješenja o komasaciji, a još je sedam neriješenih žalbi u postupcima komasacije i 19 koji se odnose na druge agrarno pravne mjere.

Nažalost, još uvijek je najveći problem **dugotrajnost rješavanja drugostupanjskih predmeta** iz područja imovinsko-pravnih odnosa, za što MP kao razlog navodi nedovoljne administrativne kapacitete. Nezadovoljstvo građana zbog kojih se oni predstavkama obraćaju MP, a ujedno i najčešći sadržaj pritužbi upućenih pučkoj pravobraniteljici, upravo je dugotrajnost postupanja upravnih tijela u području imovinsko-pravnih odnosa, kao i nezadovoljstvo sadržajem donesenih odluka, zbog čega MP treba pojačati administrativne kapacitete i poduzeti druge mjere kako bi se skratilo trajanje ovih postupaka.

PREPORUKE:

167. Ministarstvu kulture, da dostavi Ministarstvu pravosuđa potrebne podatke za izradu Iskaza o procjeni fiskalnog učinka Uredbe o posebnoj vrsti naknade za pokretnine sa svojstvom kulturnog dobra koje su sastavni dio zbirke, muzeja i galerija;
168. Ministarstvu pravosuđa, da donese Uredbu o posebnoj vrsti naknade za pokretnine sa svojstvom kulturnog dobra koje su sastavni dio zbirke, muzeja i galerija;
169. Ministarstvu pravosuđa, da poduzme potrebne mjere i ojača kapacitete za brže rješavanje drugostupanjskih predmeta po žalbama građana u području imovinsko-pravnih odnosa;

3.28. GRADITELJSTVO

178

„Nadam se da ćemo konačno riješiti ovu moju višedesetljetnu agoniju, započetu 1991. godine i hitno pristupiti izvršenju rješenja za rušenje bespravne gradnje na mojoj parceli u Dubravi. To je razlog zašto sam se obratila za pomoć instituciji u svrhu osiguranja zakonitosti, a moj slučaj biti će interesantan i za medije.“

Najveći broj pristiglih pritužbi građana u području graditeljstva i prostornog uređenja tijekom 2017. i dalje se odnosi na rad građevinske inspekcije u postupcima izvršenja upravnih i upravnosudskih akata kojima je naređeno uklanjanje iz prostora nezakonito izgrađenih zgrada, dok je broj pritužbi vezano za postupak ozakonjenja i prostornog planiranja znatno manji nego ranije.

Prema pritužbama građana, donesena pravomoćna i izvršna rješenja građevinskih inspektora o uklanjanju iz prostora nezakonito izgrađenih zgrada, kao ni odluke upravnih sudova, ne izvršavaju se godinama, u nekim slučajevima više od desetljeća, ili se uopće ne izvršavaju.

Temeljem provedenih ispitnih postupaka, kao i iz pitanja građana na mrežnim stranicama Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja, razvidno je da građanima čija su prava povrijeđena nezakonitom gradnjom, nisu jasni razlozi zbog kojih se izvršna inspeksijska rješenja ili odluke sudova ne provode, ili se njihova provedba odugovlači, prekida ili obustavlja, a obrazloženja građevinske inspekcije o razlozima nepostupanja su općenita, nejasna i ne odnose se na konkretan predmet.

Tako je MGIPU postavljeno pitanje zašto izvršno rješenje o uklanjanju iz prostora nezakonito izgrađene zgrade iz 2003., doneseno devet godina prije stupanja na snagu Zakona o ozakonjenju nezakonito izgrađenih zgrada, nikad nije provedeno, a objekt nije uklonjen. Odgovor građevinske inspekcije glasi „da se prije odluke o izvršenju svakog pojedinog akta provjeravaju sve okolnosti i utvrđuju činjenice kako bi uklanjanje iz prostora bilo svrsishovito i u općem interesu.“ Međutim, naknadno, diskrecijsko preispitivanje izvršnih odluka upravnih tijela i odluka sudova, izuzev slučaja prekida postupka izvršenja predviđenog u čl. 42. ZPNIZ i slučajeva predviđenim Zakonom o građevinskoj inspekciji, nije dopušteno.

U jednoj od pritužbi zaprimljenoj početkom 2017., pritužiteljica traži zaštitu svojih prava smatrajući da su povrijeđena nezakonitim i nepravilnim radom građevinske inspekcije, koja nije provela svoje izvršno rješenje o uklanjanju iz prostora nezakonito izgrađene zgrade. Navodi kako je u njenoj odsutnosti, prije više od desetljeća, u dvorištu njene obiteljske kuće u Zagrebu bespravno izgrađena još jedna kuća. Građevinska inspekcija je 2010. donijela rješenje o uklanjanju, ali ono nije izvršeno, iako je zahtjev za ozakonjenje koji je bespravni graditelj podnio, odbijen. Vodila je niz sudskih postupaka koji su riješeni u njezinu korist, ali ni presude sudova nisu izvršene. U međuvremenu je bespravni graditelj prodao kuću trećoj osobi, koja je podnijela novi zahtjev za ozakonjenje, koji je također odbijen. Unatoč svemu tome, nezakonito izgrađena kuća još nije uklonjena. Pritužiteljica, osoba starije životne dobi, osjeća se nemoćno i nezaštićeno u odnosu na bespravnog graditelja i njegove pravne slijednike, koji su zaštićeni zbog nepostupanja građevinske inspekcije.

MGIPU navodi da građani često neosnovano smatraju kako su podnošenjem prijave građevinskoj inspekciji zbog nezakonite gradnje poduzeli radnju za zaštitu svojih vlasničkih i drugih stvarnih prava, ali jedino sudovi mogu mjerodavno zaštititi stvarna prava građana, a ne građevinska inspekcija. Međutim, u ovim primjerima ne radi se o tome da pritužitelji pogrešno traže zaštitu vlasničkih prava od građevinske inspekcije, nego su pravomoćno dobili vlasnički spor pred nadležnim sudom, građevinska inspekcija je naložila uklanjanje nezakonito izgrađene zgrade, ali nije izvršila svoje rješenje, a ne postoji mogućnost niti "ozakonjenja", jer je taj zahtjev odbijen prije više godina. Građani s pravom očekuju da građevinska inspekcija, kojoj su zakonom dane široke ovlasti, učinkovito i u razumnim rokovima provodi svoje pravomoćne i izvršne odluke, što je i pretpostavka učinkovitosti pravnog sustava.

MGIPU također navodi kako inspekcija postupka po službenoj dužnosti te se na nju ne može primijeniti institut „šutnje administracije“, što je potvrđeno od strane upravnih sudova. Međutim, to ne znači da nije dužna izvršiti rješenje koja je sama donijela ili da postupak izvršenja rješenja o uklanjanju može

neograničeno dugo trajati. Naprotiv, odluke upravnih tijela i sudova treba provesti čim postanu obvezujuće i izvršne, odnosno u razumnom roku.

Neučinkovito izvršenje rješenja o uklanjanju iz prostora nezakonito izgrađenih zgrada trenutno je suspendirano iz brojnih razloga, najčešće zbog postupka ozakonjenja koji je u tijeku, naknadnog roka za ozakonjenje, socijalnih razloga, nedostatka sredstava i dugog postupka izbora tvrtke koja će ga provesti i slično. Naime, prema podacima MGIPU, od ukupno zaprimljenih 835.143 zahtjeva za ozakonjenjem nezakonito izgrađenih zgrada, pravomoćno ih je riješeno 608.759 (73%). Međutim, 137.173 zahtjeva je odbijeno, odbačeno ili je postupak obustavljen, a ako tom broju dodamo 226.384 zahtjeva za koje još nije završen postupak ozakonjenja i 32.642 pravomoćna/izvršna rješenja donesena do stupanja na snagu ZPNIZ-a te 9.477 izvršna rješenja o uklanjanju donesena nakon 2012., razvidno je kako je broj ovih rješenja, koja se iz raznih razloga ne provode, uistinu velik.

MGIPU je cilj da se što više zgrada uključi u pravni sustav i uskladi s propisima, a ne da se prisilno uklanjaju, što je mjera koja državi stoji na raspolaganju u slučajevima kad procjeni da je uklanjanje građevine u javnom interesu i da zgrada nikako ne može ostati u prostoru. Takav stav izražen je donošenjem ZPNIZ-a, kojim je bespravnim graditeljima omogućeno da u odnosu na legalne graditelje povoljnije ozakone svoje nezakonito izgrađene zgrade. Međutim, ako bespravni graditelji to svoje pravo ne ostvare ili ne iskoriste, a donesena su izvršna rješenja o uklanjanju iz prostora, ona se

Potrebno je transparentnije, preciznije i jasnije razraditi postupanje inspekcije u postupcima izvršenja rješenja o uklanjanju.

moraju, sukladno ZPNIZ-u, Zakonu o građevinskoj inspekciji, drugim propisima i konvencijskom pravu, izvršiti.

MGIPU također navodi kako je poseban problem izvršenje rješenja o uklanjanju, donesenih prije stupanja na snagu ZPNIZ-a, a osobito obiteljskih kuća, onih u kojima žive građani starije životne dobi i siromašni, kojima je to jedini dom, za koje oni niti njihovi nasljednici zbog siromaštva ili odsutnosti nisu podnijeli zahtjev za ozakonjenje.

Obzirom da je izvršenje rješenja vrlo važan dio upravnog postupka bez kojeg nije moguće provesti donesene odluke, potrebno je transparentnije, preciznije i jasnije zakonski razraditi postupanja inspekcije, posebno jer je u postupku donošenja Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o građevinskoj inspekciji, u kojem se trebaju razraditi sva pitanja koja priječe učinkovitost izvršenja rješenja, mogući izuzeci u kojima se neće vršiti prisilno uklanjanje, kao i ostala pitanja nužna za poboljšanje inspeksijskog rada i bolju zaštitu prava građana. Nakon što se ovaj postupak precizno i jasno uredi, donesena rješenja treba izvršavati u razumnom roku, a ne da se, kao dosad, donose rješenja o uklanjanju, koja se ne izvršavaju, ili se to čini po nejasnim kriterijima i u dugim rokovima.

PREPORUKA:

170. Ministarstvu graditeljstva i prostornog uređenja, da Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o građevinskoj inspekciji uredi učinkovit rad građevinske inspekcije, osobito u postupcima izvršenja rješenja o uklanjanju iz prostora nezakonito izgrađenih zgrada, s jasno propisanim kriterijima i rokovima izvršenja;

3.29. PRAVO NA ZDRAV ŽIVOT: OKOLIŠ I PRIRODA, JAVNO ZDRAVLJE, OTPAD

Pravo na zdrav život uključuje zaštitu okoliša i prirode, zaštitu od buke i elektromagnetskog zračenja, gospodarenje otpadom i štetne utjecaje iz okoliša na zdravlje, a postupanja nadležnih tijela prema preporukama, mišljenjima, prijedlozima i upozorenjima pučke pravobraniteljice pokazuju razinu njihove ekološke svijesti i odgovornosti za očuvanje prirode i čovjekovog okoliša, kao najviših ustavnih vrednota. Tako su u 2017. zabilježene djelomične, no ne i korjenite promjene u okolišnoj politici koja je nedovoljno integrirana i zastupljena u drugim sektorskim politikama, a međusektorska suradnja je i dalje nedostatna. Strateški projekti i drugi gospodarstveni i/ili infrastrukturni zahvati trebali bi biti ekološki prihvatljivi i u skladu sa svrhom održivog razvoja, a MZOE tek izrađuje usporednu analizu Globalnih ciljeva održivog razvoja UN-a s nacionalnim politikama i pokazateljima koja će biti podloga za definiranje nove Strategije održivog razvitka u 2018.

U 2017. na snagu je stupio Pariški sporazum koji nastoji smanjiti razinu emisija stakleničkih plinova koji, između ostaloga, nastaju izgaranjem fosilnih goriva, industrijskim procesima, odlaganjem otpada i sječom šuma, negativno utječući na ljudsko zdravlje. Naime, Svjetska zdravstvena organizacija procjenjuje da je zagađenje okoliša odgovorno za 20% smrtnih slučajeva u Europi, dok Sedmi Akcijski program za okoliš EU do 2020. utvrđuje tri prioriteta područja djelovanja: zaštitu prirode i jačanje otpornosti okoliša, povećanje resursno učinkovitog rasta s niskom razinom emisije CO₂ te smanjenje opasnosti po zdravlje i blagostanje čovjeka (onečišćenja zraka i vode, pretjeranu buku i otrovne kemikalije).

Postupanja nadležnih tijela prema preporukama, mišljenjima, prijedlozima i upozorenjima pučke pravobraniteljice pokazuju nedovoljnu razinu ekološke svijesti i preuzete odgovornosti za zaštitu ustavnih vrednota očuvanja prirode i čovjekovog okoliša stoga je potrebna snažnija integracija okolišne politike u druge sektore.

Tijekom 2017. pučka pravobraniteljica zaprimila je 10% više pritužbi nego u 2016., a većina problema ponavlja se iz prijašnjih godina: onečišćenje zraka, vode i/ili tla od industrijskih postrojenja i odlagališta otpada

te drugih zahvata u prostoru, zračenje baznih stanica mobilnih operatera, buka, zdravstvena ispravnost vode za piće i drugo. Zajednička im je zabrinutost za zdravlje, ali i nezadovoljstvo nedostupnošću informacija, posebno od strane inspekcija, što ukazuje i na nepovjerenje u institucije.

Okolišne udruge izvještavaju o slabom sudjelovanju javnosti u procesima odlučivanja, u kojima se ne uvažavaju vrijednosti lokalne zajednice, dok i dugotrajnost postupaka, otežan pristup pravosuđu te visoki troškovi sudskih postupaka ukazuju na nedovoljnu primjenu Arhuške konvencije. Problem su i nevjerođostojne studije utjecaja na okoliš, neadekvatan način izbora i rada savjetodavnih stručnih povjerenstva u postupcima procjene utjecaja zahvata na okoliš, te izostanak financijske podrške za rad okolišnih i udruga za zaštitu ljudskih prava.

Zaštita okoliša i prirode

Plan zaštite okoliša za razdoblje od 2016. do 2023. bio je u javnoj raspravi 2016. i trebao je zamijeniti Nacionalni plan djelovanja na okoliš iz 2002., no nije donesen ni u 2017. To je jedan od temeljnih

dokumenata koji bi trebao odrediti prioritetne ciljeve zaštite okoliša te dati glavni okvir za provedbu okolišne politike, čiji smo Prijedlog u Izvješću za 2016. pozdravili jer je sadržajem i mjerama obuhvatio većinu problema o kojima redovito izvještavamo. Prema podacima MZOE, Novi Plan zaštite okoliša od 2018. do 2025. dorađen je sukladno komentarima iz javne rasprave i planira se donijeti u drugom kvartalu 2018.

Zrak

Prema podacima Europske agencije za okoliš (EEA), lebdeće čestice (PM) i prizemni ozon (O3) predstavljaju relativno visok rizik za zdravlje i prijevremenu smrt, a znatno su prisutni u zraku zbog izgaranja goriva u prometu, proizvodnje energije, industrije, grijanja i poljoprivrede.

Onečišćivači zraka	Utjecaji na zdravlje
lebdeće čestice (PM)	centralni živčani sustav, kardiovaskularne bolesti, iritacija očiju, nosa i grla, problemi s disanjem, respiratorni sustav: iritacija, upale i infekcije, astma i umanjena funkcija pluća, kronična opstruktivna plućna bolest, rak pluća reproduktivni organi
sumpor dioksid (SO2)	glavobolja i anksioznost, kardiovaskularne bolesti, iritacija očiju, nosa i grla, problemi s disanjem
prizemni ozon (O3)	kardiovaskularne bolesti, iritacija očiju, nosa i grla, problemi s disanjem
benzoapiren (BaP)	iritacija očiju, nosa i grla, problemi s disanjem rak pluća
dušikov dioksid (NO2)	jetra, slezena i krv

Slavonski Brod se i dalje suočava s dugogodišnjim problemom onečišćenog zraka visokim koncentracijama sumpor dioksida, sumporovodika, prizemnog ozona i lebdećih čestica, zbog prekograničnog utjecaja Rafinerije nafte Brod koja koristi neprerađenu naftu. Prema zadnje objavljenim službenim podacima, dnevna granična vrijednost lebdećih čestica samo je u siječnju 2017. prekoračena 23 puta, sumporovodika 34 puta, a zabilježena su i značajna prekoračenja dnevne koncentracije sumpor dioksida.

Krajem 2017. resorni ministri Republike Hrvatske i Republike Srpske potpisali su Protokol o suradnji za plinifikaciju Rafinerije priključenjem na plinski sustav RH, što bi trebalo poboljšati kvalitetu zraka. HZJZ nastavlja provoditi Studiju o utjecaju okolišnih čimbenika na zdravlje građana, koja je započeta 2016., a u kojoj analizirane koncentracije metala u krvi,

kosi i urinu te plućne infekcije među manje i više izloženim građanima Slavonskog Broda, nisu pokazale statistički značajnu razliku. Vjerujemo da će Studija istražiti sve utjecaje onečišćenja zraka na zdravlje, ne samo od metala, nego i lebdećih čestica i plinova, čije se povećane vrijednosti evidentiraju od 2010., kao i utvrditi stvarno stanje na osnovu kojeg će se poduzeti nužne mjere zaštite zdravlja građana Slavonskog Broda.

Novo onečišćenje zraka u 2017. zabilježeno je u Splitu zbog odlagališta otpada Karepovac, koji je bio zahvaćen velikim požarom u srpnju, i na kojemu je sanacija započela krajem godine. U Izvješću o

ispitivanju kvalitete zraka NZJZ SDŽ na području mjernih postaja Karepovac, Split, Kaštela i Solin za razdoblje od 16. do 20. srpnja 2017. evidentirane su višestruko povećane vrijednosti lebdećih čestica i sumporovodika te je navedeno kako razdoblje u kojem su obavljena mjerenja nije dostatno za davanje ocjene o kvaliteti zraka, nego služi za komentiranje zraka tijekom i nakon požara. Ne navodi se kakav bi mogao biti utjecaj na zdravlje, niti su navedene mjere koje bi se trebale ili mogle poduzeti, iako ga je izradila institucija koja promiče zaštitu javnog zdravlja.

No, 19. srpnja 2017., na dan lokalizacije požara, na službenoj stranici NZJZ SDŽ objavljeno je kako emisije niti u jednom trenutku nisu prelazile dozvoljene granične vrijednosti, da razloga za uznemirenost nema, te da dim i neugodan miris ne predstavljaju neposrednu opasnost za zdravlje, ali mogu izazvati iritaciju dišnih

Izvešće o ispitivanju kvalitete zraka NZJZ SDŽ na području mjernih postaja Karepovac, Split, Kaštela i Solin za razdoblje od 16. do 20. srpnja 2017. evidentiralo je višestruko povećane vrijednosti lebdećih čestica i sumporovodika, no ne navodi mogući utjecaj na zdravlje, iako ga je izradila institucija koja promiče zaštitu javnog zdravlja.

putova i peckanje u očima pa se preporučilo zatvaranje i klimatiziranje prostorija, posebice kroničnim, plućnim i srčanim bolesnicima te maloj djeci. U slučaju nužnog izlaska NZJZ SDŽ je preporučao prekrivanje usta i nosa maskom ili laganom pamučnom tkaninom te nošenje sunčanih naočala. S obzirom da su Izvešćem evidentirana višestruka povećanja vrijednosti lebdećih čestica i sumporovodika, potrebno je utvrditi zašto su građani bili pogrešno informirani te postupiti u skladu s odgovornostima.

Izuzev Studije o utjecaju okolišnih čimbenika na zdravlje građana Slavenskog Broda, koja će se izrađivati do 2020., te Izvešća NZJZ SDŽ-a o kvaliteti zraka prije i nakon požara za područje Splita i okolice, koja zdravlje ne spominje, prema nama dostupnim podatcima ne postoji model sustavnog praćenja mogućeg utjecaja onečišćenja zraka na ljudsko zdravlje, kao ni mehanizam kojim se na sustavan način ljudsko zdravlje štiti u tim slučajevima, što je nužno uspostaviti.

Voda

„Zbog učestalih poziva građana Šibensko-kninske županije na Zeleni telefon šaljem Vam mailove koje već godinama šaljem Ministarstvu zaštite okoliša i ostalim relevantnim institucijama vezano za problem onečišćenja rijeke Krke i rijeke Orašnice. Najljepše Vas molimo da nam pokušate pomoći u rješavanju ovog velikog problema, jer do sada se nitko nije potrudio da se barem krene s rješavanjem problema...šaljem Vam fotografiju od danas (9.8.2017.), nasip koji dijeli onečišćene lagune od rijeke Orašnice koja se ulijeva u Krku je popustio, sve se prelilo...“

Vode su opće dobro i pod osobitom su zaštitom države, a njihova zaštita uključuje i zaštitu vodnog okoliša, što doprinosi očuvanju života i zdravlja ljudi, smanjenju onečišćenja podzemnih voda te osiguranju dostatnih količina i dobre kakvoće površinskih i podzemnih voda koje se koriste za ljudsku potrošnju. Zakon o vodama obvezuje Glavni vodnogospodarski laboratorij Hrvatskih voda na provedbu sustavnog monitoringa površinskih, podzemnih i priobalnih voda, o čemu se godišnja

izvješća dostavljaju MZOE-u i HAOP-u, no nažalost, nisu dostupna na službenim stranicama Hrvatskih voda. Izuzetno je važno od onečišćenja zaštititi izvorišta pitke vode, što uređuje Zakon o vodama kroz zone sanitarne zaštite, kao i Zakon o vodi za ljudsku potrošnju kroz zaštitu vodocrpilišta i vodoopskrbnih objekata, ali informacije o učinkovitosti ovih zaštitnih mehanizama, posebice kod zakašnjelih sanacija, nedovoljno su dostupne.

Voda koju pijemo i koristimo za pripremu hrane ili druge potrebe u kućanstvu, neovisno o tome je li iz sustava javne vodoopskrbe, cisterni, boca ili posuda za vodu, kao i sva koja se rabi u industriji za proizvodnju hrane, službeno se naziva vodom za ljudsku potrošnju, a Zakon o vodi za ljudsku potrošnju određuje da mora biti zdravstveno ispravna po parametrima koji se moraju sustavno pratiti. Provedbu Plana monitoringa vode za ljudsku potrošnju koordinira HZJZ, provode ga zavodi za javno zdravstvo, a financiraju županije, dok je isporučitelj vodne usluge obavezan osigurati zdravstvenu ispravnost. Ukoliko se prekorače zadani parametri, isporučitelj mora ograničiti isporuku, na prikladan

Nema sustavnog praćenja mogućih utjecaja zdravstveno neispravne vode za ljudsku potrošnju na zdravlje: povišene vrijednosti arsena, željeza i amonija u vodi za ljudsku potrošnju naselja Komletinci, Privlaka i Korođ, kao i uzastopna prekoračenja parametra mutnoće u Splitu i okolici, primjeri su povrede ustavnih prava na pristup informacijama i prava na zdrav život jer se kasnilo s obavještanjem javnosti i dostavom pitke vode, čime se produljio period izloženosti stanovništva mogućim negativnim utjecajima.

način obavijestiti stanovništvo, stručno povjerenstvo i nadležnu sanitarnu inspekciju, istražiti uzrok, a nakon 24 sata dužan je isporučiti vodu na drugi način.

Izvješće HZJZ-a o zdravstvenoj ispravnosti vode za ljudsku potrošnju u 2016. pokazalo je kako se monitoring vode za ljudsku potrošnju zbog nedostatka financijskih sredstava najslabije provodi upravo u

Vukovarsko-srijemskoj županiji, zbog čega se nije vršilo ispitivanje arsena. Naime, sanitarna inspekcija je tijekom 2017. utvrdila prekoračenja vrijednosti arsena, željeza i amonija te je zabranila opskrbu naselja Komletinci, Privlaka i Korođ, naredila nužno obavještanje javnosti o zdravstvenoj neispravnosti vode, kao i osiguravanje opskrbe zdravstveno ispravnom vodom na drugi način, a podnijela je i optužni prijedlog za prekršaj. No, kasnilo se s obavještanjem javnosti i dostavom pitke vode na drugi način, čime se produljio period izloženosti stanovništva mogućim negativnim utjecajima arsena na zdravlje, pa je ovo primjer povrede ustavnih prava na pristup informacijama, kao i prava na zdrav život.

U HZJZ-ovoj Ocjeni zdravstvenog stanja stanovništva Vukovarsko-srijemske županije vezano uz potencijalne zdravstvene učinke arsena u vodi za ljudsku potrošnju, navedeno je da se onečišćenje podzemnih i površinskih voda arsenom događa uslijed prirodne kontaminacije i/ili ljudskih aktivnosti koje uključuju taljenje ruda, emisije plinova nastalih sagorijevanjem fosilnih goriva, drvnu, farmaceutsku i industriju stakla, upotrebu pesticida i herbicida na bazi arsena, odlaganje industrijskog kemijskog otpada, upotrebu arsena kao antibiotika u uzgoju peradi i da je riječ o najopasnijem geogenom kontaminatu današnjice. Do sada utvrđene vrijednosti arsena na području ove županije dosezale su i 197µg/l, a vrijednosti veće od 10µg/l, koliko je dozvoljeno uz mogućnost odstupanja do 50µg/l, utvrđene su u 12 naselja, i to ponajviše u podzemnim vodama, za što se navodi da nije povezano s ljudskom aktivnošću. Točan broj izloženih stanovnika ne može se procijeniti, a kod

stanovnika Komletinaca i Otoka analizirane su smrtnosti od kardiovaskularnih bolesti, zloćudnih novotvorina te raka pluća i mokraćnog mjehura, no nisu ukazale na povećan pobol i smrtnost, već se zbog dugotrajne izloženosti u koncentracijama višim od dozvoljenih, konstatira rizik za razvoj neke od ovih bolesti, zbog čega takvu izloženost treba što prije prekinuti.

Nadalje, u ožujku, studenom i prosincu 2017. u Splitu i okolici, u vodi za ljudsku potrošnju prekoračen je parametar mutnoće, a prema službenim podacima to se redovito događa zbog obilnih padalina na kršu, pri čemu je voda mikrobiološki ispravna, a jedina je realna opasnost bakteriološko zagađenje. I ovdje se kasnilo s dostavom pitke vode, koja je organizirana cisternama tek nakon tri, odnosno pet dana, što je također ugroza prava na pristup informacijama i prava na zdrav život.

Osim Ocjene HZJZ-a, nije nam poznat drugi način sustavnog praćenja mogućih utjecaja zdravstveno neispravne vode za ljudsku potrošnju na zdravlje, niti učinkovit preventivni mehanizam zaštite zdravlja, što je nužno uspostaviti.

Prema podacima Hrvatskih voda, u 2017. je radilo 17 velikih hidroelektrana, 15-ak malih te nekoliko mini i mikro hidroelektrana. Za malu hidroelektranu Dabrova dolina 1, HAOP je utvrdio nepridržavanje nekih zaštitnih mjera, što je dovelo do ugroze sedrenih barijera Mrežnice, zaštićenih ekološkom mrežom NATURA 2000. U ovom je slučaju zainteresirana javnost vrlo aktivna i ustrajna u zaštiti javnog interesa, kao i u slučaju planiranog zahvata na širem području akumulacije Peruća, od kojega se odustalo, no u brojnim drugim sredinama građani još nisu dovoljno osnaženi kako bi štitili javni interes, za koji je borba dugotrajna, iscrpljujuća, skupa i neizvjesna. Ovi primjeri pokazuju kako su prirodna bogatstva još uvijek u neravnopravnom odnosu s interesima gospodarskog razvoja te kako je potrebno kontinuirano raditi na podizanju ekološke svijesti i institucionalne odgovornosti.

Tlo

Iako su zrak, voda i tlo ključne sastavnice okoliša, a kvaliteta jednog utječe na ostale, za razliku od vode i zraka, u programima praćenja stanja okoliša, nedostaju mjere kojima se prati stanje tla. Naime, Zakon o zaštiti okoliša propisuje da se nepovoljni učinci na tlo moraju izbjegavati u najvećoj mogućoj mjeri te da zaštita tla obuhvaća očuvanje zdravlja i funkcija tla, sprječavanje oštećenja, praćenje stanja i promjenu kakvoća te saniranje i obnavljanje oštećenih tala i lokacija, no podatci o stanju tla nisu lako dostupni. MZOE izvještava kako inspektori zaštite okoliša u 2017. nisu vršili uzorkovanje tla, iako im je to raspoloživa mjera, a nužna je za odlagalište otpada, posebice crne točke. Stoga bi trebalo odrediti tijelo koje će provoditi sustavan monitoring tla i koordinirati obvezna uzorkovanja, kao što je propisano da Hrvatske vode provode monitoring podzemnih, površinskih i priobalnih voda, HZJZ vode za ljudsku potrošnju, dok je DHMZ odgovoran za Državnu mrežu za trajno praćenje kvalitete zraka.

U programima praćenja stanja okoliša nedostaju mjere za praćenje stanja tla, a inspekcija zaštite okoliša u 2017. ga nijednom nije uzorkovala, iako Zakon o zaštiti okoliša propisuje izbjegavanje nepovoljnih učinaka u najvećoj mogućoj mjeri, kao i praćenje stanja i promjenu kakvoća te saniranje i obnavljanje oštećenih tala i lokacija.

EEA nastoji doprinijeti razvoju propisa o zemljištu i tlu EU-a, koji su fragmentirani i nedovoljno koordinirani, a ističe da su uzgoj hrane, proizvodnja biomase i biogoriva, skladištenje ugljika, provedba biološke raznolikosti tla, filtriranje vode i drugo, pod sve većim pritiskom zbog ljudskih aktivnosti poput prenamjene, intenziteta uporabe i napuštanja zemljišta, zbog čega će EK ispitati postojeće nacionalne i propise EU, sukladno Sedmom Akcijskom programu za okoliš EU do 2020.

Prema preliminarnim podacima MZOE, inspekcija zaštite okoliša u 2017. je uzorkovala obrađeni medicinski otpad, ali nije izvršila nijedno uzorkovanje tla, mora ni zraka, te je podnijela oko 400 prekršajnih naloga i niti jednu kaznenu prijavu, provela je jedan nadzor ovlaštenika za obavljanje stručnih poslova zaštite okoliša i podnijela je jedan prijedlog za ukidanje suglasnosti za obavljanje ovih poslova. Nisu nam dostupni podatci koliko je puta inspekcija zaštite prirode naredila determinaciju, uzorkovanje ili vještačenje, no podnesene su dvije kaznene prijave i sedam optužnih prijedloga te je izdano 19 prekršajnih naloga, dok je vodopravna inspekcija podnijela 15 optužnih prijedloga.

Pozitivno je što u 2017. nisu izdavane dozvole iz područja graditeljstva i prostornog uređenja bez prethodno provedenog obveznog postupka procjenjivanja utjecaja na okoliš, što potvrđuju i MZOE i MGIPU, pri čemu MGIPU potiče sve dionike na aktivniju ulogu u zaštiti prostora, kroz uspostavu Informacijskog sustava prostornog uređenja (ISPU), koji osim dostupnosti prostornih planova svih razina, između ostaloga, omogućuje i pregledavanje podataka o zahvatima.

Zaštita od buke i elektromagnetskog zračenja

Pritužbe na buku odnosile su se na različite izvore: proizvodne pogone i radione s alatima koji proizvode buku i vibracije, ugostiteljske objekte, vjetroelektrane i drugo. Obzirom na porast broja vjetroelektrana u RH, važno je istaknuti probleme s kojima se suočava stanovništvo koje živi u neposrednoj blizini. Riječ je o osobama pretežno starije životne dobi, u slabo naseljenim mjestima dalmatinskog zaleđa, dugoročno izloženim manjoj ili većoj buci, koja utječe na njihovo zdravlje. Iako investitori uplaćuju novčana sredstva na račun JLS-a, stanovnici najviše izloženi buci, ne primaju nužno naknadu zbog umanjene kvalitete življenja pa bi trebalo omogućiti da ostvare pravo na razmjernan dio tog iznosa. Problem je i buka koja dolazi od neregistriranih djelatnosti na koje se Zakon o zaštiti od buke ne primjenjuje, a zabilježili smo slučajeve kada carinska inspekcija u nejasno napisanom izvješću s nadzora ne utvrdi da se odvija djelatnost, zbog čega se buka ne mjeri, pa bi, u

najmanju ruku, valjalo pojačati nadzor u ovakvim slučajevima. Građani nam se žale da su i nadzori unaprijed dogovoreni pa oba primjera ukazuju da svrha Zakona o zaštiti od buke nije sasvim ostvarena.

Najznačajniji udio pritužbi ponovno se odnosio na elektromagnetsko zračenje baznih stanica mobilnih operatera, no unatoč kontinuiranim preporukama MZ i MGIPU još uvijek nema naznaka za zakonske izmjene koje će omogućiti učinkovitiju zaštitu zdravlja i nadzor nad njihovim postavljanjem.

Ponovno se značajni udio pritužbi odnosio na **elektromagnetsko zračenje baznih stanica mobilnih operatera**, o čemu smo detaljno pisali u Izvješću za 2016. Od tada se u zakonodavstvu, unatoč kontinuiranim preporukama MZ-u, nije ništa promijenilo. Tijekom 2017. pritužbe su se odnosile na valjanost uporabnih dozvola, a najčešće nisu ni zatražene niti su izdane, te je više puta bilo potrebno slati požurnice kako bismo dobili očitovanje

građevinske inspekcije. Istarska županija te Pula i Zagreb postrožili su kriterije za postavljanje ovih izvora značenja, a bilo bi dobro da i druge JLP(R)S slijede ove primjere. Zanimaju se opasnosti koje ovo zračenje, kao i buka, mogu imati po zdravlje, pa je potrebno povećati svijest nadležnih institucija za učinkovitijom zaštitom zdravlja u ovim slučajevima.

Utjecaj štetnih čimbenika iz okoliša na zdravlje

Kao i tijekom 2016., preventivne i zaštitne mjere za zdravlje građana koji žive u blizini odlagališta otpada, industrijskih postrojenja i drugih objekata koji mogu i/ili već negativno utječu na okoliš, još uvijek nisu jasno određene, ne provode se niti nadziru. Argumenti koji govore tome u prilog su u široj javnosti poznati događaji: splitski požar koji je zahvatio i odlagalište otpada Karepovac te povišene vrijednosti arsena u vodi za ljudsku potrošnju na području VSŽ, gdje je u oba slučaja izostalo pravovremeno preuzimanje odgovornosti za zdravlje građana. Međutim, u pritužbama ima i drugih slučajeva koji nisu toliko medijski eksponirani, no jednako ugrožavaju ljudsko zdravlje, okoliš i prirodu.

„Svi imaju svoju Hrvatsku, a nas puno je nema. Podobni su za sebe i svoje privilegirane podesili zakone. Nas 100 000 pati svaki dan. Zapomagala sam 100 puta, ali su 100% gluhi, i nismo svi isti. Sve što pišem, pišem u svoje ime, neka dođu na moju terasu, ako su ljudska bića, i vide kako je živjeti s tim zagađenjem. Oni su osigurali svoju djecu i sve svoje, a mi budale plaćamo i šutimo. Molim Vas gospođo, po čemu su oni bolji od Vaše i moje djece...“

Gospođa je starije životne dobi i ozbiljno narušenog zdravlja u blizini čije kuće, na udaljenosti od oko 50 metara, u tri smjene radi industrijsko postrojenje koje koristi petrol koks, nakon što je odobrena rekonstrukcija i prelazak proizvodnje s plina na naftu. Iako je upotrebom petrol-koksa, koji je kancerogen, njezino zdravlje narušeno, o čemu ima i liječničku dokumentaciju, nismo mogli utvrditi povredu propisa iz područja zaštite okoliša te graditeljstva i prostornog uređenja, jer zaštita okoliša, a čini se ni zaštita ljudskog zdravlja, u ovakvim situacijama nije prioritet u važećim propisima.

Ovakvi primjeri potvrđuju da je nužno što prije donijeti Novi Plan zaštite okoliša s jasno određenim ciljem i razrađenim mjerama za zaštitu građana od pritiska i opasnosti za zdravlje iz okoliša, uključujući uvođenje obvezne procjene utjecaja na zdravlje (HIA) prije planiranja i izgradnje velikih industrijskih i drugih infrastrukturnih objekata, što preporučujemo od 2014. Dorađeni prijedlog nije javno dostupan u trenutku podnošenja ovog Izvješća pa ga je nužno što prije objaviti sukladno Kodeksu savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, kao i nastaviti razvijati zdravstvenu ekologiju te donijeti novu Strategiju razvoja javnog zdravstva, što preporučujemo od 2016. Pozitivne su izmjene Uredbe o procjeni utjecaja zahvata na okoliš, kojima od 2017. zdravlje ljudi postaje obavezan sadržaj Studije o utjecaju na okoliš, što MZOE treba pomno nadzirati.

Gospodarenje otpadom

„U predmetu smo iznijeli dokaze o provedenom degradiranju ekoloških standarda propisa za vode i otpad...lokacija planirana za CGO u općini Lećevica pripada rangu II. vodozaštitne zone i bez provedenog trasiranja...jučer (31.5.2017.) je Županija Splitsko-dalmatinska najavila pokretanje kaznenih prijava protiv aktivista koji „uznemiruju“ javnost jer tvrde da zoniranje nije napravljeno pravilno i stručno...“

U 2017. lošija je situacija s postojećim odlagalištima otpada nego u 2016., posebice Karepovca i Lončarice Velike. Prema podacima FZOE ni u 2017. nije bilo isplata za sufinanciranje programa sanacije ova dva odlagališta. Sanacija Lončarice Velike treba početi u siječnju 2018., dok je prva od tri faze sanacije Karepovca započela krajem 2017.

Karepovac je neusklađeno odlagalište bez okolišne dozvole od 2016., no Čistoća d.o.o. Split ima dozvolu za gospodarenje otpadom do kraja 2018. Okolišna inspekcija je utvrdila da je požar koji je na tom odlagalištu izbio u srpnju ugašen vodom iz cisterni te prekriven inertnim zemljanim materijalom, a vodopravna inspekcija nije utvrdila nepravilnosti. Kako smo pisali i u Izvješću za 2016., odlagalište Lončarica Velika udaljeno je 305 metara od kuća, što se u Okolišnoj dozvoli iz 2016. smatra zatečenim stanjem i nedostatnim razlogom za njegov prestanak rada, a operater Unikom d.o.o. je krajem 2017. podnio zahtjev za izmjenu i dopunu Okolišne dozvole, između ostaloga i zbog izgradnje nove plohe za odlaganje otpada.

Opravljanost izgradnje planiranih županijskih centara za gospodarenje otpadom trebala bi se utvrditi i u studijama izvedivosti, a nužno je provesti i reviziju predviđenih lokacija, kao i procjenu utjecaja na okoliš.

Novi Plan gospodarenja otpadom RH od 2017. do 2022. usvojen je početkom 2017. i predviđa izradu studija izvedivosti za planirane županijske centre za gospodarenje otpadom, u kojima će biti prikazane sve mjere koje je potrebno provesti na širem području njihova obuhvata, kako bi se opravdao planirani kapacitet. Prema podacima MZOE, početkom 2017. s

radom je započeo ŽCGO Marišćina, ŽCGO Kaštijun planira se otvoriti u prvoj polovici 2018., a u tijeku je izrada studije izvedivosti za četiri ŽCGO-a (Babina Gora, Lećevica, Piškornica i Lučino Razdolje), dok bi za preostala tri (Orlovnjak, Šagulje-Ivik i Zagreb) trebala započeti tijekom 2018.

S obzirom da Plan uspostavlja sustav gospodarenja komunalnim otpadom koji potiče sprječavanje nastanka otpada i odvajanje na mjestu nastanka, njegova infrastruktura mora to i osigurati. Studije izvedivosti za planirane ŽCGO-e trebaju služiti kao mehanizam kontrole za dosljednu primjenu načela zaštite okoliša, održivog razvoja i reda prvenstva gospodarenja otpadom, a mora se voditi računa o opasnostima koja dolaze od postojećih neusklađenih odlagališta. Okolišne udruge neke županijske centre smatraju nepotrebnima i zalažu se za reviziju opravdanosti izgradnje svih planiranih centara, što podržavamo, te svakako smatramo nužnim provesti reviziju predviđenih lokacija i postupak procjene utjecaja na okoliš, uključujući i procjenu utjecaja na zdravlje.

PREPORUKE:

171. Ministarstvu zaštite okoliša i energetike, da izradi usporednu analizu Globalnih ciljeva održivog razvoja UN-a s nacionalnim politikama i pokazateljima i definira novu Strategiju održivog razvitka;
172. Ministarstvu zaštite okoliša i energetike, da u skladu s Kodeksom savjetovanja sa zainteresiranom javnošću te načelima zaštite okoliša, dovrši Plan zaštite okoliša;
173. Ministarstvu zaštite okoliša i energetike, da pojača nadzor nad ovlaštenicima za obavljanje stručnih poslova zaštite okoliša, posebice nad ažurnosti podataka i terenskim provjerama;
174. Ministarstvu zaštite okoliša i energetike, da osigura monitoring tla te u postupcima procjene utjecaja zahvata na okoliš uvede mjere praćenja njegova stanja, uključujući obvezna uzorkovanja;
175. Ministarstvu zaštite okoliša i energetike, da u OPEM postupcima uvede obvezu dostave rješenja HAOP-u i jača stručne kapacitete za upravljanje mrežom Natura 2000;
176. Ministarstvu zaštite okoliša i energetike, da predvidi naknadu za umanjenu kvalitetu življenja građanima koji žive u neposrednoj blizini zahvata koji su izvor buke ili utječu na okoliš;
177. Ministarstvu zaštite okoliša i energetike, da u skladu s Planom gospodarenja otpadom te Kodeksom savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, izradi sve studije izvedivosti za planirane ŽCGO-e, uključujući reviziju predviđenih lokacija te procjenu utjecaja na okoliš i zdravlje;
178. Ministarstvu zdravstva, da osigura izradu stručne studije o utjecaju odlagališta otpada Karepovac i Lončarica Velika na zdravlje građana, koja će sadržavati uzorkovanja zraka, vode i tla te poduzme mjere za zaštitu njihova zdravlja;
179. Ministarstvu zdravstva, da osigura daljnji razvoj zdravstvene ekologije, i u suradnji s Ministarstvom zaštite okoliša i energetike, uvede obvezujuću procjenu utjecaja na zdravlje (HIA) prije planiranja i izgradnje velikih industrijskih i drugih infrastrukturnih objekata;
180. Ministarstvu zdravstva, da dovrši Strategiju razvoja javnog zdravstva;
181. Ministarstvu zdravstva, da u suradnji s Ministarstvom financija osigura učinkovitiji nadzor u slučajevima pritužbi na buku od neregistriranih djelatnosti;
182. Ministarstvu zdravstva, da u suradnji s Ministarstvom zaštite okoliša i energetike te Ministarstvom graditeljstva i prostornog uređenja i u skladu s Kodeksom savjetovanja sa zainteresiranom javnošću izradi novi Pravilnik o zaštiti od elektromagnetskih polja i objavi popis izvora elektromagnetskih polja u obliku upisnika;
183. Ministarstvu graditeljstva i prostornog uređenja, da evidentira i nadzire izdavanje uporabnih dozvola baznih stanica mobilnih operatera i razmotri reguliranje drugih dozvola iz svog djelokruga rada;
184. Hrvatskom zavodu za javno zdravstvo, da u Studiji o utjecaju okolišnih čimbenika na zdravlje građana Slavenskog Broda obuhvati i utjecaj lebdećih čestica i plinova;

3.30. KLIMATSKE PROMJENE, SUSTAV CIVILNE ZAŠTITE, VATROGASTVO I ZAŠTITA LJUDSKIH PRAVA – POŽAR U SPLITU

Klimatske promjene su tu: nastaju ekstremne vremenske nepogode, tope se ledenjaci i snijeg, rastu temperature i srednja razina mora, a glavni im je uzrok povećana koncentracija stakleničkih plinova. Pariški sporazum nastoji smanjiti njihovu emisiju prijelazom s fosilnih goriva na izvore čiste energije, što će poboljšati kvalitetu zraka i pozitivno utjecati na okoliš, prirodu i zdravlje, o čemu više pišemo u poglavlju o pravu na zdrav život.

Državna uprava za zaštitu i spašavanje ocjenjuje ljetnu sezonu 2017. kao jednu od najzahtjevnijih u proteklih nekoliko desetljeća, jer je broj požara, letova kanadera i količina vode utrošene za gašenje, bio čak tri puta veći nego u 2016. Zbog ekstremnih vremenskih uvjeta i razmjera koje je poprimio, požar koji je u srpnju ušao u Split, no i druge požare, povezuje se s klimatskim promjenama, a očekuje se porast svih ekstremnih nepogoda: suša, tuča, požara, poplava i drugih.

Još nije osnovan izvanproračunski fond civilne zaštite koji bi služio osiguranju financijskih sredstava za zaštitu i spašavanje u velikim nesrećama i katastrofama te doprinio ujednačavanju kvalitete sustava civilne zaštite na lokalnoj, područnoj i državnoj razini.

Važno je stoga podsjetiti na iskustva iz poplave koja je u svibnju 2014. pogodila područje VSŽ, kada je odlukom Vlade RH po prvi puta proglašena katastrofa, u kojoj je bilo i ljudskih žrtava. Hrvatski sabor smo u posebnom Izvješću pučke pravobraniteljice o ljudskim pravima u katastrofi uzrokovanj poplavom u Vukovarsko-srijemskoj županiji, upoznali s

razmjerima katastrofe iz perspektive ljudskih prava, utemeljenog na pritužbama građana, terenskim obilascima, analizi propisa i drugim podatcima. Iako se Izvješće odnosilo na konkretnu situaciju i njene posljedice, preporuke se mogu primijeniti na sve druge krizne situacije čije posljedice mogu utjecati na razinu ostvarivanja ljudskih prava, poput prava na život i zdravlje, prava na pristup informacijama ili na imovinska prava, kao i na očuvanje prirode i okoliša, a odnose se na sustave zaštite i spašavanja, socijalne skrbi i zdravstvene zaštite, humanitarnu pomoć, sanaciju i obnovu, informiranje i BPP.

U kolovozu 2015. na snagu je stupio **Zakon o sustavu civilne zaštite** s okvirom za djelovanje u kriznim situacijama i nizom podzakonskih propisa koji detaljnije uređuju sustav civilne zaštite i uspostavljaju ga na lokalnoj, regionalnoj i državnoj razini, vodeći računa o financijskim mogućnostima različitih jedinica, njihovoj opremljenosti, obuci, koordinaciji, te preventivnom i reaktivnom djelovanju. Prilikom njegove izrade, prihvaćeni su prijedlozi pučke pravobraniteljice o važnosti pravovremenog i dostupnog informiranja javnosti; ujednačavanju kvalitete sustava na lokalnoj, područnoj i državnoj razini s obzirom na financijske mogućnosti JLP(R)S na PPDS, a u načela je uvedena i antidiskriminacijska odredba. Propisano je osnivanje izvanproračunskog fonda civilne zaštite radi osiguranja financijskih sredstava za zaštitu i spašavanje u velikim nesrećama i katastrofama, koji prema podatcima DUZS-a iz kolovoza 2017., još nije osnovan. Na žalost, nije uvedena obveza vođenja jedinstvene baze podataka ugroženih osoba i nije se definirao pojam javnih skloništa, što smo tada također predlagali. Unatoč tome, suradnja pučke pravobraniteljice s DUZS-om primjer je dobre

prakse, kako zbog kvalitetne komunikacije, tako i zbog usvajanja većine prijedloga važnih za unapređenje zaštite ljudskih prava.

Sustav civilne zaštite služi za prevenciju posljedica, ali i pravovremeno reagiranje na klimatske promjene te druge prijetnje koje mogu ugroziti sigurnost i ljudske živote, zdravlje, okoliš, prirodu, kulturna bogatstva i imovinu. Sukladno važećem Zakonu, obuhvaća cjelokupni državni sustav, od tijela lokalne do regionalne i nacionalne razine, oružane snage i policiju, a njegove temeljne operativne snage su: operativne snage vatrogastva, HGSS-a i HCK-a. Građani su također njegov bitan dio, dužni su provoditi mjere osobne i uzajamne zaštite te sudjelovati u aktivnostima koje nadzire i koordinira DUZS.

Sustav vatrogastva dio je sustava civilne zaštite, no određen je Zakonom o vatrogastvu, nad kojim upravni i nadzor nad radom vatrogasnih postrojbi u provedbi javnih ovlasti provodi MUP, stručni nadzor nad radom vatrogasnih postrojbi provodi DUZS, a stručni nadzor nad radom javnih vatrogasnih postrojbi i postrojbi DVD-a provode i zapovjednici vatrogasnih zajednica. Hrvatska vatrogasna zajednica je krovna organizacija koja objedinjuje sve vatrogasne zajednice, organizacije i postrojbe na području RH. Osim što je vatrogastvo razdijeljeno između MUP-a, DUZS-a i HVZ-a, odnosno nema jedinstvenog tijela koje njime upravlja, kompliciranim ga čini i podjela na javne i postrojbe DVD-a, koje se razlikuju u statusu i odgovornostima. Nadalje, provedbu Zakona o zaštiti od požara nadzire MUP, dok troškove opreme, osposobljavanja i uvježbavanja vatrogasaca pokrivaju JLP(R)S.

Sustav civilne zaštite i sustav vatrogastva nedovoljno su usklađeni na zakonodavnoj i operativnoj razini, što se može vidjeti na slučaju splitskog požara koji je, zbog svojih razmjera, bio i krizna situacija u kojoj su se trebala aktivirati oba sustava i njihovi stožeri.

Prema podacima DUZS-a, požar u Splitu planuo je 17. srpnja u 00:42 na području Srinjina–Račnik, širio se prema naseljima Sitno Donje i Gornje, Žrnovnica, Perun, ušao je u Grad Split i zahvatio objekte u predjelu Dračevca i Kamena te odlagalište Karepovac, a lokaliziran je 19. srpnja u 11:00. Iako je imao uvjete da ga se sukladno ZSCZ proglasi velikom nesrećom, jer je prouzročena iznenadnim djelovanjem prirodnih sila s posljedicom ugrožavanja zdravlja i života građana, materijalnih i kulturnih dobara i okoliša, te su aktivirane vatrogasne postrojbe iz cijele zemlje, oružane snage i policija, proglašena je elementarna nepogoda sukladno Zakonu o elementarnim nepogodama. Prema definicijama, elementarna nepogoda i velika nesreća sličnog su značaja, te bi, i po mišljenju DUZS-a, proglašavanjem jedne, automatski trebalo proglasiti i drugu, što se očito htjelo izbjeći zbog troškova. Naime, proglašavanjem velike nesreće, aktivira se sustav civilne zaštite na trošak podnositelja zahtjeva, osim kada DUZS na temelju načela solidarnosti angažira operativne snage sustava niže razine, što ovdje nije bio slučaj.

Vatrogastvo je razdijeljeno između MUP-a, DUZS-a i HVZ-a, nema jedinstvenog tijela koje njime upravlja, a kompliciranim ga čini i podjela na javne i postrojbe DVD-a, koje se razlikuju u statusu i odgovornostima što, između ostaloga, ukazuje na potrebu zakonskih i podzakonskih izmjena u sustavu vatrogastva.

Duboko poštovanje i zahvalnost odajemo pripadnicima vatrogasnih postrojbi, oružanih snaga, policije, civilne zaštite, građanima i svim drugim osobama, udrugama i institucijama, koji su požrtvovno sudjelovali u gašenju splitskog i drugih požara tijekom 2017., čime su spriječene još teže posljedice.

Vlada je krajem 2017. donijela Odluku o dodjeli sredstava žurne pomoći za ublažavanje posljedica elementarnih nepogoda nastalih u 2017., i to: olujnog vjetrova, orkanske bure, suše, tuče, požara i poplave, u ukupnom iznosu od 99.513.977,00 kn za 19 županija, kod šteta nastalih na obrtnim sredstvima u poljoprivredi 5,4% od potvrđene štete; stambeno građevinskim objektima, komunalnoj i cestovnoj infrastrukturi 21% od potvrđene štete; te za nastale i potvrđene troškove pravnih osoba na obrani od elementarnih nepogoda, zbrinjavanju stanovništva i zdravstvenoj zaštiti, u punom iznosu potvrđene štete. Od toga je 70% raspoređeno za štete u poljoprivredi, a 30% za nepoljoprivredne. No, ova sredstva pokrivaju tek mali dio nastale i prijavljene štete, što još jednom potvrđuje nužnost osnivanja Izvanproračunskog fonda za djelovanje u velikim nesrećama i katastrofama. Također je važno preciznije definirati kriterije kojima se određuju vrste izvanrednih događaja, no i uskladiti načine odlučivanja o proglašavanju katastrofe, velike nesreće ili elementarne nepogode.

Nadalje, gradonačelnik Splita je u svom očitovanju naveo kako se nespremnost Grada ogledala u postojanju divljih deponija s opasnim otpadom, neuređenim površinama, ali i nedostatku hidrantske mreže u prigradskim naseljima, koja još nisu u potpunosti urbanizirana.

Upravo je u hidrantskoj mreži tijekom 2017. utvrđen propust u zaseoku u općini Muć u Splitsko-dalmatinskoj županiji, gdje je PU još 1998. uvjetovala postavljanje hidrantske mreže radi uspostave stabilnog sustava zaštite od požara, koja još uvijek nije postavljena, iako je novi vodoopskrbni sustav dovršen 2017., i to s argumentom kako nije bilo moguće zadovoljiti minimalne tehničke uvjete u pogledu protoka i tlaka, ignorirajući obvezu ugradnje uređaja za povišenje tlaka. Dodatno je problematično što inspekcije nisu obavile terenski nadzor, unatoč našim višestrukim preporukama. Pitanje je i koliko je drugih slučajeva nepostavljanja i/ili neispravnosti te nedostupnosti hidranta važnih za zaštitu od požara, posebice u županijama koje su im izuzetno izložene.

192

Spontana samoorganiziranost, solidarnost i brza reakcija građana Splita, ali i cijele zemlje, značajnim je dijelom spriječila i veće posljedice požara te nadomjestila nedostatke u sustavu. Na nekim su lokacijama požar gasili sami građani, koji za to nemaju ni adekvatna znanja ni opremu, što se u dobro uređenim i učinkovitim sustavima civilne zaštite i vatrogastva, ne bi smjelo dogoditi.

Hrvatske šume u trenutku podnošenja ovog Izvješća, provode postupak javne nabave za postavljanje video-nadzora na području cijele Uprave šuma podružnice Split, nabavljaju sredstva za potrebe motriteljsko dojavne službe, a provode i promidžbene aktivnosti, što treba doprinijeti prevenciji koja je, uz pripravnost i reagiranje, prva faza u sustavu civilne zaštite.

Splitski požar ukazao je kako je prevenciju potrebno dodatno unaprijediti, iako u Javnoj vatrogasnoj postrojbi Grada Splita postoji Odjel za preventivno-operativne poslove, koji je do 2017. održao niz vježbi te provodio mjere zaštite od požara unutar stambenih objekata. Prema nama dostupnim informacijama, to je jedini preventivni odjel unutar javne vatrogasne postrojbe, a potreban je svima, što ističu i sami vatrogasci. I DVD-i puno rade s mladima, što je iznimno važno za njihovu održivost,

no s obzirom na opasnosti kojima smo izloženi te ključnu preventivnu ulogu pravovremene i kvalitetne edukacije, vježbe bi se trebale sustavno provoditi u svim osnovnim i srednjim školama, kao i u javnim ustanovama. Spontana samoorganiziranost, solidarnost i brza reakcija građana Splita, ali i cijele zemlje, značajnim je dijelom spriječila i veće posljedice požara te nadomjestila nedostatke u sustavu. Na nekim su lokacijama požar gasili sami građani, koji za to nemaju ni adekvatna znanja ni opremu, što se u dobro uređenim i učinkovitim sustavima civilne zaštite i vatrogastva, ne bi smjelo dogoditi.

Konačno, prije nego je požar ušao grad i na početku širenja unutar grada, posebno je bio izražen problem **nedostatnog i nepravovremenog informiranja** građana. Naime, uzbunjivanje i obavještanje javnosti prve su mjere koje provode sudionici u sustavu civilne zaštite na svim razinama. Građani su trebali biti informirani o potencijalnim opasnostima kojima su izloženi, kako zaštititi živote, zdravlje i imovinu, te od koga će i kada pomoć stići. Izostanak pravovremenog informiranja kod većine je građana izazvao strah i neizvjesnost, ali ih je i potaknuo da javno progovore. Ad hoc građanska inicijativa „Split gori“ prosvjedom na rivi 24. srpnja 2017., zahvalila je vatrogascima i svima koji su požar ugasili, te je upozorila i na neadekvatno prostorno planiranje koje zanemaruje rubne dijelove grada, kao i na probleme gospodarenja otpadom i moguće opasnosti po zdravlje o kojima se dovoljno ne vodi računa.

Obzirom na iznesene probleme, važno je nastaviti raditi na unapređenju sustava civilne zaštite i vatrogastva, kako bi oba bila učinkovita i međusobno usklađena s jasno određenom linijom zapovijedanja i odgovornosti. Posebno je važno adekvatno vrednovati temeljne operativne snage vatrogastva, koje su ujedno i temeljne snage sustava civilne zaštite. Ključno je osnažiti status vatrogasaca kako bi njihov rad i angažman bio adekvatno valoriziran, no i siguran, s obzirom na njihove odgovornosti i dužnosti koje obavljaju.

Nakon završetka požarne sezone 2017. provedena je opsežna analiza u kojoj je prema podacima DUZS-a uočeno 93 nedostataka/problema, dana su 126 prijedloga za poboljšanja, a naglasak je stavljen na 15 kratkoročno provedivih mjera za poboljšanje sezone 2018. Među njima su dodatno osposobljavanje i opremanje operativnih snaga, izrada smjernica za uključivanje stožera civilne zaštite kod velikih i katastrofalnih požara te niz drugih operativnih mjera koje je važno provesti do početka nove požarne sezone, zajedničkim i koordiniranim radom svih nadležnih institucija.

PREPORUKE:

185. Vladi RH, da osnuje Izvanproračunski fond za djelovanje u velikim nesrećama i katastrofama;
186. Državnoj upravi za zaštitu i spašavanje, da u suradnji s Ministarstvom unutarnjih poslova, Ministarstvom obrane, Ministarstvom zaštite okoliša i energetike, Ministarstvom poljoprivrede te drugim dionicima u sustavu civilne zaštite, razmotri potrebu za zakonskim i podzakonskim izmjenama u području sustava civilne zaštite u skladu s Kodeksom savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, koje uključuju usklađivanje kriterija za vrste izvanrednih događaja;
187. Ministarstvu unutarnjih poslova i Državnoj upravi za zaštitu i spašavanje, da u suradnji s Hrvatskom vatrogasnom zajednicom i Udrugom profesionalnih vatrogasaca Hrvatske, izradi

- prijedloge potrebnih zakonskih i podzakonskih izmjena u sustavu vatrogastva u skladu s Kodeksom savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, a koji uključuje: jedinstveni sustav vatrogastva, uspostavu preventivnih odjela u vatrogasnim postrojbama, održavanje redovitih edukacija i nabavu dostatne opreme te primjereno uređenje statusa vatrogasaca;
188. Ministarstvu znanosti i obrazovanja, da u suradnji s Državnom upravom za zaštitu i spašavanje te drugim dionicima, u osnovne i srednje škole uvedu sustavnu edukaciju o zaštiti i spašavanju;
 189. Ministarstvu unutarnjih poslova i Državnoj upravi za zaštitu i spašavanje, da u suradnji s drugim dionicima u sve javne ustanove uvedu sustavnu edukaciju o zaštiti i spašavanju;
 190. Ministarstvu unutarnjih poslova, da pojača nadzor protupožarne inspekcije terenskim obilascima i provjerama planova zaštite od požara, posebice u požarima ugroženim županijama;
 191. Ministarstvu unutarnjih poslova, da provede nadzor hidrantske mreže za gašenje požara, posebice u požarima ugroženim županijama;
 192. Hrvatskim šumama, da osiguraju postavljanje video-nadzora na području cijele UŠP Split, kao i drugim požarima ugroženim područjima do početka požarne sezone 2018.

4. OSOBE LIŠENE SLOBODE I DJELOVANJE NACIONALNOG PREVENTIVNOG MEHANIZMA

4.1. ZATVORSKI SUSTAV

Osobe koje se nalaze u zatvorskom sustavu lišene su prava na slobodu, no zadržavaju ostala temeljna ljudska prava zajamčena Ustavom, zakonima i međunarodnopravnim dokumentima. Unatoč tome, tijekom boravka u zatvoru neizbježno su izloženi brojnim ograničenjima. U razmatranju njihovih pritužbi osnovna je zadaća utvrditi jesu li ograničenja i postupanja, zbog kojih nam se obraćaju, razmjerna razlozima zbog kojih se primjenjuju i nužna za ostvarenje svrhe propisane zakonom ili prelaze neizbježni element trpljenja uzrokovan lišenjem slobode.

Osnovna je zadaća utvrditi jesu li ograničenja i postupanja razmjerna razlozima zbog kojih se primjenjuju i nužna za ostvarenje svrhe propisane zakonom ili prelaze neizbježni element trpljenja uzrokovan lišenjem slobode.

Za razliku od reaktivnog postupanja po pritužbama, preventivni obilasci kaznenih tijela, koje provodimo u okviru obavljanja poslova Nacionalnog preventivnog mehanizma, usmjereni su na jačanje zaštite osoba lišenih slobode i sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupanja.

Tijekom 2017. zaprimili smo 136 pritužbi osoba lišenih slobode, proveli smo 31 ispitni postupak na terenu i obišli devet kaznenih tijela.

4.1.1. Pritužbe osoba lišenih slobode u zatvorskom sustavu

„...Ja sam nepušač i smeta mi cigareta. Novine sam mogao čitati samo u TV sali, koja je pušačka. Primijetio sam da su zatvorenici izašli iz TV sale pa sam zatražio od dežurnog odjela da mi daju novine, pošto sam nepušač i ne odlazim u pušačku salu. Rekao mi je da on nije poštar i ako želim čitati novine da trebam otići u pušačku TV salu. Rekao sam mu, pošto takvo prepucavanje traje od mog dolaska u ovaj zatvor, da imam odobrenje načelnika osiguranja da mi se novine mogu dati u sobu...te ako mi ne vjeruje neka ga kontaktira...Na to mi je dežurni rekao da ga neću učiti što i kako će raditi, otključao je rešetke, prišao krevetu na kojem sam ležao te u moju glavu ispraznio cijelu bocu papar spreja!!! Tako omamljenog svukli su me i vezanog liscama za ruke i noge?! bacili u tkz. gumenjaru no kako sam se nakratko bio onesvijestio brzo su me izvadili i vratili u ćeliju... Još u dva navrata bit ću strpan u tu takozvanu gumenjaru...Dakle umjesto novina dobio sam sprej, lance i gumenjaru...i naravno još dva stegovna postupka...“

195

Kvaliteta pružanja zdravstvene zaštite, postupanje službenika i uvjeti smještaja, i nadalje su najčešći razlozi pritužbi. Da se radi o problemima koji uzrokuju najviše nezadovoljstva, potvrđuje i podatak da je iz istih razloga podnesen najveći broj

pritužbi Središnjem uredu Uprave za zatvorski sustav i probaciju Ministarstva pravosuđa (SUZSP)¹². Tijekom 2017. porastao je broj pritužbi na rad odjela tretmana, a zatvorenici su se prituživali i na učinkovitost pravne zaštite te kršenje prava na dodir s vanjskim svijetom.

Razlozi pritužbi na kvalitetu zdravstvene zaštite, o čemu smo opširnije pisali u prošlim izvješćima, ponavljaju se i u 2017. Zatvorenici se pritužuju da im liječnici, u pojedinim kaznenim tijelima, ne omogućuju uvid u zdravstveni karton ili ne mogu dobiti njegove preslike, primjerice u Zatvoru u Puli. Kako se još uvijek za prijevoz zatvorenika koriste i stara specijalna vozila, s bočnim klupama, koja nisu opremljena sigurnosnim pojasevima, bez dovoljnog svjetla i loše ventilacije, zatvorenici narušenog zdravlja, kad saznaju da će biti prevoženi u takvim vozilima, ponekad odbijaju odlaske na specijalističke preglede u vanjske zdravstvene ustanove. Zatvorenicima s oštećenom kralježnicom, koji leže na starim i lošim madracima, ne omogućuje se, kad ih već ne mogu dobiti od kaznenog tijela, da sami nabave nove pa su prisiljeni učestalo uzimati lijekove protiv bolova. Pritužuju se i da vrijeme podjele terapije nije usklađeno s njihovim potrebama pa tako, primjerice, u nekim kaznenim tijelima lijekove za spavanje moraju piti i nekoliko sati prije spavanja.

Pritužbe su se odnosile i na uvjete smještaja pa su se tako nepušači prituživali na povremeni smještaj s pušačima, što je naročito smetalo one koji su bili na liječenju u Zatvorskoj bolnici u Zagrebu. Zatvorenici su ukazivali i na probleme s grijanjem Zatvora u Rijeci, gdje su nakon 16,00 sati radijatori mlaki. Na smještaj u zatvoreničkim sobama na katu Zatvora u Zagrebu, koji nema dizalo, prituživao se zatvorenik kojemu je, zbog bolesti kralježnice, otežano i bolno kretanje pa je stoga rijetko boravio na otvorenom prostoru Zatvora.

Razlog pritužbi nerijetko je bila i nedostatna mogućnost razgovora s tretmanskim službenicima. Prituživali su se i na nedovoljnu transparentnost ocjenjivanja i postupka stjecanja pogodnosti, za koje smatraju da su prepušteni diskrecijskoj ocjeni.

Zatvorenici se i nadalje pritužuju na dugotrajnost postupanja po žalbama koje su podnijeli protiv rješenja upravitelja. U nekoliko slučajeva, sudac izvršenja je odluku o žalbi protiv rješenja o smještaju na odjel pojačanog nadzora donio nakon proteka roka na koji je mjera određena.

Zatvorenici se i nadalje pritužuju na dugotrajnost postupanja po žalbama koje su podnijeli protiv rješenja upravitelja. U nekoliko slučajeva, sudac izvršenja je odluku o žalbi protiv rješenja o smještaju na odjel pojačanog nadzora donio nakon proteka roka na koji je mjera određena, što je nedopustivo. Uvažavajući neovisnost sudbene

vlasti, na ovakvo smo postupanje, koje je u suprotnosti sa čl. 18. Ustava i zbog kojeg žalba u potpunosti gubi svoj smisao, ukazali Vrhovnom sudu. Prema dostupnim informacijama, suci izvršenja županijskih sudova na zajedničkom su sastanku upozoreni na nepoštivanje rokova, pa je opravdano očekivati da se ovakva postupanja neće ponoviti.

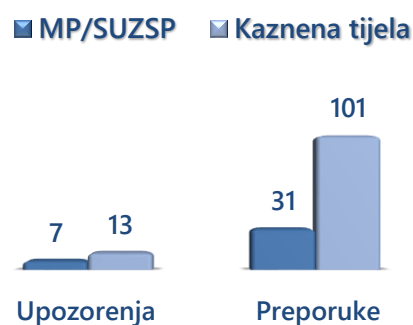
Postupajući po pritužbama zatvorenika uočena je praksa da se osobe koje nisu članovi obitelji ne upisuju u upisnik dopuštenih telefonskih brojeva, za što nema uporišta u Zakonu o izvršavanju kazne zatvora. Uputa koju je SUZSP, sukladno našoj preporuci, dao svim kaznenim tijelima, u kojoj se navodi

¹² Akronim SUZSP u ovom se poglavlju koristi za upravnu organizacija MP koja, između ostaloga, obavlja upravne i stručne poslove u vezi s izvršavanjem kazni zatvora, mjere istražnog zatvora i odgojne mjere upućivanja u odgojni zavod, neovisno o vremenu stupanja na snagu Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva pravosuđa (NN 98/17), kojom je izmijenjam njezin naziv i djelokrug rada.

kako se omogućavanje telefonskih razgovora podjednako odnosi na članove obitelji, kao i na osobe koje to nisu, te kako okolnost da zatvorenik ima članove obitelji, ne isključuje mogućnost da se osobi koja to nije odobri upis, trebala bi se pozitivno odraziti na ostvarivanje prava na dodir s vanjskim svijetom.

4.1.2. Obavljanje poslova NPM-a u zatvorskom sustavu

Tijekom 2017. nenajavljeno smo obišli zatvore u Bjelovaru, Dubrovniku, Gospiću, Karlovcu, Osijeku, Zadru i Zagrebu te kaznionice u Glini i Lepoglavi. Obilazak Zatvora u Osijeku bio je usmjeren na utvrđivanje stupnja provedbe upozorenja i preporuka danih nakon prethodnog obilaska, dok su ostali bili redoviti. U četiri obilaska sudjelovali su neovisni stručnjaci, u dva predstavnici Ureda pravobraniteljice za osobe s invaliditetom, a u po jednom predstavnici ureda pravobraniteljice za ravnopravnost spolova i pravobraniteljice za djecu.



U cilju sprečavanja mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja, u izvješćima sačinjenim nakon obilazaka, dano je 20 upozorenja i 132 preporuke, a ocjenu njihove implementacije donijet ćemo nakon zaprimanja svih očitovanja te kontrolnih obilazaka kaznenih tijela.

Uvjeti smještaja

Iako je, prema podacima SUZSP-a, 31. prosinca 2017. popunjenost zatvorskog sustava bila 82,69%, još se ne poštuju prostorni standardi za smještaj osoba lišenih slobode. U zatvorenim uvjetima sedam kaznenih tijela toga je dana bilo više osoba od zakonskog kapaciteta, a najteža situacija bila je u Zatvoru u Osijeku, čija je napučenost iznosila čak 159%.

U posebno lošim uvjetima smještene su osobe koje se nalaze na izvršavanju kazne zatvora izrečene u prekršajnom postupku (kažnjenici) ili kojima je sukladno Prekršajnom zakonu određeno zadržavanje. Primjerice, u Zatvoru u Zagrebu, u sobi u kojoj su smješteni kažnjenici, nalaze se 24 kreveta, što je s obzirom na površinu od 89,3m², dva više od zakonskog kapaciteta. Pritom, zajednički smještaj velikog broja osoba suprotan je stajalištima Europskog odbora za sprječavanje mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT) jer u takvim uvjetima nije moguće osigurati privatnost, a postoji i veliki rizik od međuzatvoreničkog nasilja. Slična je situacija i u Zatvoru u Karlovcu, u kojem je tijekom obilaska, devet kažnjenika bilo smještenih u sobu površine 26,33m², koja bi, s obzirom da se u njoj nalazi 10 kreveta, morala biti 40m². Dodatno, kreveti su jedan od drugoga udaljeni 45cm, što ne omogućava ni minimum privatnosti. U sobama vrlo često nedostaje stolaca i stolova pa kažnjenici jedu u krevetima, u kojima borave 22 sata dnevno, a zbog nedovoljnog broja ormarića, neki osobne stvari drže u

U posebno lošim uvjetima smještene su osobe koje se nalaze na izvršavanju kazne zatvora izrečene u prekršajnom postupku ili one kojima je sukladno Prekršajnom zakonu određeno zadržavanje.

vrećama za smeće ili kutijama ispod kreveta. Sanitarni čvorovi u oba zatvora nisu u potpunosti odvojeni od ostatka prostorije, što dodatno otežava uvjete boravka. Jedan je kažnjenik, tijekom obilaska Zatvora u Karlovcu, naveo kako je prije nekoliko godina prestao pušiti, no kada je smješten u sobu u kojoj su svi pušači, ponovo je počeo. Izvršavanje kazne zatvora u ovakvim uvjetima predstavlja kršenje njihovih prava i ponižavajuće je, te ih je nužno što prije uskladiti sa zakonskim i međunarodnim standardima.

U pojedinim manjim zatvorima, primjerice u zatvorima u Zadru i Karlovcu, zbog neodgovarajućih uvjeta smještaja nije moguće osigurati različite aktivnosti organiziranog provođenja slobodnog vremena pa zatvorenici 22 sata provode u sobi te kaznu zatvora de facto izdržavaju u uvjetima istražnog zatvora.

U obilascima zatvora u Bjelovaru i Dubrovniku posebna pozornost posvećena je i prehrani zatvorenika. U standardnim jelovnicima navedena je samo energetska vrijednost svakog od tri obroka te ukupna energetska vrijednost dnevnog jelovnika, dok za dijetne jelovnike i dopunske obroke nije navedeno ništa. Zatvor u Bjelovaru nema ni pisane normative za pripremu obroka koji se poslužuju u sklopu dijetnog jelovnika, a ni u Zatvoru u Dubrovniku ne vodi se računa o svim parametrima. Stoga je nejasno na koji se način, kod svakog specifičnog zdravstvenog stanja, poštuju preporuke liječnika u vezi s prehranom, kako bi se bolest držala pod kontrolom i/ili umanjili njezini simptomi. Liječnik utvrđuje vrstu dijete, a zaposleni u kuhinji imaju pisane smjernice o prehrani kod određenih zdravstvenih stanja, no proizlazi da ih se ne pridržavaju.

Tretman zatvorenika

Nedovoljan broj službenika tretmana negativno se odražava na poštivanje prava zatvorenika. Primjerice, u Kaznionici u Glini za osiguranje minimalnih uvjeta za rad Odjela tretmana, potrebno je žurno zaposliti najmanje tri službenika. Za potrebe rada u zatvorenim uvjetima i u Kaznionici u Lepoglavi potrebno je osigurati dovoljan broj tretmanskih službenika odgovarajućih struka (psihologa, socijalnih pedagoga, socijalnih radnika), budući da se tamo upućuju zatvorenici na izdržavanje kazne dugotrajnog zatvora, sigurnosno visoko rizični te višestruko osuđivani na kaznu zatvora. Povratnici, u

pravilu, nisu odvojeni od onih koji su prvi put osuđeni, što nije u skladu sa ZIKZ-om, a i dodatno otežava tretmanski rad.

Tretmanski službenici sa zatvorenicima najčešće razgovaraju

bez prisustva pravosudne policije. U pojedinim kaznenim tijelima, primjerice, u Kaznionici u Glini, na svakom zatvoreničkom odjelu postoji posebna prostorija za razgovor sa zatvorenicima i u pravilu na razgovor primaju sve koji su se prijavili, dok tako nije u manjim kaznenim tijelima, primjerice u Zatvoru u Karlovcu, gdje tretmanski službenik sa zatvorenicima razgovara u blagovaonici pravosudne policije.

Nedostatak tretmanskih službenika negativno utječe i na njihovu prisutnost na zatvoreničkim odjelima pa se tako zatvorenici često pritužuju na vrlo kratko trajanje razgovora. U pojedinim zatvorima, primjerice u Bjelovaru, istražni zatvorenici nisu ni znali da mogu tražiti razgovor s tretmansom

Tretmanski rad sa zatvorenicima otežavaju nedovoljan broj službenika tretmana, koji u nekim kaznenim tijelima nije dovoljan ni za osiguranje minimalnih uvjeta rada, neodgovarajući prostorni uvjeti te što povratnici, u pravilu, nisu odijeljeni od onih koji su prvi put osuđeni.

službenicom, za razliku od Zatvora u Zadru, gdje ih, nakon njihovog dolaska, sama poziva na razgovor. Ovakav proaktivni pristup primjer je dobre prakse, a ima ga i tretmanska službenica Zatvora u Dubrovniku.

Provođenje sigurnosnih mjera obveznog psihijatrijskog liječenja te liječenja od ovisnosti, u odnosu na ostala kaznena tijela, značajno je olakšano u Kaznionici u Glini, jer imaju zaposlenu psihijatricu.

Nedovoljna je raznovrsnost slobodnih aktivnosti, a njihovo organiziranje otežano je i nizom objektivnih faktora, kao što su nedostatak prostora i slaba opremljenost radionica, primjerice, nedostaju kistovi i boje, računala su u jako lošem stanju i slično. U pojedinim zatvorima ni nema organiziranog provođenja slobodnog vremena, već su aktivnosti prepuštene inicijativi samih osoba lišenih slobode, kao što je Zatvor u Bjelovaru.

Tretmanski službenici, pored vođenja tretmanskih skupina zatvorenika, provode i posebne programe, koji se određuju u okviru provođenja pojedinačnog programa izvršavanja kazne zatvora (PPIKZ), ovisno o procjeni njihovih kriminogenih rizika i tretmanskim potrebama. Tako je, primjerice, u Kaznionici u Lepoglavi ukupno 25% zatvorenika uključeno u razne posebne programe, poput modificiranog Kluba liječenih alkoholičara (KLA) i Kluba liječenih ovisnika (KLO), Tretmana PTSP-a i slično. No, pojedini se zatvorenici, zbog problema s povjerljivošću podataka koje bi eventualno iznijeli tijekom sudjelovanja, odbijaju uključiti u one koje vode tretmanski službenici, jer su oni dužni prijaviti teže stegovne prijestupe pa zatvorenici smatraju da ne mogu otvoreno pričati, zbog čega im takav program nije koristan.

U nekim zatvorima, primjerice Bjelovaru, zbog nedovoljnog broja tretmanskih službenika ne provode se posebni programi koji zahtijevaju grupni način provođenja, a ponegdje, kao u Karlovcu, rijetko se provode zbog nedovoljnog broja zatvorenika za formiranje grupe. Primjer dobre suradnje odjela tretmana zatvorenika i odjela osiguranja je u Karlovcu, gdje tretmanski rad obavlja samo jedan službenik, pa mu u provođenju posebnog programa *Vozač čimbenik sigurnosti u prometu* pomažu dvojica pravosudnih policajaca.

Iako postoji veliki interes, programi završetka osnovnog obrazovanja zatvorenika u pravilu se ne provode za starije od 21 godinu, jer ne postoji zakonska obveza kaznenog tijela da im to organizira.

Zatvor u Dubrovniku organizira programe engleskog jezika i informatike, za koje postoji najveći interes, a planira njihovo organiziranje i za skupinu istražnih zatvorenika, što zasigurno predstavlja primjer dobre prakse, jer je općenito zamjetan manjak aktivnosti namijenjenih istražnim zatvorenicima. Također, taj zatvor omogućava zainteresiranim istražnim zatvorenicima i uključivanje u KLA i KLO.

Veliko je nezadovoljstvo dijela zatvorenika s postupkom procjene uspješnosti provođenja PPIKZ, jer smatraju da su kriteriji subjektivni, a postupak procjene nedovoljno transparentan te stoga ne znaju u kojem dijelu trebaju modificirati svoje ponašanje. Kako su uz procjene uspješnosti (tzv. ocjene) usko vezane i njihove pogodnosti, razumljivo je i nezadovoljstvo. U pojedinim zatvorima, primjerice u

Dio zatvorenika izrazito je nezadovoljan s postupkom procjene uspješnosti provođenja pojedinačnog programa izvršavanja kazne zatvora, jer smatraju da su kriteriji subjektivni, a postupak procjene nedovoljno transparentan.

Karlovcu i Zadru, upravitelj donosi pisane odluke o procjeni uspješnosti provođenja PPIKZ-a za svakog zatvorenika te o pogodnostima koje mu se, s tim u vezi, odobravaju, što je primjer dobre prakse. Tako je osigurana transparentnost postupka te zatvorenici dobiju brzu povratnu informaciju o uspješnosti provođenja svog pojedinačnog programa i o opsegu odobrenih pogodnosti.

Većina kaznenih tijela ne izrađuje operativne planove za sve zatvorenike koji su procijenjeni rizičnima od počinjenja suicida, za razliku od primjerice, Kaznionice u Lepoglavi gdje je ukupno 101 zatvorenik tako procijenjen te je za svakog izrađen operativni plan uz pojačani individualni rad tretmanskih službenika i pojačan nadzor. No, pojedini službenici iz drugih odjela Kaznionice nisu upoznati s posebnim postupcima iz operativnog plana, s ciljem sprječavanja suicida zatvorenika, ili/i ne znaju dovoljno o čimbenicima rizika od suicidalnosti, pa tako primjerice negiraju opasnost i umanjuju rizik objašnjavajući suicidalna ponašanja zatvorenika njegovom manipulacijom.

Održavanje reda i sigurnosti

Prema podacima SUZSP-a, posebne mjere održavanja reda i sigurnosti u 2017. primijenjene su 1.647 puta, što je za 7% manje nego 2016. Evidencije se još uvijek ne vode dosljedno, a postoje i određene razlike u evidentiranju mjera. Primjerice, u Kaznionici u Lepoglavi, za razliku od Kaznionice u Glini, mjere pojačanog nadzora zatvorenika procijenjenih rizičnima za počinjenje suicida nisu evidentirane, što nije ispravno jer se, neovisno o razlozima zbog kojih je određena, njena primjena treba upisati u evidenciju. Jednako tako, tijekom obilazaka je uočeno da se mjera vezanja, posebice ako je primijenjena prilikom primjene sredstava prisile, vrlo često ne evidentira, na što smo ukazivali i u ranijim izvješćima. S obzirom da su podatci o primjeni posebnih mjera od iznimnog značaja za donošenje ocjene o postupanju prema osobama lišenim slobode i poštivanju njihovih prava, na ove smo nepravilnosti i neujednačenosti u više navrata upozorili SUZSP.

Unatoč padu ukupnog broja primijenjenih mjera, najteža posebna mjera - osamljenje, prošle je godine izrečena 19 puta, što je 73% više nego 2016. Najčešće, 15 puta, izvršavala se u Kaznionici u Lepoglavi, budući da su u njoj, sukladno Okvirnim mjerilima za upućivanje i razvrstavanje zatvorenika na izdržavanje kazne zatvora, sigurnosno visoko rizični zatvorenici te višestruko osuđivani na kazne zatvora. Iako je ZIKZ-om propisano da će se izvršavanje mjere obustaviti ako su prestali razlozi zbog kojih je određena, osamljenje u pravilu traje maksimalna tri mjeseca, što upućuje na zaključak da se potreba njenog izvršavanja, ne razmatra dovoljno često, ni dovoljno detaljno. Dodatno, liječnički nadzor nad izvršavanjem osamljenja i nadalje se ne provodi sukladno ZIKZ-u, kojim je propisano da liječnik zatvorenike treba pregledati dva puta tjedno. Primjerice, zatvorenika koji je tijekom obilaska Kaznionice u Lepoglavi bio u osamljenju, liječnik nije pregledao čak dva mjeseca, što je nedopustivo s obzirom na moguće štetne posljedice za mentalno zdravlje. Pri tome je upitno na koji način upravitelj može izvršiti svoju obvezu da, na temelju mišljenja liječnika, sucu izvršenja predloži obustavu ove mjere, ako liječnik dva mjeseca ne vidi zatvorenike prema kojima se ona primjenjuje.

Jedan od uočenih problema svakako je i vremenski razmak između incidenta zbog kojeg je ova mjera izrečena i početka njenog izvršavanja. Primjerice, zatvorenik koji je tijekom obilaska Kaznionice u Lepoglavi bio u osamljenju, naveo je da se fizički sukobio s drugim zatvorenikom, zbog čega mu je određena posebna mjera odvajanja, koja se izvršavala mjesec dana. Po isteku te mjere određena mu je posebna mjera smještaja na odjel pojačanog nadzora. Više od mjesec dana nakon incidenta,

Kaznionica je zaprimila odluku suca izvršenja kojom je izrečeno osamljenje, no kako tada nije bilo slobodnih soba na odjelu na kojem se trebala izvršiti, primjena je započela tek dva mjeseca nakon incidenta. U međuvremenu je u stegovnom postupku, pokrenutom protiv zatvorenika, nastupila zastara. Nužnost, a samim time i zakonitost izvršavanja ove mjere u takvim je situacijama dvojbena te može stvoriti dojam da se ne radi o posebnoj mjeri održavanja reda i sigurnosti, već o kazni zbog počinjenog stegovnog prijestupa, tim više što su prema zatvoreniku u međuvremenu izvršavane blaže posebne mjere kojima je, budući da više nije ugrožavao red i sigurnosti, očito postignuta svrha.

Problem neujednačenog postupanja prilikom naređivanja i izvršavanja posebnih mjera, na koji smo ukazivali i u ranijim izvješćima, i nadalje je prisutan. Primjerice, zatvorenicima u Zatvoru u Zadru, za razliku od onih u kaznionicama u Lepoglavi i Glini, pisane odluke o odvajanju se ne uručuju, a u nekim kaznenim tijelima, primjerice u Kaznionici i zatvoru u Požegi, one se ni ne donose. Neujednačenost je uočena i kod smještaja u posebno osiguranu

Najteža posebna mjera - osamljenje, prošle je godine izrečena 19 puta, što je u odnosu na 2016. porast za čak 73%.

prostoriju bez opasnih stvari. Naime, ova je mjera, prema podacima SUZSP-a, tijekom 2017. primijenjena 30 puta, najčešće, u čak 13 slučajeva (43%) u Kaznionici i zatvoru u Šibeniku, čiji je kapacitet 119 osoba, dok je u Zatvoru u Zagrebu, koji je s kapacitetom od 626 osoba najveće kazneno tijelo u RH, primijenjena samo jednom, a u Kaznionici u Lepoglavi, čiji je kapacitet 542, niti jednom. U 8 od ukupno 21 kaznionice i zatvora, takva prostorija ni ne postoji, što također uzrokuje ovakvo neujednačeno postupanje.

Posebna mjera odvajanja od ostalih zatvorenika, koja se sukladno ZIKZ-u ne izvršava pod nadzorom niti je za njeno provođenje potrebna suglasnost liječnika, ponekad se primjenjuje prema zatvorenicima procijenjenima rizičnim od počinjenja suicida. Primjerice, tijekom obilaska Kaznionice u Lepoglavi, jedan je zatvorenik bio u odvajanju, iako je njegovim Operativnim planom aktivnosti s ciljem sprečavanja suicida, između ostalog, bilo predviđeno osiguravanje stalnog boravka u grupi drugih zatvorenika. S obzirom da je odvajanje u ovakvim situacijama u pravilu kontraindicirano, trebalo bi ga izbjegavati.

Tijekom obilaska odjela pojačanog nadzora Kaznionice u Lepoglavi, zatvorenici su se prituživali na produljenje ove mjere, smatrajući da se potreba za njezinim nastavkom ne ispituje u dovoljnoj mjeri te da im nisu jasni ni kriteriji za povratak među ostale zatvorenike. Na taj je problem ukazao i CPT u izvješću za RH iz 1998. Dodatno, zatvorenici prema kojima se ona primjenjuje imaju vrlo ograničen raspon aktivnosti za provođenje slobodnog vremena, ograničena im je mogućnost izobrazbe, a intenzitet tretmanskog rada je manji nego na ostalim zatvoreničkim odjelima. Pri tome je važno napomenuti da se neki na tom odjelu nalaze i više od 10 godina. Međutim, u kratkom vremenu nakon obilaska Kaznionice učinjeni su određeni pozitivni pomaci, primjerice zatvorenici su radno angažirani te je intenziviran rad službenika tretmana, što svakako ohrabruje.

U razgovorima i anonimnim anketama koje smo proveli tijekom obilazaka kaznenih tijela, osobe lišene slobode postupanje pravosudnih policajaca u najvećoj su mjeri ocijenili pozitivnim. Pritom su naglašavali da postoje pojedinci koji ne postupaju profesionalno te ih omalovažavaju i vrijeđaju, zbog čega se stvara negativan dojam o radu cijelog odjela osiguranja. Budući da neprofesionalnim

postupanjem krše prava osoba lišenih slobode, ali i umanjuju napore i profesionalizam svojih kolega, koji rade ovaj iznimno zahtjevan posao, takve je navode potrebno ispitati s osobitom pažnjom. Sredstva prisile su, prema podacima SUZSP-a, tijekom 2017. primijenjena 46 puta, što je za 19% manje nego 2016. U 25 slučajeva primijenjen je raspršivač s dopuštenim neškodljivim tvarima, dok su u 21 slučaju primijenjeni zahvati za privođenje i tehnike obrane. Ova sredstva najčešće su primjenjivana u Kaznionici i zatvoru u Šibeniku (11 puta), dok su u dva najveća kaznena tijela ukupno primijenjena pet puta - u Zagrebu dva, a u Lepoglavi tri. To ne mora nužno ukazivati na veći stupanj represije u tom kaznenom tijelu, ali svakako zahtjeva analizu ujednačenosti postupanja u zatvorskom sustavu. Evidencije o primjeni sredstava prisile se vode uredno, a sve zatvorenike prema kojima su bila primijenjena pregledao je liječnik.

Tijekom obilazaka kaznenih tijela zatvorenici su se prituživali i na nejasne ili bagatelne razloge za primjenu sredstava prisile. Tako je jedan naveo da je prema njemu primijenjen raspršivač s dopuštenim neškodljivim tvarima jer se usprotivio naredbi pravosudnog policajca da prije sprovođenja na sud pohrani cigarete u pretincu. Pri tome je napomenuo kako neki pravosudni policajci dopuštaju da prilikom odlaska na sud ponese cigarete te da ih je u pravilu i nosio. Iako je neupitno da zatvorenici moraju postupiti sukladno zakonitoj naredbi ovlaštene službene osobe, upitno je u kojoj mjeri pravosudni policajci neujednačenim postupanjem utječu na ponašanje zatvorenika.

Ocjena o zakonitosti primjene sredstava prisile i nadalje se, u pravilu, temelji isključivo na izjavama pravosudnih policajaca, što dovodi u sumnju njezinu objektivnost. Stoga, primjer iz Zatvora u Zadru, u kojem je primjena sredstava prisile ocijenjena neopravdanom zbog propusta službenika pravosudne policije, koji se u vrijeme tjelesnog sukoba dva istražna zatvorenika, nije nalazio na odjelu na koji je bio raspoređen, svakako treba služiti kao primjer dobre prakse.

Stegovni postupci protiv istražnih zatvorenika

Zbog manjkavosti ZKP-a, u stegovnim su postupcima istražni zatvorenici u nepovoljnijem položaju od

ZKP kao jedinu stegovnu kaznu propisuje ograničenje posjeta i dopisivanja, što istražne zatvorenike stavlja u nepovoljniji položaj od osoba na izdržavanju kazne zatvora, kojima se kontakt s obitelji ne uskraćuje ni tijekom upućivanja u samicu.

osoba na izdržavanju kazne. Naime, ograničenje posjeta i dopisivanja jedina je vrsta stegovne kazne koja se može izreći istražnim zatvorenicima, pri čemu se ne navodi mjera kazne, kao ni osobe na koje se ograničenje odnosi. Suprotno tome, ZIKZ ne previđa mogućnost uskrate kontakta s članovima obitelji, pa tako zatvorenici, čak i tijekom

izvršavanja najteže stegovne mjere – upućivanja u samicu, smiju kontaktirati s članovima obitelji i primati posjete. Dodatno, u nekoliko je slučajeva uz stegovnu kaznu ograničenja dopisivanja, istražnim zatvorenicima izrečeno i ograničenje telefonskih razgovora, primjerice u Zadru, iako ta vrsta kazne nije propisana ZKP-om. Važnost kontakata zatvorenika s vanjskim svijetom ističu brojni međunarodni standardi pa se, primjerice, u Europskim zatvorskim pravilima navodi da će zatvorenicima, što je češće moguće, biti dozvoljeno komunicirati pismima, telefonom ili na drugi način s njihovim obiteljima, drugim osobama i predstavnicima vanjskih organizacija, kao i primati posjete tih osoba, a ograničenja u svakom slučaju trebaju omogućiti prihvatljivu najmanju razinu kontakta.

Neujednačena postupanja u izricanju stegovnih mjera uzrokovana manjkavostima ZKP-a, i istražne zatvorenike stavlja u međusobno nejednak položaj. Primjerice, tijekom obilaska Zatvora u Karlovcu uočeno je da neki suci stegovne postupke provode u zatvorima te saslušavaju istražne zatvorenike i svjedoke, neki odluku donose na temelju pisanih iskaza koje zaprime uz stegovnu prijavu, a neki uopće ne postupaju po prijedlozima upravitelja. Kako se ovakve neujednačenosti ne bi događale, nužno je u čl. 140. ZKP-a propisati različite vrste i mjere kazne, kao i postupak za njihovo izricanje.

Pravna zaštita

Prema podacima SUZSP-a, broj pritužbi podnesenih upraviteljima kaznenih tijela u 2017. povećan je za 7%, pri čemu je njih čak 68% podneseno u Kaznionici u Lepoglavi. Iako su tijekom obilazaka kaznenih tijela uočeni određeni pozitivni pomaci, posebice u vođenju evidencija, osobe lišene slobode i nadalje su nezadovoljne zbog nedovoljne učinkovitosti pravnih sredstava, najčešće jer se na pritužbe vrlo često odgovara površno i parcijalno, bez obrazlaganja činjenica na kojima se temelji odluka o njihovoj osnovanosti.

Nezadovoljni su i postupanjima sudaca izvršenja i vrlo često navode da postupci povodom njihovih zahtjeva za sudsku zaštitu predugo traju, a rješenja se uglavnom donose samo na temelju izvješća kaznenih tijela. Prema podacima SUZSP-a, tijekom 2017. ocijenjeno je osnovanima samo 36 zahtjeva za sudsku zaštitu, i to zbog povrede prava na smještaj primjeren ljudskom dostojanstvu i zdravstvenim standardima. Sudsku zaštitu dobili su samo zatvorenici koji su kaznu izdržavali u Kaznionici u Lepoglavi, dok ni jedan zahtjev zatvorenika iz drugih kaznenih tijela nije ocijenjen osnovanim.

Iako su tijekom obilazaka kaznenih tijela uočeni određeni pozitivni pomaci, posebice u vođenju evidencija, osobe lišene slobode i nadalje iskazuju nezadovoljstvo zbog nedovoljne učinkovitosti pravnih sredstava.

Navode zatvorenika, da ih suci izvršenja, unatoč obvezi iz ZIKZ-a, ne obilaze najmanje jednom godišnje, potvrđuju i podatci SUZSP-a, prema kojima, u četiri kaznena tijela, uključujući i Zatvor u Zagrebu, sudac izvršenja tijekom 2017. nije bio ni jednom. Na neredovitost obilaska nadležnog suca pritužuju se i istražni zatvorenici. Primjerice, tijekom obilaska Zatvora u Dubrovniku utvrđeno da je nadležni sudac Županijskog suda u prvih pet mjeseci 2017. u Zatvoru bio četiri puta, iako je istražne zatvorenike dužan posjetiti najmanje jednom tjedno. Budući da su suci, sukladno ZKP-u, dužni poduzeti potrebne mjere kako bi se otklonile nepravilnosti uočene pri obilasku zatvora, na neredovitost obilazaka, koja se može negativno odraziti na poštivanje prava istražnih zatvorenika, ukazali smo MP-u.

Rad zatvorenika

Pravo na rad zatvorenika se temeljem ZIKZ-a i podzakonskih propisa smatra pozitivnim elementom u organiziranju izvršavanja kazne i nikada se ne smije koristiti u svrhu dodatnog kažnjavanja, a u okvirima ponuđenih poslova u skladu sa strukom i mogućnostima zatvora, zatvorenici mogu birati vrstu posla. Rad je bitan element PPIKZ-a, a zatvorenicima se on omogućuje u skladu s njihovim zdravstvenim sposobnostima i znanjima, nakon što polože ispit iz propisa o radu na siguran način.

Temeljem ZIKZ-a i Pravilnika o radu i strukovnoj izobrazbi, popisu i opisu radnih mjesta zatvorenika, te naknadama za rad i nagradi, utvrđuje se Popis i opis poslova zatvorenika s vremenom potrebnim za osposobljavanje, koeficijentima složenosti poslova i brojem izvršitelja.

Rad zatvorenika ocjenjuje se i ima značajni udio u odluci o pogodnostima, pa je naročito važno da odluka o rasporedu zatvorenika na poslove, bude donesena u skladu s njihovim zdravstvenim sposobnostima i stečenom zanimanju i znanjima, da na adekvatan način budu osposobljeni za poslove na koje su raspoređeni te da ih strukovni učitelji prate. Stoga je temeljem obilazaka zatvora u Zagrebu, Dubrovniku i Gospiću te kaznionice u Glini i Lepoglavi preporučeno upravama da razmotre mogućnost uvrštavanja svih poslova zatvorenika unutar odjela i pododsjeka u kojima su zaposleni strukovni učitelji, kako bi njihov rad bio adekvatno vrednovan.

U pojedinim kaznenim tijelima, primjerice zatvorima u Zagrebu i Dubrovniku, nije izrađena procjena rizika, odnosno nisu navedeni poslovi unutar Popisa, za koje je potrebno mišljenje specijaliste medicine rada, a za koja je dostatno samo mišljenje liječnika kaznenog tijela. Ostala kaznena tijela imala su izrađenu procjenu rizika, međutim Kaznionica u Glini zbog štednje nije upućivala zatvorenike na pregled specijalisti, iako su radili na poslovima za koje je bio potreban. Dodatno, iako ZIKZ navodi da je prilikom raspoređivanja na rad potrebno mišljenje liječnika, ne precizira što bi ono trebalo sadržavati, pa bi, kada je za raspored na rad dostatno samo mišljenje liječnika kaznenog tijela, SUZSP u suradnji s MZ trebao izraditi smjernice temeljem kojih će oni donositi takva mišljenja.

Ni u jednom kaznenom tijelu, osim Zatvora u Dubrovniku, nije omogućen radni angažman svim zatvorenicima koji žele raditi, pa je zbog toga potrebno da se na poslove za koje nije potrebna odgovarajuća stručna sprema i posebna zdravstvena sposobnost, radno angažiraju zatvorenici koji žele raditi, odnosno da se unutar Popisa popune radna mjesta predviđenim brojem izvršitelja.

U Kaznionici u Lepoglavi na određenim poslovima na koje su raspoređeni zatvorenici s poluotvorenih odjela, naročito u ugostiteljstvu, nema dovoljno izvršitelja. Zbog strogih kriterija koje zatvorenici moraju ispuniti, nije ih moguće u dovoljnom broju premjestiti na poluotvorene odjele, pa raspoređeni na poslove u ugostiteljstvu prekoračuju dopuštene prekovremene sate temeljem općih propisa.

Ni u jednom kaznenom tijelu se ne vodi evidencija radno angažiranih zatvorenika temeljem odluka o rasporedu na rad. Vođenje takve evidencije, naročito gdje je angažiran velik broj zatvorenika, omogućilo bi preglednost slobodnih radnih mjesta, praćenje poslova na koje su raspoređeni i usuglašenost broja izvršitelja s Popisom.

Tijekom 2017. prosječno je mjesečno bilo radno angažirano 1.148 zatvorenika, njih 1.060 u punom radnom vremenu, a 88 ih je radilo prekovremeno. Temeljem ugovora kaznenih tijela i poslodavaca angažirano ih je samo 112, dok ih 879 nije bilo radno angažirano, iako su izjavili da žele raditi. Obzirom na to, a naročito na strukturu zatvorenika prema obrazovanju, radnoj sposobnosti, kriminološkim obilježjima, duljini kazne i mogućnosti upućivanja u određene uvjete izdržavanja kazne zatvora i dostupnosti poslova, trebalo bi razmotriti nove načine radnog angažmana koji će obuhvatiti veći broj zatvorenika.

Pružanje zdravstvene zaštite osobama s teškim oblicima invaliditeta

U obilascima Kaznionice u Glini i Zatvora u Bjelovaru sudjelovala je i predstavnica Ureda pravobraniteljice za osobe s invaliditetom, koja je ispitivala pružanje zdravstvene zaštite zatvorenicima s teškim oblikom invaliditeta, koji se kreću uz pomoć invalidskih kolica/proteza (tetraplegija, ozljeda kralježnice, amputacija ekstremiteta).

Zatvorenici s teškim oblikom invaliditeta u Kaznionici u Glini nisu se prituživali na način pružanja zdravstvene zaštite, koja im je potrebna zbog specifičnosti invaliditeta, kao niti na dostupnost ortopedskih pomagala. Imali su na raspolaganju asistenta (drugog zatvorenika), koji im pomaže u kretanju i obavljanju poslova, primjerice, čišćenju sobe, guranju kolica i drugo, za što je i plaćen. Prema mišljenju pravobraniteljice za osobe s invaliditetom, pravo na zdravstvenu zaštitu osoba s teškim oblikom invaliditeta omogućavanjem fizikalne terapije i medicinske rehabilitacije nije im povrijeđeno, ortopedska i druga pomagala dostupna su u skladu s potrebama, a na raspolaganju su i ostale medicinske usluge.

U Zatvoru u Bjelovaru nije bilo zatvorenika s teškim tjelesnim invaliditetom niti onih koji su koristili ortopedska i druga pomagala, budući da se upućuju u Kaznionicu u Glinu, koja je pristupačna za navedenu kategoriju zatvorenika. U vrijeme obilaska nije bilo ni zatvorenika s lakšim tjelesnim ili ostalim vrstama invaliditeta. Službenici su bili upoznati s obvezom osiguravanja iste razine zdravstvene zaštite za zatvorenike s invaliditetom u pogledu prava na fizikalnu terapiju i medicinsku rehabilitaciju, koja im je omogućena na slobodi.

4.1.3. Ocjena stanja u zatvorskom sustavu

U 2017. u zatvorskom sustavu je i nadalje bilo sustavnih problema, na koje smo i ranije ukazivali.

Zatvorska bolnica u Zagrebu, kao i tzv. ambulante, odnosno odjeli zdravstvene zaštite zatvorenika, koje ima svako kazneno tijelo, i nadalje nisu ustrojeni sukladno ZoZZ-u. Iako nam MZ nije dostavilo tražene podatke, prema nama dostupnim informacijama, prostori unutar kaznenih tijela u kojima se pruža zdravstvena zaštita i nadalje ne udovoljavaju Pravilniku o minimalnim uvjetima u pogledu prostora, radnika i medicinsko-tehničke opreme zdravstvene ustanove koja pruža zdravstvenu zaštitu osobama lišenim slobode, te unatoč proteku roka još nije provedena Odluka Ustavnog suda U-III/64744/2009 iz 2010. o uspostavljanju djelotvornog nadzora nad pružanjem zdravstvene zaštite u cijelom zatvorskom sustavu, što je nedopustivo. Novim unutaršnjim ustrojstvom MP predviđena su u Zatvorskoj bolnici, umjesto prijašnjih pet odjela za liječenje zatvorenika, sukladno Pravilniku o minimalnim uvjetima, samo dva, Odjel zdravstvene zaštite zatvorenika te Odjel forenzičke psihijatrije.

Radi velikog odljeva liječnika specijalista, trenutačna situacija u Zatvorskoj bolnici je alarmantna, posebice zbog nedostatka zaposlenih psihijatara. Od njih osam, koliko ih je ranije radilo, sada je zaposlena samo jedna psihijatrica, a s jednom je sklopljen ugovor o djelu. Imajući u vidu da se u njoj, pored liječenja oboljelih zatvorenika te onih kojima je istražni zatvor određen radi neubrojivosti, izvršava i sigurnosna mjera obveznog psihijatrijskog liječenja izrečena uz kaznu zatvora, nepopunjenost radnih mjesta izravno utječe i na provođenje sudskih odluka.

Nova stomatološka ambulanta u Kaznionici u Glini u potpunosti je opremljena, ali nije započela s radom pa se nastavlja problem stomatološke zaštite zatvorenika koji ondje izdržavaju kazne zatvora.

Prema podacima SUZSP-a, samo 111 zatvorenika ima sklopljenu policu dopunskog zdravstvenog osiguranja na teret državnog proračuna. I nadalje najveći dio zatvorenika koji nemaju redovne prihode, nemaju dopunsko osiguranje te ih stoga dio odbija uzimati terapiju kako ne bi ulazili u minus na svom računu pologa. Iako smo u ranijim izvješćima ukazivali kako je nužno da terapiju dijele

Radi velikog odljeva liječnika specijalista, trenutna situacija u Zatvorskoj bolnici je alarmantna. Posebice je teška situacija sa psihijatrima, jer od njih osam, koliko ih je ranije radilo, sada je zaposlena samo jedna psihijatrica, a s jednom je sklopljen ugovor o djelu.

isključivo zdravstveni radnici, tako je u svega sedam od 21 kaznenog tijela.

Izvršavanje kazne zatvora temelji se na rehabilitacijskom pristupu, što pretpostavlja individualizaciju kazne kroz pojedinačni program izvršavanja kazne zatvora te niz specijaliziranih

programa tretmana za selekcionirane skupine zatvorenika. Što su tretmanske skupine različitiije po dobi, prethodnoj osuđivanosti i slično, zahtijevaju veći broj specijaliziranih programa. Međutim, organizacijski problemi su uzrokovani nedovoljnim brojem tretmanskih službenika, nemogućnošću uključivanja dovoljnog broja zatvorenika za formiranje grupe za provođenje programa i slično. U zadnjih nekoliko godina u manjim kaznenim tijelima češće se provode preventivni programi, koji nisu usmjereni na korekciju ponašanja s obzirom na kazneno djelo, nego nude usvajanje znanja i vještina te su usmjereni na rješavanje specifičnih problema ili unaprjeđivanje kvalitete života i međuljudskih odnosa, primjerice Trening socijalnih vještina.

U većini kaznenih tijela, tretmanski službenici nemaju proaktivni pristup, već s osobama lišenima slobode najčešće razgovaraju tek nakon njihove prijave za razgovor. U pojedinima, kažnjenici i istražni zatvorenici rijetko ga traže, jer većina ni ne zna da to mogu. Stoga bi tretmanski službenici trebali jednom tjedno obići sve odjele gdje su smješteni kažnjenici, istražni zatvorenici te zatvorenici, radi omogućavanja razgovora bez prethodnog traženja te njihove bolje dostupnosti po odjelima.

Bez završetka osnovnog školovanja, zasnivanje radnog odnosa jako je teško, a time i rehabilitacija zatvorenika. Stoga je potrebno sustavno intenziviranje aktivnosti na području njihove izobrazbe, odnosno pružanje mogućnosti svima da, bez obzira na dob, završe osnovno školovanje, kako bi se, nakon izdržane kazne zatvora, ipak mogli uključiti na tržište rada.

Kako bi se zatvorenicima omogućilo aktivnije sudjelovanje u programu resocijalizacije, procjena uspješnosti individualnih programa treba biti transparentna, s više povratnih informacija zatvoreniku što sve treba promijeniti u svom ponašanju.

Uvjeti smještaja u brojnim kaznenim tijelima još uvijek nisu primjereni ljudskom dostojanstvu i zdravstvenim standardima, a u pojedinim slučajevima su i ponižavajući. Neuvažavanje prostornog standarda, nedostatak privatnosti tijekom obavljanja fizioloških potreba, zajednički smještaj pušača i nepušača, samo su neki od problema na koje smo ukazivali i u ranijim izvješćima, koji su i nadalje prisutni. Iako adaptacija prostora zahtijeva velika financijska ulaganja, to ne smije biti razlog za daljnja odgađanja usklađivanja uvjeta smještaja sa zakonskim i međunarodnim standardima.

I neujednačeno postupanje, na koje smo ranije ukazivali, još je prisutno. Odsustvo jasnih i ujednačenih kriterija, posebice uskraćivanja i ograničavanja prava, ne samo da osobe lišene slobode stavlja u nejednak položaj, već kod nekih izaziva osjećaj nepravde i svojevrijednosti, što nije dobro. Budući da na neujednačenost prakse u najvećoj mjeri utječu manjkavosti zakonodavnog okvira, potrebno je što prije pristupiti njegovom poboljšanju i usklađivanju s međunarodnim standardima. Jednako tako, Uprava za zatvorski sustav i probaciju sukladno ZIKZ-u treba kontinuirano pratiti i analizirati postupanja prema osobama lišenim slobode te poduzimati mjere za ujednačenje prakse.

Iako su uočeni određeni pozitivni pomaci, postupanje po pritužbama osoba lišenih slobode nerijetko se svodi na formu, bez suštinskog i objektivnog ispitivanja navoda. Djelotvornost pravnih sredstava i nadalje nije dostatna, a učinkovita istraga svih navoda o mogućem zlostavljanju još uvijek se ne provodi. U prilog tome govori i Odluka Ustavnog suda U-III/16-369/2016 iz 2017., kojom je utvrđena povreda proceduralnog aspekta prava zajamčenih čl. 23. i 25. Ustava te čl. 3. EKLJP jer Uprava za zatvorski sustav nije odgovorila na pritužbu istražnog zatvorenika, već ju je prosljedila Županijskom sudu u Zadru, koji također nije podnositelju uputio ikakav odgovor niti je donio odluku. Jednako tako, iako je, sukladno praksi Ustavnog suda, pravo na pristup sudu dio temeljnog ljudskog prava na pravično suđenje, postupci po zahtjevima za sudsku zaštitu i po žalbama protiv rješenja upravitelja, često predugo traju pa odluke postaju bespredmetne. Uvažavajući činjenicu da je učinkovitost pravne zaštite temeljni preduvjet poštivanja prava zatvorenika i borbe protiv nekažnjivosti svih oblika mučenja, neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, postojeća situacija nužno zahtijeva poboljšanje.

Odsustvo jasnih i ujednačenih kriterija, posebice kada se radi o uskraćivanju i ograničavanju prava, ne samo da osobe lišene slobode stavlja u nejednak položaj, već kod nekih od njih izaziva osjećaj nepravde i svojevrijednosti.

Izmjene ZKP-a iz 2017., kojima su ojačana sredstva pravne zaštite istražnih zatvorenika, svakako predstavljaju pozitivan iskorak. Međutim, unatoč našim preporukama iz ranijih izvješća, izmjenama odredbi o izvršenju istražnog zatvora ponovo se pristupilo parcijalno, pa su istražni zatvorenici i nadalje u nepovoljnijem položaju u odnosu na osobe koje se nalaze na izdržavanju kazne zatvora, u situacijama kada za to nema potrebe, na što je nužno obratiti pozornost pri sljedećim izmjenama.

S obzirom na to da je donošenje novog ZIKZ-a bilo predviđeno planom normativnih aktivnosti za 2015., 2016. i 2017., osnivanje radne skupine za njegovu izradu, u čiji rad smo bili uključeni, ocijenili smo pozitivnim. Međutim, iako je radna skupina od travnja do rujna 2017. izradila gotovo cijeli tekst novoga ZIKZ-a, nakon toga nije sazivana. Unatoč traženju, nismo dobili informacije u kojoj je fazi izrada ZIKZ-a, no ne ohrabruje što on nije uvršten u plan normativnih aktivnosti za 2018. Jednako tako, sudjelovali smo i u izradi Akcijskog plana razvoja zatvorskog sustava RH, no nismo dobili informaciju u kojoj je fazi njegovo donošenje.

Suradnju sa SUZSP-om tijekom 2017. ocjenjujemo dobrom, no svakako postoji prostor za poboljšanje, koji bi nesumnjivo doprinio većem stupnju poštivanja prava osoba lišenih slobode i sprečavanju mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupanja. Iako ima pozitivnih pomaka u pojedinim kaznenim tijelima, ni jedna od sedam preporuka iz Izvješća za 2016. nije izvršena u cijelom zatvorskom sustavu. Slijedom toga, ponavljamo ih i u ovome Izvješću.

4.2. POLICIJSKI SUSTAV

4.2.1. Zaštita prava građana, uključujući osobe lišene slobode, u policijskom postupanju

Pritužbe pučkoj pravobraniteljici

„Hodao sam po ulici zavezanih ruku kao da sam u cirkusu. Policija me htjela poniziti i natjerati da se osjećam jadno.“

Tijekom 2017. pučka je pravobraniteljica postupala u 148 predmeta vezano uz postupanje policije, na temelju pritužbi građana, ali i po vlastitoj inicijativi. Kao i u prethodnim godinama, značajan broj pritužbi odnosio se na prekoračenje u primjeni ovlasti u postupcima u kojima se koristi tjelesna snaga i koji rezultiraju oduzimanjem slobode, nakon čega su zadobivene ozljede.

Sukladno praksi ESLJP, svaka ozljeda nastala u pritvoru ili policijskom zadržavanju, predstavlja sumnju na policijsko nasilje, pa čak i zlostavljanje, te je tada po službenoj dužnosti potrebno provesti učinkovitu istragu, kako bi se dokazalo da nije bilo prekoračenja policijskih ovlasti, neovisno je li podnesena kaznena prijava. Međutim, učinkovita istraga je izostajala kada je državno odvjetništvo imalo saznanja o mogućem policijskom nasilju, ali je postupalo tek kada je oštećenik podnio kaznenu prijavu. Primjerice, pritvorenik je državnom odvjetniku prilikom ispitivanja prijavio policijsko nasilje, što nije rezultiralo promptnom reakcijom, dok je u drugom slučaju općinsko državno odvjetništvo poduzelo službene radnje tek nakon podnesene kaznene prijave o policijskom nasilju. Provođenje učinkovite istrage po službenoj dužnosti, kada postoje jasne naznake da se zlostavljanje možda dogodilo, navedeno je i u odlukama ESLJP J.L. protiv Latvije (2012.) i Hassan protiv UK (2014.).

Pritužbe građana odnosile su se i na način uporabe sredstava prisile prilikom uhićenja. Kod ocjene njihove uporabe važno je utvrditi je li bila nužna i razmjerna, jer se, kada je neopravdana i prekomjerna, prema praksi ESLJP, može raditi o neljudskom i ponižavajućem postupanju. Tako je,

Iako je uporaba sredstava prisile policijska ovlast koja se može primjenjivati kada su ispunjeni zakonski preduvjeti, potrebno je poštivati dostojanstvo, ugled i čast svake osobe, imajući u vidu Odluku ESLJP M. i M. protiv RH (2015.), prema kojoj je ponižavajuće postupanje ono koje uzrokuje osjećaj straha, patnje i podređenosti te koje ponižava ili umanjuje vrijednost pojedinca.

primjerice, privođenje građanina zbog narušavanja javnog reda i mira uz uporabu sredstava prisile provedeno na ponižavajući način, jer je morao hodati ulicom vezan s liscima. Iako je uporaba sredstava prisile policijska ovlast koja se može primjenjivati kada su ispunjeni zakonski preduvjeti, potrebno je

poštivati dostojanstvo, ugled i čast svake osobe, imajući u vidu Odluku ESLJP M. i M. protiv Hrvatske 2015., u kojoj se navodi da je ponižavajuće postupanje ono koje kod žrtve uzrokuje osjećaj straha, patnje i podređenosti, odnosno koje ponižava ili umanjuje vrijednost pojedinca.

Uporaba sredstava prisile mora biti zakonita i osnovana, a dužnost je policijskog službenika o njihovoj uporabi pisano izvijestiti rukovoditelja, radi donošenja ocjene o opravdanosti i zakonitosti. Međutim, u jednom slučaju uporaba sredstava prisile prema građaninu, kako bi ga se dovelo u policijsku postaju radi davanja obavijesti o kaznenom dijelu, uopće nije bila prijavljena. Također, i po saznanju da je došlo do uporabe sredstava prisile, propušteno je ocijeniti njihovu osnovanost i zakonitost uporabe.

Policijsku uporabu sredstava prisile prema osobama s duševnim smetnjama smještenim u psihijatrijskoj ustanovi regulira Zakon o osobama s duševnim smetnjama, koji policiji propisuje obvezu postupanja s posebnom pažnjom, zaštitu dostojanstva osoba te pridržavanja uputa zdravstvenog osoblja. O zahtjevnosti i potrebi ulaganja većeg stupnja obzirnosti u postupanju govori i slučaj u kojemu se nakon uporabe sredstava prisile, osoba s duševnim smetnjama počela samoozljeđivati, zbog čega je pozvana Hitna pomoć, u kojoj je tijekom pružanja medicinske pomoći i transporta, osoba preminula. Prema njoj su postupali službenici temeljne policije, jer zakon ne predviđa specijalizirane policijske službenike za postupanje prema osobama s duševnim smetnjama, poput onih za mladež. Potreba specijalizacije policijskih službenika u skladu je s Odlukom ESLJP Shchiborshch i Kuzmina protiv Rusije (2014.), u kojoj se navodi da policija treba proći obuku temeljem koje bi se osiguralo odgovarajuće postupanje prema osobama s duševnim smetnjama. U tom kontekstu, značajna je uputa Glavnog ravnatelja policije iz 2017., kojom zapovijeda dosljedno poštivanje i primjenu odredbi ZPPO-a i Pravilnika o načinu postupanja policijskih službenika, s posebnim naglaskom na postupanja prema ranjivim skupinama, među kojima su i osobe s duševnim smetnjama, radi što manjeg zadiranja u njihove slobode i prava.

Iako ZPPO prema osobama s duševnim smetnjama propisuje posebno obzirno postupanje, a Pravilnik o prijemu i postupanju s uhićenikom i pritvorenikom omogućuje provođenje medicinske terapije započete i prije određivanja mjere pritvora, ipak su zabilježena suprotna postupanja. U konkretnoj situaciji, uhićenoj osobi nije bilo omogućeno uzimanje terapije, zbog čega je došlo do pogoršanja zdravstvenog stanja. No, sukladno Odluci ESLJP Rupa v. Rumunjske (2008.), ako nakon pregleda liječnika opće prakse dođe do pogoršanja zdravstvenog stanja, potrebno je omogućiti i pregled psihijatra, radi utvrđivanja je li mentalno stanje kompatibilno s detencijom.

Poduzimanje odgovarajućih mjera glade medicinske pomoći se navodi i u UN Kodeksu ponašanja policijskih službenika, kako bi se osigurala potpuna zaštita zdravlja osoba u pritvoru. Imajući u vidu značaj psihijatrijskog pregleda radi utvrđenja može li se osoba s duševnim smetnjama uhititi i zadržati u policiji, te naše preporuke, MUP je inicirao izmjenu Pravilnika o prijemu i postupanju s uhićenikom i pritvorenikom.

Iako su u jednom slučaju, prema pritužbama građana, policijski službenici prilikom deložacije nasilnim postupcima doveli u opasnost živote građana te im ugrozili zdravlje, dostojanstvo i čast, PU je uporabu sredstava prisile ocijenila zakonitom i opravdanom. Također, zadržavanje osoba u policijskom transportnom vozilu

Zadržavanje osoba u policijskom transportnom vozilu („marici“), na vanjskoj temperaturi od 39,4 °C, bez ventilacije i vode, predstavlja neljudsko postupanje. Transportna vozila se trebaju koristiti samo za svoju namjenu, odnosno prijevoz do mjesta gdje se zadržavaju osobe lišene slobode, a nikako za zadržavanje.

(„marici“), na vanjskoj temperaturi od 39,4°C, bez ventilacije i vode, predstavlja neljudsko postupanje. Transportna vozila se trebaju koristiti samo za svoju namjenu, odnosno prijevoz do mjesta gdje se zadržavaju osobe lišene slobode, a nikako za zadržavanje.

Međutim, upravo je povodom pritužbe na postupanje policije, prilikom pružanja pomoći sudskom izvršitelju, kada je našim postupanjem utvrđeno kako nisu uložili najviši stupanj pažnje radi zaštite dostojanstva osobe prema kojoj se postupa, te naših upozorenja i preporuka, Glavni ravnatelj policije uputio svim PU zapovijed o dosljednom poštivanju i primjeni ZPPO-a i Pravilnika o načinu postupanja policijskih službenika o primjerenom ponašanju prema građanima. To je zasigurno primjer dobre prakse u suradnji MUP-a i Ureda pučke pravobraniteljice, koji treba rezultirati manjim stupnjem kršenja ljudskih prava građana, posebno najranjivijih.

I tijekom 2017., u nekim ispitnim postupcima nije bilo moguće potvrditi navode o neprimjerenom postupanju policijskih službenika, jer ne postoji video nadzor svih prostorija u kojima se nalaze ili kreću osobe lišene slobode, ili se video zapisi čuvaju kratak period, što onemogućuje utvrđenje činjeničnog stanja. Slijedom toga, u svakom pojedinom slučaju, poštujući istovremeno mogućnost da se pritužba podnese i trideseti dan od dana saznanja za povredu, potrebno je propisati i omogućiti čuvanje video zapisa u tom ili duljem roku.

Građani su se prituživali i na nedovoljno pružanje informacija o poduzetom nakon njihovih dojava, iako je policija žurno reagirala i izlazila na teren. Zbog toga mogu biti u zabludi da su prijavili kazneno djelo, dok je policija ocijenila da se radi o prekršaju. Takve slučajeve oslikavaju primjeri građanki, od kojih je jedna smatrala da je prijavila kazneno djelo, a policija je pokrenula prekršajni postupak za narušavanje javnog reda i mira, dok je u drugom slučaju građanka smatrala da će policija po službenoj dužnosti podnijeti kaznenu prijavu, da bi na kraju saznala kako su policijski službenici utvrdili da se radi o nesretnom slučaju. Sukladno ZPPO-u, policijski službenik dužan je upozoriti podnositelja o opravdanosti prijave, a ako se utvrdi da se radi o kaznenom djelu koje se progoni po privatnoj tužbi ili da događaj nema obilježja kaznenog djela, dužan je o tome izvijestiti podnositelja.

4.2.2. Obilasci policijskih postaja i pritvorskih jedinica

210

Sukladno ovlastima, u cilju sprečavanja mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja, NPM je tijekom 2017. obišao 17 policijskih postaja u tri PU te pritvorske jedinice PU ličko-senjske i zadarske. Obilasci su bili redoviti, osim pritvorske jedinice PU te PP Pag i II. PP Zadar, koji su bili usmjereni na utvrđivanje stupnja provedbe upozorenja i preporuka danih nakon prethodnih obilazaka. Pregledani su uvjeti smještaja te evidencije o osobama lišenim slobode i uporabi sredstava prisile, a utvrđeno je kako uvjeti smještaja nisu u potpunosti usklađeni s međunarodnim standardima, što može predstavljati ponižavajuće postupanje i suprotno je Standardima prostorija u kojima borave osobe kojima je oduzeta sloboda kretanja.

Uvjeti smještaja

Iako je Pravilnikom i CPT standardima predviđeno da pritvorska policijska jedinica treba imati odgovarajuće svjetlo, po mogućnosti danje, ventilaciju, mjesto za odmaranje (učvršćeni stolac ili

klupu), dostupnost pitke vode, mogućnost uporabe sanitarnog čvora uz odgovarajuće higijenske uvjete te mogućnost boravka na svježem zraku, obilascima je utvrđeno da još nije tako.

Naime, iako nas je Ravnateljstvo policije, nakon danih upozorenja i preporuka PU zadarskoj, još u 2014. obavijestilo da će se instalacijom vodovodnog sustava omogućiti osobama lišenim slobode dostupnost pitke vode te da će se adaptacijama i manjim građevinskim zahvatima uz prostorije za smještaj pritvorenika pokušati osigurati prostor za šetnju i boravak na svježem zraku, to nije učinjeno. Primjerice, u PP Pag, unatoč izvršenoj adaptaciji, osobe lišene slobode i dalje nemaju neposredni pristup pitkoj vodi i sanitarnom čvoru.

Pristup danjem svjetlu i svježem zraku temeljni su životni uvjeti na koje svaka osoba lišena slobode ima pravo, čije onemogućavanje pogoduje razvoju bolesti.

Jednako tako, tri prostorije pritvorske jedinice PU ličko-senjske nemaju pristup danjem svjetlu, kao i neke PP, a umjetno, koje se osigurava reflektorima iz hodnika, je nedostatan za čitanje. Pristup danjem svjetlu i svježem zraku temeljni su životni uvjeti na koje svaka osoba lišena slobode ima pravo, čije onemogućavanje pogoduje razvoju bolesti.

Neke od PP još uvijek nemaju prostorije za smještaj osoba lišenih slobode. Tako se primjerice u I. PP Zadar privremeno zadržavaju u sporednoj prostoriji u kojoj se čuvaju oduzeti predmeti, a policijski službenici PP Donji Srb nakon obrade ih prevoze u 40 km udaljenu PP Gračac, što uvelike otežava obavljanje policijskih poslova.

Nadalje, CPT standardi propisuju da se unutar prostorije za zadržavanje mora nalaziti sanitarni čvor opremljen čučavcem s mogućnošću ispiranja, a voda za piće mora biti dostupna. Unatoč tomu, sanitarni čvorovi uglavnom se nalaze izvan prostorija za zadržavanje, a potpuno je neprihvatljivo kada se ne nalaze niti na istom katu na kojemu je prostorija za zadržavanje, kao u Otočcu.

Također, većina prostorija nema ventilaciju ili se ventiliraju kroz prozor u hodniku postaje. U većini prostorija nema dojavnog tipkala odnosno zvona za poziv, a pozivanje službenika vrši se mahanjem u kameru video nadzora. Posebno je neprihvatljiva situacija u PP Rab, gdje u prostoriji nema dojavnog tipkala, a kamera je neispravna, čime se u bitnome onemogućava kontakt osobe lišene slobode s policijskim službenikom. Većina prostorija za smještaj osoba lišenih slobode obuhvaćene su video nadzorom, dok hodnici i drugi prostori kojima se kreću, nisu. Video nadzor u PP Korenica, koji obuhvaća sanitarni čvor, izravno predstavlja povredu privatnosti i nepoštivanje dostojanstva osoba lišenih slobode. Stoga je video nadzor potrebno uvesti u svim prostorima u kojima se nalaze ili kreću, osim sanitarnog čvora.

Pozitivan primjer su prostorije PP Mali Lošinj u kojima je fiksnim prozorima od staklenih opeka omogućena dostatna propusnost dnevnog svjetla. Sanitarni čvor je u sklopu svake prostorije i sastoji se od inox wc-čučavca sa sustavom za ispiranje i pregradom te izravno dostupnom vodom. Prostorije su obuhvaćene video nadzorom, a ugrađeno je i dojavno tipkalo.

Prava osoba lišenih slobode

Tijekom obilazaka izvršen je uvid u evidencije osoba lišenih slobode, odnosno uhićenih, smještenih i zadržanih. PP u naredbama o smještanju u posebnu prostoriju ili u Izvješću o uhićenju, ne evidentiraju vrijeme lišavanja ili puštanja na slobodu, što može uzrokovati povredu ustavne odredbe koja propisuje da je sloboda nepovrediva i da je nitko ne smije oduzeti ili ograničiti, osim kada je to određeno zakonom, o čemu odluku mora donijeti sud.

Nadalje, postupanje prema osobama koje su pod djelovanjem opojnog sredstva nije uređeno posebnim pravilnikom. Sukladno Prekršajnom zakonu, osobu pod utjecajem opojnih sredstava zatečenu u počinjenju prekršaja, ako osobite okolnosti upućuju da će nastaviti s počinjenjem, policija može smjestiti u posebnu prostoriju. Osim vremenskog ograničenja, Prekršajni zakon ne definira koje su osobite okolnosti pa je to pitanje potrebno urediti posebnim pravilnikom, kao što je primjerice regulirano postupanje s uhićenikom i pritvorenikom. Na taj bi se način i zadržanim osobama osigurala prava koja imaju uhićenik i pritvorenik te bi se smanjio rizik da policijski službenici arbitrarno odlučuju.

Stranim državljanima mora se omogućiti prevođenje tijekom uhićenja te o tome izvijestiti konzulat/veleposlanstvo, međutim, na obrascima kojima se osoba poučava o pravima te razlozima uhićenja izostaju potpisi tumača, zbog čega nije razvidno je li tijekom uhićenja osigurano prevođenje, niti je li, nakon što je zatraženo da se o uhićenju izvijesti konzulat/veleposlanstvo, to i učinjeno.

Kako osiguravanje dovoljnog broja obroka za uhićenike ne bi ovisilo samo o procjeni policijskih službenika, treba propisati da i oni imaju pravo na odgovarajući broj obroka za vrijeme lišenja slobode, kao i pritvorenici.

Utvrđeno je i različito postupanje prema uhićenim osobama u odnosu na pritvorenike, kada je u pitanju osiguravanje obroka. Prema Pravilniku, pritvorenik ima osigurana najmanje tri obroka dnevno, od kojih jedan mora biti puni obrok. Suprotno tome, broj obroka za uhićenika ovisi o proteku vremena od zadnjeg konzumiranja hrane i vremena trajanja uhićenja. Kako

osiguravanje dovoljnog broja obroka za uhićenike ne bi ovisilo samo o procjeni policijskih službenika, treba propisati da i oni imaju pravo na odgovarajući broj obroka za vrijeme lišenja slobode.

212

Tijekom obilazaka izvršen je uvid i u evidencije o uporabi sredstava prisile te je zatražena ocjena opravdanosti njihove uporabe, iz kojih je vidljivo da je u nekim predmetima ta ocjena donesena izvan propisanog roka od 24 sata od prijema pisanog izvješća.

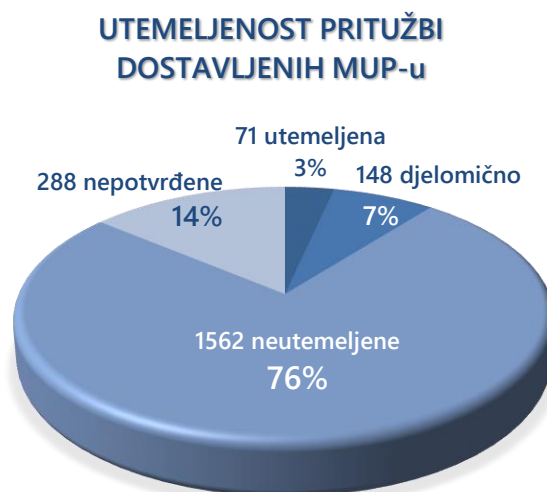
Unatoč ranijim preporukama MUP-u, i dalje su pritvorski nadzornici istovremeno i službenici operativno-komunikacijskog centra, što nije dobro, jer obavljanje dva posla može rezultirati njihovom preopterećenošću. Sukladno Pravilniku, pritvorski nadzornik odgovoran je za pravilnu primjenu propisa o postupanju prema pritvoreniku te je obvezan upozoriti ga na njegova prava i obveze. Kako u pritvorskim jedinicama nema pritvorskih nadzornika koji obavljaju isključivo te poslove, upitno je mogu li pratiti postupanje prema pritvorenima. Nadalje, budući da Pravilnik ne predviđa mogućnost prenošenja ovlasti na druge policijske službenike, upitno je mogu li zbog više nadležnosti, pritvorski nadzornici u cijelosti primjenjivati Pravilnik i nadzirati postupanje prema pritvorenim osobama, što je dodatni rizik za neljudsko ili ponižavajuće postupanje.

4.2.3. Ocjena stanja poštivanja prava osoba lišenih slobode u policijskom sustavu

Tijekom 2017. nije postojao sustav građanskog nadzora nad radom policije, jer predviđena povjerenstva za rad po pritužbama građana u MUP-u te u PU nisu formirana, s obzirom da se na dva javna poziva za članstvo nije prijavilo dovoljno kandidata. Ovaj oblik građanskog nadzora značajan je jer daje mogućnost građanima da se njihove pritužbe ispituju i nakon što su zaprimili odgovore od Službe za unutarnju kontrolu. U Planu zakonodavnih aktivnosti Vlade za 2018. nisu predviđene izmjene i dopune Zakona o policiji, tako da način formiranja povjerenstava, koji se pokazao neučinkovit, i dalje ostaje na snazi. No, za efikasan rad Povjerenstva bitno je predvidjeti i osigurati potpunu samostalnost i neovisnost u radu te odgovarajuće uvjete za njegovo funkcioniranje.

Prema podacima MUP-a u 2017., od ukupnog broja pritužbi na policijsko postupanje, utemeljenost ili djelomična utemeljenost je utvrđena u njih 10%, a na pritužbe koje su ocijenjene neutemeljenima podneseno je 167 prigovora. Imajući u vidu da se oni podnose kada je pritužitelj nezadovoljan odlukom, važno je jačati unutarnji nadzor nad postupanjem policije koji provode PU i Služba za unutarnju kontrolu.

I tijekom 2017. značajan broj pritužbi se odnosio na primjenu sile prilikom poduzimanja policijskih ovlasti, pri čemu je osobito važno utvrditi njezinu opravdanost i zakonitost, kako ne bi došlo do neljudskog ili ponižavajućeg postupanja. Tako je ESLJP u predmetu Bouyid protiv Belgije, utvrdio da svaka neopravdana uporaba sile od strane policijskih službenika predstavlja ponižavajuće postupanje. Radi toga su snimke video nadzora od velikog značaja, jer se njima građani mogu zaštititi od nezakonitog ili neetičnog postupanja, ali i policijski službenici od neutemeljenih pritužbi.



Kao i prethodnih godina, uvjeti smještaja nisu u potpunosti usklađeni s propisanim standardima prostorija u kojima borave osobe lišene slobode. Često su smješteni u prostorije koje nemaju osiguran pristup pitkoj vodi, danjem svjetlu te ventilaciji, mogućnost uporabe sanitarnog čvora uz odgovarajuće higijenske uvjete te mogućnost boravka na svježem zraku. Sve su to temeljni životni uvjeti na koje svaka osoba lišena slobode ima pravo, a čije onemogućavanje, osim što može predstavljati ponižavajuće postupanje, pogoduje i razvoju bolesti. Posebno zabrinjava slučaj u kojemu se nakon upozorenja i preporuka pučke pravobraniteljice, izvršila adaptacija prostorija, no i dalje u njima nije dostupna pitka voda i sanitarni čvor.

Policijski službenici često ne evidentiraju vrijeme lišavanja ili puštanja na slobodu u Naredbama o smještanju u posebnu prostoriju ili u Izvješćima o uhićenju, što može predstavljati povredu ustavnih prava građana. Unatoč ranijim preporukama, i dalje su pritvorski nadzornici istovremeno i službenici operativno-komunikacijskog centra, što ne doprinosi učinkovitoj zaštiti prava pritvorenih osoba.

4.3. OSOBE S DUŠEVNIM SMETNJAMA KOJIMA JE OGRANIČENA SLOBODA KRETANJA

„Zbog ovrha mi je propao brak, sve sam zbog njih izgubio...Dugovi su se samo povećavali. U jednom trenu želio sam sve završiti no nisam imao snage ići do kraja. Odveli su me ovdje na odjel...U početku sam odbijao bilo kakvo liječenje, mislio sam da mi ništa ne može pomoći. No, tu sam našao mir, pomogli su mi razgovori s mojim doktorom. On me razumije... Ali, sada mi drugi pacijenti kažu da ću možda morati platiti za ona dva tjedna kada nisam htio potpisati da tu ostanem. Od kuda ću platiti? Ima li tome kraja?“

Tijekom 2017. zaprimili smo 19 pritužbi osoba s duševnim smetnjama na prisilnu hospitalizaciju, odnosno podvrgavanje nedobrovoljnim medicinskim postupcima tijekom liječenja u psihijatrijskim ustanovama, te smo obišli Kliniku za psihijatriju Rebro KBC Zagreb i Opću bolnicu Dubrovnik (psihijatrijska ustanova)¹³.

Pojedini pritužitelji navodili su kako su im liječnici prijetili da će u slučaju odbijanja uzimanja lijekova pokrenuti postupak prisilnog smještaja. Iako Zakon o zaštiti osoba s duševnim smetnjama ne izjednačava prisilni smještaj i prisilno liječenje, nedovoljno jasne norme ostavljaju mogućnost dvojakog tumačenja te svi psihijatri ne postupaju jednako. Većina ih smatra kako prisilni smještaj automatski uključuje i prisilno liječenje, jer bi se u protivnom, smještaj odnosio samo na „čuvanje“ osobe, dok pojedini smatraju da pravni temelj za prisilno liječenje imaju samo kod forenzičkih pacijenata. Stoga je potrebno preciznije urediti ovo područje, kako bi se smanjila mogućnost različitog tumačenja i kršenja prava osoba s duševnim smetnjama.

I nadalje je veliko nezadovoljstvo osoba s duševnim smetnjama s angažmanom njihovih odvjetnika po službenoj dužnosti, koje ponekad niti ne znaju tko im je bio odvjetnik, jer nije aktivno sudjelovao u postupku. Aktivno uključivanje odvjetnika po službenoj dužnosti više je izuzetak nego pravilo, dok su pritužitelji puno zadovoljniji radom odvjetnika koje su sami angažirali. Stoga je potrebno aktivnije

uključivanje odvjetnika po službenoj dužnosti, jer se u suprotnom radi samo o pukom ispunjavanju forme, a ne o zaštiti prava osoba s duševnim smetnjama.

I nadalje se osobama oboljelima od akutnih psihijatrijskih bolesti, koje nemaju dopunsko zdravstveno osiguranje, naplaćuje sudjelovanje u troškovima liječenja, iako ga nisu mogle napustiti svojom voljom.

Od HZZO-a nismo dobili podatke o broju osiguranih osoba koje su tijekom 2017. bile u obvezi sudjelovati u troškovima zdravstvene zaštite radi liječenja svoje psihijatrijske bolesti tijekom prisilnog zadržavanja ili

smještaja, već samo broj onih koje su participirale u troškovima liječenja, što uključuje i one na dobrovoljnom smještaju. No, u psihijatrijskim ustanovama i nadalje se osobama koje boluju od

¹³ U tekstu ovog poglavlja pod pojmom psihijatrijska ustanova podrazumijevamo zdravstvenu ustanovu ili njezinu jedinicu za obavljanje specijalističko-konzilijarnog i bolničkog liječenja iz područja psihijatrije.

akutnih psihijatrijskih bolesti, a nemaju dopunsko zdravstveno osiguranje, naplaćuje participacija tijekom prisilnog zadržavanja i smještaja, jer njihova dijagnoza nije u odluci HZZO-a o popisu dijagnoza za koje liječenje u cijelosti pokriva obvezno zdravstveno osiguranje. Naime, sukladno Zakonu o obveznom zdravstvenom osiguranju, HZZO u cijelosti plaća liječenje samo kroničnih psihijatrijskih bolesti. To je u situacijama prisilnog zadržavanja i smještaja nedopustivo te bi troškovi u cijelosti trebali biti pokriveni obveznim zdravstvenim osiguranjem, bez obzira na dijagnozu. U tom smislu u nekoliko zadnjih izvješća tražili izmjenu ZOZO, što unatoč tome još nije učinjeno, pa je time dio pacijenata doveden u apsurdnu situaciju da im se naplaćuje sudjelovanje u troškovima liječenja, koje ne mogu prekinuti svojom voljom.

Tijekom obilazaka psihijatrijskih ustanova nisu utvrđena neljudska, ali jesu ponižavajuća postupanja. Pacijenti u pravilu hvale odnos medicinskih sestara/tehničara i liječnika prema njima, a posebno naglašavaju kvalitetu liječenja pacijenti Klinike za psihijatriju KBC Zagreb, međutim, tamo na zatvorenom odjelu postojeći uvjeti ne udovoljavaju Pravilniku o minimalnim uvjetima u pogledu prostora, radnika i medicinsko-tehničke opreme za obavljanje zdravstvene djelatnosti, primjerice, neke bolesničke sobe su šesterokrevetne. Od svih psihijatrijskih ustanova, koje je NPM do sada obišao, najbolji su smještajni uvjeti na Odjelu za psihijatriju Opće bolnice Dubrovnik. Između ostalog, prozori su od neprobojnog stakla te na njima nema rešetki, što pozitivno djeluje na stvaranje odgovarajućeg terapijskog okruženja za liječenje. U obje ustanove, svi pacijenti smješteni na zatvorenim odjelima nemaju mogućnost šetnje na svježem zraku.

Primjena mjera prisile prema osobama s duševnim smetnjama dopuštena je samo iznimno, u osobito hitnim slučajevima ozbiljnog i izravnog ugrožavanja vlastitog ili tuđeg života, zdravlja ili sigurnosti. Pri tome, svi pacijenti, sukladno Pravilniku o vrstama i načinu primjene mjera prisile prema osobi s težim duševnim smetnjama, imaju pravo biti zaštićeni od ograničavanja kretanja ili odvajanja koje nije medicinski opravdano. Stoga su podaci o učestalost primjene mjera i njihovoj medicinskoj opravdanosti od iznimne važnosti za utvrđivanje stupnja poštivanja njihovih prava. Međutim, ti nam podaci ni u jednoj psihijatrijskoj ustanovi nisu bili u potpunosti dostupni.

Svi pacijenti sukladno Pravilniku o vrstama i načinu primjene mjera prisile prema osobi s težim duševnim smetnjama imaju pravo biti zaštićeni od ograničavanja kretanja ili odvajanja koje nije medicinski opravdano.

215

Naime, unatoč preporuci danoj u Izvješću za 2016., nisu ustrojene posebne evidencije o mjerama prisile iz kojih bi bilo moguće utvrditi učestalost njihove primjene. Jednako tako, iako su, sukladno ZZODS-u, psihijatrijske ustanove dužne najmanje dva puta godišnje izvjestiti Povjerenstvo za zaštitu osoba s duševnim smetnjama o primijenjenim mjerama prisile, one to ne čine, što također onemogućava dobivanje cjelovite slike. U OB Dubrovnik u pojedinim slučajevima nije bilo moguće utvrditi ni duljinu trajanja mjere, jer se podaci o danu i satu početka te završetka primjene, kao i koji ju je liječnik odredio, ne unose dosljedno u predviđene obrasce. Također, bilješke o nadzoru sputanog pacijenta ne unose se redovito u medicinsku dokumentaciju, a procjena o potrebi daljnjeg sputavanja, posebice kod pacijenata sputanih tijekom noći, ne radi se svaka četiri sata, te je upitna njihova medicinska opravdanost. Takva postupanja ne samo da su u suprotnosti s Pravilnikom, već su i nedopustiva, budući da sputavanja traju i do nekoliko dana, primjerice u OB Dubrovnik, jer mogu dovesti do nepotrebnog, a time i nezakonitog ograničavanja prava. Pri tome, neki zdravstveni radnici

koji sudjeluju u postupcima primjene mjera prisile nisu ni u najmanjoj mjeri upoznati s odredbama ZZODS-a i Pravilnika. Stoga je, radi jačanja zaštite prava i sloboda osoba s duševnim smetnjama, u svim psihijatrijskim ustanovama nužno ustrojiti i dosljedno voditi evidencije o primjeni mjera prisile i postupanju s osobama prema kojima su primijenjene te sustavno provoditi edukacije zdravstvenih radnika o njihovoj primjeni.

Neki zdravstveni radnici koji sudjeluju u postupcima primjene mjera prisile nisu ni u najmanjoj mjeri upoznati s odredbama ZZODS-a i Pravilnika, stoga je u svim psihijatrijskim ustanovama nužno ustrojiti i dosljedno voditi evidencije o primjeni mjera prisile.

Tijekom obilazaka uočena su i postupanja suprotna propisima i međunarodnim standardima, na koja smo ukazivali u ranijim izvješćima. Primjerice, u provođenju postupka sputavanja, suprotno Pravilniku,

Iako već nekoliko godina ukazujemo na nedopustivost stavljanja pelena sputanim osobama koje nisu inkontinentne, ovakva praksa, koja predstavlja ponižavajuće postupanje, i nadalje je prisutna.

ne sudjeluje najmanje pet osoba, a sputane osobe u pravilu ostaju u svojim sobama, s ostalim pacijentima, što ne samo da može biti sigurnosno rizično, već kod njih može prouzročiti osjećaj manje vrijednosti te biti ponižavajuće. Također, iako već nekoliko godina ukazujemo na nedopustivost stavljanja pelena sputanim osobama koje nisu

inkontinentne, ovakva praksa, koja je također ponižavajuća, i nadalje je prisutna.

Elektrokonvulzivna terapija (EKT), koja se u RH provodi samo na Klinici za psihijatriju, primjenjuje se isključivo u modificiranom obliku, uz primjenu anestezije i lijekova za mišićno opuštanje, što je u skladu s preporukama SZO te standardima CPT-a. Indicirana je kod pacijenata s određenim poremećajima, koji su u pravilu rezistentni na terapiju lijekovima ili kod onih koji imaju po život opasnu reakciju na neuroleptičke lijekove. Klinika nema opće smjernice za primjenu EKT-a, a zdravstveni radnici su se sami educirali, što svakako pohvaljujemo, no potrebno je, za sve članove tima koji su uključeni u provedbu ovog postupka, izraditi smjernice postupanja kod pripreme, za vrijeme trajanja i nakon primjene EKT-a. Potrebno je i uvođenje jedinstvene evidencije, koja bi uključivala indikacije i uvjete za primjenu te detaljan opis rezultata svakog pojedinog tretmana, što bi olakšalo praćenje njihove kvalitete. Ostali pacijenti, koji ne dobivaju ovu terapiju, ne mogu vidjeti njezinu primjenu, međutim, Klinika nema prostor posebno namijenjen za ovu svrhu, već koriste šesterokrevetne sobe na zatvorenim odjelima. Pacijenti iz te sobe, koji ne dobivaju ovu terapiju, ustaju iz kreveta i odlaze u dnevni boravak, a na njihovo mjesto dolaze pacijenti koji će je dobiti. Nakon primanja terapije, prema riječima zdravstvenih radnika, ostaju ležati dva sata u sobi, pri čemu se intenzivno prati njihovo zdravstveno stanje. Ovakav način organiziranja primjene EKT-a posve je neprimjeren. Budući da je Klinika za psihijatriju jedino mjesto gdje se primjenjuje ova metoda liječenja, potrebno je osigurati primjerene uvjete za njezino provođenje, u tri prostorije: jednoj gdje će pacijenti čekati red, drugoj u kojoj će se EKT primjenjivati, tako da oni koji čekaju red ne mogu vidjeti samu primjenu i pacijente nakon toga, te treću za oporavak, sukladno stajalištima CPT-a u Izvješću o posjeti Turskoj u 2007.

U pravilu pacijenti daju pisanu suglasnost, no utvrdili smo da se, u iznimnim situacijama, ovaj medicinski postupak primjenjuje i bez njihovog pristanka. U tim slučajevima pribavlja se pisani

pristanak člana obitelji ili skrbnika te mišljenje etičkog povjerenstva, što je suprotno ZZODS-u koji izričito propisuje da je EKT dopušten samo uz pisanu suglasnost pacijenta, koju umjesto njega ne može dati ni jedna druga osoba. Prema informacijama Klinike za psihijatriju, to su isključivo situacije kada su prethodno iscrpljeni svi ostali oblici liječenja, kada se opravdano očekuje da će primjena EKT-a biti od stvarne i izravne koristi za zdravlje te osobe i bez štetnih popratnih posljedica te kada se radi o pacijentima koji imaju dijagnoze, primjerice katatoniju, koje im onemogućuju komuniciranje, kada bi bez primjene EKT-a moglo doći do ozbiljne i izravne ugroženosti života ili zdravlja. Stoga je potrebno izraditi analizu kojom bi se nedvojbeno utvrdilo postoje li izuzetne situacije koje bi zahtijevale primjenu EKT-a bez izričite suglasnosti pacijenta, pa u slučaju da postoje, potrebno ih je jasno definirati te dopuniti ZZODS, vodeći pritom računa da se EKT nikada ne smije primijeniti prema osobi koja se tome protivi. Do tada je potrebno prestati s primjenom EKT-a bez pisane suglasnosti pacijenta.

Prema dostavljenim očitovanjima, u pravilu su sve preporuke koje ne zahtijevaju izdvajanje većih financijskih sredstava, dane tijekom obilazaka, usvojene i izvršene ili je u tijeku njihova provedba.

Prvi puta od početka djelovanja NPM-a prekinut je jedan obilazak. Naime, drugi dan obilaska Klinike za psihijatriju, predstavnice NPM-a obaviještene su o stajalištu Uprave KBC-a da iako, sukladno ovlastima, mogu nenajavljeno doći u obilazak Klinike, ne mogu dobiti nikakve podatke ako ih prethodno

Prvi puta od početka djelovanja NPM-a prekinut je obilazak, jer Uprava KBC-a nije odobrila uvid u podatke bez prethodnog pisanog traženja od pomoćnice ravnatelja za pravne poslove, o čemu je obaviješten Hrvatski sabor i MZ.

pisano ne zatraže od pomoćnice ravnatelja za pravne poslove, već mogu samo obilaziti prostorije. Stoga je izvješće o obilasku izrađeno na temelju do tada prikupljenih podataka i ne omogućava cjeloviti uvid u poštivanje prava osoba s duševnim smetnjama iz djelokruga NPM-a. O tome su obaviješteni MZ i Hrvatski sabor, a od MZ-a je zatraženo da o poslovima i ovlastima NPM-a obavijesti sve zdravstvene ustanove u kojima se nalaze ili bi se mogle nalaziti osobe lišene slobode, što je i učinjeno.

4.4. DOMOVI ZA STARIJE I NEMOĆNE

„Rado bih ustala iz kreveta, sjela u kolica i otišla van, na sunce. Ali, sestrice u Domu ima toliko malo, jako su zaposlene i ja ih onda nemam srca zvati da me posjednu, a sama ne mogu ustati. Ma, ne žalim se ja na njih, stvarno ih je malo, vidim da stalno nešto rade. I tako onda ležim u krevetu, stalno. I čekam...“

Tijekom 2017. nenajavljeno smo obišli domove za starije i nemoćne osobe u Viškovu, Makarskoj i Osijeku, kako bismo utvrdili razinu poštivanja ljudskih prava, pri čemu je posebna pozornost posvećena situacijama koje bi mogle predstavljati ograničavanje slobode kretanja.

Dom u Viškovu je privatni, dok su ostala dva decentralizirani, županijski domovi. Svi pregledani prostori bili su uredni i čisti, a veliki trud se ulaže u njihovu što bolju opremu.

Nedostatak osoblja predstavlja problem u sva tri doma, što se nužno odražava na kršenje prava smještenih osoba. Primjerice, u Domu u Osijeku, u trećoj smjeni, na 180 korisnika stacionara te 164 korisnika stambenog dijela, rade jedna medicinska sestra i dvije njegovateljice, što je nedostavno, a može i značajno utjecati na sigurnost korisnika. U Domu u Viškovu, zbog nedovoljnog broja medicinskih sestara i njegovatelja, pojedini teže pokretni korisnici ne traže ustajanje iz kreveta i odlazak u šetnju, pa dan u pravilu provode ležeći u krevetu. Sličan problem je i u Domu u Makarskoj, gdje zbog nedovoljnog broja njegovateljica teško pokretne i osobe s demencijom u pravilu ne izlaze

U Domu u Osijeku, u trećoj smjeni, na 180 korisnika stacionara te 164 korisnika stambenog dijela, rade jedna medicinska sestra i dvije njegovateljice, što može značajno utjecati na sigurnost korisnika.

U Domu u Makarskoj, zbog manjka njegovateljica jedna korisnica već pet godina nije izašla na svjež zrak.

pa jedna korisnica, koja je tamo već pet godina, nikada nije izašla na svjež zrak. Nedostatak osoblja utječe i na veliku opterećenost poslom, pa korisnici primjećuju da njegovateljice na njih viču kada su premorene.

I nadalje ugovore o smještaju u većini slučajeva ne potpisuju starije osobe,

već članovi obitelji ili drugi koji su se obvezali plaćati smještaj, što je nedopustivo. Često stacionar doma nema blagovaonice, jer u pravilu na tim odjelima obroke poslužuju po sobama, unatoč željama pojedinih korisnika da jedu zajedno s drugima. Nedovoljna pozornost posvećuje se i prilagođavanju dijetalnih jelovnika zdravstvenom stanju, a dijabetički jelovnici nisu uvijek usklađeni s odgovarajućim smjernicama za prehranu oboljelih osoba, primjerice, sadrže bijelo brašno, bijelu rižu i slično. U svim domovima utvrđen je problem na koji kontinuirano upozoravamo, da se kod obavljanja njege u višekrevetnim sobama ne koriste paravani, čime se krši pravo na privatnost.

Različitim aktivnostima organiziranog provođenja slobodnog vremena, Dom u Osijeku potiče teže pokretne starije osobe na podizanje iz kreveta i izlazak iz njihovih soba. Nasuprot tome, u Domu u Makarskoj, zbog nedostatka organiziranih aktivnosti, osobe oboljele od demencije vrijeme provode sjedeći u boravku, u svojoj sobi ili hodajući po hodniku zaključanog odjela, na kojem je samo jedna njegovateljica.

218

Pojedine nepokretne osobe u Domu u Makarskoj, kao poseban problem ističu nedovoljan broj pelena jer ih dobiju samo dvije tijekom 24 sata, pa su prisiljene, povrh njih, stavljati i toaletni papir, što je ponižavajuće. Iako su to pojedini zaposlenici negirali, radi nedostatka individualne evidencije njege, ovi navodi nisu mogli biti potvrđeni.

Neodgovarajući uvjeti smještaja također utječu na poštivanje prava korisnika. Primjerice, Podružnica u Runoviću Doma u Makarskoj nema dizalo, a na prvom katu smještene su nepokretne osobe pa je upitna njihova sigurnost u slučaju potrebe za hitnom evakuacijom. Dodatno, kako ni stepenice nemaju pristupnu rampu za kolica, ograničava im se i sloboda kretanja.

Protokol o komunikaciji s korisnicima Doma u Osijeku, predstavlja primjer dobre prakse jer omogućava podnošenje pritužbi ravnatelju na postupanje djelatnika, koje korisnici ubacuju u za to namijenjeni sandučić, no one se rješavaju „neformalno“ pa je to potrebno propisati internim aktom.

Svaka soba stacionara i polustacionara ima zvono, kojim korisnici pozivaju medicinske sestre u slučaju potrebe. Pozivi, kao i odazivi zaposlenika, evidentiraju se u računalu, što omogućava provjeru je li se reagiralo u slučaju svakog poziva korisnika te u kojem vremenu, što je također primjer dobre prakse.

Korisnici stambenog dijela u pravilu kod sebe imaju svoje osobne iskaznice, dok se one korisnika stacionara češće nalaze kod njihovih obitelji ili skrbnika, što je neprihvatljivo i predstavlja svojevrsan način ograničavanja slobode kretanja. Naime, osobna iskaznica je osnovna identifikacijska isprava, koju je dužna kod sebe imati svaka osoba starija od 16 godina koja ima prebivalište u RH, i dati je na uvid zakonom ovlaštenim osobama. Stoga, korisnici koji se kreću izvan ustanove, a kod sebe nemaju osobnu iskaznicu, čine prekršaj. Ako se ona zbog zdravstvenih razloga ne može nalaziti kod starije osobe, trebala bi biti pohranjena na odgovarajućem mjestu u ustanovi.

Pojedini domovi imaju zaključane odjele na kojima se nalaze osobe koje ih ne mogu napustiti svojom voljom. Nedvojbeno je da je, primjerice oboljelima od Alzheimerove demencije, radi težina njihovih duševnih smetnji takav smještaj nužan, no to je potrebno zakonski urediti, jer je sada u suprotnosti sa čl. 5. EKLJP i čl. 16. Ustava te se de facto radi o lišenju slobode bez zakonske osnove. Naime, suglasnost skrbnika ne može se smatrati pristankom na smještaj ako se korisnik tome protivi. ZZODS je propisao kontrolne mehanizme nad smještajem bez pristanka u psihijatrijsku ustanovu, no niti jednim zakonom nisu propisani slični mehanizmi za stalni smještaj u domu socijalne skrbi, koji u pravilu traje puno dulje od liječenja u psihijatrijskoj ustanovi. Dakle, u ovom trenutku, osoba može bez zakonske osnove godinama živjeti u takvim uvjetima, bez mogućnosti izlaska, odnosno ograničeno joj je pravo na slobodu kretanja bez sudske kontrole.

Pojedini domovi imaju zaključane odjele pa ih osobe ne mogu napustiti svojom voljom. ZZODS je propisao kontrolne mehanizme nad smještajem bez pristanka u psihijatrijsku ustanovu, no niti jednim zakonom nisu propisani slični mehanizmi za stalni smještaj u domu socijalne skrbi, koji u pravilu traje puno dulje od liječenja u psihijatrijskoj ustanovi.

Sukladno ZZODS-u, mjere prisile prema osobama s težim duševnim smetnjama smještenima u domovima socijalne skrbi mogu se primjenjivati na način i pod uvjetima jednakim kao i u psihijatrijskim ustanovama. To između ostaloga znači da odluku o njima, osim u iznimnim hitnim situacijama, donose psihijatri, koji ujedno nadziru i primjenu mjere. Budući da domovi socijalne skrbi nemaju zaposlene psihijatere, njihova primjena nije zakonita te može uzrokovati nepotrebno ograničavanje ili kršenje prava osoba s duševnim smetnjama. Dodatno, socijalne ustanove ne vode evidencije mjera prisile, koje one nazivaju restriktivnim postupcima, pa nije bilo moguće utvrditi učestalost njihove primjene. Iako ih primjenjuju rijetko, nepoštivanjem zakonske procedure krše se prava korisnika s duševnim smetnjama.

Također, nije propisano ni korištenje različitih mjera osiguranja, primjerice imobilizacije i fiksacije tijekom noćnog spavanja, čija se primjena opravdava potrebom sprječavanja pada. Međutim, propisivanje uvjeta i načina njihove primjene je nužno, jer ako je neodgovarajuća može dovesti i do zdravstvenih teškoća i smrti.

4.5. TRAŽITELJI MEĐUNARODNE ZAŠTITE I IREGULIRANI MIGRANTI

Karakteristika suvremenih migracija njihova je različitost, kako u pogledu trajnosti promjene mjesta boravka, tako i u pogledu prisilnosti, odnosno dobrovoljnosti. Politička nestabilnost i sve veće razlike u razvijenosti pojedinih zemalja snažno su utjecale na međunarodne političke i ekonomske migracije. Posljednjih nekoliko godina sve države koje se nalaze na migracijskim rutama suočene su s brojim izazovima, države tranzita s velikim brojem osoba koje žele proći kroz njihov teritorij, a države destinacija s pritiskom na sustav traženja međunarodne zaštite i integracije. Rubne članice EU, kao prve države ulaza, pri tome su najviše izložene, a naročito Italija i Grčka. Pritisak na njih nastoji se smanjiti EU mehanizmom premještanja na načelima solidarnosti, što podrazumijeva premještanje dogovorenog broja osoba, koje zadovoljavaju kriterije za odobravanje međunarodne zaštite, u druge države članice. Države tranzita, naročito sljedeće na migracijskoj ruti, nastoje strožom kontrolom granica spriječiti iregularne ulaze i time izbjeći da primjenom Dublinske i Eurodac uredbe budu nadležne za rješavanje zahtjeva za međunarodnu zaštitu ili primjenu mjera osiguranja povratka. S druge strane, nakon sporazuma EU i Turske i završetka migracijske krize koja je zbog strukture osoba u njoj prepoznata kao izbjeglička, države su se suočile s velikim brojem migranata koji su u njima ostali nakon zatvaranja rute, s povećanim brojem osoba koje su im vraćene primjenom Dublinske uredbe, kao i s onima, koji iako u manjem broju, ipak pristižu tzv. balkanskom rutom i Sredozemljem.

Tijekom 2017. u EU, ali i državama tzv. balkanske rute još uvijek su izražene posljedice masovnog priljeva izbjeglica i migranata. Naime, iako je donošenjem Europskog migracijskog programa u svibnju 2015. EK nastojala hitnim mjerama ublažiti kriznu situaciju, u rujnu iste godine ipak je došlo do

Iako suočena s daljnjim inzistiranjem na Dublinskoj uredbi i načelu solidarnosti prilikom raspodjele migranata odnosno izbjeglica, nadležna tijela u RH i nadalje smatraju da nije potrebno donijeti novu migracijsku politiku.

masovnog priljeva na koji nije bila spremna niti jedna država članica. Tranzitne države pritisak su riješile otvaranjem granica i organiziranjem daljnjeg tranzita, što je predstavljalo zaobilaženje nacionalnog i EU zakonodavstva, prvenstveno radi nedostatne registracije, pa je stoga i EK protiv RH pokrenula postupak zbog

nepotpunog prenošenja i provedbe zajedničkog europskog sustava azila. Osim toga, dopuštanje prelaska državnog teritorija dovelo je i do postupka u odnosu na status koji su migranti imali ulaskom u RH u razdoblju krize, a Sud EU je odlučio da dopuštanje ulaza i transferiranje migranata do susjednih država, označava iregularni ulaz prema Dublinskoj uredbi. Takva odluka, zbog protoka rokova i podnesenih žalbi, ipak nije za posljedicu imala veliki broj tražitelja međunarodne zaštite vraćenih u RH Dublinskim postupkom, pa nije značajnije utjecala na porast broja tražitelja tijekom 2017. Naime, od 677 prihvaćenih zahtjeva temeljem Dublinskog postupka, samo je njih 249 vraćeno u RH. Ova odluka svakako će predstavljati okvir za buduća postupanja u slučaju velikog migracijskog pritiska, u kojima se on neće moći rješavati prihvaćanjem i organiziranjem putovanja do željenih država destinacije.

Nakon povratka u okvire nacionalnih zakonodavstava, a time i Zajedničkog europskog sustava azila, EK ponovno promišljanje o migracijama postavlja u Europski migracijski program i četiri ranije

postavljene okosnice kojima se nastoji smanjiti pritisak na države članice EU, a koje uključuju smanjivanje motivacije za nezakonitu migraciju, upravljanje granicama, čvrstu zajedničku politiku azila te novu politiku o zakonitim migracijama, uz inzistiranje na preseljenju i premještanju po principu solidarnosti, kako bi se rasteretile prve države ulaza, članice EU.

Raspodjela premještanjem pokazala se sporim i nedostatnim odgovorom, a podnošenje tužbi pred Sudom EU protiv Odluke Vijeća EU o premještanju, pokazuje koliki je otpor država članica u primanju tražitelja, što može imati veliki utjecaj na integraciju, pa i potaknuti sekundarne migracije, zapravo prisilno primljenih osoba.

Iako suočena s daljnjim inzistiranjem na Dublinskoj uredbi i načelu solidarnosti prilikom raspodjele migranata odnosno izbjeglica, nadležna tijela u RH i nadalje smatraju da nije potrebno donijeti novu migracijsku politiku, a kao ključan argument ističe se usklađenost nacionalnog zakonodavstva na području migracija s pravnom stečevinom EU, pri čemu se zanemaruju svi drugi aspekti suvremenih mješovitih migracijskih kretanja, naročito integracije, o čemu više pišemo u poglavlju o diskriminaciji temeljem rase, etničke pripadnosti ili boje kože te nacionalnog podrijetla.

Tražitelji međunarodne zaštite

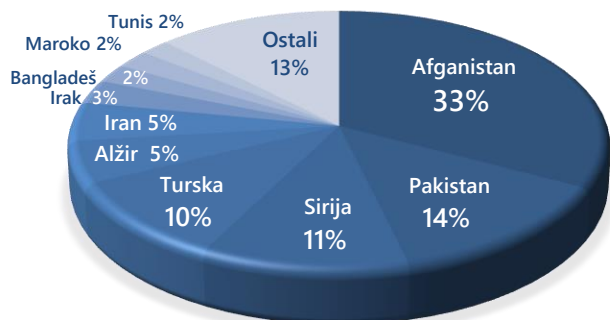
Jedna od posljedica migracijskih kretanja jest porast broja tražitelja međunarodne zaštite u RH u odnosu na razdoblje prije 2015., koji se treba promatrati i u kontekstu izmjena zakonskog okvira. Naime, Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti uvodi rano priznavanje statusa tražitelja međunarodne zaštite u odnosu na Zakon o azilu, pa je osoba u statusu tražitelja od dana podnošenja namjere u policijskoj postaji, a ne tek po danom zahtjevu. Naime, osobe koje su iskazale namjeru za traženjem međunarodne zaštite u PP, a koje se potom nisu javile u Prihvatilište za tražitelje azila (PTA), nisu se ubrajale u broj tražitelja prije izmjena zakona 2015., nego su ostajali u statusu iregularnog migranta.

Međutim, tijekom 2017. bilo je 15,46% manje tražitelja međunarodne zaštite nego 2016., uz spolnu i dobnu strukturu koja se u značajnom ne razlikuje od one proteklih godina i koju obilježava visoki postotak muškaraca u dobi od 18 do 34 godine (44,22 %) i djece (23,16%). Od 1.887 tražitelja, 517 je djece, od kojih je 261 bez pratnje, a za njih je donijeto samo 26 odluka, tri pozitivne (jedan azil i tri supsidijarne zaštite) i 22 odluke o obustavi. Zbog zaštite interesa djece i potrebe pronalaženja najbolje skrbi, kao i potrebe za ranom integracijom, rješavanje njihovih zahtjeva trebao bi biti prioritet.



Broj donesenih odluka u odnosu na broj zahtjeva, kao i njihova struktura, pokazuju nastavak trenda pretežitih obustava postupka, kako zbog nedolaska u PTA, njegova napuštanja prije okončanja postupka ili odustanka od zahtjeva za međunarodnom zaštitom, pa on za 2017. iznosi 83,35%.

TRAŽITELJI MEĐUNARODNE ZAŠTITE PREMA DRŽAVLJANSTVU

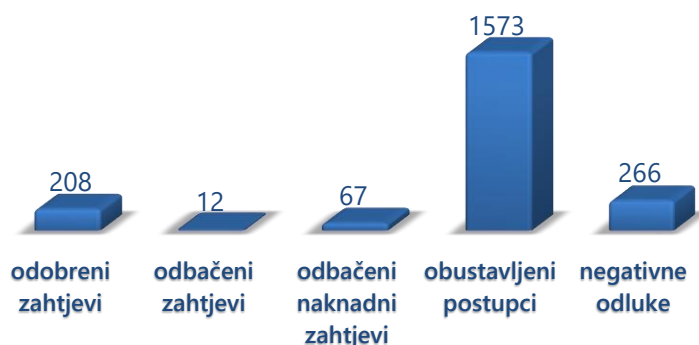


Tijekom 2017. donijete su odluke o ukupno 2.126 zahtjeva, što također predstavlja napredak u odnosu na ranije godine. Naime, u 2017. su prenesena 793 neriješena zahtjeva, pa zapošljavanje 21 službenika za poslove prihvata i postupaka odobrenja međunarodne zaštite svakako predstavlja pozitivan primjer reakcije na izazove migracijskih kretanja. Međutim, obzirom na trajanje postupaka i neriješene zahtjeve djece bez pratnje, trebalo bi razmotriti zapošljavanje i dodatnih službenika.

2017. obilježili su i slučajevi odbijanja zahtjeva za međunarodnu zaštitu od strane MUP-a, zbog postojanja tzv. sigurnosne zapreke temeljem mišljenja SOA-e, pa se od 266 negativnih odluka, 66 odnose na isključenje međunarodne zaštite zbog sigurnosnih zapreka. Slijedom toga, podnijete su 202 tužbe upravnim sudovima, a njih 55 protiv odluka donesenih upravo zbog sigurnosnih zapreka.

Temeljem Zakona o sigurnosno-obavještajnom sustavu RH, sigurnosna provjera provodi se za osobe koje se primaju u hrvatsko državljanstvo i za strance čiji je boravak važan za sigurnost države, dok je Zakonom o sigurnosnim provjerama propisano da SOA dostavlja podnositelju zahtjeva, u ovom slučaju MUP-u, samo mišljenje o (ne)postojanju sigurnosne zapreke, što je u postupku odobravanja međunarodne zaštite izrazito problematično. Naime, tražitelji zbog okolnosti i razloga napuštanja zemlje podrijetla u nju se ne mogu vratiti, pa je obrazloženje uskrate boravka u državi primateljici od naročite važnosti, pogotovo kada MUP u svojim rješenjima ocjenjuje da postoje opravdani razlozi da će se tražitelj u zemlji podrijetla suočiti s rizikom trpljenja ozbiljne nepravde, odnosno mučenjem, neljudskim ili ponižavajućim postupanjem ili kažnjavanjem, a ipak odbija zahtjev samo zbog mišljenja SOA-e, niti ne ulazeći u njegov sadržaj. Dodatno, u takvim rješenjima određuje i

STRUKTURA ODLUKA MUP-a O MEĐUNARODNOJ ZAŠTITI



dužnost napuštanja EGP-a, što može predstavljati povredu načela non refoulment. U presudama upravnih sudova utvrđeno je kako je MUP-a prilikom vođenja upravnog postupka pogrešno ili nepotpuno utvrdio činjenično stanje.

Naime, razlozi za odbijanje priznanja međunarodne zaštite nisu oni koji bi se mogli dovesti u vezu s isključenjem azila ili supsidijarne zaštite, a koji su propisani ZMPZ-om. Stoga je nužno da se odluke o zahtjevu za međunarodnu zaštitu donose temeljem potpuno utvrđenog činjeničnog stanja, na temelju uvida u obrazložena mišljenja SOA-e o postojanju sigurnosnih zapreka i uz navođenje razloga za isključenje azila ili supsidijarne zaštite. To potvrđuje i

sudska praksa, koja često poništava rješenja MUP-a i vraća na ponovne postupke ili ih preinačuje i odobrava azil, o čemu također pišemo i u poglavlju o suzbijanju diskriminacije na nacionalnoj razini.

Dodatno, sigurnosna provjera provodi se temeljem Upitnika za sigurnosnu provjeru, čiji je sastavni dio suglasnost za njeno provođenje i koji treba biti osobno ispunjen, a suglasnost dragovoljno i vlastoručno potpisana od strane osobe za koju se provodi, o čemu više pišemo i u poglavlju o statusnim pravima. Međutim, tražitelji ga ne ispunjavaju niti potpisuju suglasnost, što je u suprotnosti sa Zakonom o sigurnosnim provjerama.

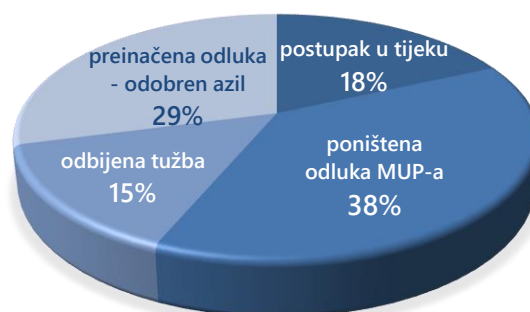
O ostalim poteškoćama s kojima se suočavaju tražitelji međunarodne zaštite u ostvarivanju svojih prava, naročito na zdravstvenu zaštitu, rad i obrazovanje i u procesima integracije, više pišemo u poglavlju o diskriminaciji temeljem rase, etničke pripadnosti ili boje kože te nacionalnog podrijetla.

Migranti u iregularnim situacijama i pristup međunarodnoj zaštiti

„Ja inzistiram na azilu, ali oni su se naljutili i počeli derati na nas i rekli su nam da idemo nazad u Srbiju bez da se okrećemo nazad. Izgubila sam nadu i pitala ih da nam dozvole ostati samo tu noć i onda ćemo mi ići nazad u Srbiju ujutro. Bio je mrak i bili smo jako umorni i mala djeca nisu više mogla hodati i bili su jako gladni također. Također, bilo je jako hladno i djeca su se tresla. Ali oni nas nisu slušali i prisilili su nas da hodamo.“

Sporazum EU i Turske smanjio je dolazak migranata i izbjeglica u RH tzv. balkanskom rutom, međutim, zbog ponovne primjene Dublinske i Uredbe o Eurodacu, a time i povratka u postupanju u okvire nacionalnog zakonodavstva, od ožujka 2016. strože se kontroliraju granice duž država rute. Pri tome je RH u posebno osjetljivom položaju iz nekoliko razloga. Zbog postavljene žičane ograde duž mađarsko-srpske granice, onemogućen je pristup migrantima ne samo teritoriju, nego i međunarodnoj zaštiti u Mađarskoj. S druge strane, Srbija je zauzela tzv. liberalni pristup u postupanju s migrantima, koji podrazumijeva nedostatnu kontrolu

STRUKTRA SUDSKIH ODLUKA PO TUŽBAMA ZBOG ODBIJANJA MEĐUNARODNE ZAŠTITE IZ SIGURNOSNIH RAZLOGA



njihova ulaska i kretanja, pa i postojanje mnoštva neformalnih mjesta okupljanja uz samu granicu s RH i gotovo nepostojeće mjere zaštite državne granice. Uz to, od početka izbjegličke krize u odnosu na državljane koji se najčešće kreću rutom, suspendiran je Sporazum između Vlade RH i Vlade RS o predaji i prihvatu osoba kojih je ulazak ili boravak nezakonit. Stoga je RH prepuštena odgovornost rješavanja statusa navedenih osoba, bilo da se radi o zahtjevu za međunarodnom zaštitom ili provođenju mjera povratka, i kad se neosporno utvrdi da su ušli iz Srbije. Sve to, uz ulazak u schengensku zonu kao hrvatski strateški cilj, koji podrazumijeva efikasnu zaštitu državne granice, ujedno i vanjske granice EU, pred MUP je postavilo dodatne izazove.

U takvim je okolnostima kraj 2016. i početak 2017. obilježio niz navoda OCD-a i medija o vraćanju osoba u Srbiju bez provođenja postupka predviđenog Zakonom o strancima, prema kojem je, ovisno o mjeri kojom se osigurava povratak, trebalo biti izdano rješenje, a postupak proveden individualno i uz osigurano prevođenje. Međutim, mnogi migranti svjedočili su kako im nije bilo omogućeno zatražiti međunarodnu zaštitu, iako su to htjeli učiniti, a pri njihovom vraćanju nije se pridržavalo postupaka predviđenih ZOS-om. Štoviše, dokumentirane pritužbe sadržavale su navode kako su ih hrvatski policijski službenici tukli palicama, prisiljavali da skinu cipele i kleče ili stoje u snijegu, tjerali ih prolaziti kroz kordon u kojem su udarani i vrijeđani. Tijekom takvih postupanja nije im bilo dozvoljeno govoriti, a postoje svjedočanstva i da su im oduzimate vrijednosti, novci i mobilni telefoni. S obzirom na brojnost i sadržaj tih pritužbi, u kojima su navedeni datumi i mjesta prelazaka državne granice te liječnička dokumentacija, u Izvješću pučke pravobraniteljice za 2016. upozoreno je da ovakva ponašanja mogu predstavljati povredu čl. 3. EKLJP, prema kojem nitko ne smije biti podvrgnut mučenju ni neljudskom ili ponižavajućem postupanju te na nužnost provođenja učinkovite istrage koja mora biti adekvatna, detaljna i brižljiva. MUP je, nakon upozorenja o potrebi provođenja individualnog pristupa i postupaka sukladno ZOS-u i ZMPZ-u, naveo kako se zakonom predviđene procedure redovito provode, uz puno poštivanje ljudskih i izbjegličkih prava, sukladno Općoj deklaraciji o ljudskim pravima, kao i da provodi edukacije policijskih službenika o zaštiti prava migranata, te kako je povećan broj policijskih službenika na granici sa Srbijom usmjeren prvenstveno na odvratanje od nezakonitih ulaza.

Međutim, unatoč više traženja, nismo dobili detaljnije informacije o provedenim istragama i njihovim rezultatima. Naime, provjeru ovakvih navoda pritužitelja, MUP je svodio samo na uvid u svoje evidencije koje, primjerice, uopće ne vodi o postupcima odvratanja, ili u evidencije zdravstvenih ustanova na području PU vukovarsko-srijemske u kojima migranti izbjegavaju tražiti pomoć. Štoviše, kada smo neposrednim uvidom u termovizijske kamere pokušali provjeriti navode pritužbe djeteta

Unatoč više traženja, od MUP-a nismo dobili detaljnije informacije o provedenim istragama i njihovim rezultatima, a provjeru navoda pritužitelja MUP je svodio samo na uvid u evidencije koje uopće ne vodi, primjerice, o postupcima odvratanja.

bez pratnje o uporabi sile od strane policije, koja je sadržavala točan datum i vrijeme događaja, utvrđeno je kako nedostaje dio snimljenog materijala upravo u vrijeme počinjenja djela. MUP je naveo kako je taj tehnički sustav namijenjen prvenstveno nadzoru granice,

a ne za privremeno ili trajno bilježenje i pohranjivanje događaja, pa stoga i nisu propisana nikakva posebna pravila u vezi čuvanja i brisanja zapisa. Međutim, ostaje nejasno zbog čega nisu iskorištena, bez obzira na namjenu, sva sredstva koja su mogla otkloniti sumnju o nezakonitom postupanju

policijskih službenika. Iako je pučka pravobraniteljica tijekom 2017. prestala dobivati pritužbe na ovakva postupanja, veći je broj pritužbi i navoda OCD-a o vraćanju migranata zatečenih u blizini granice sa Srbijom bez ZOS-om predviđenih postupaka, kao i onemogućavanja traženja međunarodne zaštite.

Jedna od njih upućivala je kako je pritužitelj u PTA došao izraziti namjeru za traženjem međunarodne zaštite, međutim, upućen je da se javi u PP. Po dolasku je zadržan i nije mu omogućeno traženje međunarodne zaštite, nego je policijskim vozilom prevezen do druge PP ili objekta, a potom na granicu sa Srbijom, gdje je upućen da se u nju vrati mimo graničnog prelaza. U izvješću MUP-a navedeno je da je zatečen u iregularnom boravku zajedno s još jednom osobom na adresi PP, da nije tražio međunarodnu zaštitu i da je, nakon izdanog rješenja o povratku, napustio prostorije PP, uz obavijest da nisu zaprimljene informacije s graničnih prelaza da je napustio teritorij RH, kako mu je naloženo rješenjem.

Provođenjem daljnjeg ispitnog postupka u PP i uvidom u spis predmeta, pokazalo se kako je odgovor MUP-a pučkoj pravobraniteljici zavaravajući, nepotpun i nedostatan, a kasnija obrazloženja nisu razjasnila motivaciju dostavljanja takvog odgovora. Naime, prema pritužitelju se postupalo sukladno zapovjedi Službe za nezakonite migracije Ravnateljstva policije od 25. studenog 2016., sukladno kojoj je sve iregularne migrante zatečene u dubini teritorija, državljane afro-azijskih zemalja, koji su nezakonito ušli u RH iz Srbije, a zatečeni su na području PUZ-a, potrebno prepratiti u PP Tovarnik i predati službujućem šefu smjene na daljnje postupanje. Nažalost, iako o postojanju navedene zapovijedi postoji pisani trag, niti nakon višekratnog traženja temeljem Zakona o pučkom pravobranitelju, nije nam dostavljena na uvid, a MUP njeno postojanje kontinuirano negira. Prema dodatnim uputama koje slijede navedenu zapovijed, PP su dužne popuniti obrazac broj 6 (izjavu o identitetu za strance bez identifikacijskih dokumenata) i rješenje o povratku na obrascu broj 11, te o potrebi preprate stranca do PP Tovarnik obavijestiti Jedinicu za zadržavanje i prepratu.

Iako o postojanju zapovijedi Službe za nezakonite migracije Ravnateljstva policije od 25. studenog 2016. postoji pisani trag, niti nakon više traženja temeljem Zakona o pučkom pravobranitelju, nije nam dostavljena na uvid, a MUP njeno postojanje kontinuirano negira.

Iz niza internih dopisa između PP i PU Zagrebačke, kao i ostale dokumentacije priležće pregledanim spisima, razvidno je sustavno postupanje upravo u skladu s navedenom zapovijedi, što je potvrđeno i uvidom u dokumentaciju u Jedinici za zadržavanje i prepratu PUZ. Međutim, u PP Tovarnik i PU vukovarsko-srijemskoj, nisu mogli pučkoj pravobraniteljici dati informacije o daljnjem postupanju prema migrantima, kao niti njihov približan broj, a uvidom u Evidencije poduzetih mjera prema strancima u PP Tovarnik, utvrđeno je da ona nisu niti zabilježena.

Dakle, postupanje policijskih službenika moglo se pratiti u PP mjesta zatjecanja i Jedinici za zadržavanje i prepratu PUZ-a, ali ne i nakon preuzimanja migranata od strane službujućeg PP Tovarnik, a naročito ne utvrditi vrijeme njihova puštanja na slobodu. Stoga i nismo uspjeli dobiti podatke o broju migranata prema kojima se postupalo temeljem navedene zapovijedi u razdoblju od 25. studenog 2016. do 15. veljače 2017.

Na ovaj su način, za to vrijeme, svi stranci kojima su izdana rješenja o povratku u kojima je dan rok za dragovoljno napuštanje RH, i koji su nakon toga policijskim vozilima („maricama“, ali čak i autobusima!) prevoženi na područje druge PU, koja o njihovom primitku nema potrebu dokumentaciju niti može dati informacije, ovim postupanjima policije lišeni slobode bez pravne osnove, što zasigurno predstavlja kršenje Ustava, EKLJP i ZOS-a i drugih međunarodnih i nacionalnih propisa koji reguliraju lišenje slobode.

Nalogom Ravnateljstva policije od 15. veljače 2017. došlo je do novog načina postupanja prema iregularnim migrantima zatečenim u dubini teritorija, kojim je svim PU naloženo da iregularne migrante, bez obzira na mjesto zaticanja, moraju uz prethodnu pisanu najavu prepratiti u PU na vanjskoj granici koja je u daljnjem postupku nadležna da u konkretnom slučaju utvrdi sve okolnosti njihova ulaska i boravka. Ipak, ako PU koja je zatekla iregularne migrante na svom teritoriju procijeni da preprata u PU na vanjskoj granici ne bi bila svrsishodna za jačanje mjera zaštite vanjske granice, postupak sukladno ZOS-u može provesti i sama.

Postupajući po navedenom nalogu, PP Tovarnik je od 15. veljače do 24. studenog 2017. (nažalost, MUP nam nije dostavio cjelovite podatke za 2017.), provela tzv. skraćeni postupak prema 1.116 osoba i izdala im rješenja o povratku, a PGP Bajakovo prema 1.473 osobe. Svi spisi predmeta su, prema uputi, sadržavali isprintan obrazac br. 6 (izjava o identitetu), fotografiju stranca, rješenje o povratku na obrascu br. 11, potpisanu dostavnicu te službenu bilješku. Ogladni primjerak službene bilješke također je dostavljen policijskim službenicima PP Tovarnik, a sadržavao je i slijedeće konstatacije: „stranac nema vidljivih ozljeda i nije se žalio na svoje zdravstveno stanje“, „utvrđeno je da govori arapskim/paštu jezikom te da se sporazumijeva i na engleskom, da je kontaktiran prevoditelj za navedeni jezik, ali se nije mogao javiti u prostorije PP Tovarnik pa je zbog toga razgovor obavljen razgovor na engleskom i uz pomoć google prevoditelja, te da stranac tijekom cijelog postupka nije izrazio namjeru da podnese zahtjev za međunarodnu zaštitu“. Svaki pregledani spis tzv. skraćenog postupka imao je službenu bilješku identičnu navedenom oglednom primjerku.

Nakon tako provedenog postupka, kojim se unaprijed sve pretpostavlja i zapravo niti ne poziva prevoditelj, izdaje se rješenje o dragovoljnom povratku s rokom napuštanja RH, odnosno EGP. Donošenje rješenja o povratku u takvim okolnostima, onemogućuje iregularnim migrantima da se u primjerenom vremenu i uz prevoditelja izjasne o svim okolnostima koje su važne za donošenje odluke sukladno čl. 30. ZUP-a, a nije na odgovarajući način primijenjeno načelo pomoći neukoju stranci iz čl. 7. ZUP-a, niti su primijenjene preporuke s provedenih edukacija MUP-a o postupanju s migrantima.

Pregledom spisa utvrđeno je da je unutar većine njih proveden postupak za više osoba, pa čak i za 50 odjednom. Donesena su rješenja o povratku, a poduzete radnje u postupku opisane su u vrlo kratkoj službenoj bilješci, koja je uz konstatacije iz prethodno navedenog oglednog primjerka, sadržavala i njihova imena, kao i par rečenica o načinu prelaska granice. Štoviše, takve vrlo štire službene bilješke o provedenim radnjama u postupku, sadržavali su i predmeti u kojima se postupalo s grupama u kojima su bila djeca bez pratnje. U njima se vidi da nije pozivan stručni radnik CZSS niti određen posebni skrbnik, djeca se ne odvođe na obvezni liječnički pregled, a posebice se ne vidi na koji način su utvrđivana srodstva unutar grupe, pa se pretpostavlja da se i to utvrđivalo samo na osnovi izjave starijeg člana grupe, što ponovno dovodi u pitanje postupke za utvrđivanje najboljeg interesa djeteta i

njihove zaštite od mogućeg trgovanja ljudima. O tome je u lipnju 2017. dostavljeno upozorenje MUP-u te smo obavješteni da su po njemu postupili i upozorili PU na dosljedno provođenje Protokola o postupanju prema djeci odvojenoj od roditelja - stranim državljanima.

Dodatno, cijeli se postupak odvijao, zbog gradnje nove PP Tovarnik, u zamjenskim, neadekvatnim prostorijama na cestovnom prijelazu. Migranti su zadržavani u policijskom vozilu ispred postaje i po nekoliko sati, bez izravno dostupne pitke vode i toaleta, što je suprotno CPT standardima o postupanju sa zadržanim i uhićenim osobama. Također, nasumičnim izborom u PP Tovarnik, pregledana je video snimka iz koje proizlazi da osobe koje su u nju dovezene i prema kojima je provoden postupak, nisu ni ušle u zgradu postaje, već su cijelo vrijeme zadržane u policijskom vozilu, a nakon završetka postupka, nisu pušteni na slobodu, nego su istim vozilom odvezeni. Ovakvo zadržavanje, o čemu više pišemo i u poglavlju o policijskom postupanju, može predstavljati ponižavajuće postupanje.

Pritom, migranti koji nemaju identifikacijske i putne isprave, a njihove države podrijetla u RH nemaju diplomatsko-konzularnih predstavništava u kojima bi pribavili potrebnu dokumentaciju temeljem izdanih rješenja o povratku, ne mogu na zakonit način napustiti teritorij RH. Slijedom toga, očito je da ne postoji intencija rješavanja merituma stvari, već se namjerno donose kao formalnopravni akti. Naime, u navedenim situacijama donošenje rješenja o povratku nije svrhovito, niti u njemu ima elemenata dragovoljnosti, ako se ne poduzmu aktivnosti predviđene čl. 121. ZOS-a, koji predviđa da MUP zbog poticanja dragovoljnih povrataka može sklapati sporazume, pribavljati putne isprave i putne karte i obavljati financijske isplate, kako bi dragovoljne povratke omogućio i potaknuo. Provođenjem tih aktivnosti uz izricanje blažih mjera, predviđenih ZOS-om, i osiguravanje smještaja, barem za ranjive skupine, u većoj bi se mjeri pridonijelo zaštiti prava migranata, ali i osigurala izvršnost rješenja. Također, pri donošenju rješenja o povratku u opisanom tzv. skraćenom postupku, propušta se uzeti u obzir odredba ZUP-a prema kojoj ministarstva u svom djelokrugu nadziru rješavanje upravnih stvari te osiguravaju zakonitost, djelotvornost i svrhovitost provedbe upravnog postupka, odnosno budući da se donose rješenja koje je nemoguće izvršiti na zakonom predviđen način, navedeno je postupanje suprotno od ZUP-om proklamiranog načela.

Obrazloženje MUP-a o promjeni pristupa prije i nakon 15. veljače odnosi se na potrebu da migranti pokažu mjesto prelaska državne granice, kako bi se spriječili budući iregularni ulasci. Međutim, zbog načina i okolnosti pod kojima prelaze granicu, nije vjerojatno da će moći pokazati točno mjesto prelaska, a osim toga, predmeti nisu sadržavali dokumente koji bi upućivali da su te radnje u postupku poduzete, a upravo je njihovo poduzimanje MUP istaknuo kao naročito važno i tako argumentirao motivaciju za promjenu u postupanju. Iz dokumentacije spisa proizlazi da se migranti prevoze stotinama kilometara, da bi ih policijski službenici ponovno samo pitali o načinu prelaska državne granice, iako su to već učinili u PP mjesta zatjecanja, i to opet u postupku u kojem nije osiguran prevoditelj. Dodatno, u PP Tovarnik i PGP Bajakovo dovođeni su migranti koji su

Temeljem izdanih 3.107 rješenja o povratku, prema podacima MUP-a, RH je na zakonit način napustilo samo 1.025 osoba, što ne pridonosi zaštiti njihovih prava, a još manje zaštiti sigurnosti i nacionalnih interesa RH, na koje se MUP neprestano poziva.

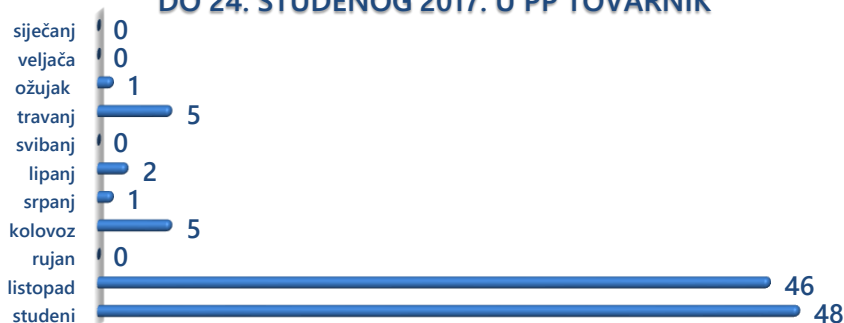
zatečeni i u blizini državne granice s BiH i Srbijom, primjerice iz PGP Beli Manastir ili Stara Gradiška, za koje se opet pretpostavljalo da su granicu prešli kod Tovarnika ili Bajakova.

Također, uvidom u pojedinačne predmete skraćenih postupaka u PP Tovarnik u odnosu na sve PU iz kojih su dovođeni iregularni migranti, utvrdili smo da niti jedan predmet nije sadržavao otiske prstiju, a oni nisu uzeti niti u PP prema mjestu zatjecanja. Osim prelistavanja albuma u kojima su sadržane stotine fotografija, ne postoji način na koji bi se nedvojbeno mogao utvrditi identitet osoba kojima je izdano rješenje o povratku kad napuste PP Tovarnik ili PGP Bajakovo. Iz toga proizlazi da u RH ne postoji sustav pomoću kojeg bi se njihovo kretanje i status mogli pratiti, odnosno jesu li prešli državnu granicu u smjeru Srbije ili su ostali u RH, što svakako ne pridonosi zaštiti njihovih prava, a još manje zaštiti sigurnosti i nacionalnih interesa RH, na koje se MUP neprestano poziva. To je osobito važno jer je temeljem izdanih 3.107 rješenja o povratku, prema podacima MUP-a, RH na zakonit način napustilo samo 1.025 osoba.

Tako je od veljače do studenog 2017., prema podacima PU vukovarsko-srijemske, u prostorije PP Tovarnik, namijenjene za provođenje postupaka s iregularnim migrantima i tražiteljima, postupano prema 1.116 iregularnih migranata koji su dovedeni iz drugih PU, primjerice iz osječko-baranjske prema njih 303. Međutim, uvidom u predmete za studeni, listopad i rujan, ustanovljen je značajan nerazmjer između tih podataka i utvrđenih činjenica, jer je samo iz PGP Beli Manastir u PP Tovarnik doveden 401 iregularni migrant.

Obilaskom Tranzitno prihvatnog centra Tovarnik, utvrđeno je da su iregularni migranti u njega smješteni nakon provedenog postupka u PP Tovarnik, odnosno donesenih rješenja o protjerivanju i ograničavanju slobode kretanja. Prema Uredbi o izmjenama i dopunama Uredbe o unutarnjem ustrojstvu MUP-a, u prihvatno tranzitne centre, kao što su Trilj i Tovarnik, trebali bi se smještati iregularni migranti kojima je ograničena sloboda kretanja, jer su zatečeni u nezakonitom prelasku granice, do njihova preseljenja u Prihvatni centar za strance ili udaljenja na temelju readmisijskog ugovora. Međutim, ZOS se odnosi isključivo na Prihvatni centar za strance, pa nije razvidno na koji

BROJ TRAZITELJA MEĐUNARODNE ZAŠTITE DO 24. STUDENOG 2017. U PP TOVARNIK



način su ovlasti PP proširene i na tranzitno prihvatne centre. Obrazloženje MUP-a kako je u ZOS-u pojam prihvatnog centra za strance generički određen, budući da je napisan u množini i malim početnim slovom, te se odnosi se na sve centre u kojima se odvija ograničenje

slobode kretanja strancima, nije točno. Naime, u čl. 115 st. 1. t. 8. navedeno je da se odredbe ZOS-a odnose na „Prihvatni centar za strance“, pa je potrebno dopuniti propise, kako bi se uredilo postupanje prema iregularnim migrantima kojima se ograničava sloboda kretanja smještajem u tranzitno prihvatne centre. Tako bi se osigurala zakonitost postupanja PP, ali i pravna sigurnost iregularnih migranata, naročito obzirom na moguću duljinu ograničavanja slobode kretanja, koja također nije propisana.

U postupku donošenja rješenja o protjerivanju/povratku u PP Tovarnik i rješenja o ograničavanju slobode kretanja smještajem u Centar Tovarnik, strancu se usmeno prevode osnovni dijelovi rješenja na jezik koji razumije. Međutim, sami postupci se vode bez prevoditelja za jezik za koji se opravdano pretpostavlja da ga razumiju i na kojem mogu komunicirati. Kada prevoditelj s liste ne može doći u PP, prevođenje se osigurava tehničkim pomagalima, prije svega „google prevoditeljem“. To ima za posljedicu da se prema iregularnom migrantu najprije provede cijeli postupak sukladno ZOS-u, izda se rješenje o protjerivanju i ograniči mu se sloboda kretanja smještajem u Centar Tovarnik, a potom on izrazi namjeru za međunarodnu zaštitu. Kada bi im se tijekom cijelog postupka pružile sve informacije o njihovim pravima, naročito o pravu traženja međunarodne zaštite na jeziku kojeg razumiju, to bi se preveniralo, a time i osigurala žurna zaštita ranjivih skupina. Naime, prema prikupljenim podacima o odnosu broja osoba smještenih u Centar Tovarnik i broja izdanih rješenja o smještaju, vidljivo je da se pretežito radi o obiteljima s djecom, a porast broja traženja međunarodne zaštite podudara se s početkom smještaja iregularnih migranata u Centar, gdje su, vrlo vjerojatno, dobili dostatne informacije o rješavanju svog statusa. Stoga je vrlo važno da migranti, a posebno ranjive skupine, u postupcima donošenja odluke o primijeni mjere osiguravanja povratka, na jasan i primjeren način budu upoznati s mogućnosti traženja međunarodne zaštite u RH.

Tijekom i nakon svih provedenih ispitnih postupaka i obilazaka, naročito u vezi s pritužbama o onemogućavanju pristupa međunarodnoj zaštiti, pučka pravobraniteljica je MUP-u uputila niz upozorenja i preporuka, uz posebno naglašavanje obveze o provođenju žurne i učinkovite istrage te implementaciju CPT standarda iz 2015., koji ističu da je potrebno jasno razumijevanje kako krivnja za nezakonita postupanja obuhvaća ne samo počinitelje, već i one koji su za njih znali ili trebali znati, a nisu ih spriječili ili prijavili.

Stoga je naročito zabrinjavajuće uporno odbijanje MUP-a za preispitivanjem prethodno opisanih postupaka s iregularnim migrantima zatečenim u dubini teritorija, kao i nedostatak jasne komunikacije o provedenim aktivnostima po pritužbama međunarodnih organizacija i OCD-a o postupanju policije, koja uključuju vraćanje migranata u Srbiju, ponekad i bez provođenja ikakvih postupaka, zanemarivanja njihovih zahtjeva za međunarodnom zaštitom, odnosno, koja uključuju njihovo direktno odvođenje na zelenu granicu i upućivanje da je prijeđu, ponekad i uz uporabu prisile. Argumenti MUP-a, kako su svi iskazi migranata o postupanju policijskih službenika vjerojatno lažni i motivirani njihovom osujećenošću na putu do država destinacija, nedostatna su, načelna, neprihvatljiva i ne zadovoljavaju kriterije učinkovite istrage.

STRUKTURA TRAZITELJA MEĐUNARODNE ZAŠTITE U PP TOVARNIK

		DOB			UKUPNO
		do 14	14-17	od 18	
DRŽAVLJANSTVO	Afganistan	18	3	29	50
	Alžir			3	3
	Irak	2		2	4
	Iran	3		6	9
	Kuba			1	1
	Pakistan			3	3
	Rusija			1	1
	Sirija	3		27	30
	Tunis	1		1	2
	Turska				0
	Uzbekistan	3		2	5
UKUPNO		30	3	75	108

Upravo neprovođenje odgovarajuće istrage, ostavilo je sumnje u vezi s pogibijom djevojčice na granici sa Srbijom. Naime, pritužba njezine majke sadržava navode slične onima iz brojnih pritužbi OCD-ima i pučkoj pravobraniteljici, koji nikada nisu učinkovito istraženi i upućuju na sustavno

Javno prozivanje pučke pravobraniteljice od strane najviših dužnosnika MUP-a kako o ovim problemima ne bi trebalo komunicirati s javnošću, radi ostvarenja političkih prioriteta RH, predstavlja direktan pritisak izvršne vlasti na rad neovisne nacionalne institucije za ljudska prava.

provođenje postupaka, kako smo ih prethodno opisali. Naime, majka navodi da je zajedno sa šestero djece u dobi od 15, osam, šest, tri i dvije godine odlučila ući u RH. Granicu dvije države prešla je 21. studenoga 2017. oko 17,00 sati, pješačila još sat vremena, nakon čega je vidjela policijske

službenike i zatražila azil. Međutim, oni su je uputili da se vrati u Srbiju i ponovo dođe slijedeći mjesec. Nakon njenog inzistiranja na pružanju zaštite, prema njenim navodima, policijski službenici su se naljutili i vičući joj naredili da se vrati u Srbiju. Tada ih je zamolila da ostane u RH prespavati, jer su djeca iscrpljena, ali je nisu poslušali već su ih prisilili hodati, a nakon nekog vremena stiglo je i policijsko vozilo kojim su vraćeni blizu pruge, nakon čega su joj policijski službenici rekli da slijedi prugu kako bi se vratila u Srbiju. Nedugo potom, vlak je usmrtio njenu šestogodišnju kćer Madinu. Obzirom da je obitelj ponijela kaznenu prijavu, pučka pravobraniteljica je o saznanjima prikupljenima tijekom ovog, ali i prethodno provedenih postupaka, obavijestila Glavnog državnog odvjetnika, Hrvatski sabor i javnost.

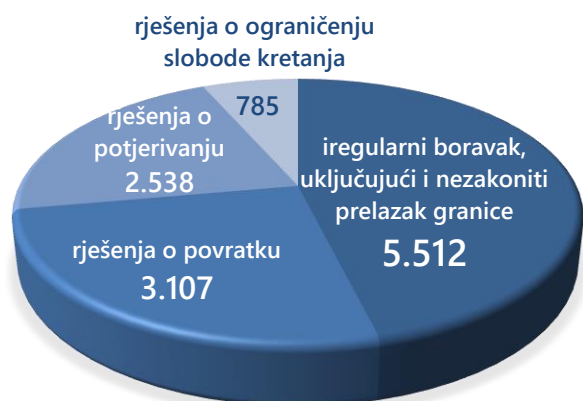
Napominjemo pritom, kako je komunikacija pučke pravobraniteljice s MUP-om redovita i kako MUP na sve upite, odgovore i očitovanja dostavlja pravovremeno. Međutim, sadržajno su često posve nedostatni, načelni, a ponekad, kao u slučaju pritužbe koju smo ranije opisali, i zavaravajući, očitno smjerajući na prikrivanje stvarnog postupanja i onemogućavanje djelovanja pučke pravobraniteljice sukladno zakonskim ovlastima.

Pri tome, javno prozivanje pučke pravobraniteljice od strane najviših dužnosnika MUP-a, kako o ovim problemima ne bi trebalo komunicirati s javnošću, radi ostvarenja političkih prioriteta RH, predstavlja direktan pritisak izvršne vlasti na rad neovisne nacionalne institucije za ljudska prava. Naime, člancima 19. i 27. Zakona o pučkom pravobranitelju propisano je kako o uočenim i utvrđenim pojavama povreda ljudskih prava i sloboda, te ako se radi o većem stupnju kršenja ili ugroženosti ljudskih prava

ili o nepoduzimanju mjera u skladu s preporukama, pučki pravobranitelj obavještava Hrvatski sabor i javnost.

Zaključno, smanjenje migracijskog pritiska ne može se očekivati u skorije vrijeme, jer međunarodna zajednica nije adekvatno odgovorila na uzroke migracija, koji su uistinu složeni i, između ostalih, uključuju mnogobrojne ratove i sukobe na afričkom i azijskom kontinentu te dugogodišnju nesigurnost, neimaštinu i strah. Obilježje svih država u koje migranti pristižu, bilo

MJERE OSIGURANJA POVRATKA SUKLADNO ZOS-U 2017.



tranzitne ili države odredišta, jest nevoljkost u njihovu prihvaćanju. Taj je strah vjerojatno uvjetovan i sporošću EU u upravljanju migracijama, kao i predloženim rješenjima, u koja očito mnoge države nemaju povjerenja, naročito u odnosu na prijedlog mjera za rasterećivanje država ulaza pogođenih povećanim iregularnim ulazima i traženjima međunarodne zaštite, a koje se niti do sada nisu pokazale učinkovitim. Stoga većina država pribjegava strožem nadzoru državnih granica, međutim, to samo dijelom usporava migrante na putu do država destinacije, ali ih pri tome u većoj mjeri stavlja u ruke krijumčara i trgovaca ljudima.

Usprkos pojačanom nadzoru državne granice i velikom broju policijskih službenika angažiranih na njenoj zaštiti, podatci o broju tražitelja i iregularnih migranata u RH tijekom 2017. značajno se ne razlikuju u odnosu na 2016. Naime, u RH je u iregularnom boravku zatečeno 5.512 osoba, dok ih je 1.887 zatražilo međunarodnu zaštitu, što pokazuje da samo zatvaranje granica nije odgovor na migracijski pritisak, jer u dostatnoj mjeri ne vodi računa o pravima migranata, zbog čega se treba snažnije zalagati i promicati zakonite puteve migracija i mobilnosti.

Svjesni smo poteškoća koje se javljaju s teritorijalnim pristupom sustavu azila, koji s važećim okvirom Zajedničkog europskog sustava azila i upravljanja migracijama, stavlja RH u težak položaj. Zaštita državne granice, koja je i vanjska granica EU, kao i sigurnost svih građana, od iznimne je važnosti za nacionalnu sigurnost i legitiman politički interes kao dio Shengenskog evaluacijskog procesa i ocjene spremnosti RH za ulazak u schengensku zonu. Međutim, sve aktivnosti nužno je provoditi uvažavajući prava migranata, naročito omogućavanje pristupa međunarodnoj zaštiti i provođenje individualnog postupka, u skladu sa čl. 13. i 14. Shengenskog zakonika, uz efikasno provođenje mjera osiguranja povratka, sukladno ZOS-u.

4.6. MEĐUNARODNA SURADNJA TE KAPACITETI ZA OBAVLJANJE POSLOVA NPM-a

Međunarodna suradnja NPM-a

Kao i u prošlim godinama, tako smo i u 2017. bili aktivni na međunarodnoj razini te smo sudjelovali na sastancima Mreže NPM-ova jugoistočne Europe i EU NPM Foruma.

U okviru Mreže NPM-ova jugoistočne Europe sudjelovali smo na konferencijama o osobama s duševnim smetnjama u detenciji u Beogradu, o zdravstvenoj zaštiti u zatvorima i psihijatrijskim ustanovama u Podgorici, te na sastanku Mreže u Beogradu, gdje su prezentirane metodologije rada nacionalnih i međunarodnih tijela za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja.

Svoj doprinos dali smo na Konferenciji IPCAN mreže u Strasbourgu, na temu „Pritužbe na policiju i zaštita ljudskih prava u kontekstu antiterorističkih politika“, bili smo aktivni na sastancima EU NPM Foruma i na poziv VE sudjelovali na Međunarodnoj konferenciji u Tunisu, radi jačanja kapaciteta novoosnovanih NPM-ova.

Ujedno, sudjelovali smo na konferenciji FRA održanoj u Beču na temu detencije djece migranata, na treningu trenera monitora prisilnih udaljenja i na konferenciji o monitoringu prisilnih udaljenja i godišnjim razmatranjima, koja se održala u Ateni u organizaciji FRONTEX-a, ICMPD-a i FRA.

Tijekom 2017. Ured je organizirao dvije studijske posjete o metodologiji rada NPM-a, pa smo sa slovenskom delegacijom obišli Zatvor u Zadru, a s marokanskom Zatvor u Splitu i Pritvorsku jedinicu PU splitsko-dalmatinske. Tijekom petog redovitog obilaska RH, u Uredu pučke pravobraniteljice održan je sastanak s predstavnicima CPT-a, tijekom kojeg su informirani o problemima u područjima djelovanja NPM-a, a redovita suradnja održavana je i sa SPT-om.

Kapaciteti Ureda pučke pravobraniteljice za obavljanje poslova NPM-a

Tijekom 2017. poslove NPM-a obavljalo je ukupno osam savjetnika, koji su ujedno postupali i po pritužbama osoba lišenih slobode, a imenovana je i nova zamjenica pučke pravobraniteljice. Ove godine je zaposlena jedna osoba u Službi za osobe lišene slobode i NPM u Područnom uredu u Splitu, pa se i na taj način jačaju ljudski kapaciteti NPM-a, sukladno preporukama CAT-a.

Državnim proračunom za 2017. za obavljanje poslova NPM-a na posebnoj aktivnosti unutar proračuna Ureda bilo je osigurano 138.781,00 kn, kao i 2016. U 2018. je predviđeno proračunsko izdvajanje od 153.781,00 kn, što je 10,8% više od 2017., ne uključujući rashode za zaposlene.

PREPORUKE:

Osobe lišene slobode u zatvorskom sustavu:

193. Ministarstvu pravosuđa, da uvjete smještaja u svim kaznenim tijelima prilagodi zakonskim i međunarodnim standardima;
194. Ministarstvu pravosuđa, da detaljno ispituje sve navode koji upućuju na moguće mučenje i neljudsko ili ponižavajuće postupanje, uključujući i o verbalnom zlostavljanju i uporabi prekomjerne sile;
195. Ministarstvu pravosuđa, da izradi prijedlog novog Zakona o izvršavanju kazne zatvora te potrebnih izmjena i dopuna Zakona o kaznenom postupku, koje se odnose na izvršenje istražnog zatvora;
196. Ministarstvu pravosuđa, da upotpuni sistematizirana radna mjesta u kaznenim tijelima;
197. Ministarstvu zdravstva i Ministarstvu pravosuđa, da svim zatvorenicima koji ispunjavaju uvjete osigura dopunsko zdravstveno osiguranje na teret državnog proračuna;
198. Ministarstvu pravosuđa, da prostor i opremu ambulanti u kaznenim tijelima uskladi s Pravilnikom o minimalnim uvjetima u pogledu prostora, radnika i medicinsko-tehničke opreme zdravstvene ustanove koja pruža zdravstvenu zaštitu osobama lišenim slobode;
199. Ministarstvu pravosuđa i Ministarstvu zdravstva, da izradi prijedlog potrebnih izmjena zakona kojima će se omogućiti prijelaz zdravstvene zaštite zatvorenika u javnu zdravstvenu mrežu;

200. Ministarstvu pravosuđa, da razmotri mogućnost da se na poslovima za koje nije potrebna odgovarajuća stručna sprema i posebna zdravstvena sposobnost, radno angažira maksimalan broj izvršitelja;
201. Ministarstvu pravosuđa, da u suradnji s Ministarstvom zdravstva izradi smjernice temeljem kojih će liječnici zaposleni unutar kaznenih tijela donositi mišljenja vezana uz rad zatvorenika;

Policijski sustav:

202. Vladi RH, da predloži uspostavljanje učinkovitog građanskog nadzora nad radom policije;
203. Ministarstvu unutarnjih poslova, da se sredstava prisile primjenjuju samo u mjeri koja je nužna za ostvarenje svrhe postupanja;
204. Ministarstvu unutarnjih poslova i Državnom odvjetništvu, da po službenoj dužnosti provode učinkovitu istragu o navodima o mogućem policijskom nasilju;
205. Ravnateljstvu policije, da nadzire provođenje obaveze policijskih službenika da u svim situacijama kada koriste sredstva prisile, o tome rukovoditelju dostavljaju obavijest, kako bi se mogla donijeti ocjena o opravdanosti;
206. Ministarstvu unutarnjih poslova, da uspostavi video nadzor u svim prostorijama gdje se nalaze osobe lišene slobode te da se zapisi čuvaju u roku u kojem građani mogu dostavljati pritužbe na policijsko postupanje;
207. Ministarstvu unutarnjih poslova i Ravnateljstvu policije, da se uhićenim osobama omogući medicinska terapija koja je započeta prije lišavanja slobode;
208. Ministarstvu unutarnjih poslova i Ravnateljstvu policije, da razmotre uvođenje osposobljavanja policijskih službenika specijaliziranih za postupanje prema osobama s duševnim smetnjama;
209. Ministarstvu unutarnjih poslova i Ravnateljstvu policije, da osiguraju uvjete smještaja u prostorijama za osobe lišene slobode sukladno međunarodnim i zakonskim standardima;
210. Ravnateljstvu policije, da se ocjena opravdanosti i zakonitosti uporabe sredstava prisile donosi u roku 24 sata od prijema pisanog izvješća;
211. Ministarstvu unutarnjih poslova i Ravnateljstvu policije, da osiguraju tri obroka kada uhićenje traje 24 sata;
212. Ministarstvu unutarnjih poslova i Ravnateljstvu policije, da organiziraju radne procese na način da su pritvorski nadzornici posvećeni samo toj dužnosti te da ne obavljaju i poslove u operativno-komunikacijskom centru;

Osobe s duševnim smetnjama u psihijatrijskim ustanovama:

213. Ministarstvu zdravstva, da uvjete smještaja u svim psihijatrijskim ustanovama uskladi s međunarodnim i zakonskim standardima;
214. Ministarstvu pravosuđa, da izradi prijedlog potrebnih izmjena i dopuna Zakona o zaštiti osoba s duševnim smetnjama;
215. Ministarstvu pravosuđa i Ministarstvu zdravstva, da izrade prijedlog potrebnih izmjena zakona kojima će se sredstva za podmirenje troškova prisilnog zadržavanja i prisilnog smještaja u psihijatrijskoj ustanovi osigurati u državnom proračunu;

216. Ministarstvu zdravstva, da sve psihijatrijske ustanove ustroje i dosljedno vode evidencije o primjeni mjera prisile te o postupanju s osobama prema kojima su primijenjene;
217. Ministarstvu zdravstva, da sustavno provodi edukacije zdravstvenih radnika o pravima osoba s duševnim smetnjama i primjeni mjera prisile;

Domovi za starije i nemoćne:

218. Ministarstvu za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, da izradi prijedlog potrebnih zakonskih izmjena kojima će se urediti smještaj na odjele ustanova socijalne skrbi, koje korisnici ne mogu napustiti svojom voljom;
219. Ministarstvu za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, da uskladi primjenu mjera prisile u ustanovama socijalne skrbi sa Zakonom o zaštiti osoba s duševnim smetnjama;
220. Ministarstvu pravosuđa i Ministarstvu za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, da izrade prijedlog potrebnih zakonskih izmjena kojima će se propisati vrste i način primjene mjera osiguranja u ustanovama socijalne skrbi;

Tražitelji međunarodne zaštite i iregularni migranti:

221. Ministarstvu unutarnjih poslova, da dodatno poveća broj službenika Odjela za azil kako bi se ubrzalo donošenje odluka povodom zahtjeva za međunarodnom zaštitom;
222. Ministarstvu unutarnjih poslova, da žurno poduzme mjere za donošenje nove migracijske politike;
223. Ministarstvu unutarnjih poslova, da svim migrantima zatečenim na teritoriju RH, omogući pristup međunarodnoj zaštiti;
224. Ministarstvu unutarnjih poslova, da prilikom donošenja rješenja o povratku/protjerivanju osigura da migranti budu u potpunosti informirani o svojim pravima na jeziku koji razumiju;
225. Ministarstvu unutarnjih poslova, da u postupcima u kojima provode mjere osiguranja povratka, vode računa o načelima propisanim ZOS i ZUP-om;

5. SURADNJA I JAVNO DJELOVANJE U PROMICANJU LJUDSKIH PRAVA I SUZBIJANJU DISKRIMINACIJE

5.1. ULOGA CIVILNOG DRUŠTVA U ZAŠTITI I PROMICANJU LJUDSKIH PRAVA

Civilno društvo ima važnu ulogu u zaštiti i promociji ljudskih prava, izgradnji demokracije i vladavini prava. Još 2013., Vijeće za ljudska prava UN-a pozvalo je države članice da surađuju s organizacijama civilnog društva i otvore prostor za njihovo sudjelovanje u procesima odlučivanja. U 2017. Vijeće Europske unije istaknulo je kako organizacije civilnog društva imaju značajnu ulogu u promicanju i zaštiti temeljnih prava na terenu, njihovu važnu ulogu u borbi protiv dezinformacija o temeljnim pravima te naglasilo kako, da bi mogle ispuniti ove zadatke, moraju biti ojačane. Drugim riječima, države imaju obavezu osigurati poticajno okruženje za njihov rad i razvoj.

Iako je 2017. završilo javno savjetovanje o nacrtu Nacionalne strategije za stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva 2017.-2021., ona do kraja godine nije usvojena. Propuštena je ta prilika, nakon 2016., u kojoj smo svjedočili prijetnjama i napadačkom govoru prema udrugama koje se bave zaštitom i promicanjem ljudskih prava te suzbijanjem diskriminacije, poslati jasnu političku poruku o važnosti i doprinosu civilnog društva razvoju RH. Naime, nakon više od desetljeća uspješnog funkcioniranja institucionalne strukture za podršku razvoja civilnog društva, koju čine Vladin Ured za udruge, Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva i Savjet za razvoj civilnog društva, po prvi puta se u javnosti propitivala njena potrebitost, dovodeći u pitanje na koji način upravlja sredstvima. Članice Savjeta za razvoj civilnog društva iz redova OCD-a, koji se biraju sukladno Odluci Vlade RH, prozivane su za nedostatak legitimiteta te se tražilo poništavanje njihovog izbora.

U skladu s Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima, kako bi OCD-i mogle doprinijeti društvenim promjenama, važno je osigurati im i pristup financijskim sredstvima. Prema podacima Nacionalne zaklade za razvoj civilnog društva, smanjenje sredstava u Uredbi o raspodjeli dijela prihoda od igara na sreću za 2016., namijenjenih djelovanju, odnosno programima podrške Nacionalne zaklade, utjecala su na održivost odobrenih financijskih podrški. Naime, u skladu s Uredbom iz 2016., postotak izdvajanja u području razvoja civilnog društva smanjen je za 44,23%, odnosno 24.937.167,52 kn. Prema podacima Ureda za udruge, usprkos tome što je Nacionalna zaklada aktivirala zakladnu imovinu kako bi podmirila sve svoje prethodno ugovorene obveze, dijelu korisnika je u konačnici smanjena prethodno dogovorena isplata sredstava, što je utjecalo i na smanjenje aktivnosti OCD-a. Neke od organizacija civilnog društva obavijestile su nas kako su zbog smanjenja sredstava u 2016., morale smanjivati satnice zaposlenima ili raskidati ugovore o radu. Ipak, ohrabruje činjenica da je postotak dijela prihoda od igara na sreću u Uredbi za 2017., kao i za 2018., u odnosu na organizacije koje pridonose razvoju civilnog društva podignut na 11,18%, odnosno 11,64%, no to još nije na razini iz 2015. (14,21%).

Prema podacima Ureda za udruge, usprkos tome što je Nacionalna zaklada aktivirala zakladnu imovinu kako bi podmirila sve svoje prethodno ugovorene obveze, dijelu korisnika je u konačnici smanjena prethodno dogovorena isplata sredstava, što je utjecalo i na smanjenje aktivnosti OCD-a

Nadalje, važno je primijetiti kako je malo natječaja namijenjenih zagovaranju zaštite i promicanja ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije. Tako je, na primjer, Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina u 2014. unutar proračuna imao 700.000,00 kn za djelovanje OCD-a u području zaštite, promicanja i poštivanja ljudskih prava, a 2016. i 2017. čak sedam puta manje, odnosno 100.000,00 kn. Ipak, i za tako umanjen iznos, u 2016. natječaj uopće nije bio raspisan, a u 2017. to je učinjeno tek rujnu.

Iako se često ističe važnost sredstava iz EU fondova, unutar Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014.-2020., od 2015. do 2017. raspisano je svega sedam natječaja u okviru kojih su prihvatljivi prijavitelji i OCD-i, među kojima se većina odnosila na pružanje usluga u zajednici, a ne na zagovaranje i praćenje politika ljudskih prava. Iako su oba tipa aktivnosti potrebna i važna, kroz zagovaračke aktivnosti, praćenje provedbe javnih politika ili udružne tužbe u slučaju suzbijanja diskriminacije, OCD-i imaju mogućnost dati glas onima najranjivijima - starijima, manjinama, ženama,

Tijekom 2017. OCD-i su ukazivali na otežanu komunikaciju s tijelima izvršne vlasti, posebice kroz sudjelovanje u radnim skupinama pri ministarstvima ili vladinim uredima, kao i nedostatku razumijevanja njihovog rada.

djeci te ukazivati na nedostatke u provedbi zakonskih rješenja.

Dugoročno institucionalno i programsko financiranje udruga koje se bave zaštitom i promicanjem ljudskih prava i suzbijanjem diskriminacije, važna je pretpostavka za kreiranje okruženja u kojem doprinose

društvenim promjenama. S obzirom da je Nacionalni program zaštite i promicanja ljudskih prava 2013.-2016. istekao, a da Vlada novi još nije ni započela izrađivati, važno je pri njegovoj izradi predvidjeti mjere usmjerene na unapređenje politika financiranja udruga za zaštitu i promicanje ljudskih prava.

Mogućnost sudjelovanja pojedinaca i OCD-a u procesu donošenja javnih politika i zakona predviđeno je i člankom 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i posebno je važno u kontekstu legitimiteta donesenih odluka. Tijekom 2017. OCD-i su ukazivali na otežanu komunikaciju s tijelima izvršne vlasti, posebice kroz sudjelovanje u radnim skupinama pri ministarstvima ili vladinim uredima, kao i nedostatku razumijevanja njihovog rada. Pri tome, podatci iz e-Savjetovanja za 2017. pokazuju kako je interes građana i udruga za sudjelovanjem veći nego u odnosu na 2016. U 651 otvorenih javnih savjetovanja u 2017. sudjelovalo je 5.216 fizičkih ili pravnih osoba, od čega 308 udruga. Zaprimito je 20.530 komentara, od čega su 2.866 uputile udruge. Prihvaćena su 3.087, djelomično 1.011, a odbijen je 5.293 komentar, dok ih je 4.560 primljeno na znanje. Međutim, kao i prethodne godine zabrinjava podatak da nije odgovoreno na 32% zaprimljenih komentara, što otvara pitanje svrhe savjetovanja i svakako ne doprinosi izgradnji povjerenja u institucije i jačanju suradnje. Kada pritom uzmemo u obzir podatak da čak 70% stanovnika u ruralnim područjima nema računalo, te kako e-usluge nisu jednako dostupne ni svim skupinama građana (ovisno o njihovoj razini obrazovanja, životnoj dobi, zaposlenosti, prihodima i imovnom stanju) važno je ponovno naglasiti kako uz internetsko savjetovanje, tijela državne uprave, JLP(R)S te pravne osobe s javnim ovlastima, moraju koristiti i druge načine savjetovanja, posebno se oni odnose na prava ovih građana.

PREPORUKE:

226. Vladi RH, da donese novu Nacionalnu strategiju stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva;
227. Vladi RH, da donese novi Nacionalni program zaštite i promicanja ljudskih prava;
228. Vladi RH, da osigura dugoročno institucionalno i programsko financiranje organizacija civilnog društva za zaštitu i promicanje ljudskih prava;
229. Uredu za udruge, da u suradnji s Državnom školom za javnu upravu kontinuirano educira državne službenike i službenike JLP(R)S o organizacijama civilnog društva;

5.2. SURADNJA S DIONICIMA

I u 2017. nastavili smo suradnju s brojnim tijelima državne uprave, neovisnim tijelima i međunarodnim organizacijama, a posebno s JLP(R)S, vijećima i predstavnicima nacionalnih manjina, OCD-ima, lokalnim akcijskim grupama (LAG-ovima), kao i drugim dionicima aktivnim u zaštiti i zagovaranju ljudskih prava i borbi protiv diskriminacije. Nastavljena je i bliska suradnja s posebnim pravobraniteljicama kao partnerskim institucijama u zaštiti ljudskih prava i suzbijanju diskriminacije, a i Savjet za ljudska prava pučke pravobraniteljice nastavio je sa svojim radom.

I ove godine sudjelovali smo na brojnim skupovima, predstavljajući rad Ureda i sadržajno doprinosili njihovim zaključcima, a informacije o tome dostupne su na www.ombudsman.hr.

Savjet za ljudska prava pučke pravobraniteljice

Savjet za ljudska prava predviđen je Zakonom o pučkom pravobranitelju kao savjetodavno tijelo koje razmatra i predlaže strateške smjernice u području promicanja ljudskih prava i sloboda, osigurava kontinuiranu suradnju između pučkog pravobranitelja, civilnog društva, akademske zajednice i medija te razmatra druga pitanja od značaja za rad pučkog pravobranitelja u području promicanja ljudskih prava i sloboda. Članove Savjeta imenuje pučki pravobranitelj na vrijeme od četiri godine iz redova predstavnika civilnog društva, nacionalnih manjina, akademske zajednice i medija.

Tijekom 2017. Savjet se sastao dva puta, a sastanci su bili prilika za razmjenu iskustva o aktualnim temama u zaštiti i promociji ljudskih prava. Prvi sastanak održan je u srpnju 2017., a najznačajnije teme odnosile su se na zaključke s Međunarodne konferencije „Zaštita ljudskih prava i jačanje demokracije u Europi“, održanoj povodom 25 godina institucije pučkog pravobranitelja, i Izvješće pučke pravobraniteljice za 2016.

S obzirom da je mandat sedam članova Savjeta završavao krajem studenoga, tada je održan sastanak na kojem su razmijenjena iskustva o dosadašnjem radu, kao i razmijenjene ideje za unaprjeđenje njegovog rada. Krajem prosinca 2017. raspisan je javni poziv za nove članove, na vrijeme od četiri godine, i to jednog predstavnika iz civilnog društva te po dva predstavnika iz reda nacionalnih manjina, akademske zajednice i medija.

Suradnja s posebnim pravobraniteljicama

Kao i prethodnih godina, suradnja s posebnim pravobraniteljicama odvijala se zajedničkim radom na predmetima i prosljeđivanjem pritužbi, u skladu s nadležnostima ovih institucija. Tijekom 2017. prosljedili smo im 144 predmeta na postupanje. Održano je i nekoliko zajedničkih sastanaka na kojima se raspravljalo o aktualnim pitanjima zaštite i promicanja ljudskih prava, postupanju po pritužbama i suradnji u pojedinim područjima.

Tijekom 2017. donesen je novi Zakon o pravobranitelju za djecu, koji je neupitno potvrdio opstojnost institucije Pravobranitelja za djecu. Iako je donošenje novog Zakona posljedica Odluke Ustavnog suda U-I-4301/05 kojom je iz formalnih razloga ukinut Zakon o pravobranitelju za djecu iz 2003., budući da se radi o organskom zakonu koji nije bio donesen potrebnom većinom glasova svih zastupnika, to je ujedno bila i prilika da se njime ojača neovisan položaj institucije, ali i dodatno uredi pojedine njegove odredbe. Upravo je Odbor za prava djeteta UN-a, zadužen za praćenje ostvarivanja napretka u ispunjavanju obveza prihvaćenih u Konvenciji o pravima djeteta, u svojim Zaključnim razmatranjima 1996., 2004. i 2014. uputio preporuke usmjerene na jačanje kapaciteta i neovisnosti Ureda pravobraniteljice za djecu.

Iako je Principima usvojenim Rezolucijom Opće skupštine UN-a 48/134 iz 1993. (Pariškim principima) propisan cijeli niz vrlo strogih kriterija koje institucija treba ispunjavati da bi dobila status neovisne nacionalne institucije, a koje u RH ispunjava samo Pučki pravobranitelj, pri zakonskom reguliranju pravobranitelja za djecu treba težiti što višem stupnju usklađenosti s Pariškim principima, kako bi uistinu mogla ispunjavati svoju ulogu neovisno i samostalno. U tom smislu, posebno je važno da je Zakonom osigurano da se postupak izbora pravobranitelja za djecu temelji na javnom pozivu Hrvatskog sabora. Nažalost, odredba kojom se pravobranitelj za djecu i njegov zamjenik u slučaju neprihvatanja godišnjeg izvješća o radu razrješuju dužnosti prije isteka mandata na koji su imenovani, u suprotnosti je s načelom neovisnosti institucije. Jednako su zabrinjavajuće odredbe prema kojima pravobranitelj za djecu na zahtjev Hrvatskoga sabora podnosi i izvanredno izvješće u roku određenom u zahtjevu, što direktno zadire u neovisnost institucije, posebice ako je to ujedno i razlog za razrješenje pravobranitelja za djecu.

Suradnja s organizacijama civilnog društva

Nakon što je 2012. uspostavljena, i od tada nastavljena intenzivnija suradnja s pet organizacija, koje su djelovale kao regionalne antidiskriminacijske kontakt točke, ta suradnja je tijekom 2017. dodatno proširena, izborom članova nove Mreže antidiskriminacijskih kontakt točaka. Mreža će služiti i razmjeni informacija te planiranju zajedničkih inicijativa usmjerenih na borbu protiv nejednakosti, ali i promicanje jednakog postupanja, a čini ju 11 OCD-a (B.a.B.e., Centar za građanske inicijative Poreč, Centar za mir, nenasilje i ljudska prava Osijek, Centar za mirovne studije, Festival suvremenog židovskog filma Zagreb, Udruga za ljudska prava i građansku participaciju PaRiter, Informativno pravni centar, Projekt građanskih prava Sisak, SOS Rijeka – Centar za nenasilje i ljudska prava iz Rijeke, Srpsko narodno vijeće i udruga Status M), koje su odabrane nakon javnog poziva, s ciljem snaženja borbe protiv diskriminacije na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini.

Također, u pripremi ovog Izvješća konzultirali smo brojne OCD-e koji rade na suzbijanju diskriminacije i zaštiti ljudskih prava te su mnoge informacije koje su nam dostavili u njega uključene.

5.3. MEĐUNARODNA SURADNJA

Međunarodnom konferencijom „Zaštita ljudskih prava i jačanje demokracije u Europi“, koja se održavala pod visokim pokroviteljstvom Hrvatskog sabora, obilježeno je 25 godina Zakona o pučkom pravobranitelju. Punu podršku neovisnosti rada nacionalnih institucija za ljudska prava tom su prilikom iskazali, uz potpredsjednika Hrvatskog sabora akademika Željka Reinera, Visoki povjerenik za ljudska prava UN-a, Povjerenik za ljudska prava VE, direktor Agencije EU za temeljna prava, predsjedavajuća Globalnog saveza nacionalnih institucija za ljudska prava i direktorica Instituta za ljudska prava Njemačke, i mnogi drugi. Konferencija, na kojoj je sudjelovalo više od 100 sudionika iz zemlje i inozemstva, bila je prilika za raspravu o najaktualnijim temama iz područja ljudskih prava i diskriminacije u Europi: suzbijanju terorizma, slobodi izražavanja i zajedničkom životu. Umjesto zaključaka, predstavnici neovisnih tijela za ljudska prava, uz podršku Međunarodnog instituta ombudsmana (IOI), Europske mreže nacionalnih institucija za ljudska prava (ENNHRI) i Europske mreže tijela za jednakost (EQUINET), usvojili su Zagrebačku deklaraciju, koja naglašava važnost ljudskih prava i jednakosti, kao vrijednosti na kojima je Europa nastala, kao i ulogu potpisnika Deklaracije u jačanju demokracije i vladavine prava.

Nadalje, tijekom 2017. nastavljena je intenzivna multilateralna suradnja s tijelima UN-a, EU, VE i u okviru specijaliziranih mreža: ENNHRI-a, EQUINET-a te IOI-a. Uz predsjedanje Europskom mrežom neovisnih institucija za ljudska prava od 2016., u listopadu 2017. Izvršni odbor Europske mreže tijela za jednakost izabrao je zamjenicu pučke pravobraniteljice Tenu Šimonović Einwalter za predsjedavajuću EQUINET-a u iduće dvije godine.

Predstavnici Ureda aktivno su sudjelovali u radnim grupama ENNHRI-a o pravnim pitanjima, ekonomskim i socijalnim pravima, održivim razvojnim ciljevima, komunikaciji, poslovanju i ljudskim pravima kao i radnim grupama EQUINET-a o pravu jednakosti, strateškoj litigaciji, komunikacijama. Sudjelovali su na konferencijama, seminarima i godišnjoj skupštini obje mreže te su se redovito uključivali u istraživačke projekte i izradu EQUINET-ovih i ENNHRI-evih publikacija. Sudjelovali smo i na godišnjoj konferenciji Europske mreže ombudsmana (ENO), koju je u organizirala europska pravobraniteljica Emily O'Reilly, posvećenoj rastućem populizmu, posljedicama koje je na ljudska prava imao Brexit te ulozi pravobranitelja u uspješnom odgovoru na ove izazove.

Početkom srpnja 2017. u UN-u je održano 8. zasjedanje Radne grupe UN-a o pravima starijih osoba, prvo na kojem su sudjelovale nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava te prvo posvećeno unaprijed izabranim fokus područjima – diskriminaciji starijih osoba i njihovoj zaštiti od nasilja, zanemarivanja i zlostavljanja. Pučka pravobraniteljica je sudjelovala na zasjedanju Radne grupe te je ocijenila da je uloga NHRI-jeva dvostruka – približiti međunarodne standarde lokalnoj razini, ali i informirati međunarodnu javnost o stanju na terenu te ponuditi konkretna rješenja. Poseban fokus izlaganja bio je na nasilju nad starijim osobama te smo tom prilikom pozvali na donošenje Konvencije o pravima starijih osoba, koja bi im pružila snažniju zaštitu.

U studenom 2017. u Bruxellesu je održana završna konferencija ENNHRI projekta o ljudskim pravima starijih osoba u dugotrajnoj skrbi. Na njoj su predstavljeni ključni nalazi projekta, kao i dodatne

smjernice za provedbu ljudskopravaškog pristupa u domovima za stare i nemoćne, namijenjene kreatorima politika, pružateljima usluga skrbi i zagovornicima prava starijih osoba. U projektu su sudjelovale nacionalne institucije za ljudska prava iz Belgije, Hrvatske, Njemačke, Mađarske, Litve i Rumunjske. Rezultate projekta, kao i smjernice, predstavili smo i u Zagrebu, u okviru rasprave organizirane povodom Međunarodnog dana ljudskih prava u Domu za starije osobe.

EK je svoj godišnji kolokvij posvetila pravima žena u turbulentnim vremenima, s ciljem raspravljanja o najboljim načinima promicanja i zaštite prava žena u EU-u, na kojem je aktivno sudjelovala zamjenica pučke pravobraniteljice, ujedno predsjedavajuća EQUINET-a. Na njemu su predstavnici institucija EU, znanstvenici, predstavnici neovisnih institucija za ljudska prava i tijela za jednakost, novinari i aktivisti, kao i predstavnici OCD-a, privatnog sektora i međunarodnih organizacija raspravljali o seksualnom uznemiravanju, nasilju nad ženama, razlikama u plaćama između spolova te ravnoteži između poslovnog i privatnog života.

U listopadu 2017. ENNHRI je u Europskom parlamentu predstavio izvješće „Pristup migranata informacijama o njihovim pravima – preporuke za pretvaranje teorije u praksu“, koji je moderirala pučka pravobraniteljica. Izvješće obuhvaća iskustva iz 19 prihvatilišta i mjesta detencije migranata u 12 zemalja Europe, na temelju podataka koje su prikupile nacionalne institucije za ljudska prava, među kojima i Ured pučke pravobraniteljice. Prepreke u spajanju obitelji bile su tema o kojoj su članice ENNHRI-ja razgovarale s povjerenikom VE za ljudska prava Nilsom Muižnieksom, također u Bruxellesu. Iako spajanje obitelji predstavlja jedna od prvih koraka u integraciji, ono se često onemogućava.

Opća skupština UN-a proglasila je razdoblje od 2015. do 2024. Međunarodnim desetljećem osoba afričkog podrijetla, navodeći potrebu jačanja nacionalne, regionalne i međunarodne suradnje u odnosu na pravo ovih osoba na potpuno sudjelovanje u gospodarskom, društvenom, kulturnom, građanskom i političkom životu, te puno i ravnopravno sudjelovanje u svim aspektima društva. Zamjenica pučke pravobraniteljice sudjelovala je na drugom regionalnom sastanku koji se održao u studenom u UN-u u Ženevi i tom prilikom predstavila i EQUINET-ovo Izvješće o rasnoj ili etničkoj diskriminaciji u Europi.

240

2017. je obilježeno deset godina od prijelomne presude ESLJP o segregaciji romske djece u obrazovanju. Tom prilikom institucije za ljudska prava i jednakost, uključujući i Ured pučke pravobraniteljice, pozvale su na ulaganje snažnijih napora kako bi sva djeca bila zajedno uključena u obrazovni proces u skladu s europskom posvećenošću dostojanstvu, jednakosti i ljudskim pravima. Pripadnici romske nacionalne manjine još uvijek se susreću sa segregacijom u obrazovanju i u RH, pa je važno kroz aktivnosti nadležnih institucija poticati inkluzivno obrazovanje.

Europska komisija protiv rasizma i netolerancije (ECRI) VE u prosincu 2017. usvojila je Preporuku o općoj politici br. 2 o uspostavljanju i djelovanju tijela za jednakost. Preporuka prepoznaje važnost njihovog rada i daje jasne smjernice kako ih države članice VE mogu ojačati. Radnom skupinom ECRI-a koja je izradila nacrt Preporuke predsjedavala je članica ECRI-a za RH, zamjenica pučke pravobraniteljica Tena Šimonović Einwalter.

RH i međunarodni mehanizmi zaštite ljudskih prava

Tijekom 2017. specijalni izvjestitelj UN-a o pravu na zdravlje Dainius Pūras predstavio je svoj izvještaj o pravu na zdravlje u RH Vijeću za ljudska prava, u koji je uključio i probleme i preporuke o kojima pišemo u okviru godišnjih izvješća ili postupanja po predmetima.

Iako je, prema nama dostupnim informacijama, nakon ponovljene preporuke, ali i temeljem zaključka Odbora za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Hrvatskog sabora, s tematske sjednice povodom 50. obljetnice međunarodnih paktova, pri Ministarstvu rada i mirovinskog sustava osnovana Radna skupina za izradu periodičnoga izvješća o provedbi Međunarodnoga pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Vlada ga još uvijek nije usvojila, a nemamo ni informacije o tome kako napreduje rad na njegovoj izradi, kojeg je trebalo dostaviti UN-u još 2006. Osim toga, Vlada UN-ovom Odboru još nije dostavila ni Izvješće o provedbi Konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, iako je to trebala učiniti 2011.

Vlada UN-ovim odborima nije dostavila periodično izvješće o provedbi Međunarodnoga pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, što je trebala učiniti još 2006., kao ni ono o provedbi Konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, iako je to trebala učiniti 2011.

Iako RH do sada nije započela s provedbom aktivnosti iz UN Programa održivog razvoja do 2030, ohrabruje podatak da je u tijeku osnivanje Nacionalnog vijeća za održivi razvoj. Prilika je to da RH aktivnije sudjeluje i na Političkom forumu visoke razine o održivom razvoju UN-a (HLPF), globalnoj platformi za nadgledanje i reviziju provedbe Programa s pripadajućim Ciljevima održivog razvoja. 2017. fokus je bio na "Iskorjenjivanju siromaštva i promicanju prosperiteta u svijetu" i ciljevima 1. (svijet bez siromaštva), 2. (svijet bez gladi), 3. (zdravlje i blagostanje), 5. (rodna ravnopravnost), 9. (industrija, inovacija i infrastruktura) i 14. (očuvanje vodenog svijeta). Tijekom ovog sastanka 43 države su prezentirale svoje nacionalne izvještaje o napretku u provedbi ciljeva održivog razvoja.

U drugoj polovini 2018. RH će predsjedati Odborom ministara VE te je kao prioritete prepoznala borbu protiv korupcije, decentralizaciju te učinkovitu zaštitu nacionalnih manjina i ranjivih skupina. U tom smislu, važno je prepoznati i ulogu neovisnih institucija za ljudska prava i tijela za jednakost, kao i civilnog društva u međunarodnom sustavu ljudskih prava.

Prilika je ovo da se podsjeti i na potrebu ratifikacije do sada neratificiranih važnih međunarodnih ugovora, čime bi se u pravni sustav RH unijeli najviši standardi zaštite ljudskih prava i nediskriminacije, ponajprije Fakultativnog protokola uz Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (ICESCR), Revidirane Europske socijalne povelje te Konvencije Vijeća Europe o sprječavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji.

PREPORUKE:

230. Vladi RH, da dostavi izvješća Odboru Međunarodnoga pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i Odboru za ukidanje svih oblika rasne diskriminacije;
231. Vladi RH, da pokrene postupak ratifikacije Fakultativnog protokola uz Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Revidirane Europske socijalne povelje te Konvencije Vijeća Europe o sprječavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji;

5.4. NARATIV U PROMOCIJI LJUDSKIH PRAVA

Posljednjih godina politički diskurs u EU obilježen je rastom populizma, a oni koji ga koriste niječu univerzalnost ljudskih prava i urušavaju povjerenje u institucije, čime nanose višestruku štetu društvima u kojima djeluju. Time i dodatno umanjuju svijest šire javnosti o ljudskim pravima, pa mnogi građani smatraju da se ovaj pojam na njih niti ne odnosi, zbog čega, osim što ne traže zaštitu, stvaraju antagonizam prema skupinama za koje misle da su im ljudska prava isključivo namijenjena, poput nacionalnih manjina. Rezultat je vidljiv u sve većoj polarizaciji javnosti, što uz izostanak kvalitetnog dijaloga, predstavlja ozbiljnu prepreku u promociji ljudskih prava, ali i njihovoj zaštiti. Stoga je nužno preispitati dosadašnji okvir komunikacije kojom se promiču ljudska prava i jednakost, kako aktivnostima na nacionalnoj razini, o čemu više pišemo u dijelu o odnosima s javnošću, tako i uključivanjem Ureda pučke pravobraniteljice u analizu i pronalazak rješenja u sklopu međunarodne suradnje. Sve to dio je naše uloge u promicanju ljudskih prava, u skladu sa Statusom A pri UN-u, odnosno Pariškim principima.

Problemu narativa o ljudskim pravima IOI je posvetio međunarodnu konferenciju „Populizam – regresija ljudskih prava i uloga pravobranitelja“, na kojoj je upozoreno na opasnost suprotstavljanja očuvanja sigurnosti s jedne, i zaštite ljudskih prava s druge strane, s obzirom da su ova dva cilja neodvojiva. Pučka pravobraniteljica pritom je istaknula kako je nužno da neovisne institucije za ljudska prava kritički analiziraju vlastite aktivnosti u promociji ljudskih prava, radi što učinkovitijeg odgovora na izazove koje postavlja populistički diskurs. Na kraju konferencije usvojena je Barcelonska izjava kojom se poziva države na potpuno poštivanje međunarodnih obveza iz područja ljudskih prava, posebice u kontekstu sigurnosnih prijetnji i održavanja javnog reda. Problem utjecaja populizma na ljudska prava u fokus je stavio i ENO, na konferenciji posvećenoj ulozi pravobranitelja u uspješnom odgovoru na ovaj izazov, na kojoj je pučka pravobraniteljica posebno istaknula važnost proaktivnog djelovanja u pristupanju građanima.

Pravobranitelji, neovisne nacionalne institucije i tijela za jednakost potvrdili su svoju čvrstu predanost zaštiti i promociji ljudskih prava i jednakosti potpisivanjem i Zagrebačke deklaracije, na Međunarodnoj konferenciji na visokoj razini pod nazivom „Zaštita ljudskih prava i jačanje demokracije u Europi“ koju je Ured pučke pravobraniteljice organizirao povodom 25 godina ove institucije u RH.

Posebno je u ovom kontekstu značajan rad FRA, prvenstveno inicijativom okupljanja stručnjaka zaduženih za promociju ljudskih prava i jednakost iz NHRI-jeva i tijela za jednakost, ali i iz drugih područja, poput marketinga, bihevioralnih znanosti ili obrazovnog sustava. Prvi sastanak, na kojem je sudjelovala i predstavnica Ureda pučke pravobraniteljice, rezultirao je objavom izvješća s konkretnim preporukama za oblikovanje narativa kojim bi se učinkovitije promicala ljudska prava, a najavljen je i nastavak suradnje, novim susretima te kreiranjem platforme za dugoročnu razmjenu iskustava i znanja.

U promociji jednakosti i suzbijanju diskriminacije dragocjen je i priručnik EQUINET-a za stratešku komunikaciju, koji se temelji na važnosti promicanja vrijednosti poput jednakosti i socijalne pravde. Priručnik je pripremljen i na osnovu iskustava pet članica EQUINET-a, među kojima i Ureda pučke pravobraniteljice.

5.5. ODNOSI S JAVNOŠĆU

Snažnija i učinkovitija promocija ljudskih prava ostala je jedan od prioriteta rada Ureda pučke pravobraniteljice, kao način podizanja svijesti građana o njihovim pravima i načinima zaštite, ali i informiranja stručne javnosti o uočenom stanju, u različitim područjima naših nadležnosti. U odnosima s javnošću ove su se aktivnosti temeljile na suradnji s medijima i korištenju vlastitih kanala – web stranice, društvenih mreža i e-maila.

Najveći interes mediji su pokazali za zaštitu ljudskih prava starijih osoba, zatim za istraživanje o diskriminaciji, ruralna područja, ovrhe, beskućništvo, Nacionalni plan suzbijanja diskriminacije i etničku diskriminaciju te za rad naših područnih ureda. Proaktivnim pristupom i odgovarajući na medijske upite, ova suradnja je u prvom redu obuhvaćala nacionalne televizije i vodeće tiskovine koje pokrivaju područje cijele RH, ali i lokalne medije te specijalizirane web portale i emisije.

Web stranica ombudsman.hr je ostala važan izvor informacija različitim javnosti, a uz Izvješće pučke pravobraniteljice za 2016., najčitaniji sadržaj bila je analiza sudske prakse u slučajevima korištenja pokliča Za dom spremni. Nastavili smo slati pregled novosti o ljudskim pravima i diskriminaciji na više od 800 email adresa u zemlji, uključujući svim klubovima zastupnika i odborima Hrvatskog sabora, svim tijelima javne vlasti, OCD-ima, medijima, ustanovama iz nadležnosti NPM-a, zainteresiranim pojedincima i mnogim drugima.

Twitter profil @OmbudsmanHR pratilo je više od 2.000 korisnika, što je rast od 20% u odnosu na 2016. Najveći doseg imale su objave tijekom međunarodne konferencije povodom 25 godina institucije pučkog pravobranitelja, zatim tijekom intervjua pučke pravobraniteljice na Međunarodni dan ljudskih prava, kao i objave o ljudskim pravima građana Splita tijekom velikog požara u srpnju. Porast bilježimo i na video kanalu Vimeo, na kojem su posjetitelji našeg profila pogledali tri puta više videa, nego 2016. Najgledaniji su bili spotovi u sklopu antidiskriminacijske kampanje „Razlike nisu prepreke. Za društvo bez diskriminacije“.

6. LJUDSKI POTENCIJALI, ORGANIZACIJA RADA I PRORAČUN UREDA

Unutarnje ustrojstvo i organizacija rada

Na dan 31. prosinca 2017. u Uredu pučke pravobraniteljice bilo je zaposleno 45 državnih službenika i jedan namještenik, njih 37 u sjedištu Ureda u Zagrebu, po tri u Splitu i Osijeku te dva u Rijeci. 38 ih je visoke stručne spreme, dvoje više i petero srednje stručne spreme. Tijekom 2017. pet je polaznika stručnog osposobljavanja polazilo program stručnog osposobljavanja za rad bez zasnivanja radnog odnosa, dva u zagrebačkom te po jedan polaznik u područnim uredima.

Na početku 2017. Uredom pučke pravobraniteljice upravljale su pučka pravobraniteljica i dvije zamjenice. U ožujku 2017. izabrana je još jedna zamjenica pučke pravobraniteljice, za područje prava osoba lišenih slobode i djelovanje Nacionalnog preventivnog mehanizma

Proračun Ureda pučkog pravobranitelja

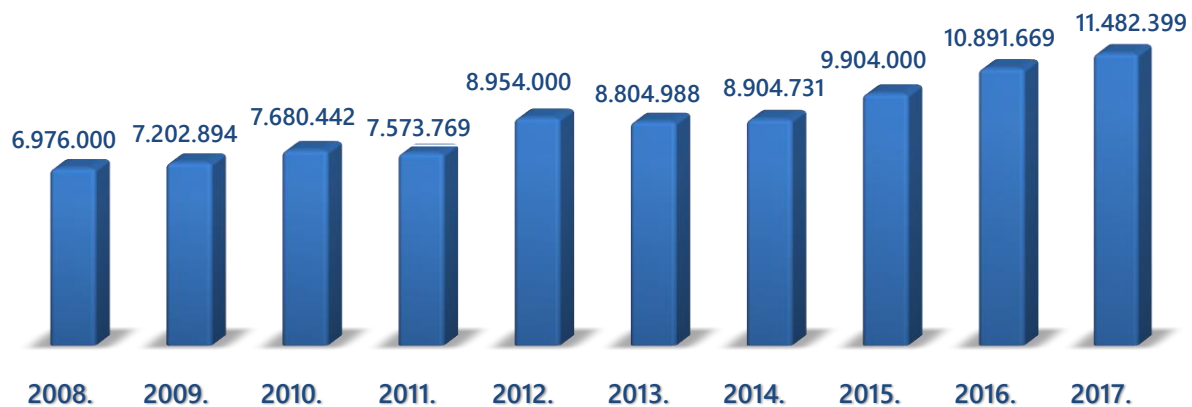
Proračun Ureda pučke pravobraniteljice bilježi kontinuiran blagi porast od 2013. godine, što svakako ohrabruje, budući da i broj predmeta po kojima se u Uredu postupa bilježi još značajniji rast. Jedino jačanjem materijalnih i financijskih kapaciteta Ureda, moguće je odgovoriti na tako velik porast broja predmeta, ali i učinkovito ispuniti sve zadatke koji su instituciji dani mandatima pučkog pravobranitelja, neovisne nacionalne institucije sa Statusom A, središnjeg tijela nadležnog za suzbijanje diskriminacije i Nacionalnog preventivnog mehanizma. Zbog toga, nužno ga je nastaviti jačati i u budućnosti.


 244

Proračun za 2017. izvršen je u iznosu od 11.419.386,33 kn, što je 99,45% planiranog, pri čemu su rashodi za zaposlene izvršeni 99,70%, materijalni rashodi 98,64%, a rashodi za nabavu nefinancijske imovine 99,81% od planiranog proračuna. U odnosu na 2016. bio je veći za 5,42%, a povećanje se najvećim dijelom odnosilo na troškove održavanja međunarodne konferencije i nabavu dva automobila niže srednje klase za područne urede. Ovi podatci se odnose na sredstva financirana iz izvora 11 Opći prihodi i primici.

Usporedni pregled proračuna Ureda pučkog pravobranitelja
od 2008. do 2017.

(Izvor 11 Opći prihodi i primici)



7. ZAKLJUČAK

Pred nadležnim tijelima na svim razinama je izazovna zadaća zaustavljanja negativnih demografskih kretanja u Hrvatskoj, što je i ostvarivo, no samo uz konkretne mjere proizašle iz dugoročnih, održivih i sveobuhvatnih javnih politika. To se u velikoj mjeri odnosi i na podizanje razine zaštite zakonskih i ustavnih prava građana, što je cilj preporuka ovog Izvješća, pripremljenih nakon analize stanja i ocjene ljudskih prava i sloboda, na temelju informacija i podataka iznimno širokog kruga dionika te, prije svega, iskustava građana. Sustavni problemi s kojima se svakodnevno suočavaju ostali su gotovo isti, a u pritužbama je vidljivo njihovo nepovjerenje u institucije i nepoznavanje vlastitih prava, što im pojačava osjećaj nepravde, nejednakosti i nezaštićenosti.

Pristup pravosuđu otežan je dugotrajnošću postupaka i gotovo urušenim sustavom besplatne pravne pomoći, a pravo na zdravlje ugroženo sve dužim listama čekanja. Mnogi zaposleni su u iznimno nesigurnom statusu, suočeni s neplaćenim radom i diskriminacijom, a brojni umirovljenici ne mogu osigurati osnovne uvjete za dostojanstven život. Ovi i mnogi drugi problemi dodatno su izraženi u ruralnim krajevima, posebice među stanovništvom u riziku od siromaštva. Nacionalne manjine i dalje imaju poteškoća u ostvarivanju zajamčenih prava, koja se učestalo propituju u javnosti, a posebno brine što je dijelu njih otežana integracija u društvo. Dio zatvorenika i dalje boravi u prenapučenim uvjetima, a još uvijek nije osiguran učinkovit građanski nadzor nad radom policije, niti su adekvatno istražene pritužbe na onemogućavanje pristupa međunarodnoj zaštiti iregularnim migrantima.

Iako sustavni problemi ostaju, u 2017. je došlo do pozitivnih pomaka, dijelom i po preporukama pučke pravobraniteljice. To se, između ostalog, odnosi na mjere suzbijanja energetskog siromaštva, snaženje zaštite starijih od zlouporaba ugovora o dosmrtnom uzdržavanju i od nasilja u obitelji, izdavanje dozvole iz graditeljstva i prostornog uređenja tek nakon procjene utjecaja na okoliš, a usvojen je i dugo očekivani Nacionalni Plan za borbu protiv diskriminacije za razdoblje od 2017. do 2022.

Kako bi pomaci bili osjetniji, brži i sveobuhvatniji, potrebno je poduzeti odlučnije i konkretnije korake, pripremljene na osnovu kvalitetnih javnih politika, čije je dosljedno provođenje jedini način postizanja rezultata. Značajna je i uloga međuresorne suradnje, edukacije i ulaganja, koje je nužno intenzivirati. U konačnici, važno je i raditi na uklanjanju svih oblika netrpeljivosti te razvijati kulturu dijaloga, kao faktora koji znatno utječu na kvalitetu života. 231 preporuka pripremljena u ovom Izvješću nude podršku upravo u tom smjeru, stoga se nadamo da će biti pažljivo razmotrene, a zatim i implementirane.

DODATAK: POPIS KRATICA

AZOP - Agencija za zaštitu osobnih podataka
 AZVO - Agencija za znanost i visoko obrazovanje
 BDP – bruto domaći proizvod
 BPP – besplatna pravna pomoć
 CEB - Razvojna banka Vijeća Europe
 CEZIH – Centralni zdravstveni informacijski sustav Republike Hrvatske
 CGO – centar za gospodarenje otpadom
 CMS – Centar za mirovne studije
 CPT - Europski odbor za sprječavanje mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja
 CZSS – Centar za socijalnu skrb
 DGU – Državna geodetska uprava
 DHMZ – Državni hidrometeorološki zavod
 DORH – Državno odvjetništvo Republike Hrvatske
 DUZS - Državna uprava za zaštitu i spašavanje
 DVD - Dobrovoljno vatrogasno društvo
 DZS – Državni zavod za statistiku
 EEA - Europske agencije za okoliš
 ECRI - Europski odbor protiv rasizma i netolerancije pri Vijeću Europe
 ECTS bodovi - Europski sustav prijenosa bodova
 EGP – Europski gospodarski prostor
 EK – Europska komisija
 EKLJP – (Europska) Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda
 EKT - Elektrokonvulzivna terapija
 ENNHRI – Europska mreža nacionalnih institucija za ljudska prava
 ENCJ – Europska mreža sudbenih vijeća
 ESI - Europski strukturni i investicijski (ESI) fondova
 ESLJP – Europski sud za ljudska prava
 EQUINET - Europska mreža tijela za jednakost
 EU – Europska unija
 Eurofound - Europska zaklada za poboljšanje životnih i radnih uvjeta
 Eurostat - statistički ured Europske unije
 ESSPROS - The European system of integrated social protection statistics
 ETHOS - Europska tipologija beskućništva
 FEAD - Fonda europske pomoći za najpotrebitije
 FENCA - Europsko udruženje nacionalnih udruga agencija za naplatu potraživanja
 FINA – Financijska agencija
 FZOE - Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost
 FRA - Agencija za temeljna prava EU
 FRONTEX - Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu
 GAP analiza - Analiza raskoraka između očekivanja i sadašnjih mogućnosti i kapaciteta, a koristi se u organizacijskom razvoju sa svrhom definiranja idealnog ili željenog stanja i trenutnog stanja/potreba organizacije
 GAANHRI – Globalni savez nacionalnih insitucija za ljudska prava
 GRECO – Tijelo Vijeća Europe pod nazivom: Grupa država protiv korupcije
 HAOP – Agencija za zaštitu okoliša

HBK – Hrvatska biskupska konferencija
HCK – Hrvatski Crveni križ
HEP – Hrvatska elektroprivreda
HGSS – Hrvatska gorska služba spašavanja
HIA – procjena učinka na zdravlje
HVO – Hrvatsko vijeće obrane
HVZ - Hrvatska vatrogasna zajednica
HZMO – Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje
HZZ – Hrvatski zavod za zapošljavanje
HZJZ – Hrvatski zavod za javno zdravstvo
HZZO – Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje
HNB – Hrvatska narodna banka
ISPU - Informacijski sustava prostornog uređenja
IPCAN - The Independent Police Complaints Authorities' Network
ICESCR - Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima
ICPMD - Međunarodni centar za razvoj migracijske politike
IOI – Međunarodni instiut ombudsmana
JIVU - javni isporučitelji vodnih usluga
JLP(R)S - jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave
JLS – Jedinica lokalne samouprave
KBC – Klinički bolnički centar
KLA – Klub liječenih alkoholičara
KLO – Klub liječenih ovisnika
KZ – Kazneni zakon
MDI – Ministarstvo državne imovine
MDOMSP – Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku
MF – Ministarstvo financija
MGPU – Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja
MHB – Ministarstvo hrvatskih branitelja
MORH – Ministarstvo obrane Republike Hrvatske
MP – Ministarstvo pravosuđa
MRMS – Ministarstvo rada i mirovinskog sustava
MRRFEU – Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije
MUP – Ministarstvo unutarnjih poslova
MVEP – Ministarstvo vanjskih i europskih poslova
MZ – Ministarstvo zdravstva
MZO – Ministarstvo znanosti i obrazovanja
MZOE – Ministarstvo zaštite okoliša i energetike
NHRI – Nacionalna institucija za ljudska prava
NPM – Nacionalni preventivni mehanizam
NZJZ - Nastavni zavod za javno zdravstvo
NUKE - pravo na naknadu za ugroženog kupca energenata
OCD – organizacije civilnog društva
OIB - Osobni identifikacijski broj
OPEM - ocjena prihvatljivosti za ekološku mrežu
PHA - podaci Europske alijanse javnog zdravstva
PPDS – Područje posebne državne skrbi
POS - Programa društveno poticane stanogradnje
PTA - prihvatilište za tražitelje azila

PU – policijska uprava
PP – policijska postaja
RH – Republika Hrvatska
SDUOSZ – Središnji državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje
SNV – Srpsko narodno vijeće
SOA – Sigurnosno obavještajna agencija
SOR - Mjera stručnog osposobljavanja bez zasnivanja radnog odnosa
SUZS – Središnji ured uprave za zatvorski sustav Ministarstva pravosuđa
SZO – Svjetska zdravstvena organizacija
UDU – Ured državne uprave
ULJPPNM – Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina
UN – Ujedinjeni narodi
UNDP – Program Ujedinjenih naroda za razvoj
UNHCR – UN-ova agencija za izbjeglice
UN Habitat - Program Ujedinjenih naroda za gradove i ljudska naselja
USRH – Ustavni sud Republike Hrvatske
UŠP – Uprava šuma područnica
UZPNM – Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina
VE – Vijeće Europe
VSRH – Vrhovni sud Republike Hrvatske
VSŽ - Vukovarsko-srijemska županija
ZBPP – Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći
ZCZS - Zakona o sustavu civilne zaštite
ZZDVO - Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju
ZIKZ - Zakon o izvršavanju kazne zatvora
ZKP – Zakon o kaznenom postupku
ZMN – zajamčena minimalna naknada
ZOOOSŠ - Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi
ZOP – Zakon o prebivalištu
ZoR – Zakon o radu
ZOS – Zakon o strancima
ZoZZ – Zakon o zdravstvenoj zaštiti
ZOZO- Zakon o obveznom zdravstvenom osiguranju
ZPP – Zakon o parničnom postupku
ZPHBIDR - Zakon o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji
ZPNIZ - Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama
ZPPDS - Zakon o područjima posebne državne skrbi
ZSD – Zakon o suzbijanju diskriminacije
ZSS – Zakon o socijalnoj skrbi
ZSP – Zakon o sigurnosnoj provjeri
ZUP – Zakon o općem upravnom postupku
ZVP- Zakon o vanparničnom postupku
ZZODS – Zakon o zaštiti osoba s duševnim smetnjama
ŽCGO - Županijski centar za gospodarenje otpadom

