



HRVATSKI SABOR

KLASA: 021-03/22-09/31

URBROJ: 65-22-02

Zagreb, 1. travnja 2022.

**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 2021. 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 31. ožujka 2022. godine.

PREDSJEDNIK

Gordan Jandroković



REPUBLIKA HRVATSKA
PUČKI PRAVOBRANITELJ

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

Primljeno:	01-06-2022		
Klasifikacijska oznaka:	021-03/22-09/31	Org. jed.	65
Uredbeni broj:	414-22-01	Pril.	5/15
		Pril.	CD

Broj: P.P.R.-30-1-195/22-53
Zagreb, 31. ožujka 2022.



Hs**NP*021-03/22-09/31*414-22-01**Hs

Hrvatski sabor
g. Gordan Jandroković, predsjednik Hrvatskoga sabora
predsjednik@sabor.hr

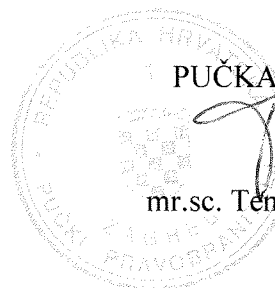
Predmet: Izvješće pučke pravobraniteljice za 2021. godinu

Poštovani gospodine predsjedniče Hrvatskoga sabora,

dostavljamo Vam redovito godišnje Izvješće pučke pravobraniteljice za 2021. godinu, pripremljeno u skladu s člankom 16. Zakona o pučkom pravobranitelju, člankom 12. Zakona o suzbijanju diskriminacije, člankom 9. Zakona o Nacionalnom preventivnom mehanizmu za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupanja ili kažnjavanja, člankom 21. Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, člankom 215. Poslovnika Hrvatskoga sabora te člankom 39. Poslovnika pučkoga pravobranitelja.

Uz Izvješće pučke pravobraniteljice za 2021. godinu, sukladno obvezi iz čl. 35., st. 3. Zakona o fiskalnoj odgovornosti, dostavljam Vam i Izjavu o fiskalnoj odgovornosti za 2021. godinu.

S poštovanjem,



PUČKA PRAVOBRANITELJICA

mr.sc. Tena Simonović Einwalter, MJur





Izvješće pučke pravobraniteljice

Analiza stanja ljudskih prava
i jednakosti u Hrvatskoj

2021.

Zagreb, ožujak 2022.



1.	Uvod.....	2
2.	Analiza i ocjena stanja zaštite ljudskih prava i jednakosti	7
2.1.	Epidemija bolesti COVID 19: Utjecaj na zaštitu ljudskih prava i jednakost.....	7
2.2.	Utjecaj potresa na ostvarivanje ljudskih prava	12
2.3.	Pravo na dobro upravljanje.....	22
2.4.	Pravo na zdravlje.....	27
2.4.1.	Epidemija i pravo na zdravlje i jednakost	27
2.4.2.	Zdravstvena zaštita	29
2.4.3.	Zdravstveno osiguranje.....	32
2.4.4.	Mentalno zdravlje.....	34
2.5.	Pravo na rad.....	35
2.5.1.	Prava za vrijeme nezaposlenosti.....	36
2.5.2.	Radni odnosi u državnoj i javnim službama.....	37
2.5.3.	Radni odnosi u gospodarstvu i obrtu.....	39
2.6.	Diskriminacija pri zapošljavanju i na radu	42
2.6.1.	Zapošljavanje i rad.....	43
2.6.2.	Rad putem digitalnih platformi	45
2.7.	Prava starijih osoba.....	47
2.7.1.	Socijalna sigurnost starijih osoba	47
2.7.2.	Domovi za starije i nemoćne	48
2.7.3.	Nasilje nad starijima	51
2.7.4.	Ugovori o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju.....	52
2.7.5.	Mirovinsko osiguranje	53
2.8.	Diskriminacija temeljem dobi.....	55
2.8.1.	Diskriminacija starijih osoba temeljem dobi	55
2.8.2.	Mladi.....	57
2.9.	Pravo na obrazovanje i diskriminacija temeljem obrazovanja	58
2.9.1.	Pravo na obrazovanje	58
2.9.2.	Diskriminacija temeljem obrazovanja	59
2.10.	Socijalna skrb: Siromaštvo i ljudska prava.....	62
2.10.1.	Sustav socijalne skrbi.....	62
2.10.2.	Podrška najsiromašnijima	63

2.10.3.	Beskućnici.....	67
2.10.4.	Diskriminacija temeljem imovnog stanja.....	69
2.11.	Pravo na adekvatno stanovanje.....	73
2.11.1.	Stanovanje.....	73
2.11.2.	Energetsko siromaštvo.....	78
2.11.3.	Vodne usluge.....	80
2.11.4.	Stambeno zbrinjavanje.....	81
2.12.	Graditeljstvo.....	86
2.13.	Imovinskopravni odnosi.....	87
2.14.	Prava potrošača.....	89
2.15.	Prava hrvatskih branitelja i civilnih žrtava rata.....	90
2.15.1.	Prava hrvatskih branitelja.....	90
2.15.2.	Prava civilnih žrtava rata.....	91
2.16.	Prava nacionalnih manjina.....	93
2.17.	Diskriminacija temeljem rasnog ili etničkog podrijetla.....	101
2.18.	Diskriminacija temeljem vjere i sloboda vjeroispovijedi.....	109
2.19.	Pravosuđe.....	111
2.19.1.	Pritužbe na rad pravosuđa.....	112
2.19.2.	Ovrhe i stečajevi.....	116
2.19.3.	Besplatna pravna pomoć.....	120
2.19.4.	Sudska praksa u predmetima vezanim uz diskriminaciju.....	123
2.19.5.	Zločini iz mržnje.....	127
2.19.6.	Podrška žrtvama i svjedocima.....	130
2.19.7.	Postupanje Europskog suda za ljudska prava.....	132
2.20.	Sloboda izražavanja.....	133
2.20.1.	Sloboda izražavanja i govor mržnje.....	134
2.20.2.	Lažne vijesti i provjeritelji činjenica.....	137
2.20.3.	Novinarske slobode i mediji.....	138
2.21.	Javno okupljanje.....	139
2.22.	Pravo na privatnost i utjecaj umjetne inteligencije na ljudska prava.....	141
2.23.	Branitelji ljudskih prava.....	146
2.24.	Pravo na zdrav život i zdrav okoliš.....	149
3.	Zaštita prijavitelja nepravilnosti.....	156
3.1.	Unutarnje prijavljivanje nepravilnosti.....	157
3.2.	Vanjsko prijavljivanje nepravilnosti.....	159
3.3.	Javno razotkrivanje.....	161

4. Policijsko postupanje, prava osoba lišenih slobode i djelovanje Nacionalnog preventivnog mehanizma.....	163
4.1. Policijski sustav	163
4.1.1. Zaštita prava građana u policijskom postupanju	163
4.1.2. Statusna prava.....	166
4.1.3. Obavljanje poslova NPM-a: Obilasci policijskih postaja i pritvorskih jedinica	170
4.2. Tražitelji međunarodne zaštite i iregularni migranti	173
4.3. Zatvorski sustav.....	182
4.3.1. Zaštita prava osoba lišenih slobode u zatvorskom sustavu	182
4.3.2. Obavljanje poslova NPM-a u zatvorskom sustavu	190
4.4. Osobe s duševnim smetnjama kojima je ograničena sloboda kretanja	194
5. Podatci o postupanju za 2021. godinu	199
5.1. Statistički podatci o postupanju	199
5.1.1. Statistički podatci o postupanju povodom diskriminacije.....	202
5.1.2. Objedinjeni podatci pravobraniteljskih institucija	205
6. Suradnja i javno djelovanje u promicanju ljudskih prava i suzbijanju diskriminacije	207
6.1. Suradnja s dionicima.....	207
6.2. Međunarodna suradnja i međunarodni mehanizmi zaštite ljudskih prava	212
6.3. Odnosi s javnošću.....	215
7. Ljudski potencijali, uvjeti za rad i proračun ureda.....	217
8. Zaključak.....	220
Dodatak: Popis kratica	221
Dodatak: Fotografije - izvori	225
Dodatak: Izvori.....	226
Dodatak: Doprinosi za Izvješće	230

Izrazi koji se koriste u ovom Izvješću, a imaju rodno značenje, odnose se jednako na muški i ženski rod.

1. UVOD

Poštovane zastupnice i zastupnici Hrvatskog sabora,


pred vama se nalazi Izvešće pučke pravobraniteljice za 2021. godinu, kao opunomoćenice Hrvatskog sabora za promicanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda, koje sadrži **analizu i ocjenu stanja zaštite ljudskih prava i sloboda** u Republici Hrvatskoj te analizu i ocjenu stanja vezano za određene pojavne oblike povreda prava pojedinaca ili pojedinih društvenih skupina. Uz analizu i ocjenu stanja, ovo Izvešće sadrži i **156 preporuka**, koje su usmjerene **otklanjanju uočenih nedostataka i nepravilnosti** koji dovode do povreda ustavnih i zakonskih prava građana te Izvešće tako stremi doprinijeti zaštiti njihovih prava, posebice najranjivijih.

Izvešće se predaje **u neizvjesnom vremenu višestrukih kriza**. Agresija na Ukrajinu ponovno je dovela rat na europsko tlo – Hrvatska solidarno prima raseljene osobe iz Ukrajine, no različite moguće posljedice ovog rata na Hrvatsku i njene građane su neizvjesne. Istovremeno, epidemija bolesti COVID-19, koja je promijenila živote posljednje dvije godine, utječući na pravo na zdravstvenu zaštitu, pravo na rad, pravo na javno okupljanje i druga te pristup javnopravnim tijelima, još uvijek traje. Napokon, i dalje su bolno prisutne i posljedice razornih potresa koji su 2020. pogodili dijelove Hrvatske i brojne građane ostavili bez doma, ali i pristupa javnim uslugama, pri čemu mnogi i sada žive u kontejnerima koji nisu adekvatan dugotrajni smještaj. Pri tome su i epidemija i potresi dodatno razotkrili ili produbili i ranije postojeće, često dugotrajne strukturne probleme.

Učinkovit odgovor na ove istovremene ozbiljne krize traži solidarnost i doprinos svih dionika koji, svatko u skladu sa svojom ulogom, mogu doprinijeti bržem saniranju direktnih posljedica, rješavanju razotkrivenih strukturnih problema, ali i prevenciji mogućih budućih, odnosno upravljanju krizama u budućnosti.

Stranice pred vama rezultat su **postupanja institucije pučke pravobraniteljice** u skladu s Ustavom RH, Zakonom o pučkom pravobranitelju, Zakonom o suzbijanju diskriminacije, Zakonom o nacionalnom preventivnom mehanizmu za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja i Zakonom o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, koji svi uređuju postupanje ove institucije. Tijekom godine postupali smo u 5.769 predmeta, a pri izradi Izvešća prvenstveno su korištena 4.562 novootvorena predmeta, koji govore o temama i problemima u 2021. godini, posebice 3.480 pritužbi građana odnosno predmeta otvorenih na vlastitu inicijativu. Upravo je uvid u pritužbe građana važan segment ovog Izvešća, a u želji da Hrvatski sabor i javnost i ovim putem čuju njihov autentičan glas, u Izvešću se navode i citati iz pojedinih pritužbi. Koristili smo i **vlastita opažanja i zaključke iz terenskih obilazaka**: potresom pogođenih građana – njihovih domova, kontejnerskih naselja i kolektivnog smještaja; lokaliteta ekoloških incidenata; romskih naselja; prihvatilišta za beskućnike; prihvatilišta za tražitelje azila i drugih, kao i iz obilazaka policijskih postaja i pritvorskih jedinica, zatvora, tranzitno-prihvatnog centra za strance i jedne psihijatrijske ustanove u svojstvu Nacionalnog preventivnog mehanizma.

Istovremeno, kako izvor informacija za Izvešće nisu samo pritužbe i naša postupanja, a kako bismo napravili sveobuhvatnu analizu stanja ljudskih prava i sloboda, zatražili smo i analizirali **informacije iznimno širokog kruga dionika**, pri čemu ističemo brojne podatke zaprimljene od tijela državne uprave i drugih tijela. Kao institucija za zaštitu ljudskih prava i tijelo za jednakost zatražili smo i podatke od sveučilišta, instituta, sindikata, organizacija civilnog društva, strukovnih organizacija te crkava i vjerskih



zajednica. Napokon, koristili smo i javno dostupne informacije međunarodnih dionika, poput tijela UN-a i Vijeća Europe, EU i drugih, uključujući istraživanja i izvješća.

Za razliku od izvješća brojnih drugih institucija koja se podnose Hrvatskom saboru, a koja su izvješća o radu, uloga ovog Izvješća jest dati analizu i ocjenu stanja zaštite prava i sloboda u RH. Njegov **potencijal** upravo je u tome što sadržava analizu pritužbi građana, kao i mnogobrojne podatke institucija RH, a uz njih i podatke civilnog društva, akademske zajednice i drugih dionika, te uz to i relevantne međunarodne izvore - sve na jednom mjestu.

Koncepcija Izvješća u određenoj je mjeri promijenjena u odnosu na prošle godine. Primjerice, poglavlja su u većoj mjeri strukturirana u odnosu na ljudska prava, umjesto na upravna područja što je bio slučaj do sada, za što se nadamo da će pomoći podizanju svijesti o ljudskim pravima i načinima njihove zaštite. Nadalje, uz navođenje uočenih problema i nedostataka, odmah se u tekstu ističu i preporuke za rješavanje uočenih problema, kako bismo na konstruktivan način doprinijeli njihovom rješavanju. U Izvješću se ove godine nalaze i **nova poglavlja** o pravu na dobro upravljanje, o braniteljima ljudskih prava i o utjecaju umjetne inteligencije na ljudska prava i jednakost, o postupanju ESLJP u odnosu na Republiku Hrvatsku te o platformskom radu. Ujedno je na drugačiji način nego do sada prikazana **suradnja s institucijama**, Hrvatskim saborom i nadležnim tijelima, a ove godine po prvi puta donosimo i pregled svih javnih savjetovanja u kojima smo sudjelovali, kao dio preventivnog djelovanja i doprinosa kvaliteti propisa prije nego stupe na snagu, a za što se nadamo da će i podići svijest o širini propisa i područja koji imaju utjecaja na ljudska prava i jednakost.

Gledano prema broju pritužbi, **najčešći razlozi zbog kojih su nam se građani obraćali u 2021. godini** bili su sumnja da su diskriminirani, pritužbe na povredu prava na zdravstvenu zaštitu, radnih prava te pritužbe iz područja pravosuđa, što je sličan redoslijed kao i ranijih godina. Iako isto ne ukazuje nužno na područja ili skupine koje imaju najviše problema ili najteže probleme, svakako govori o percepciji građana o problemima te o ulozi institucije.

Dominante teme u javnosti, ali i pritužbama građana i u 2021. godini bile su povezane s epidemijom i posljedicama potresa. Novi valovi zaraze i sojevi virusa te pojava cjepiva utjecali su na tijek i upravljanje **epidemijom**. Cijepljenje je, kao i brojne druge mjere upravljanja epidemijom, u 2021. značajno polariziralo javnost, a znatan broj pritužbi građana izazvale su mjere obveze predočenja tzv. COVID potvrda za pristup javnopravnim tijelima, odnosno ostvarenja prava koja zahtijevaju fizički dolazak na ova mjesta.

Dva područja najteže pogođena **potresima** – Zagreb i Sisačko-moslavačka županija – na suprotnim su krajevima ljestvice po ekonomskoj snazi, no njihovi stanovnici dijele iste potrebe – za sigurnim smještajem i za brзом obnovom vlastitih domova. Pri tome je tzv. petrinjski potres podigao svijest o teškom socijalnom stanju i niskom stupnju infrastrukturnog razvoja ovog područja. Kako je reakcija na potres ujedno i pitanje zaštite ljudskih prava, njihova zaštita je zadaća i odgovornost svih nadležnih tijela i svih razina vlasti. Nažalost, kako vrijeme odmiče i identificirani problemi su i dalje prisutni, opravdani su dojmovi stradalnika kako po pitanju zaštite njihovih prava, posebno u pogledu obnove, nije učinjeno dovoljno.

No i mimo potresa, za zaštitu **prava na adekvatno stanovanje** potrebno je donijeti Stambenu strategiju, koja bi adresirala potrebe različitih skupina čije su prava trenutno regulirana različitim propisima, ali i prepoznati važnost izgradnje nekretnina u javnom vlasništvu za najam za široki krug građana.

Pravo na zdravlje i ranije je bilo ugroženo strukturnim i godinama prisutnim problemima u pristupu zdravstvenoj zaštiti, koje je epidemija dodatno istaknula. Otežan je tako od ranije pristup zdravstvenim uslugama, posebice stanovnika ruralnih područja i otoka, a zabrinjavajući su podatci o manjku liječnika i medicinskih sestara/tehničara. Uslijed reorganizacije rada bolnica kao odgovora na velike brojeve (teško) oboljelih od bolesti COVID-19 pod dodatnim su opterećenjem bili liječnici i medicinsko osoblje, pacijenti često nisu mogli ostvariti ni početni kontakt s liječnicima obiteljske medicine, a tijekom godine su se odgađali preventivni pregledi i liječenja drugih bolesti.

Uz dugogodišnje probleme radnika kao što su zlouporabe ugovora o radu na određeno vrijeme, neisplate plaća, nezakonit i neplaćen prekovremeni rad, kršenje prava na dnevni i tjedni odmor, uznemiravanje na radnom mjestu, rad „na crno“ i drugi, snažniju zaštitu vezano uz **pravo na rad** potrebno je osigurati i kad je u pitanju rad na daljinu, tj. rad od kuće. Izazov za zaposlene u državnoj i javnim službama bile su primjene odluka Stožera CZRH kojima su za zaposlene uvedene obveze testiranja ili posjedovanja COVID potvrde temeljem preboljenja ili cijepljenja, kao uvjeta za pristup radnom mjestu.


U 2021. godini je u javnu raspravu upućen, a početkom 2022. i usvojen novi Zakon o socijalnoj skrbi. S obzirom na izostanak konsenzusa između struke koja ga provodi, akademske zajednice i predlagatelja ZSS-a, tek ostaje vidjeti kako će se novi model organizacije **socijalne skrbi** dalje odraziti na korisnike. To je važno i u kontekstu diskriminacije osoba slabijeg imovnog stanja, posebno u svjetlu najnovijih statističkih podataka o riziku od siromaštva, kojemu su najviše izložena jednočlana kućanstva, posebno osobe starije od 65 godina (52,1%), dok su u značajnoj mjeri izložena i kućanstava koja čine jedan roditelj i uzdržavana djeca (30,5%) i kućanstva s dvije odrasle osobe s troje ili više djece (23,1%).

Gotovo svaka druga **starija osoba** u RH u riziku je od siromaštva. I dalje ne postoji registar ugovora o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju, nije ograničen broj ugovora koje može sklopiti jedan uzdržavatelj, a potrebno je ubrzati postupak raskida u slučajevima zloupotrebe istih. I dalje je prisutan kronični manjak smještajnih kapaciteta za starije, nije uveden institut njegovatelja za članove obitelji koji brinu o svojim starima, a stanje u dijelu domova je zabrinjavajuće. Neki domovi za starije su i tijekom 2021. samoinicijativno korisnicima onemogućavali izlaske i posjete, a stacionarni korisnici često su umirali sami, bez oproštaja s članovima obitelji. Podatci o nasilju nad starijima se ne prikupljaju sustavno, nasilje često prolazi nesankcionirano, a starije osobe ostaju bez zaštite.

Mladima je pandemija i u 2021. godini utjecala na ostvarivanje prava na obrazovanje. *Online* nastava u školama i fakultetima svima je otežala pristup obrazovanju, što je posebno teško pogodilo one nižeg socio-ekonomskog statusa.

Pritužbama u području **pravosuđa** građani su ukazivali na razne izazove s kojima su se susretali prilikom postupanja sudova i pravosudnih tijela. Razvidno je da nisu dovoljno upoznati sa svojim pravima i obvezama u **ovršnim postupcima**, a težak socio-ekonomski položaj ovršenika dodatno pogoršavaju dugotrajne blokade računa, a u nekim slučajevima i provedba ovrhe na primanjima i naknadama koje su zakonom od nje izuzete. Besplatna pravna pomoć nije bila pravovremena i dostupna.

U pogledu **slobode izražavanja** još je uvijek vidljiv manjak razumijevanja pojmova slobode izražavanja i govora mržnje. U javnom prostoru bili su zastupljeni različiti oblici nezakonitog i neprihvatljivog izražavanja, kao i oni koji, iako vrijeđaju, šokiraju ili uznemiruju, ne predstavljaju zakonom zabranjeno izražavanje. Prostor interneta, posebice društvenih mreža, i dalje je obilovao objavama i komentarima



korisnika koji su, iz neznanja ili sakriveni iza pseudonima, distribuirali štetni sadržaj. Novi Zakon o elektroničkim medijima trebao bi prevenirati neprimjereni govor na portalima, no ne odnosi se na društvene mreže. Napadima su u više navrata bili izloženi novinari, a prijetnja **slobodi medija** su i dalje bile tzv. SLAPP tužbe. Bila je vidljiva potreba za zaštitom građana od lažnih vijesti i dezinformacija.

I dalje postoji diskrepancija između prava osiguranih normativnim okvirom i realizacije **prava nacionalnih manjina** u praksi. Savjetodavni odbor za Okvirnu konvenciju u *Petom mišljenju o Hrvatskoj*, objavljenom u lipnju 2021. godine, među problemima istaknuo je nedovoljnu zastupljenost nacionalnih manjina u emisijama javne televizije, podzastupljenost pripadnika manjina među zaposlenima u upravi i pravosuđu te neprovođenje propisa o uporabi manjinskih jezika i pisama.

U pogledu **diskriminacije** građani su nam se najčešće obraćali smatrajući da su diskriminirani na osnovi rasne ili etničke pripadnosti, što je i do sada bila najčešća osnova, a posebice su joj izloženi pripadnici nacionalnih manjina, ponajviše srpske i romske nacionalne manjine, kao i migranti. Značajan je problem obrazovne segregacije koja je i dalje je prisutna pa se u potpuno etnički segregiranim razredima školuje petina romske djece u RH. Pripadnici srpske nacionalne manjine ukazivali su na poteškoće povezane s poslijeratnim nasljeđem, prvenstveno u smislu infrastrukture. Mjere za integraciju migranata ne razvijaju se sustavno već dulji niz godina, a novi Akcijski plan nije donesen.

Glede **zločina iz mržnje** kroz 2021. godinu bilježimo nastavak blagog, ali dosljednog porasta broja kaznenih djela motiviranih mržnjom, pri čemu su počinitelji najčešće bili motivirani etnicitetom žrtve. Suzbijanju, progonu i statističkom praćenju ovih kaznenih djela trebao bi pomoći Protokol o postupanju u slučaju zločina iz mržnje, donesen 2021. godine.

Pravom na zdrav život i zdrav okoliš bavili smo se kroz ispitne postupke i terenske posjete. Pritužbe po kojima smo postupali odnosile su se na onečišćenje zraka, vode, tla, morskog okoliša, nepropisno gospodarenje otpadom, nedovoljnu zaštitu od buke i svjetlosnog onečišćenja, sumnju na pretjerano neionizirajuće zračenje baznih stanica mobilnih operatera, devastaciju zaštićenih područja, kao i na događaje uvjetovane klimatskim promjenama.

Prijavitelji nepravilnosti (tzv. zviždači) kao tema bili su tijekom 2021. u većem fokusu javnosti nego ranije. Prema obavijestima povjerljivih osoba koje nam dostavljaju većina prijava je ocijenjena neosnovanima dok su osnovane potom riješene s poslodavcem ili proslijeđene na postupanje tijelima nadležnima prema sadržaju prijave. Dio poslodavaca, unatoč zakonskoj obavezi, još nije imenovao povjerljivu osobu. Prijave koje smo zapimali kao tijelo nadležno za vanjsko prijavljivanje sadržavale su navode o različitim nepravilnostima, pri čemu se u nekima ukazivalo na povezanost s koruptivnim kaznenim djelima. Tijekom 2021. primijećen je povećan broj medijskih istupa osoba koje su ukazivale na različita nezakonita postupanja u svojim, najčešće bivšim, radnim okruženjima.

I ove godine u predmetima u kojima smo postupali bilo je važno uočiti jesu li pri **policijskom postupanju**, posebice pri primjeni sredstava prisile, ista primjenjivana u mjeri većoj od nužne za ostvarenje svrhe samog postupanja te da li ih se prestalo koristiti odmah po prestanku razloga zbog kojih su sredstva prisile bila uporabljena. Radi učinkovite zaštite prava građana nužno je Povjerenstvu za rad po pritužbama, koje provodi građanski nadzor nad radom policije, omogućiti učinkovit rad, kao i osigurati učinkovit unutarnji nadzor nad postupanjem policijskih službenika.

Tijekom godine bili su ponovno prisutni navodi o „push-backovima“, kao i nasilju i ponižavajućem postupanju prema iregularnim migrantima. Godinu su obilježile pojava snimke policijskog nasilja, ali i

objave tijela Vijeća Europe u odnosu na postupanja iz ranijih godina. Tako je Europski sud za ljudska prava, odlukom koja nije konačna, u predmetu o slučaju pogibije šestogodišnje djevoječice i u pogledu detencije njezine obitelji utvrdio niz povreda konvencijskih prava. Objavljeno je i izvješće Europskog odbora za sprečavanje mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT) temeljem informacija prikupljenih u *ad hoc* obilasku RH tijekom 2020. godine. Uspostavljen je Nezavisni mehanizam nadzora postupanja policijskih službenika u području nezakonitih migracija i međunarodne zaštite.

U **zatvorskom sustavu** i dalje je prisutan problem prenapučenosti, koja je zabilježena u čak 12 zatvora. Epidemija COVID-19 naglasila je postojeće probleme u zatvorskom sustavu. Zatvorenici se i nadalje najčešće pritužuju na neodgovarajuću zdravstvenu zaštitu. U najvećem dijelu 2021. godine bile su iz epidemioloških razloga obustavljene zajedničke (grupne) aktivnosti. U Izvješću donosimo i rezultate anonimne ankete koju smo proveli u Zatvoru u Splitu o uvjetima izdržavanja kazne zatvora tijekom epidemije bolesti COVID-19.

U **psihijatrijskim ustanovama** je potrebno uvjete uskladiti s međunarodnim i zakonskim standardima, u što smo se uvjerali u obilascima i postupajući po pritužbama. Poseban je problem neinformiranost pacijenata nalaze li se na prisilnom smještaju ili su na njega dali pristanak. Nužno je osigurati postupanje u skladu s međunarodnim i zakonskim standardima, na svim psihijatrijskim odjelima vođenje odgovarajuće evidencije o primjenama sredstava prisile, kao i provođenje sustavnih edukacija zdravstvenih radnika o pravima osoba s duševnim smetnjama i primjeni mjera prisile.

Među novim temama o kojima ove godine izvještavamo su i **branitelji ljudskih prava** što će, nadamo se, doprinijeti širenju uporabe ovog pojma koji je već zaživio u europskom i globalnom kontekstu, a uključuje novinare, zviždače, organizacije civilnog društva, ali i nacionalne institucije za ljudska prava. Još nije usvojen Nacionalni plan stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva, premda je posljednji strateški dokument istekao još 2016. godine, niti Nacionalni plan zaštite i promicanja ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije.

Po prvi puta izvještavamo i o utjecaju **umjetne inteligencije** na ljudska prava i jednakost, koja je već sada u uporabi, a zasigurno će još značajnije to biti i u budućnosti. RH još nije donijela strateški dokument za razvoj umjetne inteligencije, čije je donošenje bilo planirano do kraja 2019.

Napokon, kao novinu posebice ističemo poglavlje o **pravu na dobro upravljanje**. Budući da je povjerenje građana u institucije RH nisko, kao i da nam vrlo širok mandat institucije kroz pritužbe građana omogućava dobar uvid u probleme s kojima se građani suočavaju, ove godine po prvi puta probleme građana u ostvarivanju prava na dobro upravljanje iznosimo kroz sustavan i sveobuhvatan pristup - u zasebnom poglavlju. Smatrajući da se povjerenje u institucije treba i može graditi kroz povećanje pristupačnosti, transparentnosti i učinkovitosti, probleme uočene u brojnim područjima objedinjeno analiziramo te za uočene probleme nudimo rješenja u obliku preporuka, provedba kojih bi vjerujemo pomogla vraćanju i gradnji povjerenja u institucije.

Konačno, kao institucija koja veliki dio rada zasniva na pritužbama građana, ovo Izvješće način je i prenošenja njihovih iskustava i teškoća vama, zastupnicima Hrvatskog sabora. Informacije iz tih pritužbi, uz brojne službene podatke koje navodimo i analiziramo, omogućuju nam da na pojedinačnim primjerima identificiramo sustavne probleme, damo sliku stanja ljudskih prava i sloboda i preporuke za rješenja - a sve u funkciji **poboljšanja prava građana u RH**.

2. ANALIZA I OCJENA STANJA ZAŠTITE LJUDSKIH PRAVA I JEDNAKOSTI

2.1. Epidemija bolesti COVID 19: Utjecaj na zaštitu ljudskih prava i jednakost

2021. su, kao drugu godinu pandemije, obilježile brze i intenzivne promjene, kako samog virusa tako i mjera suzbijanja epidemije. Početkom godine pojavilo se dugo iščekivano cjepivo, no ubrzo ga nije bilo dovoljno za sve zainteresirane. U pritužbama je bilo vidljivo nepovjerenje i strah od nuspojava cjepiva, a krajem godine se pojavom omikron soja smanjila učinkovitost zaštite. Osim cijepljenja, prijepore su nastavile izazivati mjere suzbijanja epidemije, posebno uvođenje tzv. COVID potvrda, čije je posjedovanje, uz mogućnost drugih dokaza testiranja/cijepljenja/preboljenja, bilo potrebno za ostvarenje cijelog niza prava, posebno nakon što su u studenom uvedene za pristup svim javnopravnim tijelima.



Fotografija 1.



Fotografija 2.

Epidemija je tako i u 2021. godini imala izuzetno velik učinak na svakodnevni život svih građana i na uživanje ljudskih prava, ponajviše onih najranjivijih, stoga smo na (potencijalne) ugroze ljudskih prava, sloboda i jednakosti reagirali upućivanjem preporuka Vladi RH i ostalim nadležnim tijelima kao i podizanjem svijesti o ljudskim pravima u ovom kontekstu. U studenom 2021. godine objavili smo *Pravnu analizu – Nove mjere suzbijanja epidemije COVID-19: I zaštita i ograničavanje prava*. Pri tome, važno je prepoznati kako zaštita ljudskih prava u slučaju epidemije uključuje i ograničenja, koja moraju biti u skladu s Ustavom i međunarodnim pravnim okvirom.

Kako su se posljedice epidemije osjetile u gotovo svim područjima života, detaljniji pregled izazova s kojim su se građani susretali nalazi se u dijelovima ovog Izvješća koja se odnose ili na ostvarivanje pojedinih ljudskih prava ili područje diskriminacije ili u odnosu na pojedine ranjive skupine.

Upravljanje epidemijom

Obveza država koja proizlazi iz međunarodnih i regionalnih dokumenata za zaštitu ljudskih prava je zaštititi život i zdravlje građana. U isto vrijeme, sve mjere kojima se ograničavaju ljudska prava i slobode moraju biti razmjerne (proporcionalne), odnosno imati legitiman cilj, biti nužne i primjerene za

postizanje toga cilja i sagledane s obzirom na učinak koji mogu imati na različite grupe i pojedince u društvu, kao i biti vremenski ograničene na ispunjavanje cilja.

Pritom, RH se za upravljanje krizom opredijelila za model koji je izabrala i većina drugih zemalja, a to je donošenje mjera u okviru postojećih zakona, bez proglašavanja izvanrednog stanja. Budući da su sva pitanja povezana s epidemijom bila regulirana temeljem postojećih zakona – Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti (ZoZPZB) i Zakona o sustavu civilne zaštite (ZoSCZ), ograničenja ljudskih prava i sloboda temeljila su se na članku 16. Ustava.

Kao i ranije, to je izazivalo kritike i rasprave u smjeru potrebe primjene čl. 17. Ustava, odnosno ograničenja pojedinih prava i sloboda temeljem odluka donesenih dvotrećinskom većinom zastupnika Hrvatskog sabora, no o ovoj dilemi se Ustavni sud očitovao još 2020. godine. Tada je, uz pet izdvojenih mišljenja, ocijenio kako Ustav ne nalaže Hrvatskom saboru da zakone i odluke/mjere kojima se ograničavaju temeljna ljudska prava i slobode donosi isključivo temeljem čl. 17. Ustava, odnosno kako je odluka o primjeni članka 16. ili 17. u isključivoj domeni HS. Pritom, iako izdvojena mišljenja nemaju pravnu snagu, važan su doprinos pravnoj raspravi o ograničenjima ljudskih prava.

Prema ZoSCZ, Stožer civilne zaštite RH (SCZ RH) donosi odluke i upute koje provode svi stožeri civilne zaštite JLP(R)S, a može donositi odluke i za pojedine dijelove RH, ovisno o epidemiološkoj slici i na prijedloge županijskih stožera. U 2021. godini SCZ RH je donio sveukupno 211 odluka i njihovih izmjena. One su često bile popraćene otporom građana i propitivanjem njihove svrsishodnosti, učinkovitosti, a poneke i ustavnosti, pa je tako i tijekom 2021. godine Ustavni sud razmatrao prijedloge za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odluka Stožera, kao i izmjena ZoSCZ-a i ZoZPZB-a.

Najznačajnija zakonodavna izmjena bila je izmjena ZoZPZB-a iz prosinca, nakon odluke o uvođenju tzv. COVID potvrda u sva javnopravna tijela. Izmjenama ZoZPZB-a uvedena je sigurnosna mjera obveze predocjenja dokaza o testiranju, cijepljenju ili preboljenju zarazne bolesti radi ulaska u određene prostore, propisana je obveza odgovornim osobama u javnopravnim tijelima da osiguraju provedbu ove sigurnosne mjere i njihova prekršajna odgovornost ako to ne učine, kao i ovlasti sanitarnih inspektora DIRH-a u provođenju ove mjere. Tom prilikom upozorili smo na različitu listu adresata na koje se ZoZPZB odnosi i koji su obvezni osigurati provođenje mjera za zaštitu pučanstva od zaraznih bolesti u odnosu na obveznike prema tada važećim odlukama Stožera, a predložili smo i jasno javno komunicirati na koje se točno adresate koje obveze odnose.

Krajem godine dvije inicijative pokrenule su inicijativu za prikupljanje potpisa za organizaciju referenduma, s ciljem ukidanja COVID potvrda i promjene u načinu upravljanju epidemijom, odnosno donošenje odluka u Saboru dvotrećinskom većinom, umjesto od strane SCZ. Inicijativa je uspjela prikupiti dovoljan broj potpisa za odluku Hrvatskog sabora o raspisivanju referenduma, no prema najavama, moguće je da će Hrvatski sabor zatražiti od Ustavnog suda ocjenu jesu li predložena referendumska pitanja u skladu s Ustavom, no konačna odluka o tome nije poznata u trenutku pisanja ovog Izješća. Vezano uz ocjenu ustavnosti referendumskih pitanja, prilikom rasprava o prijedlogu novog Zakona o referendumu isticali smo kako bi bilo korisno razmotriti i eventualnu izmjenu Ustavnog zakona o Ustavnom sudu, kako bi se omogućilo da Ustavni sud ocjeni ustavnost referenduskog pitanja prije, a ne nakon prikupljanja potpisa. Time bi se, u slučaju utvrđenja da je referendusko pitanje neustavno, izbjeglo bespotrebno trošenje sredstava inicijatora te smanjila polarizacija u društvu.




COVID potvrde – pritužbe građana i odluka Ustavnog suda


U 2021. godini na razini EU uveden je mehanizam digitalne potvrde EU-a o COVID-u, tzv. COVID potvrda, kao način ostvarivanja slobode kretanja među državama članicama bez dodatnih ograničenja poput karantene, a pravo na nju ostvarivali su građani koji su u određenom roku cijepljeni ili su preboljeli ili su imali negativan test.

Prema ovom modelu, u RH je od listopada uvedena posebna sigurnosna mjera obveznog predočavanja COVID potvrde ili drugog odgovarajućeg dokaza za sve zaposlenike u sustavu zdravstvene i socijalne skrbi te za dio pacijenata, dok je u studenom proširena na čitav javni i državni sektor. Cilj ovih mjera bio je sprečavanje daljnjeg rasta oboljelih i umrlih, kao i preopterećenosti zdravstvenog sustava, s obzirom da je tijekom jeseni bilježen sve veći broj oboljelih kojima je bila potrebna bolnička skrb.

Uvođenje COVID potvrda izazvalo je novi val pritužbi građana, s obzirom da je njezino posjedovanje bio uvjet za ostvarenje temeljnih ljudskih prava – primjerice prava na zdravstvenu zaštitu, koja se ostvaruje i kroz specijalističke preglede, te na ostvarenje cijelog niza prava koje građani mogu ostvariti samo fizičkim dolaskom u prostorije tijela i institucija obuhvaćenih uporabom COVID potvrda, kao i prava na rad zaposlenika u ovim sustavima. Neki su, odbijajući se testirati, a bez cijeljenja ili ranijeg preboljenja, dobili i otkaze ugovora o radu.



„Moja 84 godina stara ujna živi sama u drugom gradu , ja ne mogu sada napustiti na par dana mjesto gdje boravim da joj pomognem. Problem je nastao jer ona nije cijepljena, uglavnom zbog straha od nuspojava. Problem je plaćanje računa, ne može ući ni u Poštu ni u FINU. Nije u stanju tražiti mjesta testiranja ili cijeljenja, a i toliko su redovi da je jedno i drugo neizvedivo za nju u ovom momentu. Može doći do banke, ali plaćati račune preko banke značilo bi samo na proviziju potrošila 200-300 kuna. Što nije mala svota za umirovljenika. Ako uzme taksi i traži gdje se može cijepiti ili testirati i to će platiti oko te svote ili više. Zdravlje joj je i ovako ugroženo, ograničenjem kretanja i pristupa medicinskim uslugama, a da ne govorim o koroni i gripi.“



Povodom ovih mjera i njihovih mogućih učinaka u Pravnoj analizi smo i istaknuli kako je pravo na život i zdravstvenu zaštitu zajamčeno Ustavom RH, dok Zakon o zdravstvenoj zaštiti svakoj osobi omogućuje ostvarenje najviše moguće razine zdravlja uz obvezu brige o vlastitom zdravlju i neugrožavanje zdravlja drugih. U situaciji proglašene epidemije zarazne bolesti, osobna odgovornost pojedinca čak je i veća, jer je to nužno za sprječavanje širenja zaraze u zajednici te je potrebna pojačana društvena odgovornost koja počiva na principu solidarnosti.

Pritom, uvođenje posebnih sigurnosnih mjera ne smije štetiti ostvarenju prava građana, primjerice na zdravstvenu zaštitu, niti djelovati odvraćajuće za građane da potraže medicinsku pomoć. Stoga je pozitivno što su navedene odluke omogućile širi, ali i sigurniji pristup zdravstvenoj zaštiti i socijalnoj skrbi nego bi to bilo moguće s isključivo COVID potvrdom, budući da su predviđale i druge odgovarajuće dokaze nepostojanja zaraze virusom. Oni su se pribavljali u obliku potvrde liječnika primarne zdravstvene zaštite, između ostalog, i temeljem nalaza BAT-a i medicinske dokumentacije, a u području

zdravstva pristup je bio omogućen i osobama koje nemaju odgovarajuće dokaze, ali bi odgađanje pružanja zdravstvenih usluga narušilo zdravlje. Gradiranjem ovih uvjeta nastojalo se voditi računa o razmjernosti ovog ograničenja u zaštiti zdravlja najugroženijih članova društva i sprječavanja širenja bolesti.

Građani su u pritužbama vezanima uz COVID potvrde propitivali i jesu li diskriminirani. U kontekstu ocjene povrede prava na jednakost važno je prepoznati kako se obveza posjedovanja COVID potvrde u javnosti nerijetko neosnovano poistovjećuje s obvezom cijepljenja, za što nema uporišta u zakonu niti odlukama Stožera budući da je cijepljenje tek jedan od tri načina dobivanja COVID potvrde, a obvezna imunizacija protiv bolesti COVID-19 nije uvedena. Dodatno, budući da osobe koje ne ispunjavaju uvjete za izdavanje COVID potvrde ne predstavljaju homogenu skupinu, nije moguće generalizirati prilikom utvrđivanja jesu li diskriminirane. Različite situacije potrebno je pominje analizirati s pravne strane, uzimajući u obzir o kojem području života i kojoj diskriminacijskoj osnovi je riječ.


Zbog mogućih diskriminatornih učinaka u određenim situacijama upozorili smo kako je potrebno osigurati fizički i financijski dostupno testiranje osobama koje iz zdravstvenih razloga ne mogu primiti cjepivo i osobama lošijeg imovnog stanja.

„Na primjeru mog supruga koji se ne može cijepiti zbog mogućih nuspojava sa njegovim zdravstvenim stanjem za koje nitko ne preuzima odgovornost, covid potvrda je moguća samo da se dva puta tjedno testira o vlastitom trošku. Suprug nije zaposlen u javnom i državnom sektoru, ali zbog prirode svog posla svakodnevno ulazi u poštu i policiju i slično, direktno mu je ugroženo pravo na rad i osnovna egzistencija jer trošak testiranja treba sam snositi.“

Iako nije riječ o diskriminaciji temeljem ZSD-a, pritužbe pokazuju da je dio građana trpio posljedice neujednačenih kriterija po kojima se u ranijoj fazi epidemije bolest dijagnosticirala ili im je određivana mjera samoizolacije (poput potvrđivanja bolesti temeljem BAT testa ili temeljem kontakta s oboljelim članom obitelji), zbog čega, iako su bolest preboljeli, nisu ispunjavali uvjete za COVID potvrdu, o čemu više pišemo u poglavlju o pravu na zdravlje.

COVID potvrde bile su i predmet razmatranja Ustavnog suda, koji je u prosincu odlučivao o ustavnosti mjera obveznog testiranja na virus SARS-CoV-2 svih zaposlenika u zdravstvu i socijalnoj skrbi (U-II-5417/2021 i dr.), kao i obveznog testiranja pacijenata prilikom prijema u zdravstvenim ustanovama, trgovačkim društvima koja obavljaju zdravstvenu djelatnost i kod privatnih zdravstvenih radnika koji primaju pacijente (U-II-5571/2021 i dr.).

Predlagatelji su smatrali da je nametanjem obveze testiranja došlo do diskriminacije necijepljenih osoba jer se nisu trebale testirati sve osobe, nego samo necijepljene, zatim do ograničenja prava na rad i povrede prava na zaštitu osobnih podataka, ograničenja prava na zdravstvenu zaštitu te da se osporenim odlukama nameće opća obveza cijepljenja. No, Ustavni je sud ocijenio da mjere doprinose ostvarenju legitimnog cilja jer smanjuju prijenos zaraze zaposlenih i pacijenata, odnosno korisnika socijalne skrbi na minimum, ali i da su nužne za sprečavanje unosa virusa u ove sustave.



Nadalje, iako nije obuhvaćeno izvještajnim razdobljem, početkom 2022. godine Ustavni je sud odlukom i rješenjem U-II-7149/2021 i dr. djelomično odbio zahtjev 35 zastupnika Hrvatskog sabora i prijedloge nekolicine fizičkih i pravnih osoba iz 2021. godine, koji su smatrali da sigurnosne mjere iz Odluke o uvođenju COVID potvrda u javni i državni sektor, moraju biti donesene u parlamentarnoj proceduri, odnosno u skladu s člankom 17. Ustava te da o ovim pitanjima Ustavni sud treba raspravljati na sjednici otvorenoj za javnost. Ustavni je sud smatrao kako podnositelji zahtjeva i predlagatelji zapravo traže preispitivanje stajališta o nužnosti "aktiviranja" članka 17. Ustava u okolnostima epidemije, a kako za to nema uvjeta s obzirom da nisu naveli nove okolnosti i razloge zbog kojih bi Ustavni sud trebao preispitati svoja ranija stajališta. Ustavni je sud stava kako razmatrane odluke nesporno ispunjavaju uvjete zakonitosti i legitimnosti cilja, kao i da su prikladne, nužne i razmjerne cilju koji se želi postići, a ujedno ne predstavljaju prekomjeren teret za njezine adresate. No istom je odlukom ukinuo iznimku iz osporavane Odluke, kojom se visokim učilištima ostavljala sloboda da sami odlučuju o njenoj primjeni.

Informiranost građana i prevencija bolesti COVID-19

Među odlukama koje su izazvale najviše nezadovoljstva građana zasigurno je ona o proširenju uporabe COVID potvrda na čitavi javni i državni sektor, kako zbog značajnog ograničenja prava, tako i zbog nedostatka informacija o njenom provođenju. Naime, od objave ove Odluke do početka njene primjene prošlo je tek nekoliko dana, zbog čega smo se obratili Vladi i Stožeru, uz preporuku da se Odluka žurno objavi i daju potpune i jasne upute o tome kako je provoditi. To nije ostavilo dovoljno vremena za pripremu, s obzirom da su te informacije bile potrebne građanima čiji je cijeli niz prava ovisio o fizičkom dolasku na ova mjesta, kao i tijelima i ustanovama koji su Odluku morali provoditi i njihovim zaposlenicima koji su ju morali poštivati.

Na nedostatak informacija ukazao je i Ustavni sud, kada je razmatrajući ustavnost ZoZPZB-a i ZoSCZ-a (U-I-5781/2021 i dr.) istaknuo kako se u uvjetima pandemije od donositelja mjera očekuje da mjere ubuduće sadrže obrazloženje na temelju kojeg će njihovi adresati, kao i javnost, biti upoznati s razlozima donošenja pojedine mjere, odnosno biti razvidno da je poštovano ustavno načelo razmjernosti.

Uvođenje COVID potvrda još je jednom pokazalo koliko je građanima nužno osigurati pravovremene informacije o cilju mjere, njezinom načinu provedbe, mogućim izuzetcima od primjene i posljedicama nepostupanja po mjeri, kako za zaposlenike, tako i za građane koji dolaze u ove sustave, što je u ovom slučaju izostalo.

Uz nepravovremeno dostupne informacije i izostanak obrazloženja, zamjerke građana na upravljanje epidemijom proizlazile su i iz percepcije nelogičnosti pojedinih mjera, s obzirom da javnosti nisu bili poznati kriteriji za njihovo uvođenje ili ukidanje, niti je bio pojašnjen njihov epidemiološki učinak. Samim time javila se sumnja u njihovu opravdanost i učinkovitost kojoj su dodatno doprinosile kritike epidemiologa, ali i nekonzistentne i ponekad oprečne informacije članova Stožera.

Ostvarenju cilja veće procijepljenosti vjerojatno je mogla pomoći precizno planirana, ciljana i diverzificirana promocija cijepljenja, pripremljena na osnovu istraživanja glavnih razloga zbog kojih se građani ne odlučuju cijepiti. Također, trebala je biti usmjerena na kanale koje prate oni kojima je

potreban dodatan poticaj na cijepljenje i sadržavati jasne i vjerodostojne informacije o prednostima i rizicima cijepljenja, kako bi građani imali priliku donijeti informiranu odluku u svom zdravlju. Pri tome je otporima cijepljenju pomoglo i širenje lažnih vijesti i netočnih informacija, koje je kao rizik u borbi protiv epidemije prepoznala i EK.

No, uz informiranje građana, nužno je bilo i pravovremeno osigurati tehničke preduvjete za realizaciju prava ili usluga. U suprotnom će se i dalje događati da čak i kada je odaziv građana odgovarajući, kakav je primjerice bio odaziv na cijepljenje nakon najave uvođenja COVID potvrda, provedba zastane zbog organizacijskih razloga. U konkretnom su slučaju zbog toga tijekom jednog perioda građani imali pristup cjepivu tek nakon dugog čekanja, koje je katkad podrazumijevalo stajanje vani na hladnoći, ponekad i na kiši.

2.2. Utjecaj potresa na ostvarivanje ljudskih prava

„Htjela bih istaknuti da konstrukcijska obnova iznosi oko 130.000,000 kuna po troškovniku, koji je izrađen u sastavu Projekta sukladno mjerodavnom Zakonu i podzakonskim aktima, i da ja i moja obitelj s tako malim primanjima nemamo toliko novaca, već moramo dignuti kredite, minuse, što sve ne i to u ovim godinama, kada nismo ni kreditno sposobni a ja sa svojom i ova cijela situacija samo produbljuje našu agoniju. Ovo odugovlačenje cijelog postupka, samo produbljava našu agoniju, cijene građevinskog materijala rastu. Postavlja se pitanje jesu li sada troškovi obnove uopće onoliki koliko su po troškovniku koji je izrađen na proljeće. Uz to, naša nekretnina propada sve više i više i troškovi će sigurno biti veći. Sve je počelo prokišnjavati, zidovi su sve natopljeniji... Ovim putem molim za pomoć. Ugrožena su naša osnovna egzistencijalna ljudska prava, pravo na dom, na stambeno zbrinjavanje, na dostojanstvo, doslovno smo opstruirani u tome da krenemo sa samostalnom obnovom!“

U potresima koji su 2020. godine pogodili RH ili od njihovih posljedica smrtno je stradalo devet ljudi. Prvi se dogodio u ožujku, s magnitudom 5,5 po Richteru s najtežim posljedicama u Zagrebu, Zagrebačkoj i Krapinsko-zagorskoj županiji (zagrebački potres). Potom su dva potresa u prosincu s magnitudama od 5,0 te 6,2 prema Richteru razorili dijelove Sisačko-moslavačke i Karlovačke županije, posebno Petrinju, Glinu, Sisak i okolna sela (petrinjski potres). Mnogima je uništena jedina nekretnina, izmještene su brojne škole, zdravstveni, kulturni i poslovni objekti što je utjecalo na dostupnost usluga i ostvarivanje različitih prava: na dostojanstveno stanovanje i dom, obrazovanje, zdravstvene i socijalne usluge. Dodatno je cijelu situaciju suočavanja s posljedicama potresa otežala epidemija.

Stradala područja su gospodarski, prostorno i urbano izrazito različita. U zagrebačkom potresu oštećen je centar grada i donjogradska kulturno-povijesna cjelina s pretežito višestambenim starim zidanim zgradama i mnogobrojnim kulturnim dobrima javne namjene (škole, muzeji, ali i Zagrebačka katedrala), područje Markuševca s pretežito obiteljskim kućama te uže područje Krapinsko-zagorske i Zagrebačke županije. Zagreb je u vrhu po indeksu razvijenosti, kulturno, znanstveno, gospodarsko, političko i administrativno središte RH.

S druge strane u slučaju petrinjskog potresa najjače stradala naselja su u kategoriji potpomognutih područja, odnosno područja koja zaostaju u društveno gospodarskom razvoju, s vidljivim posljedicama Domovinskog rata. Dio stradalih stanovnika živi na izrazito nepristupačnom terenu bez osnovne infrastrukture, slabo su prometno povezani zbog čega imaju problema u pristupu zdravstvenoj i socijalnoj zaštiti, što je uz nezaposlenost i prije potresa uzrokovalo negativna demografskih kretanja. Prema procjeni DZS-a na području SMŽ je 2017. godine bilo 152.546 stanovnika, a prema Popisu 2021. bilo ih je 140.549.



Fotografija 3.



Fotografija 4.

Potrebe stradalnika u oba potresa istodobno su slične: siguran smještaj do povratka u kuće, pristup javnim uslugama, obnova domova i dr., ali i specifične: pristup zdravstveno ispravnoj vodi i asancije bunara, zbrinjavanje domaćih životinja i sl., a prostorne i urbanističke zakonitosti, kao i dugogodišnji specifični problemi utječu na obnovu i revitalizaciju.

Istraživanja pokazuju da marginalizirane i siromašne skupine teže pogađaju katastrofe jer žive u nesigurnim objektima, često na nepristupačnim terenima, pa svaki utjecaj na njihovu imovinu ili razinu potrošnje ugrožava opstanak i dugoročne izgleda za poboljšanje i saniranje posljedica katastrofa, što je vidljivo i na ruralnim dijelovima Sisačko-moslavačke, ali i drugih pogođenih županija.

Način odgovora države na ova dva potresa bio je različit. Vlada RH je 4. siječnja 2021. na području Sisačko-moslavačke i Karlovačke županije proglasila katastrofu te za otklanjanje njezinih posljedica osnovala Stožer CZ koji je koordinirao brojnim aktivnostima, što je u slučaju zagrebačkog potresa izostalo. Tadašnji gradonačelnik je proglasio prirodnu nepogodu, o čemu je bilo mnogo prijevora. U oba potresa stradao je veliki broj domova - obiteljskih kuća ili stanova. Zbog većih mogućnosti u osiguranju zamjenskog smještaja, zapošljavanja, ostvarivanja različitih prava i pristupa infrastrukturi rizik od iseljavanja iz Zagreba i okolice manji je od opasnosti daljnje depopulacije i propadanja Banovine čiju infrastrukturu i funkcioniranje osnovnih usluga ponegdje treba graditi iz početka. No ne treba zaboraviti da je i u zagrebačkom potresu stradalo mnogo onih koji pripadaju ranjivim skupinama, a koji su živjeli ili žive u centru Zagreba ili Zagrebačkoj županiji te o kojima posebno treba voditi računa.

Ukupne štete se procjenjuju na 17 milijardi eura, odnosno 128 milijardi kuna, od čega se 11,5 milijardi eura (86 milijardi kuna) odnosi na Zagreb i okolicu te 5,5 milijardi eura (41,6 milijardi kuna) na Banovinu, a zbog stalnih seizmičkih aktivnosti nastaju i nove štete.


Iz Fonda solidarnosti EU za štetu nastalu od zagrebačkog potresa EK je u proračun RH uplatila 683 milijuna eura, a za štetu od petrinjskog potresa 319,2 milijuna eura. Sredstva za obnovu u visini od 5,9 milijardi kuna planirana su i iz Nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021. - 2026., odnosno EU Mehanizma oporavka i otpornosti. Potpisan je i zajam od 200 milijuna dolara od Svjetske banke od čega je 180 milijuna dolara namijenjeno za oporavak i obnovu nakon potresa. Za obnovu privatnih kuća osigurana su sredstva Državnog proračuna. Obnovu na području koje je pogodio zagrebački potres financira država u visini od 80% te JLS sa 20%, dok obnovu na području na kojem je proglašena katastrofa u potpunosti financira država.

Kako bi pratili odgovor države, svih razina vlasti, kao i institucija na potres i ostvarivanje ljudskih prava građana – prvenstveno prava na dom odnosno na dostojno stanovanje, ali i na sigurnost, na zdravstvenu zaštitu, na rad, na vodu, i drugih, tijekom 2021. godine obišli smo pogođena područja SMŽ-a, odnosno Sisak, Petrinju, Glinu, uključujući kontejnerska naselja i sela glinskog područja, pratili smo i po potrebi sudjelovali na sastancima Stožera CZ. Obišli smo i Medvedski Breg i Markuševčki Popovec u Zagrebu te kolektivni smještaj u Hostelu Areni. Surađivali smo i s HCK, udrugama koje djeluju na području SMŽ te udrugom SOS Zagreb. Sudjelovali smo i u procesu donošenja Zakona o obnovi zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije, Zagrebačke županije, Sisačko-moslavačke županije i Karlovačke županije (Zakon o obnovi), te Programa društvene i gospodarske revitalizacije potpomognutih područja Sisačko-moslavačke županije. MPUGDI-u, Gradu Zagrebu i HCK-u uputili smo posebne preporuke oko obnove i dostupnosti pravne pomoći, statusa stradalnika u kolektivnom smještaju i organiziranja psihosocijalne pomoći. Ususret noveli Zakona o obnovi 1. listopada organizirali smo skup na temu obnove i revitalizacije pogođenih područja. Postupali smo po pritužbama koje su se odnosile na dodjelu kontejnera i stambeno zbrinjavanje, priključenje na elektroenergetsku mrežu i plaćanje računa, na pristup vodi na području Banovine, na opasnost od ruševina. Iz brojnih upita jasno je kako mnogima još uvijek nedostaju relevantne i provjerene informacije pa se informiraju na društvenim mrežama i često iz nepouzdanih izvora.

Neovisno o mjestu gdje se nalaze, građani od države, svih razina vlasti i institucija očekuju solidarnost i brigu za najugroženije u vidu primjerenog privremenog stambenog zbrinjavanja i dostave humanitarne pomoći, a potom i stabilizacije uvjeta života, brze obnove porušenog te društvenu i gospodarsku revitalizaciju, posebno SMŽ. Reakcija na potres je i pitanje zaštite ljudskih prava te zadaća i odgovornost različitih razina vlasti, a opći je dojam, posebno kako vrijeme odmiče i problemi se gomilaju, da nije učinjeno dovoljno.

Neovisno o kojem se području radi, stradalnike najviše zanima kada će se vratiti u svoje obnovljene domove. Do 12. siječnja 2022. godine u odnosu na cjelokupni prostor RH zaprimljeno je 52.030 prijava štete, a pregledano je 49.897 objekata (95,90%). Od ukupnog broja pregledanih, u kategoriji objekata s crvenom naljepnicom (trenutačno neupotrebljivo) su 5.342 objekta, sa žutom naljepnicom (privremeno neupotrebljivo) je 10.698 objekata i sa zelenom naljepnicom (upotrebljivo s preporukom i upotrebljivo) je 33.857 objekata. Na području tri pogođene županije na kojima je proglašena katastrofa zaprimljeno je 41.676 prijava štete, a ukupno su pregledana 39.682 objekta (95,21%). Od ukupnog broja pregledanih, u kategoriji objekata s crvenom naljepnicom su 4.833 objekta, sa žutom naljepnicom je 8.626 objekata i sa zelenom naljepnicom je 26.223 objekta.

Prigovori na sporost i probleme u obnovi svih potresima pogođenih područja dolazili su sa različitih strana. Humanitarci s područja SMŽ ukazali su kako se elaborati za uklanjanje čekaju mjesecima, kao i



da se za stanove i kuće u vlasništvu RH, a koji su dodijeljeni kroz stambeno zbrinjavanje na PPDS, ne znaju ni procedura ni rokovi obnove. Isticali su da država nije izgradila ni jednu zamjensku kuću, a one obnovljene bile su iz donacija. Navodili su i kako dio donatora nije uspio s obnovom radi komplicirane procedure. Otvorenim su pismom u lipnju ukazali i da preko 90% gospodarskih i blizu 80% stambenih objekata na području SMŽ-a nije legalizirano jer stanovništvo za to nema sredstava.

Dinamikom nisu bili zadovoljni ni građani Zagreba, a dodatno nepovjerenje u institucije produbljeno je i međusobnim javnim optužbama o sporosti u postupanju između MPUGDI-a i Fonda za obnovu Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske i Zagrebačke županije (Fond za obnovu).

Kao jedan od uzorka zastoja identificiran je i Zakon o obnovi pa je u listopada 2021. donesena njegova druga novela. U postupku njezina donošenja ukazali smo da pravni okvir treba prilagoditi hitnim situacijama, jer su mnogi u kolektivnom smještaju/kontejnerima i žive u teškim uvjetima. Ukazali smo i da pristup obnovi treba biti baziran na faktičnom stanju, a ne isključivo vlasničkim odnosima, kao i da bi javno financiranje pridonijelo ubrzanju postupka. Prihvaćena je i naša preporuka o potrebi adekvatnog stambenog zbrinjavanja stanovnika koji iz različitih razloga, najčešće siromaštva i neznanja, godinama žive na mjestima koridora, prometnih, energetske, vodnih i komunikacijskih građevina, područjima od posebne zaštite voda i drugdje i na kojima obnova objekata zbog očuvanja prostora nije moguća.

Preporuka 1.
Ministarstvu prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine, da jasno postave i komuniciraju rokove i obuhvate obnove obiteljskih kuća i višestambenih zgrada na potresima pogođenim područjima

Prema podacima MPUGDI, do 21. siječnja 2022. godine zaprimljeno je ukupno 15.447 zahtjeva za obnovu ili uklanjanje građevina, gradnju zamjenskih kuća, dodjelu novčane pomoći ili oslobođenje od financijske obveze vlasnika. Izdano je 3.668 odluka, rješenja i zaključaka koji su proslijeđeni provedbenim tijelima Fondu za obnovu i SDUOSZ. Nakon novele Zakona o obnovi, MPUGDI je ubrzalo proces donošenja akata pa je tako od 144 akta donesenih u travnju broj u studenome porastao na 265, a u prosincu na 458.

Fond za obnovu izvršio je 1.009 od 1.135 odluka, a postupali su i po privremenim odlukama i zaključcima. Izvršeno je 19 odluka o uklanjanju obiteljskih kuća te 229 odluka o novčanoj pomoći za privremenu zaštitu, kao i 761 rješenje o novčanoj pomoći. Za organiziranu nekonstrukcijsku obnovu koja tek slijedi u Fondu su zaprimljena 1.725 zahtjeva.

Iz Fonda za obnovu naglašavaju kako imaju popunjenih 50% radnih mjesta i da su u mogućnosti obavljati zadatke. No s obzirom na pojačanu dinamiku procesa i povećani broj odluka koje im se dostavljaju na provedbu preporučamo razmatranje pojačanja radnih kapaciteta Fonda za obnovu.

Što se tiče obnove na Banovini do 21. siječnja 2022. godine obnovljeno je 1.195 obiteljskih kuća, a u tijeku su radovi na još 1.084. U modelu samoobnove završeno je 625 kuća. Ukupno je u nekonstrukcijskoj obnovi ugovoreno još 4.200 objekata, što pored obnovljenih i onih u postupku čini 77 % tog oblika obnove kojeg provodi SDUOSZ. Planira se i potpisivanje ugovora za gradnju prvih 30 kuća, navode iz Stožera CZ, kao i da će se paralelno raspisati natječaj za dodatnih 30 kuća do kraja siječnja. Navode i da je MPUGDI na Banovini izdalo 450 Odluka o pravu na gradnju zamjenskih kuća te

da će do kraja siječnja raspisati natječaje za gradnju dodatnih 10 višestambenih zgrada i to po četiri u Petrinji i Glini i dvije u Topuskom. U ožujku 2022. će biti raspisan natječaj za još 12 višestambenih objekata. Uklonjeno je i 462 objekta.

U međuvremenu javili su se i novi izazovi oko rasta cijena građevinskog materijala i radova te nedostatka radnika.

Zbog obima štete od početka je jasno kako će obnova biti dugotrajna, skupa i složena i uz dodatne komplikacije, primjerice višemjesečno zatvaranje i preusmjeravanje javnog prometa, preseljenje institucija čije se nekretnine obnavljaju i sl. Okolnost da se obnova tijekom 2021. godine temeljila na popravcima dimnjaka i krovova, na samoobnovi ili na doniranim nekretninama, može potaknuti na iseljavanje. Ukoliko se ubrzo nešto ne promijeni, izgubit će se prigoda za revitalizaciju Banovine, a Zagreb će biti sporadično gradilište u narednim godinama.

Upravo zato smo i dali niz komentara na *prijedlog Programa društvene i gospodarske revitalizacije potpomognutih područja Sisačko-moslavačke županije pogođenih potresom*, ukazujući kako se područje SMŽ-a desetljećima suočava s mnogim gospodarskim, demografskim i drugim razvojnim problemima. Upravo je revitalizacija prilika da se napokon riješe i neki od ranijih problema.

Zagrebački potres


Posljedice zagrebačkog potresa su i dalje prisutne. Dio građana živi u kontejnerima pored svojih kuća, dio u kolektivnom smještaju u Hostelu Areni, a organizirana konstrukcijska obnova stambenih zgrada i obiteljskih kuća nije krenula niti tijekom 2021. godine. Oni koji su samostalno počeli obnavljati susreću se s brojnim nedoumicama i problemima koji se odnose na informiranje, procedure, nejasne rokove i obuhvate obnove, neriješene imovinskopravne odnose, na što su ukazivali i iz udruge SOS Zagreb. Problem pričinjavaju i odnosi između suvlasnika, među kojima mnogi ne znaju prava ni obveze iz tog odnosa. Građani ukazuju i na probleme radi dugogodišnjeg neodržavanja gradske i državne imovine, brine ih sigurnost na ulicama, ali i kapacitiranosti upravitelja, gradskih i državnih službi za procese koji slijede. Isticani su i prigovori o prevelikom broju tijela uključenih u obnovu, a nezadovoljstvu je pridonijelo i javno međusobno optuživanje različitih tijela za loše rezultate obnove. Iz pritužbi vidimo i da još uvijek postoje zastoji u priključenju pojedinačnih kontejnera na elektroenergetsku mrežu i vodne usluge.



Fotografija 5.



Fotografija 6.



Nakon lokalnih izbora jača suradnja Grada Zagreba sa središnjom državom, no s obzirom na uočene probleme u lipnju 2021. uputili smo preporuke o zbrinjavanju stradalnika u gradske/državne stanove, posebno onih u kolektivnom smještaju. Ukazali smo i na nužnost jasnijeg informiranja građana i formiranje mobilnih timova, na korištenje medija i drugih oblika izravnog komuniciranja s građanima, poput tribina i zborova, radi pojašnjavanja prava i procesa vezanih uz obnovu. Preporučili smo i angažiranje većeg broja službenika na rješavanju predmeta i ubrzanju obnove, kao i navođenje rokova izvršavanja radnji nadležnih tijela u izreke odluke. Založili smo se i za komunikaciju javnopravnih tijela s komercijalnim bankama u osiguranju povoljnih kredita za obnovu te za objedinjavanje protupotresne s energetsom obnovom. Na probleme vezane uz mentalno zdravlje nekih korisnika Hostela Arena ukazali smo HCK-u. Zbrinjavanje u stanove u vlasništvu Grada Zagreba prioritarno stanovnika u kontejnerima ili iz kolektivnog smještaja je u postupku te je izrađena konačna lista (od prijavljenih 56 građana 25 ispunjava uvjete). I neke druge preporuke, poput uvođenja mobilnih timova ili o kombiniranju energetske s protupotresnom obnovom, su s vremenom prihvaćene.

Petrinjski potres

Odmah po najjačem petrinjskom potresu 29. prosinca, ali i dan ranije, pripadnici sustava CZ-a, HCK-a i žurnih službi bili su na terenu i evakuirali i zbrinjavali stanovništvo, postavljali mobilne stambene jedinice, sanirali dimnjake i krovove, ceste i drugo, a što je zbog obima šteta i broja potrebitih te nepristupačnog terena nekad bilo izrazito zahtjevno. I brojni su građani, volonteri i udruge pomagali u raščišćavanju terena i dostavi osnovnih potrepština, pripremi toplih obroka i smještaju stradalnika. Velik doprinos dala je i međunarodna zajednica, jer je pomoć poslalo ili ponudilo 25 država. Istovremeno, različiti dionici ukazivali su kako sustav nije na vrijeme odgovarajuće reagirao, primjerice pri podjeli toplih obroka i humanitarne pomoći, kontejnera i sl.

Zbog brojnosti onih koji su ostali bez doma posebno izazovno bilo je organiziranje žurnog smještaja. Dodatno je to otežavala i okolnost da mnogi zbog domaćih životinja nisu željeli napustiti svoje domove. Kontejneri su postavljani u dvorištima uz oštećene kuće i gospodarske objekte kada je to bilo moguće, a organizirana su i kontejnerska naselja. Funkcioniranje tijela pogođenih JLS te njihovih komunalnih i vodnih društava, kao i brojnih ustanova, poput primjerice Centra za socijalnu skrb Glina ili sisačke bolnice, bilo je otežano.

Preporuka 2.

Hrvatskom crvenom križu, da uložiti dodatne napore kako bi se kontinuirano sanirali bunari na potresom pogođenom području Sisačko-moslavačke županije

Poseban problem bila je dostupnost vode. Neka naselja vodom su se snabdijevala isključivo iz bunara ili lokalnih vodovoda i prije potresa. Nakon potresa bunari su se zamutili ili presušili, pomiješale su se otpadne i podzemne vode, pa je i potražnja za zdravstveno ispravnom vodom bila velika, a situacija oko njezina osiguranja ponekad i kritična, na što su ukazivali volonteri s terena. HCK je podijelio 737.223 litara flaširane vode, a dostavljalo se (i dostavlja) i autocisternama. Izazov je bio i uskladištiti veće količine vode, jer nije bilo

dovoljno spremnika, a s vremenom je postala upitna i kvaliteta vode u njima. Problemi s vodom utjecali su i na poljoprivredu i stočarstvo, značajan izvor dohotka za ruralno stanovništvo. Posebno obučeni pripadnici HCK sanirali su 829 od 1.100 bunara koliko je zatraženo, no zbog stalnih seizmičkih

aktivnosti, opet se voda zamućuje. No usprkos tome, HCK-u preporučamo da uloži dodatne napore i nastavi s asanacijom bunara.

MINGOR navodi kako je na potresom pogođenom području Banovine 87,4% stanovnika po popisu iz 2011. godine imalo mogućnost priključenja na sustave javne vodoopskrbe, što ne znači i faktičnu priključenost. Imajući u vidu geološke promjene koje su utjecale na dostupnost vode u individualnim izvorima, ali i na klimatske promjene, izgradnja vodnih građevina dugoročno je rješenje pa su projekti s potresom pogođenih područja uvršteni na indikativnu listu projekata za financiranje putem Nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021. - 2026. godine. Ohrabruje i što se Višegodišnjim programom gradnje komunalnih vodnih građevina za razdoblje do 2030. godine rješavanje problema javne vodoopskrbe na području Banovine smatra prioritarnim. Riječ je o sedam projekata JIVU Siska, Petrinje, Gline, Hrvatske Kostajnice, Topuskog i Dvora u ukupnom iznosu od 685 milijuna kuna. Također, iz MINGOR-a tvrde da su štete na lokalnim vodovodima u međuvremenu sanirane.

I prije potresa neka sela SMŽ nisu imala dostupnu elektroenergetsku mrežu, a nakon potresa javljaju se problemi s priključenjem kontejnera na mrežu te s otežanim zagrijavanjem i zadržavanjem topline u privremenim objektima. Stanovnici, posebno u ruralnim dijelovima, grijali su se na drva, što zbog oštećenih dimnjaka sada ne mogu ili su u kontejnerima pa oklijevaju koristiti električne grijalice zbog straha od uvećanih troškova. Vlada RH je donosila odluke o otpisu potraživanja krajnjim kupcima za priključenje zamjenskih objekata na mrežu, kao i računa, no i tu su nastajali problemi jer su stanovnici dobivali račune. HEP ih je dužan izdavati, navode nam u očitovanju, a problem je nastao zbog neažurnih evidencija kupaca koji imaju pravo na otpise, što bi se trebalo riješiti nakon slanja upitnika i ažuriranja podataka.

S obzirom na rast cijena, bilo bi dobro da Vlada RH nastavi provoditi mjere vezane uz otpis potraživanja za energente na području na kojem je proglašena katastrofa, uz dodatno razmatranje mogućnosti proširenja kriterija na koje se otpis odnosi.

Aktualno je i pitanje osobne sigurnosti i sigurnosti imovine zbog ruševina, klizišta (klizišta prijete i u Zaprešiću), ali i urušnih vrtača (u Borojevićima i Mečenčanima kod Hrvatske Kostajnice).

Poseban problem je u dostupnosti pravne pomoći. U ruralnim područjima mnogi se ne koriste Internetom, a zbog starije životne dobi, neposjedovanja vozila i nepostojanja javnog prijevoza ne mogu doći do izmještenih ureda i jedini kontakt imaju s volonterima humanitarcima. Kroz anketu o položaju ranjivih skupina u SMŽ, koju smo provodili s Koordinacijom humanitarca SMŽ, čak 50% ispitanika izjavilo je kako nije imalo dostupne i pravovaljane informacije o obnovi, a 60% ispitanih da nije imalo dostupnu pravnu pomoć. Ovi podatci ukazuju na potrebu boljeg informiranja stanovništva SMŽ o svim bitnim pitanjima vezanim uz obnovu potresom pogođenoga područja. Podatak o nedostupnosti pravne pomoći pokazuje da ispitanici smatraju besplatnu pravnu

Preporuka 3.

Vladi RH, da nastavi s mjerama vezanima uz otpis potraživanja za energente na području na kojem je proglašena katastrofa, uz razmatranje proširenja kriterija

Preporuka 4.

Hrvatskom crvenom križu, da nastavi provoditi programe psihosocijalne podrške u organiziranim smještajima te, po procjeni, u domovima stradalnika

upomoć bitnom za ostvarenje svojih prava u procesu obnove, zbog čega treba biti što pristupačnija. Istovremeno, 60% ispitanih navodi kako ima psihološke teškoće nakon potresa, poput poremećaja ravnoteže, iritabilnosti, emocionalne nestabilnosti, razdražljivosti, napadaja panike s gušenjem, osjećaja gubitka kontrole i sl. Stoga je nužno osigurati pružanje psihosocijalne podrške stanovništvu na potresom pogođenom području. Zbog toga bi HCK trebao nastaviti s programima psihosocijalne podrške u organiziranim smještajima, a po procjeni i u domovima stradalnika, kako na području SMŽ, tako i Grada Zagreba. MPU treba razmotriti dodatno financiranje udruga koje se bave besplatnom pravnom pomoći na potresima pogođenim područjima, kako bi se osigurala podrška građanima u postupku obnove, a preporuku dajemo u dijelu o besplatnoj pravnoj pomoći.

Privremeno stanovanje i ranjive skupine

Vlada RH, JLS i njihova komunalna/vodna društva, HCK i brojne volonterske udruge različitim su mjerama nastojali i nastoje stanovnicima ublažiti posljedice potresa: od osiguranja smještaja, isplate novčane pomoći i darovanje građevinskog materija, oslobođenja od plaćanja računa, financiranja elaborata za obnovu, oslobođenja plaćanja komunalne naknade i usluga otpada, potpora za očuvanje radnih mjesta, subvencija kamate na kredite fizičkih osoba za obnovu, nabava hrane za domaće životinje i drugih.

Jasno je kako je jedna od najvažnijih zadaća osiguranje primjerenog smještaja do povratka u obnovljene domove, što je i dalje vrlo izazovno. Nekretnina u javnom vlasništvu za zbrinjavanje svih zainteresiranih i onih u potrebi nema dovoljno.

Fotografija 7.



Pravo na dostojno stanovanje podrazumijeva ne samo fizičku zaštitu i krov nad glavom, nego i pristup različitoj infrastrukturi i uslugama: električnoj energiji za rasvjetu, adekvatnom grijanju i hlađenju, vodoopskrbi i odvodnji. Stoga je najteže stradalnicima u kontejnerima, koji iz raznih razloga: skučenosti, nemogućnosti zagrijavanja i rashlađivanja, problema s priključenjem na vodne usluge i nepostojanja sanitarnog čvora, nisu podobni za dugotrajni boravak, pogotovo kada se radi o višečlanim obiteljima, djeci,

osobama s invaliditetom ili osobama starije životne dobi. Na području Grada Zagreba, Zagrebačke, Sisačko-moslavačke i Karlovačke županije ukupno 4.823 ljudi živi u 1.810 kontejnera koji su u dvorištima stradalnika ili u kontejnerskim naseljima. U Zagrebu ih je 85 na 67 lokacija. Na području Banovine postavljeno je 14 kontejnerskih naselja i u njima je 558 osoba u 377 mobilnih stambenih jedinica. Iz SDUOSZ navode da su prije zime svi nedostaci na kontejnerima popisani i dostavljani Udruženju obrtnika Sisak na popravak, da su uvedena dežurstva tijekom vikenda i blagdana za brzu reakciju na kvarove, te da djelatnici lokalnih stožera svakodnevno obilaze kontejnerska naselja. No

koliko god se trudili učiniti ga ugodnim, smještaj u kontejnerskim naseljima i kontejnerima nije primjereno niti dugoročno rješenje.

Koordinacija humanitaraca SMŽ u suradnji s ADROM provela je Anketu o potrebama u kontejnerskim naseljima SMŽ. Analizom su obuhvaćena sva kontejnerska naselja u SMŽ, a anketirano je 66% stanovnika naselja. Analiza pokazuje da u kontejnerskim naseljima prevladava stanovništvo starije i zrele životne dobi s niskim financijskim primanjima. Analizom zdravstvenog stanja utvrđeno je da 65% ispitanika ima kronične bolesti među kojima prevladavaju bolesti krvožilnog sustava (povišeni tlak) i dijabetes, dok su kod 25% ispitanika zabilježene teškoće vezane uz psihičko zdravlje. To uključuje i slučajeve PTSP-a još od ratnih dana, kronične bolesnike koji koriste i lijekove. Mnogi i dalje osjećaju strah i anksioznost. Kao najveća potreba identificirana je brža obnova i povratak njihovim kućama/stanovima. Zabrinjava da većina ispitanika zbog izražene sumnje u brzu obnovu razrušenih domova ne može procijeniti duljinu boravka ili predviđa duži boravak (6-10 godina) u kontejnerskim naseljima. I u kontejnerskim naseljima 65% ljudi smatra da nema dostupnost pravnoj službi ili ne zna da ona postoji, dok 63% ljudi smatra da ne postoji dovoljno pravovaljanih informacija za obnovu. U naseljima borave i školska djeca među kojima većina tvrdi da nemaju adekvatne uvjete za učenje (80% nema zaseban prostor za učenje).

Preporuka 5.

Jedinicama lokalne i područne samouprave, Središnjem državnom uredu za obnovu i stambeno zbrinjavanje i Ministarstvu prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine, da žurno zbrinu građane koji žive u kontejnerima u primjerenije objekte

Sve raspoložive useljive stambene jedinice u državnom vlasništvu na području na kojem je proglašena katastrofa su dodijeljene, a uz suglasnost se zbrinjavalo i u državne stanove i izvan područja katastrofe. SDUOSZ navodi da je riječ o 97 stanova u kojima je 269 osoba. Mjerom financiranja najamnina temeljem odluke Vlade obuhvaćeno je više od 1.300 osoba. I Zaprešić je za 58 korisnika na rok od dvije godine preuzeo obvezu plaćanja najamnine u visini od 2.000,00 kuna, a Sisak je građanima sa žutim naljepnicama sufinancirao najmninu budući da najmninu za one s crvenim naljepnicama i neupotrebljivim objektima sufinancira država.

O DOMU

Poštovani,

što je za vas „dom“? Na što vi pomislite kada kažete „dom“? „Kako je kod vas „doma“? Nema svetije od riječi „dom“ za većinu ljudi, jedna od prvih koje u životu izgovorimo, riječ je to o kojoj pišemo u školskim zadaćicama, pravo za koje nam drugi jamče da je osnovno.

Ja sam Marija iz epicentra zagrebačkog potresa. Moja je obitelj 22.3.2020. izgubila dom. Moja je obitelj svoj dom počela ponovno graditi, ali samo u svojim mislima i željama. Jer na zahtjeve o obnovi niti devet mjeseci od podnošenja odgovora nema.

Ovim vam se putem obraćam u ime drugih Marija, u ime moje obitelji, mojih susjeda, poznanika, ali i svih drugih izbjeglica koji smo u nekoliko potresnih sekundi unazad godinu i pol ostali bez doma. Ne samo kuće, već i doma.

Jer dom, što sigurno i vi znate, nisu cigle i zidovi, nisu dobro projektirani temelji, nisu kvadrati i brojevi s papira. Dom je osjećaj, dom su ljudi, obitelj, uspomene, dom je sigurnost i utočište za koje smo mi do jučer bili sigurni da nam ostaje i kad nam ništa drugo ne preostaje. Dom je mjesto kojemu se neki od nas više nemaju prilike vratiti, u kojem ne obilježavamo blagdane i proslave, pojam koji i dalje koristimo kad kažemo „idemo doma“ pa nas zaboli, stisne i podsjeti da ne znamo gdje je to. Podsjeti nas i na sve što nam „dom“ sada znači. A znači nam više nego ikad.

Iako krov nad glavom privremeno imamo, neki drugi ljudi su nam ga osigurali, naš dom ipak nisu podstanarski stanovi, kontejneri i kamp kućice, nisu sobe koje smo privremeno zauzeli u gostima, nisu niti garaže i šupe po kojima boravimo bdijući uz ruševine koje nas podsjećaju na dom. Brojni od nas u tim ruševinama i dalje žive iz razloga koje ne razumije svatko, iz razloga o kojima nitko drugi koji ima dom ne bi trebao suditi, no očekujemo da ih se bar poštuje. Neki su od nas od svoga doma odustali i potražili ga drugdje, daleko, najdalje, a vratiti ih neće niti nove kuće niti lijepe priče i pusta obećanja. Neke su obitelji razdvojene, brojni su snovi i želje prekinuti ili promijenjeni, djeca su otrgnuta od svojih prijatelja, susjeda, ulice i kvarta, a mnogi, premnogi umiru svakog dana me dočekavši niti da obnova započne, a kamoli da sve vrata svome domu.

I usprkos svemu, koliko god da se ponekad činilo teškim, koliko god nas je potres uznemirio i u kojemu smo toliko izgubili, vjerujte jedno ... on nas ipak nije uništio. Ne, učinio nas je otpornijima, jačima, složnijima, odlučnijima, iz nas je izvukao toliko dobrog, povezao nas snažno u vremenima kad je distanca bila jedina prihvatljiva. Zbog njega smo naučili pisati predstave i požurnice, zbog njega smo postali e-građani i služimo se napokon računalom u 21. stoljeću, zbog njega sad znamo imena najudaljenih zagrebačkih i banijskih naselja, zbog njega sad upoznajemo i vjerujemo novim strukama, zbog njega razumijemo svrhu nekih tijela i ustanova, zbog njega više poštujemo sile prirode, zbog njega se ponovno prisjećamo što znači dom i cijenimo tu najslađu riječ još više.

I takvi brojni, naizgled tihi i skromni, mi bez kuće koji svoje domove privremeno nosimo u sebi, poslušajte nas, mi nećemo otići na pauzu ili godišnji odmor, mi nećemo imati uredovno vrijeme, mi ćemo još dugo biti tu i od vas očekivati puno. Mi nećemo prestati kucati, pisati, zvati, govoriti i s pravom tražiti odgovore i obnovu koja se vidi i osjeća. Mi ne izbjegavamo, mi preuzimamo svoju odgovornost. Mi nismo brojke i statistika za izvješća Europi. Mi nismo neprijatelji ili neposlušni građani. Mi želimo ponovno imati svoj dom. Mi na tome radimo svake sekunde svog života. Mi ćemo jednog dana u budućnosti moći reći svojoj djeci da smo napravili sve što smo mogli da opet imamo svoj dom.

Kako bi rekao jedan dragi lik kojega svi znate, Ježurka Ježić:

„Kućico draga, slobodo moja,
uvijek ću vjeran ostati tebi,
nipošto ja te mijenjao ne bi!
U tebi živim bez brige, straha
I branit ću te do posljednjeg dana!“

Sve vas na ovome skupu pozivam da naše borbe budete svjesni, da nam pomognete, da gradnjom koja slijedi dobijemo više nego smo izgubili. Podsjećam da smo prekjučer bez doma ostali mi, jučer neki drugi u poplavama, požarima, a sutra će neki treći dijeliti našu sudbinu.

Ne dozvolimo da itko od nas ne dobije bar priliku svome domu se vratiti, ponovno ga graditi i imati.

Sve vas ljudski pozdravljam

Marija iz zagrebačkog Dankovca, 30. rujna 2021.

Za potrebe javnog događaja „Život nakon potresa – ljudi u fokusu

2.3. Pravo na dobro upravljanje

„Poštovana pravobraniteljice, predane su višestruke prijave tijekom 2018., 2019., 2020., 2021. god. građevinskoj inspekciji (prva prijava 2018. god), kao i 12 požurnica. No do dana današnjeg nitko nije izašao na teren, niti sam dobila ikakav odgovor na svoje prijave... Molim Vas da se ovaj slučaj uzme u obzir i da apelirate na instituciju da se postupa u skladu sa zakonom jer je evidentno da se radi o kršenju građevinskih propisa....nitko od dežurnih inspektora u državnom inspektoratu gdje odlazim skoro svaki utorak predati požurnicu ne zna odgovor zašto se u ovom slučaju ne postupa, ujedno se slažu da se radi o bespravnoj gradnji. Obraćam Vam se kao zabrinuta građanka, očajnički molim da se krene u postupanje“

Građani RH imaju pravo na dobro upravljanje od strane institucija, a jedna od naših uloga je zaštita ljudskih prava i sloboda i vladavine prava razmatranjem pritužbi o postojanju nezakonitosti i nepravilnosti u radu državnih tijela, tijela JLP(R)S i pravnih osoba s javnim ovlastima. Zakon o općem upravnom postupku, između ostaloga, nalaže poštivanje načela zakonitosti i razmjernosti, dužnost javnopravnih tijela da strankama omoguće što lakšu zaštitu i ostvarenja prava u postupku, upozore ih na mogućnost ostvarivanja prava i posljedica poduzetih radnji, uključujući pomoć neukim strankama, poštivanje načela učinkovitosti i ekonomičnosti, odnosno postupanje bez odgode, pristup podatcima te zaštitu podataka i pravo na pravni lijek.

Preporuka 6.

Državnoj školi za javnu upravu, da uvede osnovni i napredni modul kod radionica o primjeni ZUP-a, s obzirom na njegovu sveobuhvatnost i složenost


Preporuka 7.

Ministarstvu pravosuđa i uprave, da izradi brošuru o ZUP-u namijenjenu građanima te ju učini dostupnom u elektroničkom obliku i u tiskanom obliku u svim tijelima državne uprave i JLP(R)S

„Žalostan sam i tužan što se zaposlenici Državne institucije ... ponašaju protuzakonito, bahato, samovoljno i nemarno pa radi toga sastavljam ovaj dopis.“

Budući da je povjerenje građana u institucije RH nisko, kao i da nam vrlo širok mandat institucije kroz pritužbe građana omogućava dobar uvid u probleme s kojima se građani suočavaju, ove godine po prvi puta probleme građana u ostvarivanju prava na dobro upravljanje iznosimo kroz sustavan i sveobuhvatan pristup - u zasebnom poglavlju. Smatrajući da se povjerenje u institucije treba i može graditi, kroz povećanje pristupačnosti, transparentnosti i učinkovitosti, probleme uočene u brojnim područjima objedinjeno analiziramo te za uočene probleme nudimo rješenja u obliku provedivih preporuka, provedba kojih bi vjerujemo pomogla vraćanju i gradnji povjerenja u institucije.

Naime, javnoj upravi vjeruje samo 33% hrvatskih građana, a gledano na razini EU-a povjerenje iskazuje prosječno 52% građana. Također, pružanje javnih usluga procjenjuje lošim visokih 61% hrvatskih građana. Dodatno, u EU prosječno 59% građana ne vjeruju nacionalnoj vladi niti parlamentu, dok u RH




75% ne vjeruje parlamentu, a 77% ne vjeruje Vladi. Nacionalna istraživanja pokazuju kako se nisko povjerenje u Vladu, Sabor, pravosuđe i političke stranke od početka epidemije dodatno smanjilo. Stoga valja ukazati na brojne probleme koje građani navode, a koji uključuju nemogućnost stupanja u kontakt s tijelima, sporost u postupanju i neodgovaranje na podneske, neetično postupanje službenika i nepravilnosti u postupcima koje provode, kao i formalističan pristup. Također, pritužbe ukazuju kako građani nemaju dostatne informacije o procedurama i uslugama javnopravnih tijela niti o mogućnostima korištenja pravnih lijekova, budući da su procedure i propisi nerijetko komplicirani, a nisu dovoljno često popraćeni razumljivim uputama i prikazima postupaka i mehanizama ostvarivanja prava/usluge. Brojne izmjene propisa, rijetko dostupnih u pročišćenim verzijama, građanima stvaraju poteškoće kod pozivanja na zakonom i drugim propisima zajamčena prava.

Preporuka 8.


Svim javnopravnim tijelima, da na web stranicama i u prostorijama u kojima primaju građane jasno navedu popis usluga koje pružaju i daju kratak opis procedura, a za ključne postupke koje vode da izrade letke s detaljnim uputama o koracima, rokovima, potrebnoj dokumentaciji i načinima korištenja pravnih lijekova

Indikativno je da nam se građani obraćaju s općenitim upitima kako ostvariti neku uslugu ili pravo, kome se obratiti ili žaliti, kako bi postupak trebao izgledati i slično, što ukazuje da tijela koja pružaju javne usluge istovremeno ne pružaju dostatne informacije ili nisu respozivna, što dovodi u pitanje učinkovito ostvarenje njihove uloge kao servisa građana. Probleme u funkcioniranju javne uprave prepoznaje i Vlada RH te se u Nacionalnog plana razvoja javne uprave od 2021. do 2027. godine (NAP) navodi kako su kvaliteta i učinkovitost hrvatske javne uprave i

dalje niski u usporedbi s drugim državama EU. Kako se u NAP-u navodi, administrativno opterećenje, opetovano traženje podataka koje različita tijela javne uprave imaju u svojim evidencijama, sporost u rješavanju (upravnih) predmeta te komplicirane procedure i propisi, najčešći su izazovi s kojima se suočavaju građani i poslovni subjekti u RH. S obzirom na identificirane nedostatke, u savjetovanju smo ukazali na važnost propisivanja jednostavnih i logičnih procedura čija primjena ne dovodi do nepotrebnog opterećenja, a što je u načelu i prihvaćeno.



„Hoće li itko snositi odgovornost zbog činjenice da sam ja čekanjem šest mjeseci na rješenje od HZZ-a završila kao beskućnik, kopala po kontejnerima da bih preživjela i zatražila jednokratnu novčanu pomoć od CSZZ Novi Zagreb... Koliko ste dosad ljudi oštetili svojim nemarom i neradom poput mene... Kako ste sijali tako i požanjite a na meni ste posijali nepravdu, bol i patnju...”



Dobra javna uprava jamči građanima zaštitu njihovih ljudskih prava i temeljnih sloboda, a najčešći razlozi navedeni u pritužbama su nedostatak efikasnosti i učinkovitosti. Naime, građani se u velikom broju slučajeva pritužuju na šutnju uprave, ali i dugotrajnost postupaka kada javnopravna tijela trebaju u upravnom postupku riješiti o njihovim pravima, obvezama ili pravnim interesima. Neučinkovitost i sporost u rješavanju pojedinih predmeta može ozbiljno ugroziti prava građana pa je, primjerice, jedna pritužiteljica navela kako je završila kao beskućnica jer je HZZ-u trebalo šest mjeseci da donese rješenje o ostvarivanju prava na novčanu naknadu za vrijeme nezaposlenosti. U nekoliko slučajeva su nam se građani pritužili na javnopravna tijela koja nisu odlučila u zakonskom roku o žalbama izjavljenim na porezna rješenja. Mnogi pritužitelji i dalje ukazuju na dugotrajnost postupka ostvarivanja prava iz

mirovinskog osiguranja, a svakako je porazno što neki postupci povrata imovine traju već četvrt stoljeća. Dugotrajnosti postupaka pridonose i žalbena tijela koja znaju opetovano poništavati rješenja i vraćati ih prvostupanjskim tijelima na ponovni postupak, iako bi ih sama mogla rješavati u meritumu.

Kao primjer neprikladnosti zakonskog okvira koji usporava izvršenje pravomoćnih rješenja, navodimo slučaj u kojemu je u veljači 2018. godine rješenjem građevinske inspekcije utvrđeno da je bazna stanica postavljena bez građevinske dozvole te je naređeno njezino uklanjanje. Međutim, kako Zakon o građevinskoj inspekciji propisuje da se, prije izvršenja rješenja putem treće osobe, izvršenika prisiljava na izvršenje izricanjem šest novčanih kazni, teleoperater je kao investitor platio svih šest kazni, a bazna stanica tijekom 2021. godine nije uklonjena. Iako se sve odvijalo prema propisima, lokalno stanovništvo je nezadovoljno zbog stečenog dojma toleriranja bespravne gradnje, mogućeg narušavanja zdravlja zbog zračenja te otežane prodaje nekretnina.

Osim na dugotrajnost upravnih postupaka, građani su ukazivali na neodgovaranje javnopravnih tijela na podneske u neupravnim stvarima, naročito kada su postavljali upite koji su se odnosili na ostvarivanje njihovih prava i interesa (primjerice neodgovaranje na upite koji su se odnosili na ostvarivanje određenih prava za vrijeme pandemije) ili kada su ukazivanjem nadležnim tijelima na određene nezakonitosti nastojali inicirati upravne ili inspekcijske nadzore koji se pokreću po službenoj dužnosti (primjerice neodgovaranje inspektora da prema sadržaju zaprimljene predstavke nije ovlašten obavljati inspekcijski nadzor).

Upozoravali smo javnopravna tijela na člankom 46. Ustava RH propisanu obvezu odgovaranja na predstavke i pritužbe, razrađenu odredbama ZUP-a i ZSDU-a.

U 2021. godini su izmijenjene i dopunjene odredbe ZUP-a, a čiji je glavni cilj ubrzati i pojednostaviti upravne postupke upotrebom informacijsko-komunikacijske tehnologije, dok bi korištenje elektroničke komunikacije u svim fazama upravnog postupka trebalo smanjiti troškove stranaka i javnopravnih tijela te povećati učinkovitost u postupanju. Iako takve promjene načelno pozdravljamo, s obzirom da su stupile na snagu 1. siječnja 2022. godine njihove ćemo učinke na poboljšanje učinkovitosti javne uprave pratiti narednih godina.

Posljednjih se godina unaprjeđivanje pružanja javnih usluga odvija putem digitalizacije, što je itekako potrebno zbog pojednostavljivanja i ubrzanja pristupa javnim uslugama građanima, a po čemu smo ispod prosjeka EU-a. Broj usluga koje su građanima dostupne on-line putem sustava e-Građani stalno raste, kao i broj korisnika, a u 2021. godini je sustav i redizajniran.

Istovremeno, prema podacima Središnjeg državnog ureda za razvoj digitalnog društva, krajem 2021. godine u ovom je sustavu bilo registrirano oko milijun i pol jedinstvenih korisnika, što znači da velik dio građana i dalje usluge javne uprave koristi na „tradicionalan“ način. Stoga, nužan nastavak digitalizacije ne smije zanemariti činjenicu da neki građani nemaju računalo ili se ne znaju njime služiti te nemaju Internet. Ove okolnosti ovise o imovnom stanju i stupnju obrazovanja, što može biti povezano i s etničkom pripadnošću, te u nekim slučajevima ovise i o dobi. Na pristup digitalnim uslugama utječe mjesto stanovanja pa su tako one teže dostupne

Preporuka 9.

Ministarstvu pravosuđa i uprave, da u suradnji sa Središnjim državnim uredom za razvoj digitalnog društva, radi na unaprjeđenju pružanja usluga građanima kroz intenzivniju digitalizaciju i elektroničku komunikaciju, kao i unaprjeđenju „tradicionalnog“ pružanja usluga

osobama koje žive u izoliranim naseljima (kao što su romska) te ruralnim područjima RH, a kojima je zbog udaljenosti od administrativnih središta pristup ostvarivanju prava/usluga već ionako otežan.

Građani nam ukazuju i na korupciju te su i mediji kroz godinu iznijeli brojne korupcijske i kadrovske afere, a korupciju ističe i EK u redovnom izvješću o vladavini prava, poglavljju za RH.

Borba protiv korupcije ključna je za izgradnju moderne, efikasne i transparentne javne uprave u koju građani imaju povjerenja. Prema Indeksu percepcije korupcije za 2021. godinu, koji je objavio Transparency International, RH je i dalje percipirana kao jedna od najkorumpiranijih zemalja EU. Također, u izvješću s kraja 2021. godine u vezi provedbi preporuka za RH iz petog evaluacijskog kruga vezanog uz sprječavanje korupcije i promicanje integriteta u središnjoj izvršnoj vlasti i tijelima nadležnim za provedbu zakona, GRECO zaključuje kako RH nije na zadovoljavajući način provela niti riješila pitanja niti iz jedne od sedamnaest preporuka. U otkrivanju slučajeva korupcije i bilo kakvih drugih oblika zloupotreba javnih ovlasti, presudnu ulogu imaju prijavitelji nepravilnosti koji su i tijekom 2021. godine aktivno prijavljivali nepravilnosti koristeći razne kanale prijavljivanja, o čemu detaljno pišemo u poglavljju o zaštiti prijavitelja nepravilnosti. Od kraja 2020. godine članovi smo Savjeta za sprječavanje korupcije. U 2021. godini donesen je i novi Zakon o sprječavanju sukoba interesa.

U izgradnji otvorenog i transparentnog društva te učinkovite javne uprave koja služi kao servis građanima, tijela javne vlasti bi prilikom kreiranja javnih politika i donošenja zakona i ostalih akata trebala u što većoj mjeri prikupljati prijedloge, mišljenja, stavove i ideje zainteresirane javnosti u zakonom uređenom procesu savjetovanja. Prema preliminarnim podacima Ureda za zakonodavstvo tijekom 2021. godine, putem portala e-Savjetovanja provedeno je ukupno 823 savjetovanja u kojima je sudjelovalo ukupno 8.466 fizičkih i pravnih osoba. Od 23.476 ukupno zaprimljenih komentara, 5.076 ih je prihvaćeno ili djelomično prihvaćeno (21%) , 6.506 nije prihvaćeno (28%), a na 1.808, odnosno nešto manje od 8%, uopće nije odgovoreno. S obzirom da je 2020. godine udio neadresiranih komentara iznosio čak 35%, a godinu prije 22%, ovo predstavlja značaj napredak. Međutim, i dalje je visokih 43% adresirano s „primljeno na znanje“ iz čega predlagatelji ne mogu saznati hoće li i na koji način njihov komentar biti inkorporiran u dokument koji su komentirali. Stoga ne čudi da postoji percepcija da su javna savjetovanja samo formalnost.

ODGOVORI TIJELA NA ZAPRIMLJENE KOMENTARE PUTEM E-SAVJETOVANJA



Ured povjerenika za informiranje provodio je i u 2021. godini nadzor nad provedbom savjetovanja s javnošću te je utvrdio da postoji značajan prostor za napredak u prvoj fazi provedbe ove zakonske obveze – izradi i objavi planova savjetovanja s javnošću. Dio tijela ne ažurira svoje planove savjetovanja s javnošću pa dolazi do velikog odstupanja ako se usporedi planirano i realizirano na godišnjoj razini. Izvešća o provedenom savjetovanju s javnošću ne objavljuju se uvijek dovoljno ažurno. Kao nužno ističe se educiranje službenika JLP(R)S o pravilnoj primjeni zakonske obveze savjetovanja.

U kontekstu savjetovanja za zainteresiranom javnošću, ali i prepoznavanja važnosti ljudskih prava pri upravljanju, važno je istaknuti kako je Vlada RH u 2021. godini uputila 120 prijedloga zakona Hrvatskom saboru, od čega ih je 77,5% upućeno u redovitom postupku s dva čitanja, dok je kod 22,5% prijedloga zakona primijenjen hitni postupak, koji značajno smanjuje mogućnost sudjelovanja. Za svih 120 prijedloga zakona u prethodnom postupku procjene učinaka propisa učinjena je analiza učinaka, između ostalih, i na područje zaštite ljudskih prava.

Kao i prijašnjih godina, stručni nositelji u velikoj većini slučajeva nisu utvrdili izravne učinke na ljudska prava, pa je stoga važno u narednom periodu educirati državne službenike o ljudskim pravima kao važnom i dinamičnom području te ojačati njihove kapacitete za praćenje učinaka zakonodavnih inicijativa na ostvarivanje ljudskih prava. Tako na primjer pri izradi Iskaza o procjeni učinaka propisa na Nacrt prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o minimalnoj plaći, stručni nositelj nije utvrdio izravne učinke na područje zaštite ljudskih prava i adresate tog Nacrta prijedloga zakona, već na učinke na rad i tržište rada, iako su predložene promjene utjecale na ostvarivanje prava radnika.

Iako Etičkom povjerenstvu pristiže vrlo mali broj pritužbi na neprimjeren odnos državnih službenika prema građanima (četiri u 2020. godini), takve pritužbe građani često upućuju nama. Etički kodeks postoji za državne službenike, ali ne postoji obveza donošenja ovih akata za JLP(R)S pa stoga niti nisu u svima doneseni, kao niti za članove Vlade ni saborske zastupnike, na što su ukazali GRECO i EK. Građani su nam se obraćali povodom postupanja državnih službenika koji su im uskraćivali informacije, pogrešno ih informirali ili ih nisu na vrijeme obavijestili o bitnim informacijama za njihov status, kao i na neprofesionalno i nepristojno ophođenje prema njima kao strankama u postupcima ili korisnicima javnih usluga.

Ujedno, kako bi građani učinkovito ostvarili svoja prava i dobili tražene usluge od javnopravnih tijela, potrebno je da dostave što jasnije i potpune zahtjeve, popraćene s relevantnom dokumentacijom kojom javnopravna tijela ne raspolažu. Podnošenje nepotpunih i nejasnih pismena istovremeno na veći broj adresata, neće pridonijeti njihovom adekvatnom postupanju, a istovremeno će pojačati percepciju građana o pasivnosti adresata kojima u se obratili. Stoga je prvenstveno potrebno informirati građane o tome gdje i na koji način mogu ostvariti svoja prava i dobiti usluge javnopravnih tijela, a zatim takve informacije adekvatno primijeniti.

Preporuka 10.

Tijelima državne uprave kao nositeljima izrade zakona, da redovito ažuriraju informacije o planiranim izmjenama zakona na svojim web stranicama

Preporuka 11.

Tijelima državne uprave kao nositeljima izrade zakona, da izrađuju i objavljuju (neslužbene) pročišćene verzije zakona

Preporuka 12.

Vladi i Saboru, da sukladno preporukama GRECO-a donesu etičke kodekse

Preporuka 13.

Jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, koje nemaju etičke kodekse, da ih donesu

2.4. Pravo na zdravlje

„Za vrijeme bolesti od korona virusa, stvari su se zakomplicirale i stvarno sam morao na hitni prijem, no kako je taj dan bio kaos na hitnom prijemu i nakon čekanja od 2 sata za vrijeme čega nisam uspio niti dobiti sestru na trijaži na telefon, jer je ista zbog preopterećenja stalno bila blokirana u razgovoru, pa sam odlučio vratiti se kući. Nekoliko noći sam inhalacijama i raznim narodnim lijekovima pokušao sniziti temperaturu i održavati dišne puteve prohodnim da se ne ugušim i to sve u strahu i sa znanjem da mi nitko od hrvatskog zdravstvenog sustava kojeg plaćam, NEĆE POMOĆI. Niti moj izabrani liječnik zbog svoje nezainteresiranosti i bahatosti, a niti hitni prijem zbog preopterećenja.“

Osiguranje adekvatne zdravstvene zaštite obveza je država koja proizlazi iz članka 12. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, kojeg je ratificirala i RH. Da bi ispunila svoju obvezu, država je dužna osigurati dostupnost zdravstvenog sustava i njegovu pristupačnost te jednaku kvalitetu za sve, na temelju načela nediskriminacije. Stoga u ovom poglavlju donosimo pregled utjecaja epidemije COVID-19 na ostvarivanje prava na zdravlje, izazove u osiguravanju zdravstvene zaštite u skladu s Ustavom RH kao i probleme s kojima se građani suočavaju u ostvarivanju zdravstvenog osiguranja. Na kraju, ukazujemo na važnost mentalnog zdravlja i preventivne uloge javnog zdravstva. Nažalost, Ministarstvo zdravstva prekasno nam je dostavilo podatke koje smo zatražili za izradu ovog Izvješća pa oni nisu mogli biti uvršteni u tekst koji slijedi.

2.4.1. Epidemija i pravo na zdravlje i jednakost

Pojava epidemije bolesti COVID-19 u pogledu prava na zdravlje obilježila je i 2021. godinu. Promjene koje su se događale bile su brze i intenzivne. Godinu su obilježili novi valovi zaraze, pojave novih sojeva virusa, delta soja koji je dominantno imao teže posljedice na zaražene, i omikron soja koji je izazivao blaže simptome, ali je bio višestruko zarazniji. Učestalo su usvajane nove odluke koje su imale znatan utjecaja i na Ustavom zajamčeno pravo na zdravstvenu zaštitu. Početkom godine pojavilo se i dugo iščekivano cjepivo. Iako ga na samom početku nije bilo dovoljno za sve zainteresirane, kasnije su zbog nepovjerenja u cjepivo i straha od nuspojava mnogi građani odlučivali ne cijepiti se.

I ove su godine liječnici i medicinsko osoblje podnijeli veliki teret dodatnog opterećenja koje je donijela epidemija.

Tijekom godine zaprimali smo pritužbe građana zbog otežanog pristupa zdravstvenoj zaštiti, koje su ukazivale na dodatna ograničenja, određivana od strane zdravstvenih ustanova ili pojedinih zdravstvenih radnika s ciljem izbjegavanja osobnog kontakta s pacijentima. Primjerice, daleko prije donošenja *Odluke o uvođenju posebne sigurnosne mjere koju su zdravstvene ustanove, trgovačka društva koja obavljaju zdravstvenu djelatnost i privatni zdravstveni djelatnici obvezni provoditi prilikom prijema pacijenata od 28. rujna 2021.* u pritužbama se navodilo kako neki liječnici primaju isključivo cijepljene pacijente. Građani su nam također javljali da ih obiteljski liječnici ne žele pregledati u


ordinaciji bez negativnog PCR testa, vezano za tegobe koje nisu bile povezane s COVID-19, na što smo ukazali MZ-u. Stoga je izuzetno važno da MZ, sada i u budućnim situacijama, daje pravovremene i jasne upute posebice liječnicima primarne zdravstvene zaštite o načinu postupanja s pacijentima, posebice pri njihovu prijemu.

Fizička dostupnost obiteljskih liječnika u velikom broju slučajeva zamijenjena je telefonskom ili digitalnom komunikacijom s pacijentima i tijekom 2021. godine. Nova organizacija rada i preporuka za kontaktiranje telefonom umjesto dolaska otežala je pristup svima koji ne posjeduju (mobilni) telefon ili se s njime ne mogu ili ne znaju služiti, što može uključivati starije, osobe s invaliditetom, one lošeg imovnog stanja i druge. I bolnički je sustav bio zahvaćen posljedicama epidemije pa su, prema podacima Hrvatske liječničke komore (HLK), mnogi pregledi i operativni zahvati odgođeni, drugi su se duže vremena čekali, a članovi obitelji pacijenata nisu ih smjeli posjećivati za vrijeme njihova boravka u bolnici.

Godinu je obilježila i pojava prvih doza cjepiva, tada pozdravljenih kao rješenja za brzi kraj epidemije. Zbog straha od nepoznate bolesti s mogućim kobnim ishodom, na samom početku interes građana za cijepljenje uvelike je premašivao količinu raspoloživog cjepiva. Stoga smo, kao središnje tijelo nadležno za suzbijanje diskriminacije, zaprimali veliki broj pritužbi u kojima su se propitivali kriteriji za dodjelu cjepiva, ukazivalo na propuste u organizaciji cijepljenja i nemogućnost naručivanja na cijepljenje, na cijepljenje izvan prioriternih skupina „dnevnim viškovima“ te nedostupnost cijepljenja za stare i nepokretne koji nisu osobno mogli doći na za to određene punktove. Građanima je posebno problematično bilo cijepljenje preko reda u kontekstu „dnevnih viškova“ pa su nam u pritužbama ukazivali na zlorabu povlaštenog položaja i korištenje društvenog utjecaja pojedinaca.


S vremenom su se okolnosti promijenile tako da se, nakon što su osigurane dostatne količine cjepiva te je ono postalo široko dostupno, veliki broj građana iz različitih razloga nije želio cijepiti. Do kraja 2021. najmanje jednu dozu primilo je 55,48% ukupnog stanovništva, iako je Plan ciljao na 70% cijepljenih građana. U zemljama EU u tom je trenutku prosječno bilo cijepljeno 72,2% stanovnika. Uvođenje COVID potvrda i širenje njihove upotrebe za pristup brojnim uslugama i javnim servisima, uključujući i one u sustavu zdravstvene zaštite, rezultiralo je dodatnim povećanjem broja pritužbi. Cijepljenje nije propisano kao obavezno te je uz cijepljenje i preboljenje osnova za dobivanje COVID potvrde bilo i testiranje. Kako osobe koje ne ispunjavaju uvjete za izdavanje COVID potvrde nisu homogena skupina, nije moguće generalizirati prilikom utvrđivanja jesu li bile diskriminirane. Međutim, pri donošenju Odluka Stožera CZ i izmjena ZZPZB-a upozorili smo kako je zbog mogućih diskriminatornih učinaka u određenim situacijama potrebno osigurati fizički i financijski dostupno testiranje osobama koje iz zdravstvenih razloga ne mogu primiti cjepivo i onima lošijeg imovnog stanja.

Uvođenje COVID potvrda je, zbog nedostatnih kapaciteta za PCR testiranje, brojne građane koji su u periodima znatnog povećanja broja zaraženih upućivani na BAT-ove, čiji se pozitivan rezultat nije smatrao adekvatnim utvrđenjem preboljenja za izdavanje COVID potvrde, dovelo u nepovoljniju situaciju. Tako smo zaprimili veliki broj pritužbi građana koji su u sustavu evidentirani da su preboljeli COVID-19, ali kako im je bolest utvrđena BAT-om ili čak bez testiranja – simptomatski, ili su evidentirani kao vjerojatni simptomatski slučajevi zbog izravnog kontakta s oboljelima, nisu mogli ostvariti pravo na COVID potvrdu. Obzirom da se navedeni problem nije pojavio samo u RH, priznavanjem preboljenja utvrđenog BAT-om bavila se i institucija EU Ombudsmana. U konačnici, temeljem Delegirane uredbe




EK 2022/256 od 22. veljače 2022. godine ipak je omogućeno izdavanje EU digitalnih COVID potvrda o preboljenju i temeljem brzog antigenskog testa.

Zbog nedostatnih kapaciteta za PCR testiranje u jesen/zimu 2021. godine testna su mjesta proširena na laboratorije i zdravstvene ustanove te je donesen *Popis laboratorija koja provode testiranja na COVID-19* i *Popis ustanova primarne zdravstvene zaštite koje provode testiranje na COVID-19*. Uvođenje testiranja u ustanove primarne zdravstvene zaštite dovelo je i do situacija u kojima ponekad nije bilo moguće provoditi epidemiološke zaštitne mjere. U javnosti se propitkivalo na koji način će liječnici primarne zdravstvene zaštite, koji primaju i redovne pacijente, osigurati siguran prostor za testiranje i provedbu epidemioloških mjera. Istovremeno, građani su u pritužbama propitkiivali opravdanost pokrivanja troškova cijepljenja iz sredstava HZZO-A za strane državljane koji dolaze u RH isključivo radi cijepljenja cjepivima koja se priznaju za izdavanje COVID potvrde. Propitivalo se i besplatno ili znatno povoljnije testiranje BAT-om turista tijekom sezone, dok se ista usluga našim građanima, osim u medicinski indiciranim situacijama ili za zaposlenike u javnopravnim tijelima, naplaćivala u punom iznosu.



„Dostavljam prepiske Vama ,da vidite kako zdravstveni sustav funkcionira. Siguran sam i čisto sumnjam da ću i ovdje dobiti odgovor na svoje pitanje jer je očito Republika Hrvatska i sve njezine institucije na godišnjem odmoru. Da mi je netko do sada konkretno odgovorio na moje pozive i pitanje nebi pisao ove glupe dopise jer uistinu nemam vremena .Radim u privatnom poduzeću i koristim svoje vrijeme za pauzu za pisanje ovih mailova i biram brojeve svih mogućih institucija na čije telefone se nitko ne javlja. Dakle, ono što trebam je „EU digitalna Covid putovnica“ koja mi pripada kao osobi koja je obavila cijepljenje ,sljedi upute stožera i poštiva zakone u RH. Preko mjesec i pol dana traje ova agonija.“



Osim navedenog, pritužbe koje smo zaprimali pokazuju da dio građana nije mogao dobiti COVID potvrdu premda su uredno cijepljeni ili preboljeli COVID-19. Naime, bilo je situacija da laboratoriji nisu uveli podatke o testiranoj zaraženoj osobi u sustav, da su obiteljski liječnici katkad propustili to učiniti, dolazilo je do tehničkih poteškoća unutar sustava, a odgovori nadležnih tijela na upite građana o ovim problemima nisu bili ažurni.

2.4.2. Zdravstvena zaštita

Epidemija je dovela i do brojnih drugih teškoća vezano uz ostvarivanje prava na zdravstvenu zaštitu te dodatno produbili postojeće probleme. Pritužbe koje smo zaprimili pokazuju da sustav nije bio dovoljno pripremljen za funkcioniranje u izvanrednim okolnostima zbog čega nije mogao udovoljiti potrebama pacijenata čiji zdravstveni problemi nisu bili povezani s epidemijom COVID-19.

Da bi bilo moguće upravljati sustavom zdravstva u izvanrednim okolnostima, potrebno je razmišljati o kadrovskom osnaživanju sustava koji će, uz epidemiologe nužne za protuepidemijske djelatnosti, poticajnim uvjetima rada i njegovim adekvatnim vrednovanjem, javnozdravstvenom sustavu jamčiti održivost i u krizama poput epidemija, što smo i preporučili u mišljenju na Nacionalni plan razvoja

zdravstva za razdoblje 2021. do 2027. Dodatno, i FRA u svom Izvješću o temeljnim pravima za 2021. godinu naglašava potrebu osnaživanja zdravstvenih sustava u državama članicama EU koji bi i u krizi morali svim osobama osigurati pravedan pristup zdravstvenoj zaštiti.

Prisutan je manjak liječnika i medicinskih sestara u bolničkom sustavu i nepopunjenih ambulanti na primarnoj razini zdravstvene zaštite, posebice u četiri osnovne djelatnosti: obiteljskoj medicini, zdravstvenoj zaštiti žena, zdravstvenoj zaštiti predškolske djece i dentalnoj zdravstvenoj zaštiti. Ovo je posebno izraženo u ruralnim područjima i na otocima. Dostupnost zdravstvene skrbi dodatno otežava visok prosječan broj osiguranika u skrbi (oko 1.700).

Tako primjerice, prema podacima HZZO-a, i dalje nedostaje 116 timova obiteljske medicine, najviše u Brodsko-posavskoj županiji; 51 tim zdravstvene zaštite predškolske djece, najviše u Gradu Zagrebu; 60 timova zdravstvene zaštite žena, najviše u Gradu Zagrebu; te 200 timova dentalne zdravstvene zaštite, najviše u Osječko-baranjskoj županiji. Kako bi se manjak premostio, županijska povjerenstva za zaštitu prava pacijenata navode kako jedan liječnik istovremeno radi u dva tima, na pola radnog vremena u svakom, što svakako utječe na dostupnost i kvalitetu zdravstvene zaštite. I podaci domova zdravlja dodatno ukazuju na širinu ovog problema, jer prazna mjesta obiteljskih liječnika popunjavaju zapošljavanjem umirovljenih liječnika, preraspodjelom radnog vremena i preraspodjelom zaposlenika, prekovremenim radom, poslovnom suradnjom s drugim zdravstvenim ustanovama i na druge načine drugo. Također naglašavaju da je prisutan i sve veći manjak medicinskih sestara/tehničara.

Poseban problem imaju pacijenti čiji su obiteljski liječnici umirovljeni, no nije zaposlen drugi liječnik koji bi ih preuzeo. Tako su primjerice u Bjelovarsko-bilogorskoj županiji pacijenti umirovljenog liječnika bili upućeni prijaviti se kod drugih obiteljskih liječnika, no većina ih je bila popunjena te nisu mogli primiti nove pacijente. Krajnje je zabrinjavajuće predviđanje KoHOM-a da se, s obzirom na prosječnu životnu dob obiteljskih liječnika, očekuje odlazak u mirovinu 200 liječnika obiteljske medicine godišnje.

Takav razvoj situacije dodatno će ugroziti dostupnost zdravstvene zaštite, posebice građanima slabijeg imovnog stanja među kojima su umirovljenici, teško bolesni i oni izvan većih gradskih središta, kojima će liječničke usluge postati nedostupne. Prema navodima povjerenstava za zaštitu prava pacijenata, u nekim se zdravstvenim ustanovama zbog manjka stručnog kadra nalazi nakon obavljenog pregleda čekaju i preko dva mjeseca, što svakako utječe na uspješnost liječenja.

Udio samoprijavljenih nezadovoljenih potreba za zdravstvenom skrbi u RH je manji od prosjeka EU-a. Ipak, samoprijavljene nezadovoljene potrebe koje su posljedica zemljopisne udaljenosti u RH veće su nego u bilo kojoj drugoj državi članici. Ovaj podatak treba promatrati u kontekstu nedostupnog javnog prijevoza, posebice u ruralnim područjima. Istovremeno, samoprijavljene nezadovoljene potrebe među starijim osobama u RH su među najvišima u EU-u. Dodatno, i Nacionalni plan razvoja zdravstva prepoznaje da su samoprijavljene nezadovoljene potrebe za zdravstvenom skrbi značajno više u osoba nižeg ekonomskog statusa, što ukazuje na nejednakost u dostupnosti prava na zdravlje. Sve to pokazuje da je dostupnost zdravstvene zaštite u RH uvjetovana imovnim stanjem i mjestom stanovanja, što posebno snažno utječe na starije građane s manjim prihodima.

Kako su pacijenti zbog epidemije COVID-19 odgađali redovito liječenje ili im ga sustav nije mogao osigurati zbog preopterećenosti zbrinjavanjem pacijenata oboljelih od COVID-a, to će se bez sumnje odraziti na njihovo zdravstveno stanje i potrebe, jer duljina čekanja na liječenje negativno djeluje na

uspjeh liječenja. To posebno otegotno utječe na teško oboljele od onkoloških, kardiovaskularnih i drugih teških, kroničnih bolesti. EU plan za borbu protiv raka obvezuje da svatko mora imati jednako pravo na visokokvalitetnu skrb, dijagnosticiranje i liječenje, jednak pristup lijekovima i jednake izgleda za izlječenje bez obzira na to gdje živi. Međutim, provedba nacionalnog strateškog okvira protiv raka usvojenog prije godinu dana u Hrvatskom saboru još nije započela, iako je rak vodeći javnozdravstveni problem u RH, odgovoran za 27% smrti, a vodeći je uzrok smrtnosti osoba mlađih od 65 godina.

Preporuka 14.

Ministarstvu zdravstva, da uspostavi neovisni Centar za istraživanje ishoda u zdravstvu

RH je zemlja srednje incidencije pojave zloćudnih bolesti, no istovremeno visokog mortaliteta. Po smrtnosti od raka, u usporedbi s drugim zemljama EU, smo na 5. mjestu ukupno, odnosno na 2. mjestu kada je riječ o smrtnosti muškaraca od malignih bolesti te na 7. mjestu kada je riječ o ženama. Kao moguće uzroke Nacionalni plan razvoja zdravstva prepoznaje

nedostatak ili zastarjelost kliničkih smjernica i fragmentiranost skrbi koji ne dopuštaju razvoj adekvatnog modela liječenja. Tome svakako treba pridodati i kasno otkrivanje raka, odnosno nedostatan rad na prevenciji. Stoga je važno osigurati neovisno praćenje i mjerenje ishoda liječenja. Kako bi odgovorili na sve razloge koji dovode do ovakvih loših rezultata, potrebno je bolje identificirati izazove i probleme u sustavu, ali i osigurati neovisno praćenje i mjerenje ishoda liječenja pacijenata.

„molim pomoć zbog traženja termina pregleda za operativni zahvat onkološkog bolesnika sa zloćudnim tumorom od skoro 10 cm, kojem je operacija dva puta odgođena“

„Vidite odgovor koji sam primila za naručeni pregled?!? Do 2023g.-ko živ ko mrtav-po ovome ovo drugo je izglednije. Živjelo HR zdravstvo-(glavno do smo ga obvezni plaćati-a ja ukoliko želim živjeti-neka se snađem).!!! FUUUJJJ!!!“

Gomilanje problema povezanih s upravljanjem u sustavu zdravstva dovelo je do dodatnih kriza, na što ukazuje primjer Kliničkog bolničkog centra „Sestre milosrdnice“ u Zagrebu, u kojem su u jednom trenutku svi radiolozi Klinike za tumore, koji skrbe o najtežim pacijentima, bili na bolovanju, zbog čega su odgađane radiološke terapije. Kako je navedeno i u otvorenom pismu onkoloških udruga „takva situacija nije nastala odjednom nego je posljedica, dugogodišnje nebrige cijelog društva, okretanja glave i šutnje svih aktera: zaposlenih, odgovornih, donositelja odluka i samih pacijenata“. Nadalje, prema očitovanjima županijskih povjerenstava za zaštitu prava pacijenata, na dostupnost zdravstvene zaštite, ali i uspješnost samog liječenja, izravno utječu i česti kvarovi medicinske opreme poput aparata za zračenje onkoloških pacijenata zbog čega se odgađaju terapije. Stoga bi svi dionici u sustavu, u skladu sa svojim ovlastima i odgovornostima, trebali voditi računa o redovitom održavanju i

obnavljanju medicinske opreme čija dostupnost i funkcionalnost izravno utječe na uspješnost samog liječenja.

Učinkovito upravljanje podrazumijeva i osiguravanje potrebnih kapaciteta u zdravstvenom sustavu kroz obrazovanje i profesionalizaciju administracije u zdravstvu, što prepoznaje i Nacionalni plan razvoj zdravstva. O nedostacima u upravljanju zdravstvenim sustavom govore i pritužbe koje zaprimamo iz bolnica diljem RH, u kojima zaposlenici ukazuju na brojne teškoće u organizaciji svakodnevnog rada koje uključuju nedovoljno kadra, financijske restrikcije, nedostatak opreme i njenu neispravnost, nedovoljne količine lijekova i drugo.

I dalje zabrinjavaju podatci prema kojima očekivano trajanje života u Hrvatskoj znatno zaostaje za mnogim EU zemljama. Prema podacima Eurostata, očekivani životni vijek pri rođenju u Hrvatskoj smanjio se tijekom 2020. i sada iznosi 77,8 godina, što je ispod prosjeka EU. Kako se više od polovice svih smrtnih slučajeva može pripisati čimbenicima rizika povezanim s ponašanjem, važno je podcrtati važnost jačanja kapaciteta javnog zdravstva za kontinuirani rad na prevenciji od razvijanja kroničnih i/ili smrtnih bolesti.

U Izvešću za 2020. godinu pisali smo o postupanju temeljem pritužbe o uskrati informacija o zdravstvenom stanju i smrti člana obitelji pacijentice koja je u bolnici, pred kraj svog oporavka, zaražena s COVID 19 te potom umrla, a članovi obitelji su za njenu smrt saznali iz medija, tek dva dana kasnije. Obzirom da ZZZ ne predviđa obvezu zdravstvene ustanove da o smrti u određenom roku obavijesti članove obitelji umrloga, dali smo preporuku MZ-u da izradi prijedlog izmjena i dopuna ZZZ-a kojim bi se definirala obveza zdravstvenih ustanova da o smrti u određenom roku obavijeste članove obitelji umrloga. Povjerenstvo za medicinsku etiku i deontologiju HLK donijelo je stručno mišljenje prema kojemu su liječnici zdravstvene ustanove povrijedili Kodeks medicinske etike i deontologije pa se protiv njih može pokrenuti disciplinski postupak pred Časnim sudom HLK.

Preporuka 15.
Ministarstvu zdravstva, da prijedlogom izmjena i dopuna Zakona o zdravstvenoj zaštiti propiše obvezu zdravstvenih ustanova da o smrti u određenom roku obavijeste članove obitelji umrloga

2.4.3. Zdravstveno osiguranje

Nastavili smo zaprimati brojne pritužbe nezadovoljnih građana o otežanom ostvarivanju prava iz zdravstvenog osiguranja, o pristupu pregledima i lijekovima, o (ne)informiranju o pravima iz zdravstvenog osiguranja od strane službenika HZZO-a, kao i na njihovo neprofesionalno ponašanje. Često smo zaprimali i različite upite građana o načinima i postupku ostvarivanja prava iz zdravstvenog osiguranja poput postupka promjene izabranog obiteljskog liječnika, načinu obračuna naknade za bolovanje, dugovanju po polici dopunskog zdravstvenog osiguranja, načinu obračuna troškova prijevoza i sl., što sve pokazuje kako građani ne znaju kako ostvariti svoja prava iz zdravstvenog osiguranja, a kako ih HZZO u nedovoljnoj mjeri informira o načinima i postupcima ostvarivanja prava, o čemu više pišemo u poglavlju Dobro upravljanje.

Preporuka 16.

Ministarstvu zdravstva, da smanji liste čekanja

Preporuka 17.

Ministarstvu zdravstva, da prijedlogom izmjena i dopuna propisa o obveznom zdravstvenom osiguranju i zdravstvenoj zaštiti propiše pravo beskućnika na besplatnu zdravstvenu zaštitu, neovisno o reguliranom prebivalištu

Epidemija je ukazala na brojne slabosti zdravstvenog sustava – od nedovoljnog smještajnog kapaciteta u bolnicama, nedostataka opreme, do nedostatka zdravstvenog kadra, a jedan od dugogodišnjih problema su i liste čekanja. Tako je tijekom 2021. jedna od najdužih bila lista za UZV dojke, iako je to jedan od najrasprostranjenijih karcinoma među ženama.

Najnoviji podatci HZZO-a pokazuju da je u 2021. godini skraćen prosjek dana čekanja na prve preglede, dijagnostičke i terapijske postupke. Tako se za prvi specijalistički pregled prosječno čekalo 188,8 dana u predpandemijskoj 2019. godini, u 2020. godini 193,6 dana, a u 2021. godini 140,1 dana, što pokazuje

da se lista čekanja smanjila u odnosu na predpandemijsku godinu. Ipak, treba imati na umu da su i sami pacijenti zbog epidemije odgađali redovito liječenje, tako da tek treba vidjeti da li je smanjenje lista čekanja posljedica boljeg rada sustava.

Također, iako HZZO u svojem očitovanju ukazuje na skraćivanje lista čekanja kroz ugovaranje dodatnih dijagnostičko-terapijskih postupaka s privatnim poliklinikama, kako ih se većina nalazi u većim gradskim središtima ponekad su nedostupni starijoj, teško pokretnoj populaciji iz prometno nepovezanih krajeva. Pri analizi stanja na listama čekanja treba uzeti u obzir i podatke o broju pregleda obavljenih kod privatnika na trošak pacijenta, kao i podatke o smanjenju broja ukupnog stanovništva u RH.

„... i rekli da nemam nikakva ja prava i da sto god da se dogodi da ja se odmah vama tuzim ja sam na ulici bez zdravstvenog osiguranja bez iceda ja neznam sto cu molim vas za pomoc...“

U kontekstu ostvarivanja prava na zdravstvenu zaštitu posebno su pogođeni beskućnici jer ih veliki broj nema osnovno zdravstveno osiguranje zbog nereguliranog prebivališta, o čemu smo pisali i u ranijim izvješćima. Zbog toga što nemaju status osiguranika zanemaruju zdravstvene tegobe. Stoga je najčešća situacija da se zdravstveni problemi ne rješavaju, a bolesti ne liječe do nekog hitnog stanja, kad i neovisno što nemaju zdravstveno osiguranje, moraju biti adekvatno zbrinuti i liječeni. S obzirom da su beskućnici uglavnom hrvatski državljani najranjivijeg statusa, trebalo bi propisati da im se jamči besplatna zdravstvena zaštita neovisno o reguliranom prebivalištu. Novi Nacionalni plan razvoja zdravstva 2021.-2027. među prioritete stavlja i unaprjeđenje zdravstvene zaštite ranjivih skupina, što beskućnici svakako jesu.

U prvoj polovici 2021. godine mnogi teško oboljeli pacijenti pitali su (se) hoće li dobiti svoj nužno potrebni lijek, nakon problema s isporukom lijekova bolnicama. Razlog je bila neisplata dugova vedrogerijama, što je dio šireg i dugogodišnjeg problema načina vođenja javnih politika koje ne

osiguravaju odgovarajuću opskrbu lijekovima. Otežana opskrba lijekovima može se posebno negativno odraziti na kronične i onkološke bolesnike, kojima bi prekid terapije mogao ugroziti život.

Pri tome je važno imati na umu da su rashodi za zdravstvo u RH iznosili 6,88% BDP, što je ispod prosjeka EU, koji iznosi 8,25% BDP-a. Kada govorimo o rashodu po stanovniku, RH je s 1.361 eura po stanovniku također ispod EU prosjeka, koji iznosi 2.572 eura. Ipak, ove podatke treba uzeti s rezervom, budući da službena statistika ne uključuje troškove pokrivanja zdravstvenih dugova.

2.4.4. Mentalno zdravlje

Okolnosti življenja u epidemiji ostavljaju trag i na mentalnom zdravlju građana. Podatci Europske zaklade za poboljšanje životnih i radnih uvjeta pokazuju kako je mentalno zdravlje bitno narušeno kod svih dobnih skupina, a naročito mladih i onih koji su ostali bez posla. Ograničenja kretanja i mjere socijalne distance utjecale su na mentalno i fizičko zdravlje svih. Ipak, psihološke posljedice pandemije mogu biti posebno ozbiljne za: (1) ljude koji su bili izravno ili neizravno u kontaktu s virusom; (2) ljude koji su biološki osjetljiviji na stresore, uključujući ljude sa psihičkim problemima; (3) zdravstvene djelatnike (zbog veće razine izloženosti zarazi) i (4) ljude koji neprekidno slijede vijesti o pandemiji na raznim medijskim kanalima.

Mentalno zdravlje u zajednici važno je uvrstiti u prioritete javnih politika zdravstvenog sustava. RH nema Nacionalnu strategiju razvoja mentalnog zdravlja još od 2016. godine pa ohrabruje da je MZ u trenutku pisanja ovog Izješća istu uputilo u javno savjetovanje.

Ogroman teret epidemije podnijeli su i zdravstveni radnici koji rade pod povećanim fizičkim i psihičkim naporima, što je neizbježno dovelo do povećane potrebe za psihološkom pomoći. Istraživanje provedeno među zdravstvenim radnicima u respiracijskim centrima u Zagrebu i Splitu pokazalo je da su oni u najvećem riziku od porasta stresa što se očituje u većim razinama anksioznosti i depresije, pa i psihičkim poremećajima. U prvoj fazi istraživanja krajem veljače 2021. godine, na psihijatrijski pregled zbog psihičkih poteškoća javilo se samo 0,6% ispitanika, dok ih je sada, u trećoj fazi, 11,3%. Porastao je i broj zdravstvenih djelatnika koji uzimaju lijekove za smirenje, s 4,5% u prvoj fazi istraživanja na 22,4% u završnoj fazi. Navodi se da „burnout“ ili sindrom sagorijevanja kod zdravstvenih radnika utječe na osobne osjećaje i odnose, kao i brigu za pacijente.

Stoga je važno pravovremeno razviti strategije prevencije, liječenja i rehabilitacije osoba sa sindromom sagorijevanja, čime bi se održalo mentalno zdravlje medicinskog osoblja, ali i kvaliteta skrbi koja se pruža pacijentima unutar zdravstvenog sustava.

Preporuka 18.

Ministarstvu zdravstva, da prijedlogom izmjena i dopuna propisa o zdravstvenoj zaštiti i obveznom zdravstvenom osiguranju unaprijedi funkcioniranje sustava na svim razinama zdravstvene skrbi, od prevencije, primarne, sekundarne do tercijarne razine

Preporuka 19.

Ministarstvu zdravstva, da stručnu psihološku pomoć učini dostupnom u svim oblicima, a ne samo putem interneta, kao i da osigura široku dostupnost informacija o njoj

2.5. Pravo na rad

I u 2021. godini su se radnici, ali i poslodavci, svakodnevno prilagođavali brojnim izazovima zbog epidemije bolesti COVID-19. Postojeća zakonska regulativa u području radnih odnosa, ponajprije Zakona o radu (ZOR), osobito u svezi rada na daljinu, tj. rada od kuće, nije u dovoljnoj mjeri jamčila zaštitu prava radnika koji su radili bez novih ili izmijenjenih ugovora, odgovarajućih uvjeta rada, često prekovremeno i bez evidentiranja i plaćanja takvog rada, kao i s njim u vezi nastalih troškova.

„Neisplaćene plaće i doprinosi, dajem izvanredni otkaz u kolovozu prošle godine. Poslodavac me ne odjavljuje, ne zaprima otkaz... odlazim na HZMO, sama se odjaviti ne mogu, pa dižem postupak o utvrđivanju prestanka osiguranja. I to traje. Ugostitelj sam, potporu ne mogu dobiti, jer kod njega ni plaće nisam dobivala, na zavod ne mogu jer sam službeno zaposlena, zaposliti se ne mogu, jer nitko nije lud s ovim inspekcijama riskirati s neprijavljenim radnikom. Dakle bez ikakvih sam primanja ili čak opcija za primanja i sredstava za život. Prijavljen poslodavac državnom inspektoratu, oni ne mogu puno jer nemaju gdje izaći na teren, s obzirom da objekt više ne radi, a na adresi tvrtke nema ničega. Kome se još obratiti, koga tužiti, gdje prijaviti?“

Izazov za zaposlene u državnoj i javnim službama, osobito zdravstvu i socijalnoj skrbi, bila je primjena odluka Stožera CZRH kojima su za zaposlene uvedene obveze testiranja ili posjedovanja EU digitalne COVID potvrde temeljem preboljenja ili cijepljenja, kao uvjet za pristup radnom mjestu. Nezadovoljstvo zaposlenih, uz potporu nekih sindikata, rezultiralo je obraćanjem Ustavnom sudu RH radi ocjene ustavnosti i zakonitosti odluka Stožera CZRH.

Zbog nedostatka domaće radne snage, poslodavci su na određenim poslovima sve češće zapošljavali državljane trećih zemalja, bilo državljane zemalja u susjedstvu ili dalekih zemalja, poput Pakistana, Vijetnama ili Sirije, koji zbog nepoznavanja hrvatskog jezika nisu bili upoznati s pravima iz radnog odnosa, a većina nije znala niti komu se obratiti za pravnu pomoć i zaštitu prava.

Značajan broj radnika zapošljavali su poslodavci koji obavljaju poslove uz korištenje digitalnih platformi/aplikacija Uber, Glovo, Wolt, Bolt Food i sličnih. Problematika tzv. platformskog rada već je prepoznata na razini EU, zbog čega je u izradi Direktiva o poboljšanju radnih uvjeta radnika putem platformi. Očekujemo da će se najavljenim izmjenama ZOR-a regulirati i takav rad.

Pritužbe zaposlenih u privatnom i javnom sektoru su najčešće ukazivale na kršenja pojedinačnih prava iz radnog odnosa. Zaposleni u javnim službama su nešto češće ukazivali na moguće nepravilnosti vezane uz učestalo sklapanje ugovora o radu na određeno vrijeme te uznemiravanje na radnom mjestu povezano s narušenim međuljudskim odnosima. Zaposleni u privatnom sektoru češće su ukazivali na rad „na crno“, isplatu dijela ili cijele plaće „na ruke“, neisplatu plaća te neuručenje obračunskih lista. I jedni i drugi su u gotovo istoj mjeri ukazivali na nezakonit i neplaćen prekovremeni rad te kršenje prava na dnevni i tjedni odmor. Zaprimali smo i brojne upite, najčešće zaposlenih u gospodarstvu i obrtu, među njima i državljana trećih zemalja, kako zaštititi povrijeđena prava iz radnog odnosa i kojim tijelima se obratiti.

Osim radnika, s negativnim utjecajem epidemije nosili su se i poslodavci te su nam se tijekom 2021. godine obraćali ukazujući da su onemogućeni u daljnjem obavljanju djelatnosti, neki i trajno, s ozbiljnim posljedicama na životnu egzistenciju.

2.5.1. Prava za vrijeme nezaposlenosti


Prema podacima HZZ-a krajem prosinca 2021. godine bilo je registrirano 125.715 nezaposlenih osoba, što je čak 21,35% manje nego u prosincu prethodne godine. Pritom se 120.021 osoba u evidenciju prijavila izravno iz radnog odnosa, od čega čak 45,5% po isteku ugovora o radu na određeno vrijeme, što ukazuje da je među zaposlenima i dalje visok udio onih u nesigurnim oblicima rada.

„Moj kraj života kakav poznajem počinje 2020. U 3. mjesecu 2020. su mi dobreni poticaji za zapošljavanje. U tom trenutku počinje pandemija Covida... Hrvatski zavod za zapošljavanje stopira isplatu sredstava ... Naravno da nisam mogao raditi zbog zabrane Stožera... U međuvremenu moja borba za egzistenciju tek počinje. Rasprodao sam svu imovinu kako bi bankama mogao vraćati kredite a živim kod prijateljice koja mi je ponudila dom, jer bi ostao na cesti... Država nikada nije donijela neki presedan ili prijedlog kako bi se nama koji smo se našli u toj situaciji produžile ugovorne obveze vezane za poticaje i kako bi nam se dopustilo da se zaposlimo negdje drugdje, kako bi mogli zaraditi za život u nekim drugim granama djelatnosti, onima koje nisu imale zabranu rada... “

Zaprimljene pritužbe pretežno su se odnosile na nemogućnost ostvarivanja novčane naknade tijekom nezaposlenosti, no iz njih je uglavnom proizlazilo da pritužitelji nisu ispunjavali uvjete za ostvarivanje ovog prava, s obzirom da su bili dugotrajno nezaposleni ili su u posljednja 24 mjeseca radili manje od devet mjeseci. Prema podacima HZZ-a, od podnesenih 70.506 zahtjeva za ostvarivanje prava na novčanu naknadu odbijeno ih je svega 4,36%.

Građani su se prituživali i na dugotrajnost postupanja HZZ-a u prvostupanjskim i u drugostupanjskim postupcima (prosječno trajanje drugostupanjskih postupaka je 47 dana) radi ostvarivanja prava na novčanu naknadu, no razlog njihovog dužeg trajanja često su bile poteškoće u pribavljanju dokumentacije, primjerice dokaza o prestanku radnog odnosa ili dokaza o isplaćenim plaćama, kao i dokaza o radnom stažu i plaćama ostvarenim kod poslodavaca u inozemstvu.

U programe aktivne politike zapošljavanja tijekom 2021. godine novouključena je 31.401 osoba, što je 35% više nego prethodne godine, a najviše ih je koristilo mjeru Samozapošljavanja (20,2%). Imajući u vidu situaciju u gospodarstvu uzrokovanu epidemijom, tijekom 2021. godine HZZ je nastavio provoditi i mjere potpore za očuvanje radnih mjesta (Potpora za očuvanje radnih mjesta u djelatnostima pogođenim koronavirusom za razdoblje siječanj - lipanj 2021. godine, Program zadržavanja radnih mjesta za razdoblje srpanj - prosinac 2021. godine i Potpora za očuvanje radnih mjesta - Skraćivanje radnog vremena/čekanje na posao za razdoblje siječanj - prosinac 2021.). S obzirom na i dalje otežan ulazak mladih u svijet rada, na koji godinama ukazujemo, važno je što je Potporama za pripravnštvo novouključeno 3.636 osoba. Za pretpostaviti je da su mjere doprinijele smanjenju broja nezaposlenih,




odnosno spriječile nezaposlenost radnika zaposlenih kod poslodavaca koji su koristili potpore za očuvanje radnih mjesta.

Iz evidencije nezaposlenih tijekom 2021. godine objavljene su 199.134 osobe, od kojih čak 76% zbog zapošljavanja. Pritom, unatoč percepciji u javnosti kako značajan broj nezaposlenih napušta zemlju u potrazi za poslom i boljim životom, prema evidenciji HZZ-a samo ih je 1,8% brisano iz evidencije zbog zapošljavanja u inozemstvu. Ako se taj podatak usporedi s ukupno 32.041 osobom (16%) koja je u 2021. godini brisana iz evidencije zbog nejavljanja i odjave, kao i zbog nepridržavanja odredbi Zakona o tržištu rada, moguće je da dio nezaposlenih koji su napustili zemlju kao razlog odjave kod HZZ-a nije naveo zapošljavanje u inozemstvu. Za očekivati je da će Popis stanovništva iz 2021. godine dati više podataka i o migracijama nezaposlenih.


2.5.2. Radni odnosi u državnoj i javnim službama

Javne službe

Duljina trajanja epidemije, česti porast broja oboljelih i hospitaliziranih te nedovoljan broj zdravstvenih i nezdravstvenih djelatnika, nastavnog i nenastavnog osoblja te djelatnika u ustanovama socijalne skrbi, a osobito njihov dugotrajni prekovremeni rad, kao i odlazak dijela zaposlenih u inozemstvo, osobito liječnika i medicinskih sestara, bitno je otežala funkcioniranje javnih službi i povećala nezadovoljstvo, kako zaposlenih tako i korisnika njihovih usluga. Za pojedine zaposlenike javnih ustanova i drugih pravnih osoba koje obavljaju javnu službu, problem su predstavljale i već spomenute odluke Stožera CZRH temeljem kojih su od 4. listopada 2021. godine uvedene posebne sigurnosne mjere obveznog testiranja na SARS-CoV-2 za sve zaposlene u zdravstvu i sustavu socijalne skrbi, a od 15. studenog i za zaposlene u svim javnopravnim tijelima. Zaposlenici koji se nisu cijepili niti preboljeli COVID-19, odnosno ne posjeduju EU digitalnu COVID potvrdu, trebali su se testirati prilikom dolaska na posao, a oni koji su to odbili učiniti nisu mogli pristupiti radnom mjestu. Sukladno pisanjima u medijima, nekim je djelatnicima zbog izostanka s radnog mjesta otkazan radni odnos te su najavili zaštitu prava sudskim putem.



„Zaposlena sam u Domu zdravlja... i sama sam svjesna da nas sve muljaju i petljaju s ugovorima... Radim od 22.11.2018. kao medicinska sestra na određeno. Ugovore potpisujemo doslovno svaki mjesec, eventualno svaka 2 mjeseca. Ono što me smeta što imamo puno kolega i kolegica koji su na ugovoru na određeno više od 3 godine, neke čak i 5 godina, a čula sam da to nije zakonski. Iako radim u istoj ambulanti već preko 2 godine ja svaki mjesec dobivam ugovor na drugu lokaciju i navedeno je da mijenjam neku drugu sestru, što zamjene za bolovanja, porodiljni itd. Ove godine mi ističe 3 godine i voljela bih dobiti ugovor za stalno jer sam mlada, imam 25 godina, nedavno sam se udala i htjela bih ići na porodiljni.“



Nastavno na nedostatak pomoćno-tehničkog osoblja u školama, Nezavisni sindikat zaposlenih u srednjim školama Hrvatske nas je obavijestio kako, iako je MZO sredinom 2020. godine donijelo odluke o mogućnosti dodatnog zapošljavanja tzv. COVID spremača/ica u osnovnim i srednjim školama, one nisu realizirane jer velik broj zahtjeva škola još nije riješen.

Zaposleni u javnim službama obraćali su nam se radi nezakonitog sklapanja ugovora o radu na određeno vrijeme, posebice u zdravstvenim i obrazovnim ustanovama, prekomjernog, neevidentiranog i neplaćenog prekovremenog rada, zlostavljanja na radu i loših međuljudskih odnosa.

Zaposleni u javnim službama iskazivali su i nezadovoljstvo ocjenama o radu, upozorenjima pred otkaz, ali i nepostupanjem po sudskim odlukama. Obratio nam se pritužitelj kojeg ravnateljica osnovne škole nakon pravomoćnog okončanja sudskog postupka zbog nedopuštenog otkaza odbija vratiti na posao, što ukazuje ne samo na povredu prava iz radnog odnosa već i na povredu obveze poštivanja pravomoćnih sudskih odluka. Pritužitelj je upućen na zakonske mogućnosti iz Ovršnog zakona kojim su propisane sankcije za takvo postupanje poslodavca, kao i na mogućnost podnošenja kaznene prijave zbog povrede prava na rad iz čl. 131. st. 3. KZ-a. I druge pritužbe ukazuju da ravnateljici javnih ustanova, neovisno o kojoj je javnoj službi riječ, ponekad odbijaju izvršiti sudske presude koje ih obvezuju da zaposlenike s kojima su bili u sporu vrata na radna mjesta, u nekim slučajevima čak ukidajući ta radna mjesta.

Obraćali su nam se i građani koji su se javljali na natječaje za zapošljavanje u javnim ustanovama, iskazujući nezadovoljstvo nedovoljno transparentnim postupcima zapošljavanja. Osim što je u ovakvim slučajevima moguće podnijeti predstavku nadležnim inspekcijama, građani protiv odluke o izboru kandidata mogu podnijeti i prigovor odgovornoj osobi poslodavca, kako je to pojasnio Ustavni sud RH u Odluci U-III-4016/2015 od 17. prosinca 2019. godine, te imajući u vidu i čl. 44. Ustava RH, kako bi pristup javnim službama bio osiguran i kroz mogućnost sudske kontrole natječajnog postupka. Međutim, još uvijek dio nezadovoljnih kandidata, kao ni javne ustanove, nisu informirani o svim pravima i obvezama, zbog čega ponavljamo preporuku ministarstvima da javne ustanove unutar svog resora upoznaju sa sadržajem Odluke Ustavnog suda te im daju naputak o obvezi postupanja po čl. 156. Zakona o općem upravnom postupku u natječajnim postupcima za zapošljavanje.


Preporuka 20.

Ministarstvima, da javne ustanove unutar svoga resora upoznaju sa sadržajem Odluke Ustavnog suda U-III-4016/2015 iz 2019. te im daju naputak o obvezi postupanja po čl. 156. Zakona o općem upravnom postupku u natječajnim postupcima za zapošljavanje

Državna služba

Državni službenici iskazivali su nezadovoljstvo nerješavanjem ili odbijanjem zahtjeva za premještaj u službi, rješenjima o rasporedu u službi, nepostojanjem odgovarajućih uvjeta rada te su ukazivali na zlostavljanje na radu, na nezadovoljstvo radom povjerljivog savjetnika i povjerenika za etiku. Pritom službenici i dalje nisu informirani da poslodavac ne mora pozitivno odlučiti o njihovom zahtjevu za premještaj, već o tome odlučuje prije svega uvažavajući potrebe službe, protiv čega je moguće izjaviti žalbu Odboru za državnu službu. Državnim službenicima smo davali opće pravne informacije o pravima i obvezama iz državne službe te raspoloživim pravnim instrumentima vezano za zaštitu prava.


Obratio nam se i vježbenik pravosudnog tijela pritužujući se na nejednako postupanje MPU prema vježbenicima tih tijela koji imaju prethodnog radnog iskustva na pravnim poslovima, u odnosu na ostale vježbenike, jer im se prilikom ocjene ispunjenja uvjeta za polaganje pravosudnog ispita ne uračunava radni staž koji su stekli prije početka vježbeništva u pravosudnim tijelima. Utvrdili smo kako je odredbu




članka 5. stavka 4. Pravilnika o polaganju pravosudnog ispita, uvažavajući specifičnost vježbeništva u pravosudnim tijelima, potrebno dopuniti kako bi se izbjegla pravna nesigurnost te kako bi se vježbenike u pravosudnim tijelima jasno upoznalo s njihovim obvezama glede duljine vježbeništva. Naime, Pravilnikom nije izričito određeno da se pravo na uračunavanje vremena provedenog na prethodnim pravnim poslovima odnosi samo na određene kategorije pristupnika pravosudnom ispitu, odnosno da se ne odnosi na vježbenike u pravosudnim tijelima, čija vježbenička praksa je detaljno regulirana Zakonom o vježbenicima u pravosudnim tijelima i pravosudnom ispitu.

2.5.3. Radni odnosi u gospodarstvu i obrtu

U pritužbama su dominirali rad „na crno“, neisplata plaće ili naknade plaće za vrijeme bolovanja, isplata dijela plaće ili u cijelosti „na ruke“, neuručenje obračuna dugovanih, a neisplaćenih plaća, raspored radnog vremena, prekovremeni rad dulji od dozvoljenog, povrede prava na dnevni, tjedni i godišnji odmor, mobing, kao i problemi vezani uz ugovore o radu na određeno vrijeme. Ukazivano je i na nezakonite otkaze, izostanak prijavljivanja ozljede na radu od strane poslodavca, kao i na loše uvjete rada na radnom mjestu. Prema podacima MRMSOSP-a, najviše upita i predstavki tom tijelu bilo je vezano uz organizaciju i promjenu rasporeda radnog vremena, prestanak ugovora o radu, godišnje odmore te pravo na isplatu plaće i naknade plaće, a posebno vezano uz okolnosti uzrokovane epidemijom bolesti COVID-19.



„Pošto ne znam kome da se obratim i od kuda da krenem molim Vas za pomoć da me uputite dalje u pravom smjeru. U 5. mjesecu sam dobio plaću za travanj ali sve ostale plaće nisam dobio te sam bio primoran više ne dolaziti na posao i krenut u potragu za novim poslom obzirom da kod kuće imam 4 djece. Oni su mi složili ugovor o otkazu rada u kojemu stoji da se odričem svih potraživanja, to nisam htio potpisati obzirom da sam radio pod prijavom i uredno sam dolazio na posao i ostajao koliko god je potrebno bilo. Na svaki upit o plaći dobio sam odgovore poput toga nemaju ili da je sjela porezna na njihov račun da bi na kraju došlo do toga da su mi jednostavno rekli da mi oni te novce nedaju i neće isplatiti i da ih više ne zovem uz poruke da sam kretan i neka krepam od gladi. Mene zanima u tome svemu koja ja prava imam i dali mogu nekako naplatiti to što sam zaradio?“



Jedan od specifičnih problema u vrijeme epidemije jest i rad na izdvojenom mjestu rada, odnosno rad od kuće. Prema podacima sindikata, rad od kuće je uglavnom uveden jednostranom odlukom poslodavca, dok je nekima to razdoblje evidentirano kao godišnji odmor, što je u suprotnosti sa svrhom instituta godišnjeg odmora, kao razdoblja namijenjenog odmoru radnika. Prema podacima Sindikata metalaca Hrvatske, institut godišnjeg odmora je kod nekih poslodavaca bio korišten i radi rješavanja razdoblja prekida rada zbog nedostatka materijala i sirovina, odnosno problema pri opskrbi.

Tijekom 2021. godine zaposlenici u privatnom sektoru su se prituživali i na kontinuiran i neplaćen prekovremeni rad, iako je riječ o radu koji bi trebao predstavljati iznimku uvjetovanu višom silom ili izvanrednim povećanjem opsega poslova, odnosno drugom prijekom potrebom. Posebno zabrinjavaju medijski napisi i tvrdnje sindikata koji sudjeluju u radu Radne skupine za izradu novog ZOR-a, prema

kojima se novim radnim zakonodavstvom ide u smjeru dodatnog relaksiranja zaštitnih odredbi vezanih uz prekovremeni i dodatni rad.

U odnosu na prethodne godine, zaprimili smo više pritužbi stranaca, državljana trećih zemalja, zbog rada bez prijave nadležnim tijelima osiguranja i bez sklopljenog ugovora o radu, neisplate plaće, neuručivanja obračuna plaće, dok je nekima poslodavac „zadržao radnu dozvolu“. Većina je ukazivala i na nezakoniti prekovremeni rad, uskratu prava na tjedni odmor i na loše uvjete smještaja. Na probleme stranih radnika ukazivali su i sindikati pa je tako Sindikat zaposlenih u poljoprivredi, prehrambenoj i duhanskoj industriji i vodoprivredi Hrvatske istaknuo da strani radnici nisu upoznati s radnim zakonodavstvom RH te da zaštitu na radu polažu na hrvatskom jeziku koji neki ne poznaju, što dovodi u pitanje njihovu osposobljenost za rad na siguran način.

Prema podacima MUP-a, u 2021. godini je 7.976 poslodavaca podnijelo 58.122 zahtjeva za izdavanje radne dozvole, bez prethodnog provođenja testa tržišta rada kod HZZ-a. Najviše državljana trećih zemalja dolazi iz susjednih država, dok dio dolazi iz udaljenih, primjerice Nepala, Bangladeša, Indije i Ukrajine.

Inspektori rada Državnog inspektorata su u 2021. godini utvrdili postojanje osnovane sumnje da je za poslodavce radilo 357 državljana trećih zemalja protivno Zakonu o strancima pa su protiv poslodavaca i stranaca poduzimane propisane upravne i prekršajne mjere. Podatci pokazuju da je za poslodavce radilo 125 stranaca više nego je to nadzorima utvrđeno 2020. godine, što je povećanje od 65%. Zbog nezakonitog rada stranaca inspektori su donijeli 81 rješenje kojim su poslodavcima privremeno zabranili obavljanje djelatnosti, od kojih je 31 ukinuto, jer su poslodavci u propisanom roku uplatili iznos od 30.000,00 kuna za svakog stranca, što ukazuje na njihovu potrebu za odgovarajućom radnom snagom. Najviše povreda odredbi ZS-a inspektori su utvrdili u građevinarstvu te ugostiteljstvu i ostalim uslužnim djelatnostima.

Prema podacima DIRH-a, u 2021. godini poslodavci za 1.321 radnika nisu isplatili niti minimalnu plaću, zbog čega su inspektori rada sudovima podnijeli optužne prijedloge protiv poslodavaca i njihovih odgovornih osoba radi sumnje na počinjenje 236 prekršaja.

Zbog neisplate dospjelih plaća odnosno naknada plaća inspektori su od studenog 2020. do listopada 2021. godine donijeli 4.670 rješenja o privremenom osiguranju naplate, prema Zakonu o osiguranju radničkih tražbina, što ne ukazuje na bitnije poboljšanje položaja radnika, s obzirom da se radi o svega 4,59% manje rješenja nego u 2020. godini.

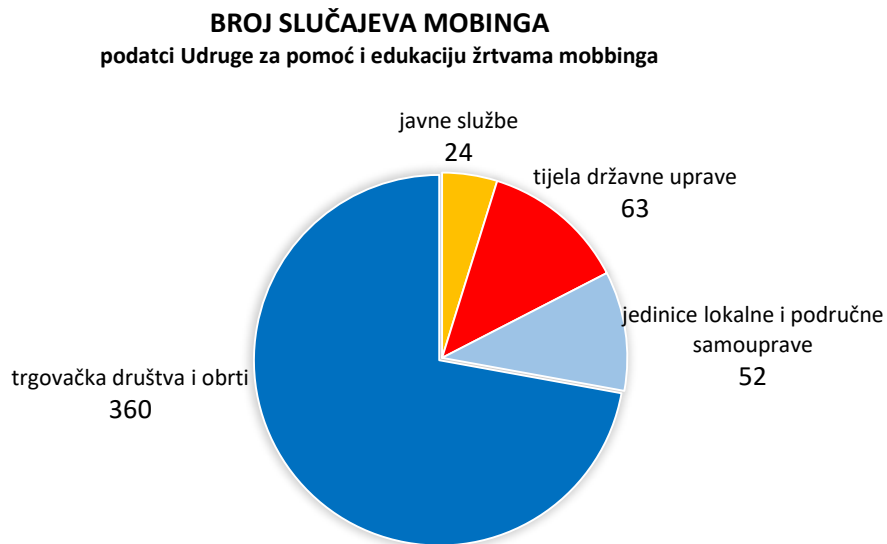
Da je neisplata plaća ozbiljan problem pokazuju i podatci o kaznenim prijavama koje je zbog postojanja osnovane sumnje u počinjenje kaznenih djela protiv radnih odnosa i socijalnog osiguranja podnosio DIRH. U 2021. godini inspektori su podnijeli 64 kaznene prijave, od čega za jedno kazneno djelo „protuzakonitog zapošljavanja“, 17 kaznenih djela „povrede prava iz socijalnog osiguranja“ te čak 55 kaznenih djela „neisplate plaće“.

Vezano za sklapanja ugovora o radu na određeno vrijeme DIRH je u 2021. godini utvrdio sumnju u 102 povrede odredbi čl. 12. ZOR-a, od kojih se 83 prekršaja odnosilo na pravne osobe, a 19 na fizičke osobe, tj. obrtnike, pa su protiv poslodavaca i njihovih odgovornih osoba podneseni optužni prijedlozi. Prosječno je tijekom 2021. godine pri HZMO-u bilo 22,1% osiguranika koji su imali sklopljene ugovore



o radu na određeno vrijeme, što je gotovo jednako kao i 2020. godine. Sindikat zaposlenih u poljoprivredi, prehrambenoj i duhanskoj industriji i vodoprivredi Hrvatske ukazuje kako se epidemija često koristi kao izlika za sklapanje ugovora o radu na određeno vrijeme, suprotno razlozima zbog kojih se takvi ugovori mogu zakonito sklopiti te za radna mjesta na kojima postoji kontinuirana potreba za radnom snagom, i to na razdoblje od svega mjesec dana. Stoga je potrebno i dalje redovno nadzirati zakonitost sklapanja ugovora o radu na određeno vrijeme, kako bi se takvi slučajevi identificirali te poslodavci adekvatno procesuirali.

Postojećim sustavom zaštite dostojanstva na radnom mjestu, odnosno od tzv. mobinga, nisu zadovoljni ni zaposleni ni sindikati. Radnici često ne znaju kome podnijeti zahtjev za zaštitu dostojanstva ili nemaju povjerenja u imenovanu osobu. O tome je potrebno voditi računa pri izradi novog ZOR-a te razmotriti uvođenje obvezne suglasnosti skupa radnika ili radničkog vijeća kod imenovanja povjerljive osobe, kako bi radnici u nju imali povjerenja.



Na neučinkovitost postojećih mehanizama zaštite ukazuje i završni izvještaj istraživanja o nasilju i uznemiravanju na radnome mjestu, koje je provedeno 2021. godine. Udruga za pomoć i edukaciju žrtava mobbinga navodi porast broja osoba koje su na poslu uznemiravane te pad odnosno stagnaciju broja prijavitelja, kao i da je to uvjetovano i izostankom odgovarajuće zakonske regulative te interne regulative poslodavaca. Riječ je o problemu s kojim se suočavaju zaposleni u državnoj i javnim službama, tijelima JLP(R)S te još više zaposleni kod poslodavaca u privatnom sektoru. Tako se od sveukupno 509 obraćanja radnika u kojima je ova udruga utvrdila da je riječ o nekom obliku tzv. mobinga, njih 24 odnosilo na javne službe, 63 na tijela državne uprave, 52 na tijela JLP(R)S te čak 360 na trgovačka društva i obrte.

2.6. Diskriminacija pri zapošljavanju i na radu

Kao i prethodne godine, pritužbe na diskriminaciju u području rada i zapošljavanja u najvećem su broju bile uvjetovane epidemijom, a posebno se ističu pritužbe zbog uvođenja sigurnosne mjere obveznog testiranja prilikom dolaska na radno mjesto u državne i javne službe.

Nakon uvođenja mjere obveznog testiranja u državne i javne službe, zaprimali smo brojne upite službenika o mogućnostima testiranja radi dolaska na posao te pritužbe na nejednako postupanje prema onima koji nisu cijepljeni. Navedeno ukazuje na izostanak pravovremenog informiranja o cilju mjere obveznog testiranja, načinu njene provedbe, mogućim izuzetima od primjene te posljedicama ne postupanja po mjeri.

Dio zaposlenih je navedenu mjeru smatrao diskriminatornom te kršenjem prava na rad iz čl. 55. Ustava RH, odnosno neizravnom prisilom na cijepljenje, strahujući od negativnih posljedica njezine primjene. Iako se građane poticalo na cijepljenje radi učinkovite obrane od bolesti te smanjenja pritiska na zdravstveni sustav, imunizacija protiv bolesti COVID 19 u RH nije obvezna te stoga cijepljenje nije bilo uvjet za ostvarenja niti jednog prava, pa tako ni prava na rad.

Iako je odlukom kojom se uvodi sigurnosna mjera obveznog testiranja predviđena iznimka prema kojoj se ne primjenjuje na osobe s kontraindikacijama za cijepljenje, što se dokazuje liječničkom potvrdom, pritužbe u najvećem broju nisu bile uvjetovane zdravstvenim stanjem zaposlenika već njihovim izborom da se ne cijepi.

Osim pritužbi povezanih s epidemijom, 2021. godina u području zapošljavanja obilježena je pritužbama zbog diskriminacije temeljem imovnog stanja te drugih potencijalno diskriminatornih uvjeta, poput dobi, u oglasima za zapošljavanje. U državnom i širem javnom sektoru građani su nam se često obraćali zbog netransparentnosti zapošljavanja te sumnje na diskriminaciju temeljem političkog uvjerenja i dobi prilikom napredovanja i premještanja na druga radna mjesta.

Protekla godina ukazala je i na probleme platformskih radnika, kao i na nužnost prepoznavanja i reguliranja njihovog statusa unutar radnog zakonodavstva, budući da digitalne platforme uslijed razvoja tehnologije primjenjuju nove poslovne modele koji onemogućuju adekvatnu zaštitu prava radnika te mogu dovesti do diskriminacije.

Kao pozitivan iskorak u sprječavanju diskriminacije kod zapošljavanja i na radu treba spomenuti održavanje edukacije o nediskriminaciji za predstavnike poslodavaca i edukacije za predstavnike sindikata. Njih je u prošloj godini organizirao Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, u kontekstu ostvarenja ciljeva iz Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije za razdoblje od 2017. do 2022. godine te su u *online* formatu dostupne za pregledavanje zainteresiranim polaznicima i tijekom 2022. godine.

2.6.1. Zapošljavanje i rad

Tijekom 2021. godine zaprimali smo pritužbe vezane uz diskriminatorne uvjete u oglasima natječaja za zapošljavanje koji se odnose na posjedovanje osobnog vozila ili računalne opreme za rad od kuće.

„Ponovno vam se javljam s jednim primjerom što ste prvi puta rekli da je nedozvoljeno da od mene poslodavci traže da imam osobni automobil kada se prijavljujem na natječaj za agenta za prodaju nekretnina! I prije sam radio u takvim agencijama i to nije bio uvjet, a po onome što ste mi poslali kad sam zadnji put prijavio vidim da je to nedopušteno. Kako je moguće da pišu u oglasu da zaposlenicima daju stimulatívno plaćanje a nemaju sredstava da na firmu uzmu auto? Ja automobil nemam i ne namjeravam ga kupovati jer nemam novaca, nezaposlen sam.“

Obratio nam se kandidat na natječaju za zapošljavanje agenta za posredovanje u prodaji nekretnina, jer je jedan od postavljenih uvjeta bio posjedovanje, odnosno mogućnost korištenja osobnog automobila. Poslodavac se očitovao da sporni uvjet ne smatra diskriminatornim temeljem imovnog stanja jer se ne zahtijeva vlasništvo već u obzir dolazi i korištenje automobila druge osobe, dodajući da područja na kojima agencija posluje često nisu adekvatno pokrivena javnim prijevozom. Trgovačka društva u ovakvim slučajevima često navode da nemaju materijalnih mogućnosti osigurati radnicima korištenje vozila, već se to očekuje od kandidata na natječaju za zapošljavanje. Osobe koje ili čiji članovi kućanstva primaju zajamčenu minimalnu naknadu samo u zakonom određenim, iznimnim slučajevima mogu biti vlasnici osobnog vozila ili koristiti vozilo u vlasništvu druge osobe. Takve su osobe automatski eliminirane iz svih oglasa za zapošljavanje kojima je uvjet vlasništvo ili korištenje osobnog vozila, što uvelike otežava njihov ulazak ili povratak na tržište rada i izlazak iz siromaštva.

Na spomenuti smo problem ukazivali i ranijih godina te u suradnji s HZZ-om nastojali dokinuti spomenutu praksu. Međutim, kako ističu iz HZZ-a, iako savjetnici za zapošljavanje poslodavce pravovremeno informiraju i osvještavaju da ovakvi uvjeti zapošljavanja mogu predstavljati diskriminaciju temeljem imovnog stanja, poslodavci i nakon toga ustraju na njihovoj primjeni i objavljivanju.

S obzirom na prisutnu tendenciju poslodavaca da teret pribavljanja sredstava i opreme za rad prebace na radnika u različitim djelatnostima s terenskim elementom, ali i sve češće korištenje institutom rada od kuće, čija se primjena očekuje i nakon proglašenja prestanka epidemije, novi bi ZOR trebao sadržavati jasne odredbe o obvezi poslodavca da radniku osigura sredstva potrebna za rad. Problem osiguravanja i održavanja sredstava rada te rada na siguran način još je izraženiji u nestandardnim oblicima rada, posebice u sve prisutnijem radu putem digitalnih platformi, o kojem više pišemo na kraju poglavlja. Stoga pozdravljamo dosadašnju praksu savjetnika HZZ-a koji pri objavi oglasa za zapošljavanje informiraju poslodavce o obvezi osiguravanja sredstava rada i diskriminatornim uvjetima u oglasima za zapošljavanje.

Iako se određeni, potencijalno diskriminatorni kriteriji zapošljavanja mogu činiti opravdanim s obzirom na opis poslova nekog radnog mjesta, svako takvo uvjetovanje nužno je cijeliti uzimajući u obzir kako

konkretno radno mjesto tako i kandidate koji se prijavljuju. U prilog navedenome ide mjera koju smo izdali u predmetu otvorenom zbog sumnje na diskriminaciju temeljem dobi prilikom zapošljavanja na radno mjesto profesionalnog vatrogasca. Dob kandidata dvostruko je ocjenjivana i to inicijalnom dodjelom bodova ovisno o pripadnosti dobnoj skupini, ali i posredno, kroz provjeru tjelesnih sposobnosti, što kandidate više kronološke dobi može staviti u nepovoljniji položaj. Pritužitelj je u konkretnom slučaju na provjerama tjelesnih sposobnosti ostvario bolje rezultate nego mnogi mlađi kandidati, ali je zbog svoje dobi u konačnici dobio manje bodova. Iako se kod profesionalnog vatrogasca radi o fizički izuzetno zahtjevnim poslovima s posebnim uvjetima rada, takav se učinak mogao postići na manje otegotan način, naročito jer se fizička i zdravstvena sposobnost provjeravaju pri zasnivanju radnog odnosa, ali i periodički, nakon što je radni odnos već zasnovan. Kroz kvalitetnu komunikaciju i suradnju s javnom vatrogasnom postrojbom prihvaćen je naš prijedlog korekcije spomenutih kriterija te su u novo donesenom pravilniku o zapošljavanju i provjeri tjelesnih sposobnosti promijenjeni diskriminatorni kriteriji vrednovanja prijava u natječajnom procesu.

Pojedini poslodavci nisu bili pripremljeni na uvođenje mjere obveznog predočenja COVID potvrde, na što ukazuje i pritužba kandidatkinje na natječaju za zapošljavanje. Naime, kandidati su morali predočiti COVID potvrdu prilikom dolaska na intervju za posao u javnoj ustanovi, jer nije bilo predviđeno testiranje u prostorima ustanove, kao ni refundacija troškova testiranja na drugom mjestu. Zbog financijske situacije pritužiteljica nije bila u mogućnosti snositi trošak testiranja i tako pribaviti potvrdu te je onemogućena u pristupu razgovoru za posao te potencijalnom zapošljavanju.


U državnom i javnom sektoru najveći se broj pritužbi odnosio na sumnju na diskriminaciju temeljem političkog uvjerenja, nakon čega slijedi dob, a zaprimali smo i pritužbe na diskriminaciju temeljem obrazovanja, vjere, zdravstvenog stanja i članstva u sindikatu. Javni i državni službenici često su iskazivali sumnju na diskriminaciju i/ili općenito nepravilnosti prilikom zapošljavanja, napredovanja i premještanja na druga radna mjesta, što je posljedica i vrlo općenito propisanih uvjeta za raspored na većinu radnih mjesta u javnoj i državnoj službi.

Pitanje transparentnosti postupka zapošljavanja u državnom i širem javnom sektoru tijekom proteklih godina se kontinuirano pojavljuje u upitima i pritužbama, pri čemu se dokazivanje vjerojatnosti diskriminacije temeljem konkretne osnove pokazalo vrlo zahtjevnim. Stoga bi transparentniji postupak zapošljavanja te detaljnije propisivanje uvjeta koje kandidati moraju zadovoljiti za pojedino radno mjesto otklonili sumnju na diskriminaciju i prevenirao pogodovanje pojedincima.

O problemu rada na određeno vrijeme učitelja i nastavnika u školama, odnosno uzastopnom sklapanju ugovora o radu na određeno vrijeme, pisali smo u prethodnom Izješću. Naime, nekima ugovori o radu ističu neposredno prije školskih praznika te se ponovno zaključuju na početku polugodišta, čime su uskraćeni za isplatu božićnica i regresa. Analizom statističkih podataka HZZ-a za 2019. i 2020. godinu o broju nezaposlenih učitelja razredne/predmetne nastave u osnovnim školama, kojima je radni odnos prestao istekom ugovora o radu na određeno vrijeme, utvrdili smo kako je sklapanje takvih ugovora najzastupljenije u dobnoj skupini od 25-29 godina, a zatim od 30-34 godine, dakle među učiteljima i nastavnicima mlađe dobi. Statistički podatci također pokazuju da se u periodu od lipnja do rujna povećava broj registriranih

Preporuka 21.

Prosvjetnoj inspekciji, da provodi ciljane periodičke nadzore nad zakonitošću ugovora o radu na određeno vrijeme u obrazovnim ustanovama



nezaposlenih učitelja, što ide u prilog navoda sindikata koji su nam i ukazali na problem neisplata božićnica i regresa učiteljima i nastavnicima. Podaci HZZ-a za 2021. godinu ponovno su pokazali slične rezultate, što nam daje povoda za daljnje praćenje i postupanje povodom zaključivanja ugovora o radu na određeno vrijeme s učiteljima i nastavnicima određenih dobnih skupina.

Sumnju na diskriminaciju temeljem dobi nalazimo i kod poslodavaca iz područja gospodarstva. Primjerice, pokrenuli smo postupak temeljem obavijesti jednog sindikata o potencijalno diskriminatornoj praksi u trgovačkom društvu vezano uz nemogućnost sklapanja ugovora o radu na neodređeno vrijeme kod radnika starijih od 40 godina, na radnom mjestu s posebnim uvjetima rada.

Preporuka 22.

Hrvatskom zavodu za zapošljavanje, da nastavi informirati poslodavce o:

- obvezi osiguravanja sredstava za rad
- zabrani diskriminatornih uvjeta u oglasima za zapošljavanje

U pojedinim slučajevima poslodavci, zbog mogućnog nepoznavanja zakonskog okvira zabrane diskriminacije, otvoreno ističu diskriminatorne uvjete zapošljavanja. Postupali smo prema poslodavcu koji je internim pravilnikom koji regulira kriterije zapošljavanja u komunalnom društvu predviđao bodovanje kandidata temeljem dobi. Iako je inicijalna namjera bila osigurati kontinuitet strukture zaposlenika, riječ je o diskriminatornom uvjetovanju zapošljavanja temeljem dobi. Zbog toga smo komunalnom društvu preporučili

uklanjanje odredbi pravilnika kojima se propisuje bodovanje temeljem dobi kandidata, što je i učinjeno.

Zbog sumnje na interseksijsku diskriminaciju, odnosno istovremenu diskriminaciju temeljem dobi i spola, televizijskih voditelja i voditeljica na javnoj televiziji proveli smo analizu dobne strukture voditelja i voditeljica u emisijama emitiranim tijekom 2020. godine. Utvrdili smo kako se pri dodjeli radnih zadataka koji uključuju voditeljski angažman ispred televizijskih kamera, posebice u gledanijim terminima, voditeljice starije od 37 godina stavljaju u nepovoljniji položaj u odnosu na mlađe kolegice. To se posebice odnosi na voditeljice starije od 50 godina, za razliku od muških kolega iste dobne skupine. Ujedno su voditelji u dobi do 37 godina u znatno manjem broju angažirani ispred kamera u odnosu na voditeljice te dobne skupine. U konkretnom smo slučaju predložili organizaciju rada i raspodjelu radnih zadataka kojima bi voditeljski angažman ispred televizijskih kamera podjednako uključivao voditelje i voditeljice svih dobnih skupina te razbio predrasude kako samo mlađe voditeljice i voditelji u zrelijoj dobi mogu zadovoljiti zahtjeve gledatelja u najgledanijim terminima ili „vrlo zahtjevnim formatima“ emisija, što je i usvojeno.

2.6.2. Rad putem digitalnih platformi

Rad putem digitalnih platformi jedan je od novijih netipičnih oblika rada kojeg je omogućio napredak digitalne tehnologije. U RH je zastupljen već nekoliko godina, uglavnom u području prijevoza putnika i dostave te u manjoj mjeri u području usluga čišćenja stambenih i poslovnih prostora. Za takav je rad karakterističan trostrani odnos između digitalne platforme, pružatelja usluga (platformskog radnika) te primatelja usluge (klijenta), zbog kojeg radnici formalno nisu zaposlenici platforme, već posao obavljaju uglavnom putem posredničkih tvrtki partnera (tzv. *agregatora*) ili se u manjoj mjeri radi o samozaposlenim fizičkim osobama.

Kako se kod digitalnih platformi radi o ranije poznatim uslugama uz primjenu novog poslovnog modela kojim se zaobilazi nacionalno radno, socijalno i porezno zakonodavstvo, zbog implikacija na ljudska prava platformskih radnika i potencijalne diskriminatorne prakse, potrebno ga je posebno urediti i novim ZOR-om. Ne postoji sustavno istraživanje o broju i karakteristikama platformskih radnika u RH pa tako ni resorno ministarstvo ne raspolaže podacima o broju radnika, o tvrtkama partnerima niti o vrstama ugovora koji se primjenjuju, dok su neslužbene procjene da je u ovakav način rada uključeno od 30.000 do 40.000 radnika.

Zaprimili smo nekoliko pritužbi platformskih radnika, uglavnom zbog sumnje na diskriminaciju temeljem imovnog stanja zbog nemogućnosti zapošljavanja uslijed neposjedovanja osobnog vozila ili bicikla potrebnih za rad. Također su nam se obraćali s upitima o zaštiti na radu. Radnici se na ovakav rad često odlučuju privučeni njegovom fleksibilnošću, no razvidno je da platformski radnici nisu dovoljno upoznati sa svojim pravima, zbog čega pozdravljamo osnivanje Sindikata radnika digitalnih platformi. Sindikat ističe probleme s primjenom platformskog modela u praksi, poput jednostranog odlučivanja platforme o svim relevantnim pitanjima za radnike, nepostojanja prava na stanku, godišnjeg odmora, ali ni bolovanja. Ukazujemo na dodatni problem diskriminacije temeljem zdravstvenog stanja ukoliko algoritam platforme radnika tijekom bolovanja evidentira kao neprisutnog na platformi, pa mu se nakon toga dodjeljuju manje poželjne vožnje ili radni zadaci s manjom zaradom.

Prema navodima Sindikata radnici zaposleni preko tzv. *agregatora* često imaju fiktivne ugovore o radu, rade bez odgovarajućih dozvola za prijevoz putnika, nisu im osigurana sredstva za siguran rad te tvrtkama partnerima plaćaju mjesečnu naknadu kako bi mogli raditi. Ukazuju i na nedovoljnu primjenu postojećih zakonskih instrumenata, poput inspekcijskih nadzora, što potvrđuju i podatci DIRH-a o svega 90 inspekcijskih nadzora u području radnih odnosa i sedam inspekcijskih nadzora u području zaštite na radu tijekom 2021. godine. Predstavke DIRH-u odnosile su se najviše na radno vrijeme, obveze poslodavca o sklapanju ugovora o radu, prijave i odjave radnika na obvezno mirovinsko i zdravstveno osiguranje te nezakoniti rad državljana trećih zemalja.

U različitim državama EU vidljivi su pomaci u priznavanju statusa radnika osobama koje rade putem digitalnih platformi, a kako na ovaj način radi više od 28 milijuna ljudi te je za očekivati da će platformski rad postati još rašireniji, problem zaštite radnika prepoznat je na razini Unije. Europski parlament je 16. rujna izglasao *Rezoluciju o pravednim radnim uvjetima, pravima i socijalnoj zaštiti radnika koji rade preko platformi*, a u prosincu 2021. godine EK predložila je niz mjera za poboljšanje radnih uvjeta u platformskom radu te potporu održivom rastu digitalnih radnih platformi u EU. Najznačajniji je prijedlog *Direktive o poboljšanju radnih uvjeta u radu putem platformi*, kojom se nastoji osigurati dodjeljivanje zakonskog statusa radnika, uz primjenu kontrolnih kriterija za utvrđivanje je li platforma poslodavac. S obzirom na navedeno, MRMSOSP-u predlažemo da prije novih zakonskih rješenja provede istraživanje o broju i strukturi radnika zaposlenih preko digitalnih platformi te da im novim izmjenama ZOR-a prizna status radnika, kako bi imali prava koja iz njega proizlaze.

Preporuka 23.

Ministarstvu rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, da prije predlaganja novih zakonskih rješenja provede istraživanje o broju i strukturi radnika zaposlenih preko digitalnih platformi

Preporuka 24.

Ministarstvu rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, da prijedlogom izmjena i dopuna Zakona o radu regulira status radnika platformskim radnicima

2.7. Prava starijih osoba

2.7.1. Socijalna sigurnost starijih osoba

Prema posljednjim dostupnim podacima DZS-a, svaki je peti stanovnik RH u dobi od 65 i više godina, a od njih je gotovo trećina u riziku od siromaštva. Za osobe starije od 65 godina koje žive same stopa rizika od siromaštva za 2020. godine iznosila je 52,1%, što je porast u odnosu na 2019. godinu.

Odluka o isplati jednokratnog novčanog primanja korisnicima mirovine radi ublažavanja posljedica uzrokovanih epidemijom bolesti COVID-19 (tzv. COVID-dodatak), donesena u travnju 2021. godine, umirovljenicima je donijela kratkotrajno olakšanje. Temeljem Odluke umirovljenicima sa mirovinama nižim od 4.000,00 kn isplaćivan je tzv. COVID-dodatak u iznosu od 400,00 kn do 1.200,00 kn, ovisno o visini mirovine. Umirovljenici koji su dio staža ostvarili u inozemstvu bili su dužni podnijeti dokaz o iznosu mirovine koju je isplatio inozemni nositelj osiguranja u objektivno kratkom roku, do 30. lipnja 2021. godine. S obzirom na nedovoljnu informiranost, mnogi su navedeni rok nehotice propustili, pa smo MRMSOSP-u, kao i SUH, uputili preporuku za produljenje roka, koja je prihvaćena, pa se dokaz o iznosu mirovine mogao naknadno podnijeti do 30. studenog 2021. godine. Prema podacima HZMO-a, COVID-dodatak isplaćen je u travnju za 652.341 korisnika, u srpnju za 58.068 korisnika, a u prosincu za još 10.026 korisnika.

Fotografija 8.



Iz zaprimljenih pritužbi vidljivo je da se u provedbi pojavio niz pitanja i nedoumica, od isplate umirovljenicima s nereguliranim prebivalištem (iako faktički prebivaju u RH) do pitanja isplata na račune u banke u inozemstvu. Kako su nam se i po proteku drugog roka obraćali umirovljenici kojima COVID-dodatak nije isplaćen jer se nisu na vrijeme obratili Zavodu, iako zadovoljavaju sve ostale uvjete, MRMSOSP-u smo uputili dodatnu preporuku da se, s ciljem pojednostavljivanja budućih jednokratnih isplata pojedinim skupinama umirovljenika, razmotri povezivanje informacijskih sustava HZMO-a i Porezne uprave, a kako bi HZMO uz neposredan uvid u ukupnu visinu inozemne i tuzemne mirovine korisnika automatski mogao vršiti jednokratne isplate, kao što ih trenutno vrši za korisnike koji su staž i mirovinu ostvarili samo u

RH. Isto je važno jer dio starijih osoba nije dovoljno informiran te nije u mogućnosti podnijeti zahtjev bez dodatne podrške.

Početak godine krenula je i isplata nacionalne naknade za starije osobe koje nisu ostvarile pravo na mirovinu, u iznosu od 800,00 kuna mjesečno, o čemu pišemo detaljnije u dijelu o mirovinskom osiguranju. U predmetu koji smo otvorili na vlastitu inicijativu utvrdili smo da je 92-godišnjakinja narušenog vida i sluha, koja živi bez pitke vode, javne rasvjete i asfaltiranog prilaznog puta, podnijela zahtjev za nacionalnu naknadu za starije tek uz pomoć djelatnika općine, jer nije bila svjesna mogućnosti što pokazuje važnost izvaninstitucionalne podrške za najranjivije među osobama starije životne dobi.

2.7.2. Domovi za starije i nemoćne

Prema podacima MRMSOSP-a, u RH su djelovala tri državna doma, 45 decentraliziranih domova za starije osobe, 121 nedržavni dom i 379 obiteljskih domova. Iako broj nedržavnih i obiteljskih domova fluktuirao, ukupan broj najtraženijih domova – onih decentraliziranih – godinama je isti. Od ukupno 22.364 korisnika domova za starije i nemoćne, 1.252 ih zbog niskih primanja sudjeluje u plaćanju dijela troška smještaja, a ostatak troška podmiruje se iz državnog proračuna, dok se za 846 korisnika trošak smještaja u cijelosti podmiruje iz državnog proračuna.

„...Jedino drugo meso koje se koristi je piletina i to u 15 dana jednom..na 20 ljudi i više pile i po i to najmanjih dimenzija. Meso dode već usmrđeno pa se namace u kvasini. O večeri da ne govorim. Katastrofa. Ljudi su gladni, vezani i prljavi.“

Nakon brojnih medijskih napisa o kršenjima prava korisnika u obiteljskim domovima, novim ZSS-om je propisano da su obiteljski domovi koji nakon 1. siječnja 2027. žele nastaviti pružati usluge dužni uskladiti svoj organizacijski oblik, što znači da će se, da bi nastavili raditi, do tada morati transformirati. S obzirom da su u obiteljskim domovima smješteni 5.652 korisnika postavilo se pitanje kuda će korisnici otići ako obiteljski domove zatvore svoja vrata, naročito s obzirom na kronični manjak smještajnih kapaciteta i njihovu dosadašnju cjenovnu pristupačnost.

Usprkos velikoj procijepljenosti korisnika domova za starije i nemoćne, njihovo funkcioniranje i dalje je bilo otežano za vrijeme epidemije, uz povremene pojave zaraze kod većeg broja korisnika i osoblja, zbog čega su pojedini domovi samoinicijativno svim korisnicima onemogućavali izlaske i posjete, time primjenjujući restriktivnije mjere od onih predviđenih uputama HZJZ-a.

Preporuka 25.

Ministarstvu rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, da sukladno Zakonu o socijalnoj skrbi donese podzakonske akte radi kvalitetne transformacije obiteljskih domova

Preporuka 26.

Ministarstvu rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, da prati i žurno reagira kod samoinicijativnog ograničavanja izlaska i posjeta u domovima za starije i nemoćne

Preporuka 27.

Pružateljima usluga smještaja za starije osobe, da korisnicima usluga smještaja omogućе kontakte videopozivom

Istovremeno, neki domovi za starije i nemoćne nisu iskoristili mogućnosti koje pruža digitalna tehnologija. Nedostatak opreme, ograničena dostupnost interneta i osoblja te ponekad nesnalaženje s digitalnim tehnologijama doprinijeli su onemogućavanju ovakvih kontakata s članovima obitelji, koji bi starijim osobama i njihovim članovima obitelji barem djelomično nadomjestili izostanak fizičkog kontakta.

Korisnici koji su zbog svojeg zdravstvenog stanja morali redovito u bolnicu, primjerice zbog dijalize, proveli su i nekoliko mjeseci u samoizolaciji budući da je u određenom razdoblju ona bila preporučena u trajanju od 14 dana nakon svakog izlaska iz doma. Stacionarni korisnici često su umirali sami, bez oproštaja s članovima obitelji, a zbog zabrane okupljanja većeg broja ljudi na posljednji počinak su odlazili bez uobičajenog ispraćaja.

Prema podacima MRMSOSP-a, od 1. lipnja 2020. do 28. veljače 2021. godine preminula su 903 korisnika domova za starije i nemoćne, najviše u Gradu Zagrebu (279), Osječko-baranjskoj (79) i Međimurskoj županiji (72), no nakon 1. ožujka 2021. brojke su nešto niže – do početka siječnja preminulo je ukupno 138 korisnika, što se vjerojatno može povezati s rastom broja procijepljenih korisnika.

„Kada je tata primljen u dom imao je 70 kg, bio je potpuno pokretan, sam je išao na wc, sam je jeo, komunicirao normalno, prepoznao nas uz povremen gubitak osjećaja za mjesto i vrijeme i imao fizičku snagu. Dakle, u mjeseci i pol dana tata se iz fizički jakog 83-godišnjaka pretvorio u čovjeka na samrti... Izgubio je gotovo 20 kg, potpuno je gladan i dehidriran, ima pelene, ne izlazi iz kreveta, ne komunicira, samo spava... On nije oslabio, on je na rubu života, a o dostojanstvu čovjeka i pravu na brigu i komunikaciju da ne govorim... Mi ćemo probati spasiti tatin život, ali brinemo se za desetke kostura koje smo vidjeli u sobama doma...“

U razdobljima zabrane posjeta zaprimili smo više pritužbi bivših djelatnica privatnih i obiteljskih domova za starije i nemoćne, u kojima se vrlo otvoreno navodi da domovi na korisnicima štede, kako na hrani, tako i na grijanju, da je osoblje nestručno i da ga po noći uopće nema, da se korisnike veže i da čak i pojedine smrtne slučajeve izravno pripisuju postupanju osoblja. Isto tako, zabilježili smo i slučaj u kojem su se članovi obitelji korisnika pritužili na neadekvatnu i nesavjesnu skrb u razdoblju zabrane posjeta, zbog čega je korisnik u roku mjesec i pol, koliko je proveo na smještaju, postao nepokretan i razvio dekubitalne rane, nakon čega je preminuo. U svim spomenutim slučajevima zatražili smo žurno provođenje inspekcijskog nadzora.

MRMSOSP navodi da je tijekom 2021. provedeno 790 nadzora nad pružateljima usluge smještaja za starije i nemoćne osobe, da je plan nadzora za 2021. premašen, a broj inspektora povećan sa osam na 21, što iako pozitivan pomak i dalje nije zadovoljavajuće s obzirom na brojnost navoda o kršenjima prava starijih osoba u domovima.

Iz izvješća o nadzorima provedenim u domovima za starije i nemoćne vidljivo je da je kod većine prisutan manjak medicinskih sestara, njegovateljica i socijalnih radnica, da dio zaposlenog osoblja nema odobrenja za samostalan rad, da njegovateljice nemaju položene tečajeve za njegu, da se „na crno“ zapošljava medicinsko osoblje iz susjednih država ili se ono uopće ne zapošljava, navodeći da se na objavljene oglase na HZZ-u nitko ne javlja. Također, zamijećen je i prekomjeren broj korisnika u odnosu na kapacitete, kao i neprilagođenost prostora.

U jednom od provedenih nadzora inspektori su, uz niz drugih nepravilnosti, korisnicu koja ima demenciju zatekli s vezanim rukama, nogama i dekubitusom, te je ista potom izmještena kod drugog pružatelja usluge smještaja. Domu je naređeno otklanjanje uočenih nepravilnosti te je podnesen optužni prijedlog zbog smještaja većeg broja korisnika od dozvoljenog. Pritom nije izrečena mjera zabrane rada niti su, vezano za postupanje prema navedenoj korisnici, podnesene prekršajne ili kaznene prijave protiv odgovornih.

U drugom slučaju, u kojem je njegovateljica objavila fotografije vezane korisnice, a koje su potom prenijeli mediji, inspektori su konstatairali da u sobi korisnice nisu pronađena sredstva za sputavanje. Ipak, navedeni dom u međuvremenu je prestao s radom, a protiv vlasnice je u tijeku kazneni postupak zbog kaznenog djela protupravnog oduzimanja slobode.

Novim ZSS-om ponovno je propušteno regulirati primjenu mjera ograničavanja kretanja u domovima za starije i nemoćne koji nisu ustanove socijalne skrbi, a s obzirom na uočene slučajeve korištenja sredstava sputavanja nad osobama s Alzheimerom, moguće su povrede članka 3. EKLJP. Tijekom 2021. godine primijetili smo i porast broja pritužbi zbog iznenadnog otkazivanja smještaja dementnim osobama, iz čega je vidljivo da su zbog kroničnog manjka dugotrajnog smještaja za starije osobe oboljele od demencije i Alzheimerove bolesti, kao i njihove obitelji, u posebno ranjivom položaju.

Preporuka 28.

Ministarstvu rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, da regulira primjenu mjera ograničavanja kretanja kod pružatelja usluge smještaja koji nisu ustanove socijalne skrbi

Posebno zabrinjava da je čak 17, od ukupno 31 pružatelja usluga smještaja za starije i nemoćne kojima je inspekcija MRMSOSP-a izrekla mjeru zabrane rada, nastavilo sa radom, što dodatno potvrđuje potrebu praćenja provedbe izrečenih mjera.

Novim ZSS-om propisano je da bi JLS trebale najmanje jednom godišnje provoditi kontrolu nad pružateljima usluga smještaja za starije i nemoćne, a u slučaju „osnovane sumnje“ na nepravilnosti iste bi trebale dojavljivati MRMSOSP-u. Kako bi nadzori koje će JLS provoditi bili učinkoviti, potrebno je osigurati da budu nenajavljeni te da ih provode osobe koje su educirane i senzibilizirane za problematiku domova za starije i nemoćne osobe.

2.7.3. Nasilje nad starijima

Prema podacima UN-ove neovisne stručnjakinje za prava starijih osoba, nasilje i zanemarivanje starijih osoba značajno je poraslo tijekom pandemije, kako u domovima za starije, tako i u obiteljima. U RH se takvi podatci prikupljaju u svakom sustavu zasebno, a nasilje nad korisnicima uočeno prilikom inspekcijskih nadzora u pravilu se tretira kao nepravilnost u radu i nalaže se rok za njeno otklanjanje te često prolazi bez prekršajnopравnih ili kaznenopravnih posljedica za počinitelje.

Preporuka 29.

Ministarstvu rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, da osigura sredstva za OCD-e i JLP(R)S za aktivnosti usmjerene na osnaživanje starijih i podršku u slučajevima obiteljskog nasilja

O nasilju koje stariji doživljavaju u vlastitim domovima postoje tek parcijalni podaci, među ostalim pribavljeni i kroz istraživanja koje u pojedinim dijelovima RH provode udruge. Tako je istraživanje udruge Duga Vukovar pokazalo da je gotovo trećina starijih ispitanih osoba doživjela neki oblik nasilja, a polovica njih nasilje nikome nije prijavila zbog straha od posljedica i socijalne isključenosti. Uz strah, istraživanje Centra za kvalitetu života 50+ prepoznalo je kao razloge i sram, neinformiranost i nepovjerenje u institucije. Kao rizični

faktori na strani žrtve posebno su istaknuti bolest, invaliditet, nepokretnost i alkoholizam. Istraživanjem koje je udruga CERANEO provela u pet županija na području sjeverne Hrvatske primijećeno je da su važan faktor ranjivosti starijih narušeni obiteljski odnosi i tradicionalni obrasci u kojima se očekuje nasljeđivanje imovine nauštrb stavljanju imovine u funkciju vlastite dobrobiti u starosti.

„Moja kćerka ... je liječeni alkoholičar, koja sustavno i godinama vrijeđa i psihički, verbalno i financijski zlostavlja moju majku, njenu baku.

Policija i Hitna medicinska pomoć su često bili u našoj kući u, na intervenciji.

Moja majka je stara i bolesna žena. Majka bi željela da se odseli i ostavi je na miru.

.... ne želi, iako je zaposlena.

Moja majka traži od mene pomoć. Ja ne znam kako da joj pomognem. „

Tijekom 2021. godine u više smo navrata zaprimili pritužbe susjeda, koji navode da svjedoče nasilju nad starijim osobama u obitelji, no žrtve su, usprkos postojanju vidljivih ozljeda, takve navode zanijekale. Počinitelji nasilja su osobe koje žive u istom kućanstvu, a žrtve ih pod svaku cijenu žele zaštititi, što institucijama onemogućava daljnje postupanje.

Prema podacima iz Izvješća o radu Povjerenstva za praćenje i unaprjeđenje rada tijela kaznenog i prekršajnog postupka te izvršavanje sankcija vezanih za zaštitu od nasilja u obitelji za 2020. godinu, pred sudovima je evidentirano 314 žrtava starije životne dobi, što predstavlja porast u odnosu na 2018. i 2019. godine, iako je ukupan broj žrtava u padu. MUP je tijekom 2021. godine evidentirao 760 žrtava obiteljskog nasilja starijih od 65, od čega 499 žena i 261 muškarac, što je pad u odnosu na 2020. godinu (1.095 žrtava obiteljskog nasilja starijih od 65). Prema evidenciji centara za socijalnu skrb, zabilježeno

je 289 slučajeva zanemarivanja potreba osoba starije životne dobi, što predstavlja blagi porast u odnosu na 2019. godinu.

Pritom je važno napomenuti da postojeći način prikupljanja i objave prikupljenih podataka ne daje sveobuhvatni i sustavni uvid u problematiku nasilja nad starijima, jer se ne objavljuje struktura počinitelja nasilja nad starijima (jesu li to djeca, unuci ili partneri), vrsta nasilja nad starijima (preteže li, primjerice, fizičko ili ekonomsko nasilje) i poduzetih mjera – jesu li počinitelji i na koji način sankcionirani.

Preporuka 30.

Ministarstvu pravosuđa i uprave, da osnuje Radnu skupinu za praćenje pojavnosti nasilja nad starijima, uključujući i u domovima za starije i nemoćne

2.7.4. Ugovori o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju

Zasebne podatke o broju sklopljenih ugovora o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju nije moguće prikazati. Naime, prema podacima HJK, pred javnim bilježnicima je tijekom 2021. sklopljeno 1.578 ugovora o dosmrtnom uzdržavanju (od čega 567 u formi javnobilježničkog akta, a 1.011 je solemnizirano), dok je pred sudovima ovjereno 1.320 ugovora o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju. Pri tome bi bilo osobito važno znati broj sklopljenih ugovora o dosmrtnom uzdržavanju, jer su kod ovih ugovora primatelji održavanja u iznimno ranjivom položaju u slučaju zloraba i neizvršavanja obveza od strane davatelja održavanja. Naime, za razliku od ugovora o doživotnom uzdržavanju, kod ugovora o dosmrtnom uzdržavanju davatelj održavanja stječe stvari i prava koja su predmet ugovora za života primatelja održavanja.

Motiv za sklapanje ugovora o održavanju na strani primatelja održavanja, u pravilu starije osobe, može biti podmirivanje mjesečnog troška smještaja u domu za starije, pomoć oko zadovoljenja svakodnevnih potreba – kuhanja, obavljanja kućanskih poslova, brige o higijeni i zdravlju i sl. Značajan broj starijih osoba zbog niskih mirovina ne može samostalno plaćati usluge koje im postanu potrebne zbog narušenog zdravlja. Posljedica je to i nedovoljne dostupnosti socijalnih usluga (primjerice restriktivni cenzus za uslugu pomoći u kući) ili ograničenog trajanja projektnih aktivnosti kojima se pruža pomoć u kući (poput „Zaželi“).

Naravno, motiv za sklapanje na strani pružatelja održavanja može biti itekako pozitivan, no potrebno je regulirati sklapanje ovih ugovora tako da se što više preveniraju zlorabe.

U slučaju neizvršavanja obveza od strane davatelja održavanja ugovor se može raskinuti, međutim u praksi ovi sudski postupci traju predugo, osobito s obzirom na visoku dob primatelja održavanja, koji ponekad umiru ne dočekavši raskid.

Čak i nakon zloraba zbog kojih su ostali bez imovine i skrbi, primatelji održavanja nisu mogli ostvariti prava u sustavu socijalne skrbi. Navedeno je riješeno novim ZSS-om kojim je propisano da se primateljima održavanja koji su pokrenuli postupak radi raskida zbog neispunjavanja obveze sada može priznati pravo na ZMN, doplatka za pomoć i njegu, pomoć u kući i uslugu smještaja, što je bila naša preporuka.

Preporuka 31.

Ministarstvu pravosuđa i uprave, da sudovima pred kojima se sklapaju ugovori o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju te javnim bilježnicima omogući pristup postojećim elektroničkim evidencijama, radi provjere poslovne sposobnosti stranaka te postojanja prepreka za sklapanje ovih ugovora iz čl. 170. ZSS-a

Preporuka 32.

Ministarstvu pravosuđa i uprave, da uspostavi normativni okvir za bolju regulaciju ugovora o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju, uključujući i za uspostavu registra ugovora

Registar ovakvih ugovora i dalje ne postoji, iako se i HJK zalaže za njegovo uvođenje. HJK dodatno ističe da bilježnicima nije omogućeno poduzimanje osnovnih koraka radi provjere osobnih svojstava stranaka, da nemaju mogućnost neposredne provjere je li primatelj uzdržavanja djelomično lišen poslovne sposobnosti u odnosu na raspolaganje imovinom i sklapanje pravnih poslova, koliko je ugovora s drugim osobama već sklopio te je li davatelj uzdržavanja zaposlen u sustavu socijalne skrbi, što je zakonska prepreka za sklapanje ovakvih ugovora.

Zbog nejednakosti stranaka koje sklapaju ugovor, odnosno posebne ranjivosti na strani primatelja, potrebno je unaprijediti trenutni normativni okvir, kako bi se prevenirale zlouporabe. Preporučamo stoga bolje regulirati postupak sklapanja ovih ugovora, uvođenje registra pružatelja uzdržavanja,

kao i ubrzati postupak raskida ovih ugovora u slučaju zlouporabe. Pored toga, trebalo bi razmotriti i ograničenje broja ovakvih ugovora koji jedna osoba kao uzdržavatelj može sklopiti.

2.7.5. Mirovinsko osiguranje

Od siječnja 2021. godine HZMO isplaćuje nacionalnu naknadu za starije osobe, novčano primanje za starije od 65 godine koji nisu ostvarili pravo na mirovinu, a imaju prebivalište na području RH u neprekinutom trajanju od najmanje 20 godina.

Prema podacima HZMO-a, na dan 31. prosinca 2021. prosječna dob korisnika ove naknade bila je 73 godine, 20% njih bilo je u dobi od 80 ili više godina, a gotovo dvije trećine korisnika bile su žene.

Usprkos najavi da će navedeno pravo do kraja 2021. godine iskoristiti gotovo 20.000 osoba, na dan 31. prosinca 2021. nacionalnu je naknadu koristilo svega 5.696 starijih osoba. U svojoj analizi iz prosinca 2021. godine Institut za javne financije (IJF) osvrće se na moguće razloge zbog kojih je broj korisnika bitno manji od procijenjenog, među ostalim ukazujući na neinformiranost potencijalnih korisnika, način podnošenja zahtjeva i isplatu putem banaka.

Preporuka 33.

Ministarstvu rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, da prijedlogom izmjena i dopuna Zakona o nacionalnoj naknadi za starije osobe poveća iznos te omogući isplatu putem pošte

Iznos nacionalne naknade za starije je 800,00 kn, odnosno 820,80 kn u 2022. godini, i pokriva samo dio životnih troškova. Stoga smo tijekom izmjena ZSS-a ukazivali na potrebu povećanja nacionalne naknade za starije, u skladu s rastom ZMN-a. Pri tome osobe koje su korisnici ZMN-a ujedno time dobivaju i „propusnicu“ za različita druga prava,

posebno na lokalnoj razini, poput naknade za troškove stanovanja i ogrjeva, pa se dio osoba vjerojatno i iz tog razloga nije odlučio za nacionalnu naknadu.

Analiza IJF ukazuje i na moguće razloge zbog kojih su korisnici mirovina koje su iznosom niže od 800,00 kn ipak odabrali mirovinu. S tim u vezi, navodi se da je mirovina primanje koje nije uvjetovano dohodovnim cenzusom te uz nju većina umirovljenika može raditi, dok istovremeno korisnici nacionalne naknade zbog premašivanja dohodovnog cenzusa mogu izgubiti pravo na nju, a pravo gube i ako se poveća dohodak kućanstva. Ovo potvrđuje i podatak HZMO-a da je od ukupno 26.405 osoba čija je mirovina na dan 1. siječnja 2021. iznosila manje od 1.000,00 kuna, samo njih 60 zatražilo obustavu isplate mirovine radi ostvarivanja prava na nacionalnu naknadu.

„Molim Vas zasto su moji roditelji danas uplakani morali napustiti prostorije mirovinskog u Splitu.

Naime danas su došli da podnesu zahtjev za isplatu covid dodatka ali službenica nije htjela uzeti zahtjev zbog kako kaze razloga da su zakasnili.

Ipak su oni stariji ljudi i nisu im bas dostupne informacije kao drugima.

Da li je to moguće pa ipak je to naknada jednokratna kako mogu zakasniti.“

Zaprimali smo i pritužbe koje su se odnosile na otežanu komunikaciju sa HZMO-om, posebno za podnositelje zahtjeva koji žive u inozemstvu, te na dugotrajnost postupaka s inozemnim elementom. HZMO navodi da se u tim predmetima skratilo vrijeme donošenja prvostupanjskog rješenja sa 172,2 dana u 2020. na 127,3 dana u 2021. godini. No, pritom je potrebno dodatno intenzivirati komunikaciju sa strankama, posebice u slučajevima kada je za rješavanje potrebno da stranka dostavi dodatnu dokumentaciju, ovlaštenje banke, potvrdu o životu i sl., a dobro informiranje stranaka o potrebnoj dokumentaciji zasigurno bi skratilo vrijeme postupanja.

Preporuka 34.

Hrvatskom zavodu za mirovinsko osiguranje, da intenzivnijom komunikacijom sa strankama dodatno skрати vrijeme postupanja, posebice u odnosu na predmete s inozemnim elementom

Strankama je također potrebno, koliko god je moguće, pojasniti na koji način je u njihovom predmetu utvrđen izračun mirovine, s obzirom da su rješenja HZMO-a zbog svojeg formalnog oblika strankama često nerazumljiva, što potvrđuju i udruge koje pružaju besplatnu pravnu pomoć, kojima se stranke često obraćaju radi tumačenja izračuna mirovine.

Uz ponovno aktualiziranje pitanja adekvatnosti postojeće formule za usklađivanje mirovina, za čiju se izmjenu udruge umirovljenika već dulje zalažu, navodeći da postojeća formula dovodi do stalnog opadanja prosječnih primanja umirovljenika u odnosu na prosječne plaće, tijekom 2021. je u javnosti problematiziran i postojeći model obiteljskih mirovina. Naime, obiteljska mirovina trenutno iznosi 70% mirovine bračnog druga te su česti slučajevi u kojima preživjeli bračni drug koji je ostvario i vlastitu mirovinu ne može koristiti obiteljsku mirovinu jer nije povoljnija od vlastite, radi čega smrću jednog od bračnih drugova umirovljeničko kućanstvo naglo osiromašuje. MRMSOSP je za 2022. najavilo reformu obiteljskih mirovina, po uzoru na obiteljske mirovine u drugim zemljama, te bi iste u prosjeku trebale porasti.

2.8. Diskriminacija temeljem dobi

2.8.1. Diskriminacija starijih osoba temeljem dobi

Kada govorimo o diskriminaciji osoba starije životne dobi u 2021. godini, ne može se zaobići utjecaj epidemije i mjera za njeno suzbijanje. Stariji su podnijeli veliki teret, ne samo kao skupina koju moguća zaraza i njene posljedice osobito pogađaju, nego i u pogledu učinka mjera za zaštitu od zaraze, poput izolacije i socijalne isključenosti. Upravo su osobe starije životne dobi teže oboljevale od COVID-19 te je izrazito visok njihov udio u broju umrlih. U javnom diskursu od starijih se osoba tražilo da ne izlaze iz svojih domova te da izbjegavaju kontakte s drugim ljudima. To je posebno teško pogodilo one u dugotrajnoj institucionalnoj skrbi gdje je povremeno bio zabranjen svaki izlazak iz institucija, kao i kontakti sa članovima obitelji i vanjskim svijetom.

Tijekom 2021. godine osobe starije životne dobi bile su izložene dobnoj diskriminaciji prilikom traženja posla, nedostatku socijalnih usluga za starije, digitalizaciji, kao i praksama koje uključuju starosna ograničenja u pristupu dobrima i uslugama.

Iako je ekonomska samostalnost bitan preduvjet zaštite od diskriminacije i nasilja, starije osobe i umirovljenici sa izuzetno niskim mirovinama i dalje su izloženi brojnim izazovima koja sa sobom donosi siromaštvo. Istraživanje za razvoj društveno inovativnog programa poticanja i podrške umirovljenicima pokazuje kako čak 74% umirovljenika koji su sudjelovali u ponovnoj aktivaciji na tržištu rada, kao razlog za reaktivaciju navodi financije.

Stoga, iako se doživljava kao pogodnost, reaktivacija umirovljenika često je posljedica njihovog lošeg imovnog stanja i mirovina od kojih ne mogu živjeti. Kako se u Istraživanju navodi, umirovljenici su najčešće bili zaposleni kao prodavači (51%) i vozači autobusa (22%), a potom kao kuhari i pomoćni kuhari, telefonski anketari, vozači transfera, sobari i fasaderi. Kako iz navedenoga proizlazi, umirovljenicima su dostupna uglavnom slabije plaćena radna mjesta za koja je potrebna niža razina obrazovanja. Posljedica je to i činjenice da je nekim skupinama zakonski onemogućen nastavak rada u struci, primjerice školskim djelatnicima.

Tržište rada nije osobito sklono umirovljenicima te se kao jedna od najvećih poteškoća u traženju posla u navedenom Istraživanju navodi postojanje predrasuda među poslodavcima o umirovljenicima kao homogenoj skupini bez potencijala. Sa sličnim predrasadama suočavaju se i stariji radnici. Oni su najizloženiji i prestanku radnog odnosa zbog poslovno uvjetovanih razloga gdje, prema podacima HZZ-a, radnici stariji od 55 godina života čine 41% ukupnog broja radnika proglašanih kolektivnim viškom. Obzirom na izuzetno male šanse ponovnog zapošljavanja, njih se umirovljuje s prvim uvjetima za mirovinu, što kasnije doprinosi lošem materijalnom stanju umirovljenika.

Preporuka 35.

Ministarstvu zdravlja, da izmjeni diskriminatornu odredbu članka 50. Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju

Kada govorimo o reaktiviranju osoba starije životne dobi na tržištu rada, važno je ukazati i na diskriminatorni učinak čl. 50. ZOZO-a kojim se zaposlene osiguranike HZZO-a starije od 65 godina stavlja u nepovoljniji položaj od drugih. Iako obvezno zdravstveno osiguranje plaćaju

kao i ostali zaposleni, oni za vrijeme bolovanja nemaju pravo na naknadu plaće na teret HZZO-a, već na teret poslodavca.

Prema podacima HCK-a, dostupnost socijalnih usluga, poput dostava toplog obroka ili pomoći u kući starijim osobama, nije ravnomjerno rasprostranjena diljem čitave RH.

Razvijanje raznovrsnih i dostupnih izvaninstitucionalnih usluga za poboljšanje kvalitete življenja u vlastitom domu opći je trend u zemljama EU, koji utječe i na razvoj socijalnih usluga za osobe starije životne dobi u RH. Međutim, liste čekanja za smještaj starijih osoba u institucionalnoj skrbi pokazuju da je interes za takvom vrstom socijalne usluge još uvijek veći od dostupnih kapaciteta, o čemu treba voditi računa. U slučajevima ozbiljno narušenog zdravstvenog stanja, smanjene pokretljivosti i trajne ovisnosti o tuđoj pomoći u svakodnevnom funkcioniranju, podrška kroz pomoć u kući u trajanju od nekoliko sati tjedno nikako nije dostatna, pa se nedostupnost odgovarajućeg smještaja i usluge također može promatrati kao strukturalna dobna diskriminacija. Kada pak govorimo o privatnim domovima za stare i nemoćne, veliki problem predstavljaju njihove cijene koje, prema navodima Matice umirovljenika Hrvatske, rastu, što sužuje krug potencijalnih korisnika.

Istovremeno, potomcima, bračnom ili izvanbračnom drugu osoba starije životne dobi kojima je zbog održavanja života potrebno pružanje specifične njege, koje su nepokretne ili se nalaze u uznapredovaloj fazi onkološke ili druge teške bolesti, zbog koje nisu sposobne same brinuti o sebi, nije omogućen status njegovatelja. Priznavanje navedenog prava i reguliranje statusa osoba koje skrbe o starim i nemoćnim članovima obitelji bilo je predviđeno još Strategijom socijalne skrbi za starije osobe 2017. - 2020. godine. Usprkos našim preporukama, niti novim ZSS, status njegovatelja do danas nije osiguran članovima obitelji, iako bi se time olakšala tranzicija iz institucionalne u izvaninstitucionalnu skrb o osobama starije životne dobi, a koja predstavlja dugoročni cilj. Priznavanje navedenog prava doprinijelo bi pomirenju profesionalnog i obiteljskog života, posebice u odnosu na žene koje češće brinu o starim i nemoćnim te bolesnim članovima obitelji.

Preporuka 36.

Ministarstvu rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, da u Zakonu o socijalnoj skrbi predvidi institut njegovatelja za članove obitelji koji brinu o starim, nemoćnim i oboljelim članovima

Digitalizacija brojnih usluga i servisa, dodatno ubrzana epidemijom, također je otežala položaj starijih osoba. Iako digitalizacija, uključujući primjerice telemedicinu može poboljšati dostupnost skrbi i usluga potrebnih starijim osobama, upotreba modernih tehnologija u brojnim sustavima može ih i dodatno isključiti. Stoga, poštujući neminovnost promjena i društvenog napretka, pri svakom uključivanju digitalnih tehnologija u brojne segmente društvenog života, treba predvidjeti i alternativna rješenja koja će osigurati pristup i onima koji se takvim tehnologijama ne koriste ili si ih ne mogu priuštiti.

Problematična je u pogledu dobne diskriminacije i praksa nekih osiguravajućih društava koja uslugu dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja uskraćuju osobama starijim od 65 godina, zbog čega smo dobili i nekoliko pritužbi dugogodišnjih osiguranika dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja kojima je osiguravajuće društvo odbilo isto produljiti nakon 65. godine. Ukupno 10 osiguravajućih društava koja nude ovaj proizvod ima određenu gornju dobnu granicu primanja u osiguranje, koje se kreće u rasponu između 60 i 70 godina života. Neki od njih imaju određenu i gornju granicu trajanja osiguranja odnosno ograničenju mogućnosti obnove police.



2.8.2. Mladi

Mlade osobe su također izložene ageizmu i predrasudama zbog svoje mladosti, posljedično i diskriminaciji, kako na individualnoj tako i na strukturnoj razini. Uz dob, diskriminacija mladih često je povezana i s njihovim drugim osobnim karakteristikama, poput spola, rasnog ili etničkog podrijetla ili imovnog stanja.

Proglašenje epidemije i provedba mjera za njeno suzbijanje uvelike je utjecala na sve oblike života mladih: obrazovanje, rad, društveni život, sportske i kulturne aktivnosti te uključenost mladih u život lokalne zajednice. U Izvješću Eurofonda o učinku COVID-19 na mlade u EU, navodi se da je pandemija dovela do problema vezanih uz mentalno zdravlje, posebice u odnosu na mlade kao posebno osjetljivu skupinu, na što su ukazale i udruge mladih i za mlade u RH.

Prebacivanjem obrazovnih procesa na digitalne platforme mladim ljudima je onemogućeno stvaranje društvenih veza i razvijanje socijalnih vještina, a razotkrile su se i ranije nejednakosti, o čemu više pišemo u poglavlju o pravu na obrazovanje.

Dodatno, kao skupina relativno sigurna od teških posljedica bolesti, mladi su u javnom prostoru bili stigmatizirani kao skupina koja bez društvene solidarnosti neodgovorno širi zarazu onima najugroženijima, osobama starije životne dobi.

Kao skupina sa nesigurnim položajem na tržištu rada koja je, s manje iskustva, obično raspoređena na poslove izvan upravljačkih struktura, mladi radnici u kriznim vremenima prvi gube posao. Prema podacima gore navedenog Izvješća čak 9% zaposlenih mladih u RH je tijekom pandemije izgubilo posao. Prema podacima MRMSOSP-a, najveći udio s ugovorima o radu na određeno vrijeme čine mladi u dobi od 25 do 29 godina (16,59%). Rad na određeno nosi nestabilnost i nesigurnost zaposlenja, a posebice je problematično što se zloupotrebljava od strane poslodavaca te što mladima smanjuje šanse za planiranje budućnosti i odvajanje od roditelja.

Stambene politike, uključujući i subvencioniranje stambenih kredita, koje su primarno orijentirane na kupnju nekretnina pogađaju mlade nezaposlene i mlade radnike u nestalnim oblicima rada, koji stoga nisu kreditno sposobni. Zakonom o subvencioniranju stambenih kredita omogućava se odobravanje subvencije stambenog kredita kreditno sposobnim građanima za rješavanje stambenog pitanja, što isključuje veliki broj mladih izloženih gore navedenim teškoćama na tržištu rada.

U istraživanju Pandemijalci: Nezaposlenost i izgubljena COVID-19 generacija navodi se da je zabilježen porast broja mladih s problemima depresije, anksioznosti i suicidalnog ponašanja. Istraživanja potvrđuju da razdoblja ekonomske neizvjesnosti, praćena otkazima i/ili nemogućnošću pronalaska posla, imaju snažan utjecaj na psihološko zdravlje pojedinaca i njihovih obitelji, kao i da nezaposlenost pojačava mogućnost izloženosti stresovima uzrokovanim manjkom financijskih resursa i nedostatkom samopouzdanja koji mogu dovesti do razvoja mentalnih poremećaja, ovisnosti, pa i samoubojstva. Stoga je važno adekvatno odgovoriti na navedene probleme te se nadamo da će Strateški okvir razvoja mentalnog zdravlja 2022. – 2030. godine, koji je upravo u izradi, posvetiti posebnu pozornost mladima.

2.9. Pravo na obrazovanje i diskriminacija temeljem obrazovanja


2.9.1. Pravo na obrazovanje

Ljudsko pravo na obrazovanje je Ustavom RH zajamčeno na način da je obrazovanje svakome dostupno, pod jednakim uvjetima, u skladu s njegovim sposobnostima, kao i da je obvezno obrazovanje besplatno u skladu sa zakonom. Kako je za prava djece te posljedično i pravo djece na obrazovanje nadležna pravobraniteljica za djecu, primarno pratimo ostvarivanje prava na visoko obrazovanje u RH. Stoga u ovom poglavlju navodimo problematiku utjecaja epidemije bolesti COVID-19 na studiranje, poteškoće u ostvarivanju prava iz studentskog standarda i dodjele stipendija, te probleme u provedbi postupaka priznavanja inozemnih stručnih kvalifikacija. Ujedno ukazujemo i na nedostatke zakonodavnog okvira koji regulira pojedine profesije zdravstvenih djelatnosti.

Izvješće EK o utjecaju bolesti COVID-19 na visoko obrazovanje navodi da polovina studenata u EU smatra da su pandemija i posljedični prelazak na *online* studiranje negativno utjecali na stjecanje novih znanja i iskustvo studiranja. Iz istraživanja „Studenti i pandemija: Kako smo (pre)živjeli?“ o utjecaju epidemije u Hrvatskoj u akademskoj godini 2020./2021., kojeg je AZVO provela u rujnu 2021. godine, proizlazi da je 63% studenata prvih godina istaknulo da zbog pandemije nisu u potpunosti doživjeli iskustvo studiranja, a većina je navela da nije imala osigurane uvjete za kvalitetno studiranje na daljinu.

Iako su natječajni postupci za dodjelu studentskih stipendija posljednjih nekoliko godina značajno unaprijeđeni, još uvijek su prisutne određene nepravilnosti pri provedbi natječaja od strane pojedinih javnih tijela. Tako smo zaprimili pritužbu u kojoj se ukazivalo na netransparentnost provedbe natječaja za dodjelu državnih stipendija u STEM područjima znanosti za akademsku godinu 2020./2021. zbog nejasno definiranih rokova natječajnog postupka te nemogućnosti izjavljivanja pravnog lijeka. Analizom tada važećeg Pravilnika o uvjetima i načinu ostvarivanja prava redovitih studenata na državnu stipendiju u STEM područjima, utvrdili smo nedostatke u osiguravanju prava na žalbu, na što smo ukazali MZO-u. Navedeni nedostatci su uklonjeni donošenjem novog Pravilnika u rujnu 2021. godini, kojim je propisano da se prigovor na rang-liste može podnijeti u roku od osam dana od njene objave te da o njemu odlučuje Povjerenstvo za dodjelu državnih stipendija u STEM područjima znanosti u daljnjem roku od 30 dana, čime je osigurana zakonitost i transparentnost natječajnog postupka.

U pojedinim reguliranim profesijama i nadalje se uočavaju problemi proceduralne naravi koji značajno otežavaju postupak izdavanja odobrenja za obavljanje regulirane profesije na području RH. Naime, temeljem Zakona o reguliranim profesijama i priznavanju inozemnih stručnih kvalifikacija, osobe koje žele pružati usluge obavljanjem određene regulirane profesije, a stručnu su kvalifikaciju stekle u inozemstvu, podnose zahtjev nadležnom tijelu (komori ili ministarstvu), koji izdaju odobrenje za obavljanje regulirane profesije u RH. Ukoliko se u postupku utvrde značajne razlike između stručnih kvalifikacija podnositelja zahtjeva i stručnih kvalifikacija koje se zahtijevaju u RH, nadležno tijelo od podnositelja zahtjeva može zatražiti provedbu jedne od dopunskih mjera – razdoblje prilagodbe do tri godine ili provjeru kompetentnosti. Postupali smo po pritužbama radi nemogućnosti provedbe dopunske mjere razdoblja prilagodbe do tri godine, kao uvjeta za priznavanje inozemne stručne kvalifikacije za obavljanje regulirane profesije psihologa u RH, pri čemu smo utvrdili određene pravne i provedbene nedostatke. Naime, Hrvatska psihološka komora (HPK) usvojila je zaključak temeljem kojeg se pritužiteljima nude dvije dopunske mjere – razdoblje prilagodbe u trajanju do tri godine ili



provjera kompetentnosti. Međutim, u praksi je dostupna samo provjera kompetentnosti. Prilagodba do tri godine uopće se ne provodi jer zbog nezainteresiranosti visokih učilišta za njenu provedbu, HPK nije uspjela realizirati suradnju s visokim učilištima na kojima se provode studiji psihologije. No, HPK navodi i da je započela rad na izmjenama i dopunama Pravilnika o postupku priznavanja inozemnih stručnih kvalifikacija s ciljem stvaranja preduvjeta za provedbu navedene mjere u okvirima vlastitih kapaciteta, čije se usvajanje očekuje tijekom 2022. godine.

Tijekom 2021. obratila nam se Hrvatska komora zdravstvenih radnika ukazujući na nedostatak zakonske regulative u području profesije magistara medicinsko-laboratorijske dijagnostike, zbog neusklađenosti nacionalnih propisa s europskim direktivama, što za posljedicu ima otežavanje pristupa tržištu rada. Profesija magistara medicinsko-laboratorijske dijagnostike nije prepoznata u sustavu djelatnosti u zdravstvu, jer nije regulirana Zakonom o djelatnostima u zdravstvu, radi čega smo još

Preporuka 37.

Ministarstvu zdravstva, da prijedlogom izmjena i dopuna Zakona o djelatnostima u zdravstvu prepozna razinu obrazovanja magistar medicinsko-laboratorijske dijagnostike

Preporuka 38.

Ministarstvu znanosti i obrazovanja, da Pravilnik o uvjetima i načinu ostvarivanja prava na pokriće troškova prehrane studenata uskladi sa Zakonom o strancima

2017. godine preporučili MZ-u da izradi prijedlog izmjena navedenog Zakona s ciljem popunjavanja nastale pravne praznine i uklanjanja štetnih posljedica na pravo na rad ove kategorije zdravstvenih radnika. S obzirom da navedena problematika još nije adekvatno riješena, a nastavili smo primati pritužbe, ponavljamo ovu preporuku.

Uslijed neujednačene primjene zakonskog okvira koji se odnosi na prava studenata državljana država koje nisu članice EU, zaprimili smo pritužbu studenta s odobrenim stalnim boravkom u RH radi nemogućnosti ostvarivanja studentskog prava na subvencioniranu prehranu. Naime, Pravilnikom o uvjetima i načinu ostvarivanja prava na pokriće troškova prehrane studenata (Pravilnik) pravo na ovu potporu ne ostvaruju državljani država koje nisu članice EU, izuzev iznimki propisanih čl. 2 st. 4.

Pravilnika, koja se ne odnosi na kategoriju studenata s odobrenim stalnim boravkom. Međutim, Direktivom Vijeća 2003/109/EZ i Zakonom o strancima propisano je da osobe s dugotrajnim boravištem i stalnim boravkom uživaju jednak tretman kao i državljani RH s obzirom na obrazovanje. Iako je MZO početkom 2018. godine uputilo okružnicu svim visokim učilištima da navedeni studenti ostvaruju jednaka prava kao i hrvatski državljani, odredbe Pravilnika još nisu usklađene sa Zakonom o strancima.

2.9.2. Diskriminacija temeljem obrazovanja

Epidemija koronavirusa, kao i mjere za njeno suzbijanje, obilježili su sustav obrazovanja i u protekloj godini te je utjecaj pandemije na visoko obrazovanje ostao jedna od najvažnijih tema.

Uz *online* nastavu, učenici i studenti ostali su bez vršnjačke potpore, a procesi i rezultati učenja uvelike ovise o vlastitim sposobnostima, ali i podršci. Takve okolnosti učinile su još vidljivijima nejednakosti između onih sa zadovoljavajućim materijalnim i socijalnim uvjetima i onih koji te uvjete nemaju. Prema

Istraživanju o dozeu i utjecaju pandemijskih okolnosti na iskustvo studiranja u ak. god. 2020./2021., svega 54% studenata imalo je uvjete za kvalitetno studiranje na daljinu u smještaju u kojem je boravilo. Brucoši navode da su im najveći izazovi bili nedostatak kontakta uživo s kolegama sa studija (48%), *online* nastava umjesto nastave uživo (39%) i nedostatak motivacije za učenje uzrokovan neizvjesnošću trajanja i posljedica pandemije (39%). Gotovo polovina sudionika istraživanja smatra da je pandemija negativno utjecala na ponudu studentskih poslova, što posebno negativno utječe na studente koji se u većoj mjeri sami financiraju.

Online nastava u školama i fakultetima svima je otežala pristup obrazovanju, što je posebno teško pogodilo one nižeg socio-ekonomskog statusa, a nametnulo se i pitanje njezine kvalitete. U težem su položaju bili učenici i studenti iz udaljenijih, ruralnih krajeva u kojima ne postoji infrastruktura koja omogućava korištenje Interneta bez teškoća. Prema očitovanjima visokoškolskih ustanova, dodatne teškoće je uzrokovalo i neujednačeno informatičko znanje studenata te nedostatne kompetencije nastavnika za korištenje platformi putem kojih se odvijala nastava. Sve je to, prema istraživanju Odsjeka za psihologiju Filozofskog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, narušilo procese studiranja i dovelo do pada motivacije i koncentracije, straha zbog neizvjesnosti u vezi s polaganjem ispita i završetkom akademske godine. Kako pokazuju dostupna istraživanja, *online* nastava i ispiti na daljinu izravno su utjecali na količinu usvojenog znanja. Prema istraživanju AZVO, 47% anketiranih studenata smatra da studiranje u *online* okruženju pruža više prostora za neetično ponašanje pri provjeri znanja.

Nakon donošenja odluke Stožera civilne zaštite o uvođenju EU digitalne COVID potvrde za ulazak u sva javnopravna tijela, temeljem koje su pojedina visoka učilišta donijela odluku o njezinom obveznom posjedovanju, odnosno negativnom testu, kao uvjetu pohađanja predavanja i vježbi, zaprimili smo veći broj pritužbi studenata. Problematizirali su odluke visokih učilišta navodeći da im se ograničava pravo na obrazovanje i da su diskriminirani. Dio studenata isticao je da su ovim odlukama visokih učilišta dovedeni u neravnopravan položaj jer se onima koji ne posjeduju EU digitalnu COVID potvrdu ili drugi odgovarajući dokaz nameću troškovi testiranja, o čemu više pišemo pri razmatranju pojava diskriminacije temeljem imovnog stanja. Iako izvan izvještajnog razdoblja, navodimo da je Ustavni sud početkom 2022. godine Rješenjem U-II-7149/2021 ukinuo mogućnost da visoko učilište studente obveže da pri ulasku u prostore visokog učilišta predoče EU digitalnu COVID-potvrdu ili drugi odgovarajući dokaz o testiranju, cijepljenju ili preboljenju.

Zaprimili smo i pritužbe studenata koji su stručnu praksu obavljali u odgojno-obrazovnim ustanovama i ustanovama socijalne skrbi, a koji su temeljem odluka Stožera civilne zaštite bili u obvezi testirati se prilikom ulaska u navedene ustanove, pri čemu su sami morali snositi troškove testiranja. Zatražili smo postupanja nadležnih ministarstava radi pronalaženja rješenja navedenog problema te nas je MZO obavijestilo da će obrazovne ustanove u kojima su studenti obavljali stručnu praksu nadoknaditi studentima troškove testiranja, dok odgovor MRMSOSP-a još nismo zaprimili.

U Nacionalnoj strategiji socijalne dimenzije obrazovanja, kao jedan od ciljeva se navodi i poticanje završavanja visokog obrazovanja ranjivih i podzastupljenih skupina studenata, među kojima su i oni slabijeg imovnog stanja. Unatoč tome, pritužbom nam se obratila osoba koja se zbog financijskih teškoća morala ispisati sa fakulteta i prekinuti redovno studiranje. Nakon što su mu se financijske prilike popravile, podnio je molbu da mu se odobri ponovni upis i nastavak ranije započetog studija, koja je odbijena uz obrazloženje da se pojedini studijski program može upisati samo jednom. Istovremena uputa da upiše neki drugi studijski program na istom veleučilištu ili nastavi isti studij na

Preporuka 39.

Ministarstvu znanosti i obrazovanja, da u suradnji s visokim učilištima, doradom podzakonskih akata uredi mogućnost nastavka prekinutog studija te promjena studijskog programa u cilju poticanja završavanja visokog obrazovanja ranjivih i podzastupljenih skupina studenata

drugom visokom učilištu, ukazuje na izazove u provedbi cilja iz Nacionalne strategije. Upućivanjem na ponovni upis prve godine nekog drugog studijskog programa, izlaže ga se i dodatnim, većim troškovima od onih za nastavak prekinutog studija. Temeljem naše preporuke i upozorenja sporna su pravila promijenjena tako da je na navedenom visokom učilištu pod određenim uvjetima sada ipak moguć nastavak ranije započetog studija.

Na diskriminaciju temeljem obrazovanja ukazuju i pritužbe zbog teškoća pri dobivanju licenci za rad koje, temeljem javne ovlasti, izdaju strukovne komore u zdravstvu i drugim reguliranim profesijama. Primjerice, nakon odrađenog pripravničkog staža i položenog stručnog ispita pri MZ, Hrvatska komora fizioterapeuta (HKF) je pritužitelju odbila izdati licencu za rad ne priznavši mu kvalifikaciju stečenu kroz verificirani program obrazovanja odraslih koji je, prema očitovanju MZ i AZOO, dio jedinstvenog obrazovnog sustava RH te se provodi po propisima iz područja odgoja i obrazovanja i na temelju programa definiranih za redovno obrazovanje. Tako stečena kvalifikacija podrazumijeva kvalifikaciju stečenu završetkom srednjoškolskog obrazovanja, a stručna znanja, vještine i sposobnosti dokazuju se javnom ispravom – svjedodžbom o prekvalifikaciji, koja je istovjetna onoj iz redovnog obrazovanja te dokazuje činjenice koje ne mogu biti predmet provjere. MZ je po provedenom upravnom nadzoru izreklo HKF mjeru da svoje akte uskladi s relevantnim zakonima, a u postupcima izdavanja licence za rad da poštuje odredbe Zakona o fizioterapeutskoj djelatnosti, što do danas nije provedeno. Obzirom da je uskrata licence pritužitelju uvjetovana vrstom obrazovnog programa kojeg je završio, kao središnje tijelo za suzbijanje diskriminacije utvrdili smo osnovanost sumnje na diskriminaciju temeljem obrazovanja. Dodatno, naplatna provjera osposobljenosti na koju HKF upućuje sve potencijalne članove u istoj pravnoj situaciji, utječe na dostupnost takve provjere nezaposlenim osobama.

Nažalost, kada govorimo o diskriminaciji temeljem obrazovanja, moramo spomenuti slučaj Općine Drnje, i Odluku o jednokratnoj novčanoj potpori povodom rođenja djeteta, o kojoj smo pisali i u prošlogodišnjem izvješću. Iako su načelniku Općine upućena upozorenja zbog utvrđene sumnje na diskriminaciju temeljem obrazovanja, bračnog i obiteljskog statusa, društvenog položaja i temeljem rase ili etničke pripadnosti ili boje kože, u navedenoj se Općini i dalje onemogućava ostvarivanje prava na ovu pomoć temeljem nekih od diskriminatornih kriterija. Naime, nakon upozorenja Odluka je samo djelomično izmijenjena tako da potpora za novorođeno dijete i dalje nije dostupna ukoliko je jedan od roditelja kažnjavao ili se protiv njega vodi kazneni postupak te bračnog ili obiteljskog statusa. Dodatno, roditeljima kojim je potpora za novorođeno dijete uskraćena ranijom primjenom zabranjenih, diskriminatornih kriterija, uključujući i kriterij završene osnovne škole, nije omogućeno naknadno ostvarivanje ovog prava, čime se i godinu dana nakon upozorenja nastavlja diskriminatorno postupanje.

2.10. Socijalna skrb: Siromaštvo i ljudska prava

2.10.1. Sustav socijalne skrbi

U sustavu socijalne skrbi i u 2021. godini bili su prisutni brojni problemi poput slabe prilagođenosti sustava lokalnim potrebama, regionalne nejednakosti koja rezultira neravnomjernom podrškom siromašnima, nedovoljne socijalne uključenosti siromašnih, posebno beskućnika i dugotrajnih korisnika socijalnih naknada, te slabe informiranosti korisnika o socijalnim pravima.

Bilježimo i pozitivne pomake: zapošljavanje preko 200 stručnih djelatnika u centrima za socijalnu skrb (CZSS), koje je najavljeno i u idućem razdoblje, stjecanje statusa službenih osoba za socijalne radnike, odnosno jačanje kaznenopravne zaštite socijalnih radnika, kao i uvođenje tehničkog i fizičkog osiguranja djelatnika u CZSS-ima. No, ove promjene su se primarno odnosile na djelatnike, a u manjoj mjeri na korisnike.

2021. godinu je obilježilo usvajanje niza strateških dokumenta i proces izrade novog Zakona o socijalnoj srbi (ZSS), kao i drugih propisa u ovom području.

Prije najave donošenja novoga ZSS-a isticali smo da je reformom ključno postaviti dobro organizirani sustav, usmjeren na korisnike, s odgovarajućim kapacitetima, pri čemu prava i usluge moraju biti dostupne svim građanima, uključujući one koji žive u ruralnim i izoliranim područjima i na otocima, dok bi naknade trebale značajnije utjecati na smanjenje siromaštva ili omogućiti izlazak iz njega.

Tijekom javne rasprave o novom ZSS-u naveli smo kako je reforma sustava potrebna, ali da bi bila učinkovita potreban je veći stupanj konsenzusa. Kako je Zakon izazvao iznimno velik interes stručne javnosti, što se vidjelo i po broju (kritičnih) komentara zaprimljenih u e-savjetovanju te kako je naišao na veliki otpor strukovnih organizacija poput HUSR-a i HKSR-a, osim što smo se uključili u e-savjetovanje, na javnoj raspravi okupili smo sve ključne dionike. Nažalost, u procesu donošenja Zakona propuštena je prilika konstruktivno odgovoriti na komentare struke, što je iznimno važno, jer će ga upravo oni provoditi u praksi.

U javnoj raspravi posebno se ukazalo na propuštenu priliku rasterećivanja CZSS-a, odnosno ovlasti i nadležnosti u stvarima koje nisu u najužoj vezi sa sustavom socijalne skrbi. Naime, trenutačno imaju 145 javnih ovlasti, što ukazuje na složenost poslova i mnogostrukost uloga stručnih radnika, što dugoročno dovodi do nedovoljne usmjerenosti na potrebe korisnika te smanjenje kvalitete rada.

Zakonom je uvedena bitna statusna promjena CZSS-a, njihovim pripajanjem Hrvatskom zavodu za socijalni rad, što je centraliziralo sustav te izazvalo najviše otpora struke. Stoga je posebno važno u narednom periodu ispitati učinke ove statusne promjene. S obzirom na nejednaku regionalnu razvijenost bit će važno u narednom periodu pratiti kako će se osigurati utjecaj JLS-a u kreiranju lokalnih programa, posebno u odnosu na specifičnosti određenih područja. Naime, nemaju sve JLP(R)S iste potrebe niti su u njima jednako razvijene socijalne usluge, što najbolje oslikavaju karte siromaštva koje je izradilo MRRFEU uz podršku Svjetske banke.

Zakon uvodi i Povjerenstvo za pritužbe, koje bi trebalo pridonijeti boljoj zaštiti korisnika u sustavu socijalne skrbi. Uvođenje svojevrsnog građanskog nadzora može biti pozitivno, jer se njime otvara put

preispitivanju postojećih rješenja, a sam građanski nadzor može doprinijeti povjerenju građana u rad institucija. Međutim, pri uspostavi ovakvog mehanizma nužno je uzeti u obzir postojeće mehanizme, prvenstveno pravobraniteljske institucije. Stoga je posebno važno pri izradi Poslovnika o radu Povjerenstva osigurati da ne dođe do nejasnoća u postupanju Povjerenstva u odnosu na pravobraniteljske institucije, kako bi se izbjegla pravna nesigurnost za korisnike sustava.

Važno je nastaviti zagovarati povećanje iznosa socijalnih naknada kojima bi se trebalo osigurati značajnije smanjenje siromaštva ili omogućiti izlazak iz siromaštva; obvezivanje velikih gradova i gradova središta županija da financiraju socijalne samoposluge; uspostavljanje sustava mjerenja i praćenja energetske siromaštva, definiranja tog pojma i prava povezanih s njim; kao i značajnije rasterećenje zaposlenih u CZSS i smanjenje broja njihovih javnih ovlasti.

Positivno je što je Zakonom povećana osnovica za zajamčenu minimalnu naknadu (ZMN); povećana ZMN osobama koje su potpuno nesposobne za rad; poboljšana definicija beskućnika i mogućnost ostvarivanja ZMN za beskućnika smještenog u prihvatilište i organizirano stanovanje (iako u polovičnom iznosu); otklonjena zapreka korisnicima ZMN-a da imaju vlastito vozilo koje ne prelazi vrijednost od 20.000,00 kuna; prepoznati mladi koji su odrasli bez roditeljske skrbi kao korisnika u sustavu i uvođenje socijalnog mentorstva; poboljšana odredba o radu za opće dobro; određena obveza velikim gradovima i gradovima u sjedištu županije da financiraju, potiču i osiguraju pučke kuhinje i smještaj beskućnika.

Krajem 2021. godine doneseni su i Nacionalni plan borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti od 2021. do 2027. te pripadajući Akcijski plan od 2021. do 2024. godine, kao i Nacionalni plan razvoja socijalnih usluga te prateći Akcijski plan od 2021. do 2024. godine. Ovim strateškim dokumentima postavljeni su značajni i zahtjevni ciljevi. Međutim, ukazali smo kako je potrebno konkretnije razraditi ciljeve i mjere, definirati rokove njihove provedbe, kao i preciznije odrediti ciljane skupine te odgovoriti na potrebe građana nastale zbog epidemije i potresa.

2.10.2. Podrška najsiromašnijima

Prema podacima DZS-a objavljenima u rujnu 2021. godine, u 2020. godini u riziku od siromaštva bilo je 18,3% građana, isto kao i godinu ranije, što je i dalje iznad prosjeka EU. Najveći rizik od siromaštva bio je u jednočlanim kućanstvima, posebno osoba starijih od 65 godina (52,1%) te u onima koje čine žene, za koje je stopa rizika od siromaštva iznosila 50,4%. U kategoriji kućanstava s uzdržavanom djecom najviše stope rizika od siromaštva prisutne su u kućanstvima koja čine jedan roditelj i uzdržavana djeca (30,5%) i u kućanstvima s dvije odrasle osobe s troje ili više djece (23,1%).

U više Izvješća upozoravali smo na niska izdvajanja proračunskih sredstava za sustav socijalne skrbi, posebno za socijalne naknade, poput ZMN-a, jednokratne naknade i naknade za troškove stanovanja, koje uglavnom koriste osobe u teškoj materijalnoj deprivaciji.

	2018.	2019.	2020.	2021.
Broj priznatih prava na ZMN	39.628	39.628	34.004	21.895
Ukupan broj osoba obuhvaćenim ZMN-om (samci i članovi kućanstva)	72.759	62.301	57.335	51.257

Godinama je prisutan trend smanjenja broja korisnika ZMN-a. Od 2018. do kraja 2021. godine manje je ih je 21.502, što je značajan pad. MRMSOSP navodi da su najznačajniji razlozi zapošljavanje, veća mobilnost stanovništva te ekonomske migracije. Međutim, iz podataka HZZ-a proizlazi da je od 17.785 prijavljenih korisnika ZMN-a, tijekom 2021. godine s HZZ-a odjavljeno samo njih 3.306 (18,59%), od kojih 961 (5,403%) zbog zaposlenja u RH, a 27 (0,152%) u EU/EEZ. Kako se iz ovih podataka može zaključiti da je malom broju korisnika pravo na ZMN prestalo zbog zaposlenja, bilo bi dobro napraviti analizu pada broja korisnika ZMN-a.

Preporuka 40.

Ministarstvu rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, da napravi analizu pada broja korisnika zajamčene minimalne naknade

Nadalje, ističemo da se jedna od preporuka EK i Vijeća o Nacionalnom programu reformi Hrvatske za 2020. i Programu konvergencije Hrvatske za 2020. odnosila na potrebu poboljšanja adekvatnosti naknada za nezaposlene i adekvatnost ZMN-a. Stoga je pozitivno što su osigurana veća sredstva za reformu sustava socijalne skrbi pa je tako za provedbu novoga ZSS-a u 2022. godini osigurano 2.326.104.523 kuna, a u 2023. i 2024. godini predviđeno je 3.032.432.923, uz dodatnih 17.941.194 kuna. Povećani su iznosi ZMN-a, posebice radno nesposobnim članovima kućanstva. U skorijoj budućnosti važno bi bilo povećati osnovicu za ZMN s 1.000,00 na 1.500,00 kuna, što bi pojedinca ili obitelj izdignulo iz teške materijalne deprivacije, a što je važno i zbog izgradnje socijalno pravednijeg društva.

„Prvi puta u životu obraćam se centru za pomoć jer sam bez sredstava (novaca) za život, bez posla bez ikoga tko bi nam išta dao, bez hrane. Nisu me uputili na moja i djetetova prava, nisam tad znala da mogu ići u pučku kuhinju, niti da država plaća nešto režija. NIŠTA jedno veliko NIŠTA. Puno kasnije sam dobila neku pomoć za L.. i mene, kad sam već bila u dugovima-ovrhama, iskopčana nam je struja i plin, neko vrijeme su nam plaćali režije od 500 kuna, ali tada je već bilo kasno, kad smo došli gladni dobili smo pučku kuhinjuZbog njih smo bili gladni, spremali su papire za jednokratne pomoći u ladicu i tamo ih držali, a nisu ih prosljedili dalje na urudžbeni da što prije dobijemo pomoć.....Nisu nas na vrijeme upoznali na prava djeteta i nezaposlene majke, na novčanu pomoć na pučku kuhinju i na pomoć za plaćanje režija. Ugrozili su nam svojom nebrigom živote....“

Tijekom 2021. godine korisnici su nam se prituživali na nepriznavanje prava na ZMN ili na dugo čekanje isplate. Prituživali su se i zbog neodobranja jednokratne naknade, iako se radi o žurnom podmirenju trenutne potrebe. Tako nam se obratila pritužiteljica zbog nepriznavanja prava na ZMN i jednokratnu naknadu. U ispitnom postupku utvrđeno je da CZSS nije donio rješenja u zakonskom roku, no tome je doprinijela i pritužiteljica jer nije u propisanom roku obavijestila CZSS o promijenjenim okolnostima. Ipak, odgovorni stručni radnici upozoreni su na propust od predstojnice Podružnice CZSS-a, a pritužiteljici su isplaćeni pripadajući iznosi naknada.

U praksi se jednokratne naknade u pravilu ne odobravaju u roku od osam dana od podnošenja zahtjeva, kako je propisano ZSS-om, iako se radi o trenutnim potrebama u kojima treba žurno intervenirati. Dodatan je problem prolongirana isplata zbog strogo određenih financijskih procedura pa se na isplatu čeka više od mjesec dana. Prema podacima MRMSOSP-a tijekom 2021. godine odobreno je 98.028 jednokratnih naknada, dok ih je u 2020. odobreno 60.776. Više naknada je odobreno zbog elementarne nepogode, odnosno posljedica razornog petrinjskog potresa (41. 499), što čini 40% svih odobrenih jednokratnih naknada.

„Ja sam još prošli tjedan kada sam na večer dobila obavještavaje da moram biti u samoizolaciji zatražila izvanrednu JNP zbog coeone ne smijem van ni ja ni bivši suprug a pošto je bio petak dan kada socijalni radnici imaju posjete kod stranaka a meni je bilo hitno jer ne smijem nigdje pa sam ih zamolila da mi hitno pomognu međutim oni su prijetili u ponedjeljak jer sam vidjela da nema ništa od pomoći o coronna je teška zarazna bolest i zato sam ih trazila nešto da spase nas.Do 5-10 mi. mogli su mi odobriti nešto novaca i donjeti u sandučić da nam spase živote. Ali oni su još ljuti kaj stalno pišeš tužit ću ti krivično kćeri a da mogu prve bi mi pomogle jer jedna je studentica PMF-a i to jedna od najboljih ali nije ona kriva da nije stigla stipendija a druga ne radi i ima dvoje djece jedno s posebnim potrebama tako da nisu nikako u mogućnosti pomoći a g.P.M. je toliko agresivno bezobrazan da će on krivično tužiti moje kćerke da one moraju pomoći a oni to nije.njihov posao da pomognu.čovjeku koji nema da preživi i ne smije van...“

Obitelji koje pripadaju socijalno ugroženim skupinama i primaju ZMN našle su se u posebno teškim životnim okolnostima i u još većem riziku od siromaštva zbog epidemije. Postupajući po pritužbama primjećujemo da CZSS u pravilu ne odobravaju uvećane jednokratne naknade, kao i da je neujednačena praksa u odobravanju. S obzirom da ih je tijekom 2021. godine odobreno samo 367, trebalo bi ih odobravati u većem broju, čemu može doprinijeti i pojednostavljenije postupka odobravanja, s obzirom da se prema novom ZSS-u više ne zahtjeva prethodna suglasnost MRMSOSP-a.

Preporuka 41.

Centrima za socijalnu skrb, da jednokratnim naknadama obuhvate veći broj korisnika, posebice kojima su zbog epidemiološke situacije, primjerice bolesti, povećane potrebe, kao i da se ubrzaju postupci odobravanja i isplate

CZSS-i su primjenjivali Upute za sprečavanje i suzbijanje epidemije COVID-19 za centre za socijalnu skrb i Centar za posebno skrbištvo, izdane od HZIJ-a 29. rujna 2021. godine, pa se od korisnika nije tražilo predočenje COVID potvrde nego poštivanje propisanih epidemioloških mjera. Stoga nije bilo zapreke za dolazak korisnika u CZSS. Iako su ove Upute objavljene na web stranicama MRMSOSP-a i HZIJ-a, a putem elektroničke pošte dostavljene i svim pružateljima socijalnih usluga, trebalo je bolje informirati javnost, posebice korisnike sustava socijalne skrbi, jer su se u medijima pojavljivale različite informacije.

U 2021. godini su skraćeni rokovi rješavanja drugostupanskih predmeta u području socijalne skrbi i obiteljsko-pravne zaštite i skrbništva, no i dalje se znatno prekoračuju pa rješavanje žalbi traje od 6 mjeseci do godinu i pol. Tako nam se obratila pritužiteljica za pomoć u priznavanju prava na doplatak za pomoć i njegu supruga bolesnog od karcinoma na mozgu za zadnja tri mjeseca njegova života, no nažalost suprug je preminuo prije nego što je ostvario ovo pravo.

Ipak, određeni su prioriteti u rješavanju predmeta koji se odnose na djecu, osobe s invaliditetom i osobe slabijeg imovnog stanja. Pozitivno je što se znatno smanjio broj neriješenih predmeta iz područja skrbništva.

U suzbijanju siromaštva važnu ulogu imaju i socijalne samoposluge, kojih je u evidenciji Hrvatske mreže socijalnih samoposluga 38. Kao osnovne prepreke u svom radu navode: oslanjanje isključivo na volontere i donacije, nedostatak skladišnog prostora i dostavnih vozila, poteškoće u financiranju, rast cijena hrane i drugih proizvoda. Svi ti problemi posebno su došli do izražaja zbog nastavka epidemije, koja je uz potrese dodatno doprinijela povećanju broja korisnika. Uz navedeno, rad i financiranje socijalnih samoposluga nije niti zakonski regulirano.

I u sklopu HCK u 19 društava djeluju socijalne samoposluge, a u 14 društava djeluju i pučke kuhinje. Kako se stalno povećava broj korisnika, trebalo bi osigurati njihov stalni izvor financiranja. Društva pružaju i pomoć najranjivijim građanima kroz projekte za siromašne obitelji i pojedince te obilaze kućanstva u kojima žive osobe pogođene posljedicama potresa i epidemije.

U okviru Hrvatskog Caritasa također djeluju socijalne samoposluge i pučke kuhinje te znatan dio djelovanja Caritasa na nad/biskupijskoj razini obuhvaća podjelu materijalne pomoći: hrane, higijenskih potrepština, rabljene odjeće i obuće te namještaja.

Preporuka 42.

Ministarstvu rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, da rješava drugostupanske predmete u zakonskim rokovima

Preporuka 43.

Jedinicama lokalne i područne samouprave i Ministarstvu rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, da socijalnim samoposlugama osiguraju održivo financiranje

Preporuka 44.

Županijama, da u skladu sa zakonskom obvezom i svojim financijskim mogućnostima pomognu velikim gradovima i gradovima u sjedištu županije koji nemaju financijska sredstva da otvore pučke kuhinje

2.10.3. Beskućnici

„...poslije oćeve smrti sam postao beskucnik zivio sam po raznovrsnim stanovima sad poslije potresa sam smijesten u kontenjerskom naselju ali grad sisak koji se non stop ogradjuje da netreba pomagati beskucnicima me zeli izbaciti davde van inace sam primatelj socijalne pomoci nemam gdje zivjeti i pod svaku cijenu me zele iseliti van kao sad preko zime nece ali poslije zime cu morati ici van nemam se kome drugome obratiti pa se obravcam ovim putem vama da mi se pomogne ako bilo kako moze jer ako meni kao gradjanu grada siska i berskucniku grad nemoze pomoci nego me jos hoce iseliti van ko mi moze pomoci zato vas molim da mi se nekao pomogne bar da se reagira da mi se nadje bilo kakav smijestaj jer grad na svu silu se zeli rijesiti nas beskucnika govore da nemamo pravo da budemo u kontenjerima neznam tko je to u republici hrvatskoj rekao da mi nemamo prava nikakava...“

Beskućnici su najnezaštićeniji i najugroženiji članovi društva, često su nevidljivi i zapostavljeni, stigmatizirani su i često izloženi višestrukoj strukturalnoj diskriminaciji.

Prema podacima CZSS-a, u RH je u 2021. evidentirano 525 beskućnika, no Hrvatska mreža za beskućnike (HMB) procjenjuje da ih je znatno više i da više od 2.000 osoba živi bez krova nad glavom te da ih je najveći broj u Zagrebu, njih 700. Među beskućnicima pretežu muškarci, kojih je 418, dok je žena 107. Oko 35% beskućnika ima problem ovisnosti, a oko 27% ih ima psihičke teškoće. Među uzrocima koji su doveli do beskućništva skoro 69% navodi nedostatak sredstava za podmirenje troškova stanovanja.

Preporuka 45.

Ministarstvu rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, da mapira razloge koji su doveli do beskućništva, utvrdi stvaran broj beskućnika i izazove s kojima se susreću

Preporuka 46.

Pružateljima usluga za beskućnike, JLS-ima i CZSS-ima, da beskućnike:

- na privremenom smještaju preko godinu dana socijalno uključe u lokalnu zajednicu
- kronično bolesne i nemoćne adekvatno smjeste kod odgovarajućeg pružatelja socijalnih usluga
- mladima osiguraju organizirano stanovanje

Kako bi bolje razumjeli potrebe beskućništva, važno je prikupiti podatke o njihovom stvarnom broju, kao i razlozima koji su doveli do beskućništva, poteškoćama s kojima se susreću u ostvarivanju svojih prava i slično.

Zabrinjava što je veliki broj beskućnika još uvijek na privremenom smještaju preko godinu dana, jer im JLS ne može osigurati socijalni stan, a CZSS stalni adekvatni smještaj kod drugog pružatelja, ili to sami odbijaju.

Iako u novom ZSS-u definicija beskućnika nije usklađena s ETHOS tipologijom, prihvaćen je naš prijedlog da se u nju dodaju beskućnici koji su na privremenom smještaju u prihvatilištu i organiziranom stanovanju. Važna pozitivna novina u novom ZSS-u je mogućnost ostvarivanja ZMN-a za beskućnike u prihvatilištima, iako u visini od tek 50% iznosa ZMN-a. Prihvaćen je i prijedlog prema kojemu su veliki gradovi

i gradovi u sjedištu županije dužni financirati, odnosno poticati i osigurati smještaj beskućnicima u prihvatilištima/prenoćištima, umjesto da to ovisi o njihovim financijskim mogućnostima.

Naime, već niz godina u više od pola velikih gradova i gradova u sjedištu županija nisu osnovana prihvatilišta/prenoćišta. Aktivno ih je 13 u 11 velikih gradova. Tijekom 2021. MRMSOSP je zatražilo podatke od županijskih ureda nadležnih za socijalnu skrb, koji na svojem području nemaju prihvatilišta/prenoćišta, o razlozima neosnivanja prihvatilišta/prenoćišta, a iz odgovora proizlazi da se beskućnici ondje zbrinjavaju prema okolnostima pojedinog slučaja, dodjelom smještajnog prostora koji je gradu na raspolaganju.

Nedostaje aktivnosti poput rada stručnjaka na ulici/terenu s beskućnicima te obilazaka prostora koji nisu namijenjeni za stanovanje, uz podršku i savjetovanje stručnjaka, što bi sigurno doprinijelo smanjenju broja "skrivenih" beskućnika i njihovoj bržoj socijalnoj integraciji. Kratkoročna projektna financiranja ne osiguravaju kontinuitet aktivnosti i usluga za beskućnike.

Beskućnici se i nadalje susreću s problemom prijave/utvrđivanja prebivališta, o čemu ovisi ostvarivanje raznih prava. Još 2017. godine preporučili smo da im se odmah po pokretanju postupka prijave prebivališta omoguće socijalna prava, kao i da bi im policija trebala prebivalište utvrđivati u skladu sa Zakonom o prebivalištu, odnosno na adresi ustanove socijalne skrbi ili kod drugih pružatelja usluge smještaja, i to bez suglasnosti CZSS-a. U praksi nije uvijek tako pa udruga MoSt iz Splita navodi da se beskućnicima vrlo rijetko utvrđuje prebivalište na adresi CZSS Split pa nakon napuštanja prenoćišta prebivalište beskućnika ostaje na njihovoj adresi.

Iako prema navodima nekih udruga beskućnici zbog neposjedovanja osobnih dokumenata nisu mogli dobiti EU digitalnu COVID potvrdu te posljedično pristupiti javnopravnim tijelima i zdravstvenim i drugim uslugama, HZZO je naveo da za izdavanje EU digitalne COVID potvrde osoba nije morala imati reguliran status osiguranika u obveznom zdravstvenom osiguranju.

Smještaj beskućnika usporavala je obveza prethodnog testiranja na COVID-19 PCR testom, koje su provodili izabrani liječnici obiteljske medicine, a trošak je podmiren iz sredstava HZZO-a. To je u neravnotežan položaj dovodilo beskućnike bez zdravstvenog osiguranja, odnosno bez liječnika obiteljske medicine. Situacija se poboljšala nakon početka cijepljenja, jer su potpuno cijepljeni korisnici mogli doći na smještaj bez prethodnog testiranja.

Preporuka 47.

Županijama, da velikim gradovima i gradovima sjedištima županije koji nisu u mogućnosti financirati prihvatilišta/prenoćišta, sukladno zakonskim obvezama i financijskim mogućnostima pomognu u tome

Preporuka 48.

Ministarstvu rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, da osigura dugoročnije financiranje projekata i aktivnosti za beskućnike, poput dnevnog boravka

Preporuka 49.

Ministarstvu rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, da osiguraju prijavu prebivališta beskućnika na adrese centara za socijalnu skrb

IZ RAZGOVORA U VELIKOJ KOSNICI U RUJNU 2021. GODINI

Beskućništvo se može dogoditi svakome

„Prije godinu dana nisam ni razmišljala da bi se tako nešto moglo desiti i meni“, započinje svoju priču Katarina.

Prihvatiti situaciju u kojoj se nalaziš i pokrenuti se

„Bez obzira na to što su bili prije, ovdje smo svi isti – korisnici Kosnice. I to treba tako prihvatiti. Kada ste ovdje, a razmišljate drugačije, počnete tonuti, a ako potonete, onda počinju i ostali problemi, poput alkohola i svega ostalog.“

„Kao da ne postojim, kao da me nema...“

Na pitanje što znači biti beskućnik, Petar odgovara: „To znači da stojiš na ulici, nitko živ te ne doživljava, hodaš okolo, skupljaš boce da kupiš piće kako bi se mogao napiti da vrijeme brže prođe. Očaj, depresija i jad. Ljudi su samo prolazili pored mene, kao da ne postojim, kao da me nema...“

Povratak u društvo

Da je put od beskućnika na ulici do ponovnog mjesta u društvu težak, ali ostvariv potvrđuje i priča hrvatskog branitelja Marka. „Nakon povratka iz rata ubrzo sam počeo piti pa sam zbog alkoholizma ostao i bez posla i bez krova nad glavom te godinama živio kao beskućnik na ulici, dotaknuvši samo dno.“ „Danas radim kod prijatelja i mnogo se bolje osjećam... Najljepši osjećaj je kad otključaš svoja vrata i legneš u svoj krevet.“

2.10.4. Diskriminacija temeljem imovnog stanja

U 2021. godini nastavili smo zaprimati pritužbe građana zbog diskriminacije temeljem imovnog stanja u povećanom broju, najvećim dijelom zbog epidemioloških mjera donesenih u cilju suzbijanja epidemije, ali i nevezano, najčešće u područjima pristupa dobrima i uslugama te rada i zapošljavanja. Osnova socijalnog podrijetla predviđena je u međunarodnim, ali i u dokumentima EU za zaštitu i promicanje ljudskih prava. Preklapajuća diskriminacijska osnova socio-ekonomskog statusa, odnosno kako se u ZSD-u navodi imovnog stanja, zbog svoje kompleksnosti te izostanka precizne definicije, izuzetno je rijetko isticana u sudskim postupcima. Predmete smo u slučaju posebno ugroženih skupina građana, poput beskućnika, otvarali i na vlastitu inicijativu te smo pritužbe građana vezano uz ostvarivanje prava i usluga iz sustava socijalne skrbi promatrali i kroz prizmu diskriminacije temeljem njihovog imovnog stanja odnosno socioekonomskog položaja, iako je pritužitelji nisu izrijekom navodili. Epidemiološke mjere poput obveze nošenja maski, dezinficiranja ruku ili uvođenja šire upotrebe EU digitalnih COVID potvrda prilikom ulaska u različita javnopravna tijela predstavljale su značajan financijski udarac za siromašne građane. Iako je cijepljenje protiv bolesti COVID-19 u RH započelo krajem 2020. godine te je bilo besplatno i dostupno svim hrvatskim građanima, uključujući i osobama koje nisu zdravstveno osigurane, kako je ono bilo dobrovoljno, iz različitih razloga su mnogi građani odlučili da ga neće primiti. Širenjem obveze predodjenja COVID potvrda početkom listopada u sustave

zdravstva i socijalne skrbi te kasnije u sustav javne i državne uprave pojačano smo zaprimali pritužbe građana koji su podliježali obvezi testiranja, ali nisu bili u mogućnosti snositi takve troškove.

Iako su na udaru siromaštva u RH najviše nezaposlene osobe, kućanstva starijih osoba, obitelji s više djece, jednoroditeljska i jednočlana kućanstva te velik broj umirovljenika, po posljednjim dostupnim podacima DZS-a od 2020. godine, i 5,1% zaposlenih osoba su u riziku od siromaštva. Tako nam se krajem prosinca pritužbom obratila osobna asistentica nepokretne osobe neto plaće u iznosu od 2.000 kuna zaposlena na pola radnog vremena. Pritužiteljica se iz osobnih razloga nije cijepila, ali je za prisutnost na radnom mjestu bilo potrebno da se dva puta tjedno testira, što joj je predstavljalo nerazmjern trošak u iznosu od četvrtine mjesečne plaće. OCD kao poslodavac odbila joj je refundirati troškove testiranja, čak i nakon što je poslodavcu dostavila odgovor Stožera u kojem je navedeno kako je spomenuto u konkretnom slučaju obveza poslodavca. Udrugu smo upozorili na obvezu refundiranja troškova testiranja pritužiteljici u što kraćem roku te jednako postupanje i u drugim istovjetnim slučajevima refundacije troškova zaposlenika kako bi mogli pristupiti mjestu rada i ostvariti pravo na rad, ali ujedno štiti zdravlje korisnika kojima pružaju svoje usluge.

Vezano uz naknade troškova i dostupnost testiranja obraćali su nam se i kandidati na natječajima za zapošljavanje koji bez negativnog testa nisu mogli pristupiti usmenom dijelu natječajnog procesa, građani kojima je trošak testiranja predstavljao znatan financijski izdatak pa im je ograničen pristup različitim uslugama, kao i oni koji su morali osobno doći u prostorije HZZO-a radi administrativnih procedura i ovjera kako bi ostvarili pravo na ortopedsko pomagalo.

Također, obratilo nam se više studenata nekoliko različitih visokih učilišta navodeći da su dovedeni u neravnotežan položaj jer se onima koji ne posjeduju COVID potvrdu nameću dodatni troškovi testiranja. Iz podataka koje smo zaprimili od javnih Sveučilišta razvidno je da su pojedina visoka učilišta temeljem Odluke Stožera iz studenog donijela vlastite odluke o obvezi posjedovanja COVID potvrde, odnosno posjedovanja negativnog testa kao uvjeta pohađanja predavanja, pisanih ili usmenih ispita te praktičnih vježbi, koje se uvelike razlikuju od jedne do druge ustanove.

Tako su pojedina visoka učilišta sve oblike nastave održavala isključivo fizički, dok se na nekima nastava odvijala *online*, a pojedina su koristila različite hibridne modele. U nekima je posjedovanje COVID potvrde bilo obvezno za studente u svim slučajevima, kod nekih samo u slučaju prisutnosti više od 50 studenata u dvorani, dok neka uopće nisu propisala takvu obvezu za studente, već samo za nastavnike i vanjske suradnike.

Primjer dobre prakse je Sveučilište Jurja Dobrile u Puli u kojem je uz odobrenje Ministarstva zdravstva bila organizirana tzv. COVID ambulanta, a u kojoj su se svi zaposlenici i studenti mogli besplatno testirati za potrebe pohađanja vježbi ili za potrebe praktične nastave i izvan prostora Sveučilišta, odnosno u ustanovama u kojima je predočenje COVID potvrde obvezno.

Međutim, kako je protiv spomenute Odluke u 2021. godini podneseno više prijedloga za ocjenom ustavnosti, Ustavni je sud ukinuo mogućnost da visoko učilište, pozivajući se na autonomiju sveučilišta, studente obveže da pri ulasku u prostore visokog učilišta predoče digitalnu COVID-potvrdu ili drugi odgovarajući dokaz o testiranju, cijepljenju ili preboljenju.

S obzirom da su, u slučajevima uvođenja obveznog posjedovanja COVID potvrde od sredine studenog do donošenja Odluke Ustavnog suda, visoka učilišta u različitoj mjeri i različitim kategorijama studenata

refundirala troškove testiranja, od onih koji ih zbog nedostatka financijskih sredstava nisu nadoknađivali uopće do onih koji su takve troškove nadoknađivali samo studentima sa zdravstvenom kontraindikacijom za cijepljenje ili pak onima slabijeg socioekonomskog statusa, smatramo kako je u referentnom razdoblju moglo doći do povrede prava na jednako postupanje i otežavanja pristupa pravu na obrazovanje studentima koji si trošak testiranja nisu mogli priuštiti.

Vladi RH i Stožeru CZ obratili smo se i prije donošenja Odluke o široj upotrebi COVID potvrda, i tada ukazujući da se, minimalno u prijelaznom periodu, građanima treba osigurati dostupno i besplatno testiranje. Tako se temeljem sadržaja pritužbi koje su nakon Odluke Stožera CZ iz studenog stizale u povećanom broju, pokazalo kako je u praksi problematična upravo dostupnost testiranja za one građane koji ne žive u velikim gradovima s organiziranim punktovima za testiranje, a osobito cijena testiranja koja je siromašnim građanima otežala pristup uslugama državnih i javnih institucija. Pozdravljamo odredbu Odluke sukladno kojoj se ona nije primjenjivala na osobe kod kojih postoje kontraindikacije za cijepljenje.

U prosincu 2021. godine uključili smo se u Savjetovanje o Nacrtu prijedloga zakona o izmjenama i dopunama ZPPZB-a te smo i u mišljenju Ministarstvu zdravstva ukazali na povećan materijalni trošak kojem su izloženi građani kada podliježu obvezi testiranja.

Vezano uz reformu sustava socijalne skrbi, pozdravljamo promjenu u novom ZSS-u sukladnu našim dugogodišnjim preporukama te prijedlogom koji smo iznijeli u savjetovanju pri donošenju zakona, da se korisnicima ZMN-a koji imaju u vlasništvu ili koriste osobno vozilo ova naknada ne ukida.

Naime, u praksi je kod primjene prijašnjih odredaba i tumačenja koji korisnici imaju pravo na vlastiti ili korištenje tuđeg osobnog automobila zbog prometne izoliranosti dolazilo do neujednačenosti te diskriminacije pripadnika romske nacionalne manjine zbog života u sredinama bez adekvatnog javnog prijevoza, ali i drugih korisnika ZMN-a koji žive u ruralnim i prometno izoliranim krajevima. Korisnici su

Preporuka 50.

Ministarstvu rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, da od JLP(R)S prikupi dostupne podatke o prosječnoj mjesečnoj cijeni najma na njihovom području te ovisno o njima odobrava naknadu za troškove stanovanja u maksimalnom iznosu

Preporuka 51.

Ministarstvu rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, da pri budućim izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj skrbi propiše veći iznos naknade za troškove stanovanja i proširi obuhvat korisnika

u tim slučajevima gubili pravo na ZMN, ali i na druge socijalne naknade kojima je ZMN preduvjet. Sukladno novom rješenju kućanstvima koja primaju ZMN ostavljena je mogućnost vlasništva osobnog vozila u vrijednosti do 20.000 kuna kako bi mogli zadovoljiti osnovne životne potrebe, što je posebno važno kada se radi o izoliranim krajevima s nerazvijenom infrastrukturom.

Međutim, prijedlog koji smo iznijeli vezan uz naknadu troškova stanovanja socijalno ugroženih građana nažalost nije uvažen, budući da je uređeno da se naknada za troškove stanovanja priznaje samo u visini do 30% iznosa ZMN-a. Ovu naknadu smatramo posebno važnom u kontekstu strukturne diskriminacije siromašnih građana, osobito kada se radi o troškovima najamnine budući da korisnicima ZMN-a omogućava boravak u iznajmljenoj nekretnini te je ključna za prevenciju beskućništva. Stoga smo predložili povisiti

iznos ove naknade na minimalno 50% iznosa ZMN-a. Također smo ukazali i da naknada za troškove stanovanja treba u iznimnim životnim okolnostima biti priznata i do punog iznosa ZMN-a te da je u praksi potrebno obratiti pozornost na tržišne razlike u cijeni najma, primjerice stana u Zagrebu ili nekretnine u nekoj od manjih ruralnih sredina.

I kroz 2021. godinu nastavili su nam se obraćati građani slabijeg imovnog stanja vezano uz mogućnost potpunog ili djelomičnog oslobođenja od plaćanja HRT pretplate, nemogućnosti odjave iz evidencije obveznika plaćanja te previsoke cijene pretplate. Umirovljenici s mirovinom manjom od 1.500 kuna oslobođenje od plaćanja 50% mjesečne pristojbe ostvaruju samo ako im se mirovina isplaćuje iz državnog proračuna RH te ako su 12. listopada 2015. godine bili evidentirani kao obveznici plaćanja pristojbe. Prvi je uvjet propisan jer se informacije o visini mirovina mogu pribaviti jedino od HZMO-a (koji takve podatke ima samo za umirovljenike koji mirovinu primaju iz hrvatskog osiguranja), dok drugi uvjet služi kako bi se onemogućile manipulativne promjene prijavljenog obveznika.

Preporuka 52.


Nadzornom odboru HRT-a, da u idućoj Odluci o utvrđivanju visine mjesečne pristojbe predvidi oslobođenje od pola iznosa za umirovljenike ispod prihodovnog cenzusa, neovisno o izvoru iz kojeg im se mirovina isplaćuje i datumu prijave u evidenciju obveznika

Vezano uz prvi uvjet obratili smo se Poreznoj upravi MF koja bez poteškoća HRT može dostaviti podatke sadržane u vlastitoj evidenciji o dohocima i primicima. Drugi uvjet prijave u evidenciju na određeni datum prije sedam godina preotegotan je za umirovljenike kao krajnje korisnike, budući da se novim pretplatnicima koji udovoljavaju propisanim kriterijima uskraćuje povlastica, jer se na njih prebacuje teret prevencije mogućih zloupotreba sustava.

Umirovljenicima koji mjesečno primaju 1.500 kuna mirovine, pogotovo u situaciji pandemije u kojoj su najviše vremena kao rizična skupina provodili u svom domu, za kućni budžet mnogo je značilo izdvajanje 40 umjesto 80 kuna mjesečne pristojbe, neovisno iz kojeg izvora je primaju te jesu li na određeni datum bili evidentirani kao obveznici ili su to postali kasnije.

Tijekom 2021. otvorili smo predmet zbog zaštite interesa beskućnika kao posebno ugrožene skupine građana izložene diskriminaciji temeljem društvenog položaja te imovnog stanja prilikom druge faze izrade popisa stanovništva. Bilo je predviđeno da popisivač pronalazi i popisuje beskućnika u prihvatilištu ili prenoćištu ili pak da popisivač popisuje beskućnike koje „zatekne na cesti“. Tako se otvarala mogućnost da određeni broj osoba ne bude obuhvaćen popisom, a posebno se nezahvalnom za izvođenje u praksi doima metodologija popisivanja beskućnika koje se „zatekne na cesti“ diljem RH. DZS-u smo skrenuli pozornost na specifičan položaj ove skupine građana te smo predložili da u tijeku druge faze popisivanja obuhvate i dnevne boravke u kojima beskućnici borave te da suradnjom s nadležnim institucijama i OCD-ima prikupe informacije kako ovoj skupini građana maksimalno izaći u susret, što su kvalitetno i pravovremeno učinili pa tako iz informacija zaprimljenih od spomenutih organizacija proizlazi da je provođenje popisa stanovništva u odnosu na beskućnike ipak proteklo bez poteškoća.

Zaprimili smo veći broj pritužbi korisnika mjere pronatalitetne politike Grada Zagreba s troje i više djece iz 2016. godine kao reakcije na Nacrta Prijedloga Odluke o izmjenama Odluke o novčanoj pomoći za



roditelja odgojitelja koji na snagu treba stupiti u svibnju 2022. godine. Najavljenim se izmjenama značajno smanjuje iznos novčane pomoći kao i ukupno trajanje mjere ovisno o dobi najmlađeg djeteta te se predviđa mogućnost upisa djece starije od tri godine u redovni program predškolskog odgoja i obrazovanja, ali i zapošljavanje roditelja pa su pritužitelji isticali kako će ih ovakve izmjene dovesti u rizik od siromaštva, a neke od njih onemogućiti u pružanju potrebne posebne skrbi djeci, pogotovo s obzirom na nedostatne kapacitete gradskih vrtića.

Donositelju mjere već smo se i povodom ispitnog postupka 2016. nakon uvođenja mjere obraćali vezano uz spomenutu mjeru skrenuvši pozornost na potrebu provođenja procjene njenih dugoročnih učinaka, pogotovo onih o zapošljivosti roditelja odgojitelja nakon izbivanja s tržišta rada, kao i učinaka na djecu koja uslijed korištenja mjere od strane roditelja nisu pohađala redovni program predškolskog odgoja i obrazovanja. Na temelju sadržaja zaprimljenih pritužbi vidljivo je da se kod korisnika mjere radi o izrazito heterogenoj skupini te da su mnogi mjeru koristili zbog nemogućnosti zapošljavanja i nepovoljne financijske situacije, pa najavljene izmjene neće sve korisnike pogoditi na isti način.

U savjetovanju sa zainteresiranom javnošću Gradu Zagrebu uputili smo mišljenje i prijedlog da se, iako mjera nije primarno socijalnog već demografskog karaktera, izađe u susret roditeljima slabijeg socioekonomskog statusa i onima koji pripadaju u teže zapošljive skupine, a kako bi se izbjegao njihov prijelaz u sustav socijalne skrbi. Između ostalog, predložili smo i kasnije stupanje na snagu spomenutih izmjena, osiguravanje podrške za lakše uključivanje roditelja na tržište rada te ciljano jačanje kapaciteta predškolskih odgojno obrazovnih ustanova uz planiranje njihovog razvoja, s obzirom na njihovu ulogu u zdravom psihosocijalnom razvoju djeteta, utjecaju na smanjivanje društvenih nejednakosti te ujednačavanja životnih šansi sve djece.

2.11. Pravo na adekvatno stanovanje

2.11.1. Stanovanje

Pravo na adekvatno stanovanje podrazumijeva dom kao temelj stabilnosti i sigurnosti pojedinca i obitelji, okosnicu društvenog i emocionalnog života, ali sve češće i radno mjesto, a koliko je važan postalo je posebno jasno za vrijeme epidemije. Ovo pravo odnosi se i na osiguranje zaštite od nezakonitih deložacija, a povezano je i s dostupnošću zdravstveno ispravne vode za ljudsku potrošnju te s pristupom sustavu odvodnje te energiji. Ono ne znači obvezu države da svakome dodijeli stan ili kuću, već se radi o obvezi osmišljavanja mjera kojima se pomaže u osiguranju dostojnog stanovanja, uključujući i subvencije i olakšice, dostupnost infrastrukture i slično na nediskriminatoran način te kako bi se preveniralo beskućništvo.

Stoga, u ovom poglavlju obrađujemo probleme vezane uz stanovanje i korištenje nekretnina, nedonošenje novele Zakona o najmu, socijalno stanovanje i stanovanje u kriznim situacijama, energetska siromaštva te pristup vodnim uslugama (javnoj vodoopskrbi i odvodnji), kao i pitanje stambenog zbrinjavanja. Navodimo i specifične pojave vezane uz mirno uživanje vlasništva narušeno nekontroliranim kretanjem domaćih životinja.

Fotografija 9.


I u 2021. veliki dio građana je zbog epidemije bolesti COVID-19 morao u izolaciju, radio od kuće ili je pomagao djeci u školskim *on-line* aktivnostima, što je izrazito zahtjevno ukoliko nemaju uvjetnog prostora. Dio građana si dostojanstveno stanovanje ne može priuštiti zbog niskih primanja ili žive u područjima bez potpune infrastrukture, u loše sagrađenim i bespravnim objektima. Mnogima je dom uništen u potresima. U medijima se često ističe kako na tržištu manjka uvjetnih i cijenom pristupačnih nekretnina za dugoročni, ali i javni najam. Dok se s jedne strane ukazuje na manjak stambenog prostora u odnosu na potrebe, s druge strane prvi rezultati Popisa stanovništva 2021. pokazuju kako 3.888.529 stanovnika ima 2.350.444 stambenih jedinica. Od toga se 2.015.364 koristi za stalno stanovanje, a ostalo su privremeno nenastanjene ili napuštene jedinice, kao i one za obavljanje djelatnosti, što sve dodatno ukazuje na potrebu promišljanja i povezivanja stambene politike s gospodarskom, demografskom i socijalnom politikom.



Na razini javnih politika i dalje se primarno potiče kupnja nekretnina, a dio građana koji za to ispunjavaju zakonske uvjete odlučuje se za stambeno zbrinjavanje kroz programe POS-a ili putem subvencioniranja stambenih kredita. Od početka realizacije programa POS-a 2001. pa do prosinca 2021. godine izgrađen je 7.451 stan, najviše u Zagrebu, Splitu, Šibeniku, Zadru i Osijeku. Lani je započeta gradnja još njih 403, uglavnom na obali. Iz APN-a navode da su epidemija i potres povećali troškove gradnje i doveli do kašnjenja radova.

U svibnju 2021. Ustavni je sud Odlukom U-I-4019/2019 ukinuo čl. 12. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o društveno poticanoj stanogradnji zbog zabrane retroaktivne primjene propisa. Naime, novelom i čl. 8. propisana je zabrana otuđenja i davanja u najam POS stanova i to 10 godina od dana sklapanja ugovora o kupoprodaji. Ukinutim se čl. 12. zabrana primjenjivala retroaktivno, odnosno i na ugovore koji su sklopljeni prije njezina stupanja na snagu. Ciljalo se sankcionirati korištenje POS stanova suprotno namjeni te situacije u kojima su oni umjesto za stanovanje, korišteni za turistički najam i zaradu. S obzirom da je POS pokrenut kako bi se omogućilo rješavanje stambenog pitanja po uvjetima znatno povoljnijim od tržišnih, a ne dodatna zarada pojedincima, te da su uložena javna sredstva, trebali bi postojati i učinkoviti mehanizmi za sprečavanje zlouporabe, na što smo ukazali još u Izvješću za 2018. godinu.

APN provodi i Programe subvencioniranja stambenih kredita kojima država pomaže u otplati dijela kredita za kupnju stana ili kuće, odnosno za izgradnju kuće, u trajanju od najmanje pet godina. APN-a navodi da je svrha ove politike poticanje demografske obnove, urbana regeneracija naselja i smanjenje iseljavanja. U pet godina odobreno je 22.009 kredita, od čega 2021. godine 4.626, s prosječnim



mjesečnim anuitetom oko 378 EUR od čega subvencija iznosi 125 EUR i prosječnom životnom dobi korisnika od 32 godine.

Istodobno su sve češći prigovori da se subvencioniranjem i politikom poticanja kupnje vlastite nekretnine dodatno utječe na rast cijena nekretnina i posljedično na zaduženost kupaca, pri čemu rast cijena ne prati rast prihoda. Prema podatcima Eurostata u Hrvatskoj su u razdoblju 2010. - 2021. cijene nekretnina porasle 26%, a najamnine 13%.

Većina mladih, ali i svi oni koji rade u nestalnim oblicima rada, ne mogu kupiti stan na tržištu, dok je pravo na subvencioniranje ograničeno na one koji nisu stariji od 45 godina. Stoga bi trebalo više poticati javni najam i izgradnju objekata u tu svrhu.

RH još uvijek nema Stambenu strategiju, a državnim stanovima upravljaju različita tijela sukladno različitim propisima: MPUGDI, SDUOSZ, MUP i dr. Interes za državne stanove postoji, no sukladno Zakonu o upravljanju državnom imovinom njima bi se trebalo raspolagati na javnim natječajima, iznimno izravnom pogodbom i uz naknadu koja ovisi o procjeni tržišne vrijednosti te pod zakonskim uvjetima koje mnogi ne ispunjavaju. U srpnju 2021. godine donesena je Odluka o prodaji stanova u vlasništvu odnosno suvlasništvu RH, o kojoj više pišemo u dijelu o stambenom zbrinjavanju, o čemu je građanima dostavljena pisana obavijest jer nemaju svi pristup digitalnim tehnologijama, što je svakako pohvalno jer se vodilo računa o posebnim kategorijama. No, ta je obavijest u nekih izazvala potrebu da nam se jave zbog straha od iseljenja ako ne kupe stan, a što zbog niskih primanja ne mogu. Stoga smo postupajući po pritužbi Državnim nekretninama d.o.o. i MPUGDI predložili da se prilikom komuniciranja pojasni o zadržavanju statusa najmoprimca, no u ovom trenutku nemamo informacije je li mjera prihvaćena.

Zbog stalno rastućih potreba, ali i zbog važnosti dobrog upravljanja javnom imovinom kojim bi se trebalo pokušati vratiti povjerenje javnosti u institucije, veliki će izazov predstavljati rješavanje situacije dugogodišnjih bespravnih stanara u gradskim i državnim nekretninama, od kojih je tek dio na rubu egzistencije i zaslužuje solidarnost i pomoć. Tako na primjer, iz Grada Zagreba navode da su suočeni s velikim nerazmjerom između broja potrebitih i dostupnih stanova, da je 2013. godine bilo razdoblje „sveobuhvatne“ legalizacije statusa, kada je svim bespravnim korisnicima bilo omogućeno podnošenje zahtjeva za davanje stana u najam. No sada je legalizacija statusa moguća tek za određene kategorije i na iniciranje najma od strane Gradskog ureda za branitelje ili Gradskog ureda za socijalnu zaštitu i osobe s invaliditetom. Postupke i uvjete za legalizaciju statusa bespravnih korisnika Grad Rijeka predviđa još od 2014. godine, dok neki gradovi ne predviđaju legalizaciju, poput Poreča i Dubrovnika koji redovito revidiraju svoj stambeni fond.

Preporuka 53.

Ministarstvu prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine, da pripremi Stambenu strategiju i u njenu izradu uključi širok krug tijela koja se bave pitanjem stanovanja i prava pojedinih skupina, kao i drugih dionika

Proteklih smo godina ukazivali na potrebu donošenja Stambene strategije, o čemu pišemo i u poglavlju Socijalna skrb i ljudska prava. Pravo na stanovanje različitih skupina regulirano je posebnim propisima, primjerice posebno za hrvatske branitelje, žrtve obiteljskog nasilja, osobe pod međunarodnom zaštitom ili za najsiromašnije (tzv. socijalno stanovanje) i u nadležnosti je različitih razina vlasti. Strategija bi trebala adresirati potrebe različitih

skupina, kao i prepoznati važnost izgradnje nekretnina u javnom vlasništvu za najam te poticati ovaj način zbrinjavanja za široki krug građana, ne samo ranjivih skupina. Stoga ohrabruju informacije da je MPUGDI izradilo Analizu stanja stambenog fonda u RH kao dio aktivnosti na izradi krovnog dokumenta Stambene strategije RH. S obzirom na široki dijapazon problema te potrebnih mjera za njihovo rješavanje, koje bi Strategijom trebalo adresirati, preporučamo da se u izradi Stambene strategije uključi širok krug tijela koja se bave pitanjem stanovanja i prava pojedinih skupina, poput MRMSOSP-a, MHB-a, SDUOSZ-a, ULJPPNM-a, gradova, kao i OCD-a i stručnih komora i udruženja.

Zbog nedonošenja novele Zakona o najmu obraćali su nam se i zaštićeni najmoprimci i vlasnici stanova u kojima oni žive, pri čemu dominiraju pritužbe vlasnika. Vlasnici ukazuju da im država ne dopušta slobodu uživanja vlasništva kao temeljnog ljudskog prava te se pozivaju na presudu ESLJP Statileo protiv RH iz 2014. koja ukazuje na strukturalne probleme: neodgovarajuću visinu zaštićene najamnine, restriktivne uvjete za otkaz zaštićenog najma i nepostojanje vremenskog ograničenja sustava zaštićenog najma. S druge strane, zaštićeni se najmoprimci žale na nejednak položaj u odnosu na bivše nositelje stanarskog prava na stanovima u društvenom vlasništvu koji su ih otkupljivali po povoljnim uvjetima. Dio zaštićenih najmoprimaca nije ni pokušavao na drugi način riješiti stambeno pitanje jer te stanove smatraju svojim domovima. Često se ističe da se radi o osobama starije životne dobi i slabijeg imovnog stanja, no iz pritužbi proizlazi kako u tim kategorijama ima i vlasnika stanova.

Mjere izvršenja presude Statileo su pod nadzorom Odbora ministara Vijeća Europe te je zakonodavac 2018. pokušao riješiti probleme postupnim povećanjem zaštićene najamnine i vremenskim određenjem prestanka zaštićenog najma, istodobno propisujući mjere za olakšanje rješavanja stambenog pitanja zaštićenih najmoprimaca, no Odlukom Ustavnog suda U-I-3242/2018 i dr. od 14. rujna 2020. one su ukinute.

I potresi su dodatno zakomplicirali situaciju objema stranama. Mnogi vlasnici nisu željeli ulagati u obnovu stanova za koje im se plaća zaštićena najamnina koja je višestruko niža od tržišne i ne znaju kada će im se vratiti u posjed. Zaštićeni najmoprimci nisu ni mogli podnositi zahtjeve, a pojedini su zbog oštećenja bili prisiljeni napustiti posjed stana i nalaze se drugdje, neki u Hostelu Arena. Na probleme smo ukazali MPUGDI i Gradu Zagrebu u lipnju 2021. godine. Novela Zakona o obnovi ne predviđa sufinanciranje obnove od strane vlasnika čime bi oni mogli postati zainteresiraniji za obnovu. Istovremeno, u Gradu Zagrebu pokrenuli su postupke za žurno zbrinjavanje stradalnika potresa, uključivo i zaštićenih najmoprimaca u gradske stanove.

U lipnju 2021. u predmetu Skelin-Hrvoj i Đuričić ESLJP je ponovno ukazao na nerazmjern i prekomjern teret nametnut vlasnicima stanova, naglašavajući da naknada materijalne štete treba pokriti razliku između zaštićene i odgovarajuće najamnine. Prvoj je podnositeljici, uz troškove, dosuđen iznos od 54.200 eura, a drugom podnositelju 95.100 eura materijalne te 5.000 nematerijalne štete. Radi se o značajnim iznosima za državni proračun, a prema informacijama iz medija, DORH pokreće sklapanje nagodbi s drugim vlasnicima kako bi se prevenirali daljnji postupci.

Preporuka 54.

Ministarstvu prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine, da u zakonodavnu proceduru žurno uputi novelu Zakona o najmu, vodeći se praksom Europskog suda za ljudska prava te Ustavnog suda Republike Hrvatske

Jasno je kako se obje strane desetljećima nalaze u teškoj situaciji mimo svoje volje, pa MPUGDI preporučamo žurno upućivanje u zakonodavnu proceduru novele Zakona o najmu vodeći se praksom ESLJP-a te Ustavnog suda RH. U osmišljavanju rješenja treba uključiti obje zainteresirane strane, a posebnu pažnju pri tome posvetiti ranjivim skupinama.

„Riješila se Hrvatska Kostajnica, rješava se potres, a rješavat će se i poplava kod Vrgorca, a mi koji čekamo Odluku Vlade RH i koji smo stradali davne 2014. godine možemo čekati i dalje i nadati se čudu.“

Izdvajamo i pritužbu oko stambenog zbrinjavanja nakon klizišta u Gornjem Knegincu 2014. godine, u kojem je 85 obitelji ostalo bez doma, uključujući i našu pritužiteljicu. Radi se o samohranom majci kojoj je u prosincu 2021. prijetilo iseljenje iz privatne kuće u kojoj je od tada bila smještena. Organiziranog stambenog zbrinjavanja još uvijek nema, za razliku od primjerice aktiviranja klizišta na brdu Djed u Hrvatskoj Kostajnici 2018. godine, kada je nakon godine dana obnovljeno sedam nekretnina, a dvjema obiteljima osigurana novčana naknada. Zbrinjavanje po Zakonu o stambenom zbrinjavanju na potpomognutim područjima nije moguće jer Općina Gornji Kneginec ne ulazi u potpomognuta područja. Da bi se primijenio model zbrinjavanja isti ili sličan onome u Hrvatskoj Kostajnici, treba donijeti Program zbrinjavanja stanovnika zgrada i uklanjanja ostataka porušenih obiteljskih kuća i

Preporuka 55.

Ministarstvu prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine, da žurno izradi Program zbrinjavanja stanovnika zgrada i uklanjanja ostataka porušenih obiteljskih kuća i drugih stambenih zgrada koje su uništene ili oštećene zbog klizanja tla na području RH

Preporuka 56.

Državnom inspektoratu Republike Hrvatske, da u slučajevima nekontroliranog kretanja stoke provodi inspeksijske nadzore

drugih stambenih zgrada koje su uništene ili oštećene zbog klizanja tla na području RH, te osigurati financijska sredstva. Iz MPUGDI-a navode kako je rad na Programu usporen zbog epidemije i potresa, no ne bi se smjelo zbog novih katastrofa zaboraviti stare, jer i obitelji iz Gornjeg Kneginca od države očekuju solidarnost i pomoć. U tom smislu ohrabruju najave iz MPUGDI o rješavanju ovog problema, no kako nemamo informacija o pomacima preporučamo žurnu izradu i donošenje predmetnog Programa.

Mirno i dostojanstveno stanovanje ovisi o kvaliteti objekta, prostornom položaju, infrastrukturi, prometnoj povezanosti i dostupnosti različitih usluga. Pritužbe pokazuju da građani sve više vode računa i o komunalnom redu u kontekstu mirnog uživanja vlasništva. Na problem nekontroliranog višegodišnjeg kretanja domaćih životinja i štetu koju im pritom uzrokuju požalili su nam se stanovnici Otišića. MUP je tijekom 2020. godine zaprimio 35 prijava o kravama bez

nadzora koje su se pet puta našle i na državnoj cesti, što navodi na zaključak da se ne radi o izoliranom slučaju jednog zalutalog goveda, već o sumnji na nepravilno držanje stoke. Osim MUP-a sa situacijom su upoznati i u Gradu Vrlici te DIRH-u, no između njih postoji prijedor oko nadležnosti pa tako veterinarska inspekcija ističe da je briga o izgubljenim i napuštenim životinjama u nadležnosti JLS, dok

se Grad poziva na odredbe o nadzoru oko držanja, uzgoja, prometa i premještanja životinja, što je u nadležnosti DIRH-a. Sličnih situacija ima i drugdje, primjerice u Lici ili dolini Neretve gdje se čak predlagao odstrel umjesto zbrinjavanja životinja. Stanovnici mogu sudskim putem štiti posjed i vlasništvo, no uglavnom se radi o osobama starije životne dobi s niskim prihodima, pa će se bez organiziranog djelovanja lokalne i državne vlasti teško riješiti problem. Stoga preporučamo DIRH-u da u slučajevima nekontroliranog kretanja stoke provodi inspekcijske nadzore. Između JLS, DIRH-a, MUP-a, MP-a te ULJPPNM-a nužan je dogovor kako postupati u ovim situacijama.

2.11.2. Energetsko siromaštvo

Tijekom 2021. godine nastavili smo zaprimati pritužbe vezano uz dostupnost energenata i probleme s podmirivanjem računa, odnosno uz dostupnost mreže. RH nema definiciju energetskog siromaštva, a njegovim se suzbijanjem i posljedicama pristupa međusektorski u okviru politika i propisa o energetici, gradnji i socijalnoj skrbi, što mnogima otežava snalaženje i ostvarivanje prava. Energetsko siromaštvo je situacija u kojoj kućanstva nemaju mogućnosti pristupa osnovnim energentima za osiguravanje topline, hlađenja, rasvjete te energije potrebne za napajanje kućanskih uređaja. Ove usluge smatraju se osnovnima i neophodne su za fizičko i mentalno zdravlje, socijalnu uključenost, rad i obrazovanje, što je bilo posebno vidljivo u vrijeme epidemije. Energetski su siromašna i ona kućanstva kojima, nakon što podmire troškove utrošene energije, ne ostaje dovoljno sredstava za zadovoljenje drugih životnih potreba.

Potrebno je donošenje definicije energetskog siromaštva, izrada međusektorske analize postojećih mjera te uspostava sustava njegova praćenja. Također, potrebno je izraditi i vodič za građane o pravima vezanima uz suzbijanje energetskog siromaštva (mogućnostima energetske obnove obiteljskih kuća/višestambenih zgrada, naknadi za ugroženog kupca energenata, troškovima stanovanja i dr.).

O problemima nedostupnosti mreža na PPDS-u izvještavali smo proteklih godina. Revitalizacija SMŽ nakon potresa, ali i drugih područja, poput Like, osim gradnje klasične infrastrukture trebala bi uključivati i druge modele za osiguranje dostupnosti energije, primjerice korištenje obnovljivih izvora, što smo istaknuli u mišljenju na Nacrt prijedloga Zakona o tržištu električne energije. Iz Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost (FZOE) navode da je tijekom 2021. u suradnji s HEP ODS-om nastavljen pilot projekt elektrifikacije kućanstava izvan mreže HEP ODS-a za pet kućanstava, kao i da se osmišljava model šireg programa u sljedeće dvije godine, što ohrabruje.


Zbog života u neuvjetnim domovima, niskih prihoda te rasta cijene energenata na međunarodnom tržištu, problem energetskog siromaštva zahvaća i širi krug potrebitih, a ne samo najsiromašnije -

Preporuka 57.

Vladi RH i nadležnim ministarstvima, da usvoje definiciju energetskog siromaštva, izrade međusektorsku analizu postojećih mjera te uspostave sustav njegova praćenja

Preporuka 58.

Vladi RH, da izradi vodič za građane o pravima vezanima uz suzbijanje energetskog siromaštva



primatelje ZMN-a, na što smo ukazali pri donošenju Zakona o socijalnoj skrbi. Koncept ugroženih kupaca može uključivati udio rashoda za energiju u općem dohotku kućanstva, energetska učinkovitost ili ovisnost o električnoj opremi koja se koristi iz zdravstvenih razloga, na što ukazuju i propisi iz područja energetike. Smatramo i kako bi se postupci za priznavanje prava na naknade vezane uz pristup energiji trebali voditi i po službenoj dužnosti, jer se često radi o starijim samcima, u prometnoj izolaciji, koji se ne služe Internetom. Predložili smo i da se kroz naknadu za ugroženog kupca energenata (NUKE) omogući i podmirivanje troškova plina, toplinske energije i ogrjeva, a ne samo za struju, kao do sada, i to širem krugu korisnika, imajući u vidu imovinske prilike i geografske specifičnosti određenog područja. Iz MRMSOSP-a najavljuju da će primjedbe vezane uz NUKE razmotriti pri donošenju Uredbe o mjesečnom iznosu naknade za ugroženog kupca energenata, načinu sudjelovanja u podmiranju troškova energenata korisnika naknade i postupanju nadležnih tijela.

Tijekom 2021. godine isplaćeno je 16.365.506,62 kuna na ime NUKE za 63.529 korisnika (2020. godine 58.304). Pohvalno je što su brojni gradovi pomagali građanima oko grijanja, najčešće financirajući troškove stanovanje, poput Vinkovca, potom troškova za kupnju bojlera, peći i slično u Sisku, dok u Koprivnici pripremaju povećanje iznosa i proširenje kriterija za pomoć u suzbijanju energetske siromaštva.

Rast cijene energenata utječe na troškove života, a na problem je upozorila i EK ističući da se države trebaju fokusirati na mjere zaštite potrošača odnosno kućanstava s niskim prihodima te malih poduzeća kroz izravnu pomoć ugroženima, na privremeno smanjenje poreza (što smo predlagali 2018. prilikom novele Zakona o PDV-u), na omogućavanje odgode plaćanja računa i drugo.

Što se tiče obustava usluga, iz HEP-Toplinarstva d.o.o. navode da su tijekom 2021. godine od cca 123.000 krajnjih kupaca iz kategorije kućanstva zbog neplaćanja računa izvršili jednu obustavu (tijekom 2020. bilo ih je pet), kao i da prije pokretanja ovršnog postupka šalju opomene s razumnim rokom za podmirenje obveza. Navode i da nude mogućnost prolongiranja plaćanja i obročne otplate, što pozdravljamo.

HEP Elektra navodi kako je 2021. godine privremena obustava isporuke električne energije zbog duga izvršena na oko 26.200 mjernih mjesta, no nemaju informacije radi li se i o ugroženim kupcima.

Gradska plinara Zagreb navodi kako kupcima šalju opomene pred isključenje, a ukoliko im se povratno ne jave za sklapanje sporazuma o obročnoj otplati ili ne plaćaju, od distributera se traži obustava. Zbog neplaćanja je bilo 2.759 zahtjeva za obustavom, što je 1% ukupnog broja kupaca kućanstava, 336 sporazuma o obročnoj otplati i 1.500 odgoda plaćanja. Iz Gradske plinare navode i da na području Zagreba, Koprivnice i Rijeke postoje kupci za koje CZSS podmiruje dio, odnosno cijeli račun za plin.

Preporuka 59.

Vladi RH, da proširi krug korisnika na naknadu za ugroženog kupca energenata te njome obuhvati i troškove plina, toplinske energije i ogrjeva

Slijedom navedenog i u cilju suzbijanja energetske siromaštva Vladi RH preporučamo kontinuirano praćenje situacije na tržištu energenata i poduzimanje mjera za potpore građanima. U tom

kontekstu preporučamo proširenje ovlaštenika na NUKE i omogućavanje podmirivanja troškova za plin, toplinsku energiju i ogrjev.

Za ublažavanje enerškog siromaštva, osim novčanih naknada, potrebno je i podizati eneršku učinkovitost objekata. U 2020. godini je po prvi put osigurano 32 milijuna kuna za financiranje enerške obnove kuća za ranjive skupine građana koje su u opasnosti od enerškog siromaštva. Zaprimljeno je 115, a prihvaćeno 88 prijava i do kraja siječnja 2022. godine završeno je 59 projekata.

Positivnim ocjenjujemo nastavak Programa enerške obnove obiteljskih kuća u 2021. koje nisu oštećene u potresu i nisu vezane uz ranjive skupine. Ukupno je zaprimljeno 8.495 zahtjeva čija je obrada u tijeku. Na ovaj javni poziv nismo zaprimili pritužbe, za razliku od onoga iz 2020. godine kada su se građani žalili na način prijave i radi čega smo inicirali postupanje upravne inspekcije, ali je i dalje sporno postojanje učinkovitog i neovisnog nadzora nad javnim pozivima.


U prosincu 2021. godine Vlada RH je donijela paket programa kojima se definiraju pravila enerške obnove za razdoblje do 2030. godine. U paketu je i Program enerške obnove višestambenih zgrada koji obuhvaća obnovu kako onih neoštećenih tako i zgrada oštećenih u potresu, a što smo predlagali u postupku donošenja Zakona o obnovi.

2.11.3. Vodne usluge

Nastavili smo zaprimati pritužbe vezane uz javnu vodoopskrbu i javnu odvodnju, koje su se odnosile na moguću obustavu isporuke vodnih usluga zbog nepodmirivanja računa, kao i na poteškoće s priključenjem na komunalno vodne građevine. Pratimo i dostupnost vode nakon potresa, o čemu pišemo u poglavlju o potresima, dok o važnosti očuvanja vodnog okoliša i pitke vode od različitih onečišćenja pišemo u dijelu o okolišu.


Javni isporučitelji vodnih usluga (JIVU) ovlašteni su zbog nepodmirivanja računa obustaviti uslugu pod zakonskim pretpostavkama, ali uz obvezu isporuke vode za ljudsku potrošnju od najmanje 50 litara po članu kućanstva dnevno, u vremenu od najmanje osam sati, na način i u mjestu koje je određeno općim uvjetima, vodeći računa o socijalno ugroženim korisnicima.

Mogućnost priključenja na sustave javne vodoopskrbe ima 94% stanovništva, dok se ostali vodom opskrbljuju iz bunara ili lokalnih vodovoda, kojih je oko 200 i na koje je priključeno 63.037 stanovnika. Lokalni vodovodi s javno-zdravstvenog aspekta predstavljaju najveći rizik jer se voda potrošačima isporučuje bez ikakve obrade pa i bez dezinfekcije. Često je riječ o građevinama starim nekoliko desetljeća koje je stanovništvo samo izgradilo, a ima i onih iz doba Austro-ugarske. Reforma u sektoru vodnih usluga je u tijeku, a nakon donošenja Uredbe o uslužnim područjima u prosincu 2021. godine trebalo bi doći do okrupnjavanja JIVU i stjecanja uvjeta za učinkovitije provedbe investicija, s ciljem ravnomjernog razvoja vodnih usluga i osiguranja socijalno priuštive cijene vode građanima, koja ne bi prelazila 3% neto raspoloživog dohotka kućanstva godišnje. Pored toga, lokalni vodovodi bi trebali biti preuzeti u javni sustav što je važno za očuvanje zdravlja, a provedba reforme je uvjet za povlačenje sredstava iz Nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021. - 2026.




Ukazivalo se i na probleme s priključenjem na javnu odvodnju. Po podacima MINGOR-a oko 43% ukupne populacije nije priključeno na sustave, već imaju (ili bi trebali imati) individualne sustave ili sabirne jame. Funkcionalan sustav javne odvodnje nužan je za očuvanje zdravlja ljudi i zaštitu okoliša pa bi njegov razvoj, posebno u turističkim područjima, trebao biti prioritetan.

2.11.4. Stambeno zbrinjavanje



„Postavlja se pitanje osnove po kojoj se mene kani oštetiti i u kojoj mjeri, zbog činjenice da je moja baka, koja je bila starija žena, neupućena u pravnu praksu, propustila prijaviti Središnjem državnom uredu za obnovu i stambeno zbrinjavanje moj boravak u stanu te sam time izgubila formalno pravo da budem upisana u ugovor o najmu stana. Niti ona to nije učinila s namjerom da meni nanese štetu! Da li je legitimno da mi se zbog toga uskrati moje pravo na dom.“



Zakonodavne inicijative iz područja stambenog zbrinjavanja

Iako je prema Planu Vlade RH glede zakonodavnih aktivnosti za 2021. godine, za četvrti kvartal bilo planirano donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o stambenom zbrinjavanju na potpomognutim područjima, do njega nije došlo.

Sudjelovali smo u e-savjetovanjima povodom donošenja dvije izmjene i dopune Zakona o obnovi. Prilikom donošenja zadnje izmjene i dopune je SDUOSZ, koji se unatrag više desetljeća bavi obnovom i stambenim zbrinjavanjem te za to ima stručan kadar, uključen u Stručni savjet i u provedbu Zakona o obnovi, što je bila i naša preporuka. O Zakonu o obnovi više pišemo u poglavlju o potresima.

U postupku donošenja Nacionalnog plana borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti za razdoblje od 2021. do 2027. pozdravili smo najavu da će se stambeno zbrinjavanje proširiti i na otoke, što će se dalje urediti kroz izmjene i dopune ZSZPP-a. Istovremeno smo ukazali da nije jasno hoće li se obuhvat Zakona proširiti na sve otoke na kojima se može živjeti ili na samo neke, kao i prema kojim kriterijima.

Tijekom 2021. godine donesena je nova Odluka o otkupu stanova u vlasništvu RH (Odluka/21), iako u postupku njezina donošenja nije provedeno savjetovanje sa zainteresiranom javnošću. U odnosu na prethodno važeću Odluku o otkupu stanova u vlasništvu RH (Odluka/13), Odlukom/21 unaprijeđen je postupak otkupa stanova. Tako je formula izračuna otkupne cijene stana povoljnija, posebice kod kupnje jednokratnom isplatom, jer je popust 20%, dok je ranije bio 15%. Značajno je i što se dokumentacija za kupnju stana pribavlja po službenoj dužnosti, dok ju je ranije bio dužan priložiti najmoprimac/kupac stana. Nadalje, otvoreni su i novi rokovi za otkup stanova i to šest mjeseci od stupanja Odluke/21 na snagu. Za bivše nositelje stanarskog prava koji izvan područja posebne državne skrbi koriste stanove kojima upravlja SDUOSZ te koji nisu imali sklopljen ugovor o najmu tih stanova, rok je šest mjeseci od sklapanja ugovora. Posebice je značajno što se omogućuje otkup stana i veće kvadrature od one koja kupcu pripada prema broju članova domaćinstva, no razliku kvadrata otkupljuje prema tržišnim uvjetima po procjeni ovlaštenog sudskog vještaka.

Tako smo postupali po pritužbi bivšeg nositelja stanarskog prava koji je imao problem oko otkupa stana jer je pravo na stambeno zbrinjavanje zajedno s članovima svoje obitelji ostvario na stanu od 76,76 m², koliko im je u vrijeme donošenja odluke o ostvarivanju prava na stambeno zbrinjavanje pripadalo. Međutim, terenskom provjerom utvrđeno je kako se njime koristi samo podnositelj zahtjeva, jer mu je supruga u međuvremenu preminula, a djeca su se odselila. Stoga bi, sukladno još uvijek važećoj Uredbi o utvrđivanju statusa bivših nositelja stanarskih prava i članova njihovih obitelji te uvjetima i postupku njihovog stambenog zbrinjavanja (Uredba), pritužitelj imao pravo na stambenu površinu od 35 m², uz propisano odstupanje od +20m², odnosno do maksimalne veličine od 55 m². Pritužitelj je podnio zamolbu za otkupom viška kvadrata po tržišnoj cijeni, ali je odbijen, jer prethodno važeća Odluka/13 to nije omogućavala, dok mu je nakon stupanja na snagu Odluke/21 omogućen otkup viška kvadrata po tržišnoj cijeni.

Nažalost i dalje nije prihvaćen prijedlog da se stavci 1. i 2. članka 6. Pravilnika o darovanju građevnog materijala (Pravilnik) usklade sa stavkom 1. članka 3. ZUP-a. Prema navedenoj odredbi ZUP-a, on se primjenjuje u postupanju u svim upravnim stvarima, a samo se pojedina pitanja upravnog postupka posebnim zakonom mogu urediti drukčije, ako je to nužno te ako nije protivno njegovim temeljnim odredbama i svrsi. Kako je Pravilnik podzakonski akt njime se procesna pitanja ne mogu uređivati drugačije.

Preporuka 60.

Središnjem državnom uredu za obnovu i stambeno zbrinjavanje, da Pravilnik o darovanju građevnog materijala uskladi sa člankom 3. stavkom 1. Zakona o općem upravnom postupku

Međuresorna suradnja

Tijekom 2021. godine potpisana su tri sporazuma o međusobnim pravima i obvezama u provedbi programa međuresorne suradnje i to s gradovima Kninom i Benkovcem te s Općinom Topusko. Za višestambenu zgradu u Benkovcu u tijeku je projektiranje, a za Grad Knin u tijeku je natječaj za izbor projektanta. U Općini Topusko u tijeku je natječaj za izgradnju višestambenih zgrada kroz program obnove od potresa koji se financira europskim sredstvima. U pogledu realizacije ranije potpisanih sporazuma, izdana je građevinska dozvola te je u tijeku natječaj za izvoditelja radova u Drnišu, dok je u tijeku projektiranje višestambene zgrade u Novskoj.

Ovakva suradnja i sporazumi doprinose bržem rješavanju stambenog pitanja korisnika na područjima gdje SDUOSZ ne raspolaže stambenim jedinicama, kao i privlačenju kadrova koji su deficitarni u pojedinim JLS-ima, pa bilo bi dobro da ih je više.

Stoga je važno da Središnji državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje nastavi s jedinicama lokalne samouprave sklapati sporazume o međusobnim pravima i obvezama u provedbi programa međuresorne suradnje, napose s onima u kojima bivši nositelji stanarskog prava duže vrijeme nakon ostvarenog prava na stambeno zbrinjavanje, čekaju dodjelu stambenog objekta.

Tijek stambenog zbrinjavanja i poteškoće prilikom ostvarivanja prava

„Hrvatski sam branitelj, dragovoljac Domovinskog rata, RVI, s 1140 dana borbenog sektora. Imam 57 godina i još uvijek nemam riješeno stambeno pitanje . Od 1998. g. se prvi puta pojavljujem u zahtjevu za obnovu, kojeg je podnijela moja supruga, ali joj je zahtjev odbijen. Javljam se 2011. g. za dodjelu građevinskog zemljišta i osnovnog građevinskog materijala, ali ni tu nisam ostvario prava. Napokon sam se 2015. g. prvi put pojavio na stambenoj listi. Napominjem da smo nebrojeno puta posjećivali nadležne urede u Šibeniku i Kninu, ali bez ikakvog uspjeha. Djelatnici su se mijenjali, papirologija stalno tražila, prešućivalo što je i kad potrebno, slušala obećanja, gledalo i podnosilo neprofesionalno , bahato, neodgovorno i nezainteresirano ponašanje djelatnica, ali ja niti nakon punih 19 godina traženja do dana nisam ostvario svoja prava.“

Dinamika rješavanja prijave za stambeno zbrinjavanje godinama je problem, a 2021. godine dodatno je usporena zbog pandemije. Značaj ovoga problema ilustrira gore navedeni citat iz pritužbe hrvatskog ratnog vojnog invalida iz Drniša.

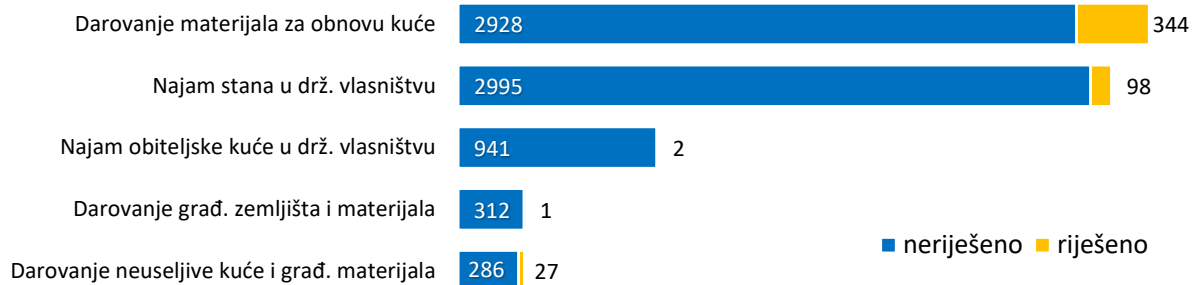
Prema podacima SDUOSZ-a, početkom 2021. godine bilo je ukupno 7.934 podnesenih prijava po svim modelima stambenog zbrinjavanja iz ZSZPP-a i to kako novih zahtjeva, tako i prenesenih iz ranijeg razdoblja. Tijekom 2021. riješeno je 472 predmeta, što je 62 manje nego 2020. godine. Kao i prethodnih godina, dinamika rješavanja predmeta uvjetovana je diskrepancijom između broja podnesenih prijava u odnosu na broj raspoloživih stambenih jedinica te iznosom financijskih sredstava osiguranih za stambeno zbrinjavanje.

Iako je prema podacima SDUOSZ-a plan donošenja rješenja po svim modelima stambenog zbrinjavanja ispunjen sa 70,24%, jer ih je od planiranih 672 doneseno 472, prava slika se dobiva tek kada se uspoređi broj prenesenih predmeta iz ranijih godina i novopodnesenih prijava s brojem riješenih predmeta. Najviše prijava za stambeno zbrinjavanje (3.272) bilo je po modelu darovanja građevnog materijala za obnovu, dogradnju/nadogradnju i završetak izgradnje obiteljske kuće u vlasništvu korisnika (model E), a riješeno ih je 344 ili 10,52%. Slijedi davanje u najam stana u državnom vlasništvu (model C) sa 3.093 prijave, kojih je riješeno svega 98 ili 3,17%. Potom najam obiteljske kuće u državnom vlasništvu (model A), za kojeg su bila zainteresirana 943 podnositelja, a doneseno je svega 2 rješenja ili 0,21%. Prema modelu D, odnosno za darovanje građevinskog zemljišta u državnom vlasništvu i građevnog materijala za izgradnju obiteljske kuće podneseno je 313 prijava, a doneseno je samo jedno rješenje ili 0,32%. Naposljetku po modelu B, odnosno za stambeno zbrinjavanje darovanjem neuseljive obiteljske kuće u državnom vlasništvu i građevnog materijala za njezinu obnovu ili rekonstrukciju također je bilo 313 prijava, a riješeno ih je 27 ili 8,63%. Dakle, po svim modelima stambenog zbrinjavanja, od 7.934 riješeno je samo 472 predmeta, što znači da udio riješenih predmeta iznosi 5,95%. Usporedbe radi, 2020. godine je od 7.690 prijava riješeno 534 ili 6,94%.

Preporuka 61.

Vladi RH, da osigura dodatna sredstva i stambene jedinice za korisnike koji se zbrinjavaju kroz liste prvenstva

USPOREDNI PODATCI NERIJEŠENIH I RIJEŠENIH ZAHTJEVA ZA STAMBENIM ZBRINJAVANJEM



Slijedom toga, ponavlja se preporuka Vladi RH, da osigura dodatna sredstva i stambene jedinice za korisnike koji se zbrinjavaju kroz liste prvenstva; a nadležnim prvostupanjским tijelima da ubrzaju dinamiku rješavanja prijava za stambeno zbrinjavanje.

I dalje ostaju neriješeni problemi bivših nositelja stanarskog prava kojima je pravomoćnim i izvršnim rješenjima priznato pravo na stambeno zbrinjavanje davanjem u najam stana u državnom vlasništvu (najčešće) na području primorskih županija, koji se nisu mogli provesti u praksi. SDUOSZ se opravdava time što je u suradnji s APN-om proveo Javni natječaj za kupnju stambenih jedinica sukladno planu potreba za stambeno zbrinjavanje korisnika na tim područjima, ali da ne može utjecati na odaziv pri njihovoj kupnji. S obzirom na epidemiju postupak nakon objavljenog Javnog poziva za prikupljanje ponuda te obilazak ponuđenih stambenih jedinica privremeno je bio onemogućen, zbog čega traje dulje no inače. Na taj su način korisnici stambenog zbrinjavanja dovedeni, ne svojom krivnjom, u tešku i neizvjesnu situaciju, a pravomoćna i izvršna rješenja kojima im je priznato pravo ostaju „mrtvo slovo na papiru“. Stoga smo u više prethodnih Izvešća preporučili SDUOSZ-u da ovim korisnicima ponudi mogućnost ostvarivanja prava na stambeno zbrinjavanje na drugim dijelovima potpomognutih područja ili izvan njih, odnosno po drugom modelu. Iako je SDUOSZ ovu preporuku prihvatio i proveo ju u nekoliko slučajeva, još uvijek nisu riješeni problemi svih nositelja stanarskog prava koji su nam se ranije obratili, kao i nekih novih.


Tijekom 2021. godine manje su nam se obraćali građani s pritužbama glede otpisa potraživanja zbog neplaćenih najamnina, no ova je problematika i dalje aktualna. Naime, otpisivanja su samo potraživanja starija od tri godine, koja su sukladno članku 229. Zakona o obveznim odnosima ionako zastarjela, dok je zahtijevano retroaktivno podmirenje potraživanja unutar zastarnog roka i njime uvjetovano sklapanje

Preporuka 62.

Prvostupanjским tijelima, da ubrzaju dinamiku rješavanja prijava za stambeno zbrinjavanje

Preporuka 63.

Središnjem državnom uredu za obnovu i stambeno zbrinjavanje, da provodi otpis potraživanja najma stambenih jedinica u vlasništvu RH, bez uvjetovanja retroaktivnog podmirenja najamnine za razdoblje od 1. listopada 2014. do sklapanja ugovora o najmu stana



ugovora o najmu. To je u suprotnosti s člankom 10. stavkom 10. Pravilnika o najmu stambenih jedinica prema kojem najmoprimcu teče obveza od datuma sklapanja ugovora o najmu, bez obzira od kada se stranka nalazi u stambenom objektu. Osim toga dosadašnja pogrešna praksa SDUOSZ-a i njegovih pravnih prednika glede nesklapanja ugovora sa svim korisnicima stambenog zbrinjavanja prije ulaska u posjed stambenog objekta, što je pravni temelj za naplatu najamnine, ne bi smjela ići na štetu korisnika.

Tijekom 2021. godine SDUOSZ je putem Područnih ureda proveo 4.317 terenskih kontrola zakonitosti korištenja stambenih jedinica, što je rezultiralo izdavanjem 281 prve opomene te 264 druge opomene zbog nepravilnog korištenja. Iako je neosporno da SDUOSZ ima pravo, u skladu s Godišnjim planom kontrole, provoditi kontrole korištenja stambenih jedinica kojima upravlja u ime RH, prema nama dostupnim informacijama neke se korisnike, ujedno pripadnike srpske nacionalne manjine, više puta godišnje kontrolira što im, kako navode, stvara nelagodu te ih nepotrebno ograničava u ustavom zajamčenoj slobodi kretanja, o čemu pišemo i u poglavlju o Diskriminaciji temeljem rasnog ili etničkog podrijetla.

Preporuka 64.

Središnjem državnom uredu za obnovu i stambeno zbrinjavanje, da izmjenama i dopunama Pravilnika o darovanju građevnog materijala produlji rokove za ugradnju darovanog građevnog materijala

Postupali smo i po pritužbama građana koji su ostvarili pravo na stambeno zbrinjavanje po modelu darovanja građevnog materijala za obnovu, dogradnju/nadogradnju i završetak izgradnje obiteljske kuće na građevinskom zemljištu u vlasništvu podnositelja zahtjeva. Problem se pojavio nakon što je korisnicima isporučen građevni materijal, jer su ga u relativno kratkim rokovima iz članaka 8. i 9. navedenog Pravilnika nakon isporuke bili dužni ugraditi u skladu s projektom, odnosno s aktom za građenje. Naime, građevni materijal se isporučivao u

etapama, a dužnost korisnika je bila da ga ugrade u roku od 60 dana po isporuci. Krajnji rok za ugradnju svog građevnog materijala je 120 dana od zadnje isporuke, a korisnici su odgovarali i za preuzimanje, skladištenje, čuvanje i namjensko korištenje, iako ga često nisu imali gdje pravilno skladištiti te je postojala i realna opasnost od otuđenja. Kako se radi o mahom starijim i financijski ugroženijim korisnicima, oni to iz različitih razloga nisu bili u stanju učiniti u propisanim rokovima.

Regionalni program stambenog zbrinjavanja

Tijekom 2021. godine nastavljeno je s projektom Regionalnog programa stambenog zbrinjavanja (RHP) u okviru kojeg je u RH do sada odobreno devet potprojekata, kao i financijska potpora za sufinanciranje operativnih troškova provedbene strukture. Njima je do kraja godine zbrinuta 341 obitelj koja ispunjava kriterije socijalne ranjivosti, što je 19 obitelj više nego prethodne godine. Kroz sve odobrene potprojekte RHP-a planira se zbrinuti ukupno 402 obitelji, odnosno još 61 obitelj. Nastavljeno je stambeno zbrinjavanje najranjivijih skupina prema kriterijima ranjivosti kroz četiri potprojekta – HR6, HR7, HR8 i HR9.

2.12. Graditeljstvo

„Zar tri ili pet godina mi moramo čekati da se ukloni bespravan objekat na našoj zemlji? ... Pa vi nam dajete za pravo da i mi krenemo svi graditi na tuđoj zemlji jer dok pravna država djeluje svakome se u ovoj zemlji isplati graditi bespravno i na tuđemu? Pa neće vuk više ostati u ovoj državi jer ovo je bezakonje kakvog nema? Ovo nije samo bespravna gradnja nego notorna povreda vlasništva a država skoro dvije godine nije poduzela ništa...“

Prema pritužbama koje zaprimamo, kao i temeljem podataka DIRH-a, građani su sve svjesniji štetnosti bespravne gradnje za zajednicu i okoliš. Tijekom 2021. zaprimili smo 33% više pritužbi nego prethodne godine, u kojima je ukazivano na gradnju bez potrebnih akata, na bespravnu gradnju na područjima koja nisu prostornim planovima određena kao građevinska, nastavak bespravne gradnje unatoč izrečenim inspekcijskim mjerama te izostanak kontrolnih nadzora izrečenih mjera. Češće su se prituživali radi bespravne gradnje na pomorskom dobru, mjestima blizu mora, koridoru dalekovoda, poljoprivrednom zemljištu te unutar zaštićenih područja.

Prema podacima DIRH-a, u 2021. godini je zaprimljeno 1.900 podnesaka građana kojima su tražili pokretanje inspekcijskog postupka zbog bespravne gradnje kojom su ugrožena njihova prava i interesi, kao i javni interes. Navodi se povećanje bespravnog građenja i rekonstrukcije građevina uz morsk obalu, izvan građevinskog područja, na šumskom i poljoprivrednom zemljištu te zaštićenim i vrijednim područjima. Od ukupno 7.457 provedenih nadzora DIRH-a u protekloj godini, 1.105 ih je izvršeno na vrijednom ili zaštićenom području.

Osim radi nezakonitih gradnji, građani su nam se obraćali zbog višemjesečnog izostanka obavijesti inspekcije povodom njihovih prijava. Službena osoba je dužna u roku od 30 dana dostaviti obavijest o postupanju po prijavi, neovisno hoće li pokrenuti upravni postupak, kao i dostaviti obavijest povodom drugih zahtjeva iz njezinog djelokruga rada. Iz dostavljenih pritužbi zaključujemo da su obavijesti službenih osoba povodom podnesenih prijava često izostajale ili nisu dostavljene u zakonskom roku. Međutim, niti građani ne koriste pravna sredstva koja su im u takvim slučajevima na raspolaganju te je za pretpostaviti da je povod tomu njihova neinformiranost. Stoga im pružamo opće pravne informacije o načinima zaštite njihovih prava.

Preporuka 65.

Građevinskoj inspekciji, da u rokovima i na način propisan zakonom obavještava građane o postupanju po njihovim prijavama nezakonite gradnje kojima iniciraju pokretanje postupaka po službenoj dužnosti

Manji dio pritužbi odnosio se na izostanak podataka traženih od građevinske inspekcije povodom prijave gradnje manjih razmjera ili zbog izgradnje za koju je u tijeku postupak ozakonjenja po Zakonu o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama, koje su podnosili uglavnom susjedi ili suvlasnici nekretnina na kojima se bespravno gradi.

Prijave građana o mogućoj nezakonitoj gradnji važan su izvor informacija temeljem kojih građevinski inspektori pokreću postupak po službenoj dužnosti, te je prema podacima DIRH-a u 2021. godini od ukupno 7.457 nadzora, 3.064 provedeno povodom prijave građana.

U 50% nadzora utvrđena je povreda propisa, od čega 84% čine investitori i izvođači koji grade bez ishodenih akata o gradnji, u kojim slučajevima inspekcija naređuje uklanjanje građevine.

Građevinska inspekcija je 2021. godine donijela 912 rješenja o uklanjanju nezakonito izgrađenih građevina, 346 o obustavi gradnje, izdala je 26 upozorenja o otklanjanju nepravilnosti, 102 naredbe o usklađivanju gradnje s izdanim aktima o gradnji te je uklonjeno 235 građevina koje su uklonili sami investitori, dok uklanjanja putem trećih osoba nije bilo.

Građani su se također obraćali građevinskoj inspekciji predlažući češće kontrolne nadzore nakon što je bespravnim graditeljima naređena obustava gradnje i uklanjanje građevine, što neki graditelji ne poštuju već nastavljaju gradnju. Neki su i završili objekt do ponovnog dolaska inspekcije.

Preporuka 66.

Građevinskoj inspekciji, da poveća broj kontrolnih nadzora nad provođenjem izrečenih mjera, osobito u zaštićenim područjima

Iako građevinski inspektor sam određuje učestalost kontrolnih nadzora u svakom konkretnom slučaju, ovisno o značajkama građevine i izvedenih radova, iz pritužbi građana je razvidno da takvi kontrolni pregledi nisu česti te da nezakonita gradnja ponovno „buja“, a osobito je u porastu na zaštićenim područjima. Jedan od načina suzbijanja i daljnje prevencije ovakvih postupanja je češće poduzimanje kontrolnih nadzora temeljem informacija građana o nastavku bespravne gradnje, unatoč naređenim

mjerama. Ujedno je, radi primjene prava na dobro upravljanje, potrebno građane pravovremeno obavijestiti o postupanju po njihovim prijavama.

2.13. Imovinskopravni odnosi

Imovinskopravni problemi na koje su nam građani najčešće ukazivali u 2021. godini su dugotrajnost postupanja u predmetima povrata i naknade oduzete imovine te nemogućnost izvršenja pravomoćnih rješenja o povratu oduzete imovine, zbog nedonošenja provedbenih propisa. Riječ je o sustavnim, dugogodišnjim problemima koji imaju za posljedicu povredu ustavnih i zakonskih prava građana.

„Žalosno je da četvrt stoljeća RH nije u stanju ili ne želi donijeti Uredbu o posebnoj vrsti naknade za pokretnine sa svojstvom kulturnog dobra koje su sastavni dio zbirki, muzeja, galerija. Kako je navršilo 25. godina od donošenja Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jug. komunističke vladavine, a 1.1.2022. godine će biti ista godišnjica njegovog stupanja na snagu, vrijeme je da se Vaš ured osvrne na tu činjenicu u novom Izvještaju i da se na neki način podvuče crta na dosadašnje (ne) uspjehe u provođenju tog Zakona.“

Kao najčešći razlog dugotrajnosti rješavanja imovinskopravnih predmeta, osobito radi povrata i naknade za oduzetu imovinu, isticano je vraćanje predmeta povodom žalbe na ponovno postupanje prvostupanjskom tijelu, umjesto da ih MPU meritorno riješi i time skрати rok postupanja. Ponekad je riječ o iznimno dugotrajnim postupcima, što je razvidno iz navoda pritužitelja čiji je predmet 2019. godine, 20 godina od podnošenja zahtjeva za povrat, vraćen prvostupanjskom tijelu na ponovni postupak, koje do 2021. godine nije nastavilo s postupanjem po uputi MPU.

Nezadovoljni su i građani koji su podnijeli zahtjeve za povrat prava vlasništva nad pokretninama sa svojstvom kulturnog dobra, koje su sastavni dio zbirke, muzeja i galerija i drugih ustanova. Iako se navedene pokretne ne vraćaju u posjed vlasnika, već ostaju u muzejima i galerijama, istima bi se trebala isplatiti naknada temeljem pravomoćnih rješenja, što nije učinjeno jer još nije donesena Uredba o posebnoj vrsti naknade za pokretne sa svojstvom kulturnog dobra koje su sastavni dio muzeja, galerija i drugih ustanova. Iako smo više puta ukazivali na potrebu donošenja ovog provedbenog propisa, ponovno preporučujemo MPU da donese Uredbu o posebnoj vrsti naknade za pokretne sa svojstvom kulturnog dobra koje su sastavni dio muzeja, galerija i drugih ustanova.

Građani su također ukazivali na višegodišnji zastoj u rješavanju predmeta povrata poljoprivrednog zemljišta dodjelom zamjenskog poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu RH. Razlog tome je pravna praznina jer je Uredbom o prestanku važenja Uredbe o kriterijima za dodjelu poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu Republike Hrvatske ovlaštenicima naknade za oduzeto poljoprivredno zemljište, prestala vrijediti ranija Uredba, a nije donesen novi propis. Stoga ovlaštenici naknade nisu mogli ostvariti pravo na dodjelu zamjenskog zemljišta te su upućivani od jedne institucije do druge. Ministarstvo poljoprivrede je u 2021. godini zaprimilo deset upita ovlaštenika za dodjelom zamjenskog zemljišta, koju nisu ostvarili zbog navedene pravne praznine.

Rješavanje ovog višegodišnjeg problema najavljeno je upućivanjem u saborsku proceduru prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o poljoprivrednom zemljištu. U pripremi je konačni prijedlog ovog Zakona kojim će JLS, na čijem se području nalazi zemljište koje je predmet postupka povrata, odnosno Grad Zagreb, biti nadležne za predlaganje zamjenskog zemljišta i sklapanje ugovora za zamjensko zemljište, nakon što bude utvrđena vrijednost oduzetog i zamjenskog zemljišta. Stoga ćemo nastaviti pratiti donošenje navedenoga Zakona i njegovu primjenu u praksi.

Građani su iznosili i primjedbe na natječajne postupke za zakup ili prodaju poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu RH, ukazujući na povrede Zakona o poljoprivrednom zemljištu i podzakonskih propisa.

Prema podacima poljoprivredne inspekcije, u 2021. godini je povećan broj inspekcijskih nadzora, kojih je bilo 1.363, te je zbog utvrđenih nepravilnosti doneseno 26 upravnih mjera i pokrenuto 54 prekršajna

Preporuka 67.

Ministarstvu pravosuđa i uprave, da donese Uredbu o posebnoj vrsti naknade za pokretne sa svojstvom kulturnog dobra koje su sastavni dio muzeja, galerija i drugih ustanova

Preporuka 68.

Ministarstvu poljoprivrede, da poveća broj upravnih nadzora nad provođenjem Zakona o poljoprivrednom zemljištu i provedbenih propisa, a osobito nadzor nad postupcima dodjele i korištenja zemljišta u vlasništvu RH

postupka. Najčešće povrede odnosile su se na korištenje državnog poljoprivrednog zemljišta bez ugovora.

Osim inspekcijskog nadzora od strane poljoprivredne inspekcije, Ministarstvo poljoprivrede provodi i upravni nadzor nad primjenom Zakona o poljoprivrednom zemljištu i njegovih provedbenih propisa, a u 2021. bio je svega jedan, i to radi korištenja poljoprivrednog zemljišta. Obzirom na pritužbe građana koje zaprimamo zbog korištenja poljoprivrednog zemljišta, zaključujemo da bi u cilju adekvatne primjene Zakona o poljoprivrednom zemljištu i provedbenih propisa, trebalo češće provoditi upravni nadzor i time pojačati kontrolu provedbe propisa, osobito u raspolaganju poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu RH.

2.14. Prava potrošača

„Kupila sam TV međutim prodavaonica u Z. odnosno djelatnik nam je dao krive informacije te smo oštećeni za gotovo 400 kn. Obratila sam se njihovoj službi za reklamacije koja ne želi platiti štetu. Voditelj poslovnice te djelatnik su priznali grešku, ali kažu da oni ne mogu platiti štetu koja mi je učinjena. Zanima me sta mogu dalje učiniti jer stvar je jasna djelatnik je needuciran i dao je krivu informaciju te sam oštećena za 400 kn te je sve to i priznao“.

Zakonom o zaštiti potrošača uređena je zaštita prava potrošača pri kupnji proizvoda i usluga kao i pri drugim oblicima stjecanja proizvoda i usluga na tržištu. S obzirom da nismo ovlašteni za postupanje po pritužbama potrošača, građane upućujemo na nadležna tijela radi zaštite njihovih prava u za to predviđenom postupku. Ujedno ih upućujemo da detaljne informacije o svojim pravima mogu pronaći na portalu MGOR-a *Sve za potrošače*.

Kako smo tijekom 2021. godine zaprimili čak 143 pritužbe radi zaštite potrošača, što je 60% više nego prethodne godine, ovim putem ujedno ukazujemo na poteškoće građana koje uočavamo iz zaprimljenih pritužbi. Tako zaključujemo da građani znaju za postojanje određene zaštite prilikom kupnje roba ili usluga, no da nisu detaljnije upoznati što obuhvaćaju potrošačka prava, o načinu njihove zaštite niti o ovlaštenim tijelima. Također, niti pojedini trgovci i pružatelji usluga nisu dovoljno upoznati sa svojim obvezama.

Preporuka 69.

Ministarstvu gospodarstva i održivog razvoja, da različitim sredstvima komunikacije nastave informirati potrošače o njihovim pravima i načinima zaštite

Slijedom toga, kao i iz podataka DIRH-a, prema kojima je od 3.177 zaprimljene predstavke potrošača u 2021. godini, čak 1.018 bilo neosnovano, smatramo da je građane potrebno sustavno informirati o njihovim potrošačkim pravima i načinu pravne zaštite. Pritom ukazujemo da nisu svi građani u jednakoj mogućnosti koristiti internet pa ih je potrebno informirati njima dostupnim komunikacijskim kanalima.

2.15. Prava hrvatskih branitelja i civilnih ųrtava rata

2.15.1. Prava hrvatskih branitelja

Prituųbe branitelja najviše su se odnosile na duųinu trajanja postupka utvrđivanja materijalnih i ostalih prava, (ne)priznavanje statusa hrvatskog branitelja i hrvatskog ratnog vojnog invalida iz Domovinskog rata, ostvarivanje prava prednosti pri zapošljavanju, probleme pri stambenom zbrinjavanju te probleme pri traųenju novćanih pomoći radi socijalne ugroųenosti branitelja i ćlanova njihovih obitelji.


Dio branitelja još nije ili nije na odgovarajući naćin riješio status i pripadajuća prava, što potvrđuju 4.404 nova zahtjeva za ostvarivanje statusa hrvatskog branitelja podnesenih 2021. godine MORH-u te 659 podnesenih MUP-u.

Izmjenama Zakona o izmjenama i dopunama zakona o hrvatskim braniteljima iz domovinskog rata i ćlanovima njihovih obitelji iz srpnja 2021. godine, što smo i mi preporučili, ubrzan je postupak utvrđivanja statusa HRVI iz Domovinskog rata uvođenjem jednostavnijeg modela vještaćenja, no tek treba vidjeti u kojoj mjeri će to ubrzati ove postupke s obzirom da prituųbe koje smo zaprimali tijekom izvještajnog razdoblja, a koje obuhvaća i razdoblje prije donošenja zakonskih izmjena, ukazuju da postupci traju predugo.

Pojedine JLS u slućajevima dodjele stambenih kredita braniteljima za izgradnju obiteljske kuće u mjestima njihova prebivališta, ne ustupaju bez naknade građevinska zemljišta i komunalno opremanje, što je obveza iz ćl. 87. ZHB-a, a mnoge u urbanistićkim planovima uopće ne predviđaju zemljišta za ovu svrhu. Tako primjerice branitelj s prebivalištem u Općini Sveti Filip i Jakov, o ćijem slućaju smo ranije izvještavali, koji je je podnio zahtjev prije ćak 15 godina te od 2004. godine plaća mjesećne rate kredita za izgradnju obiteljske kuće, nakon naših višegodišnjih preporuka i upozorenja više tijela javne vlasti, prema sporazumu MHB-a i Općine Sveti Filip i Jakov napokon bi tijekom 2022. godine trebao dobiti građevinsko zemljište.

„U natjećaju sam se pozvala na pravo prednosti kao dijete smrtno stradalog hrvatskog branitelja te je Ministarstvo branitelja poslalo preporuku ravnateljici ali oćito je sve uzalud jer je testiranje objavljeno zadnji tren. Smatram da ovdje postoje velike nepravilnosti u vezi natjećaja te molim Vas za pomoć i savjet vezano za ovaj slućaj...“

Ostvarivanje prava prednosti branitelja pri zapošljavanju u praksi je i dalje jako teško ostvariti, s obzirom da se odredbe ZHB-a koje se odnose na pravo prednosti u provedbi natjećaja ne primjenjuju ujednaćeno i transparentno, a branitelji i ćlanovi njihovih obitelji ćesto nisu dovoljno educirani o svojim pravima. U pogledu nadzora primjene prava prednosti pri zapošljavanju Inspektorat rada je donio 33 rješena u kojima je utvrđena povreda, radi ćega su nadleųnim sudovima podnijeli 16 optuųnih prijedloga.



Nažalost, dio branitelja i članova njihovih obitelji i dalje se nalazi u teškoj ekonomskoj i socijalnoj situaciji, dok potrebe za stambenim zbrinjavanjem nadilaze institucionalne mogućnosti, što je posebno došlo do izražaja nakon potresa u Sisačko-moslavačkoj županiji, pa je od ukupno 14.422 zahtjeva za izvanrednu novčanu pomoć njih čak 11.073 podneseno zbog potresa, na što je utrošeno gotovo 37 milijuna kuna. Također, tijekom 2021. godine za financiranje psihološkog i socijalnog osnaživanja te podizanja kvalitete življenja branitelja i civilnih stradalnika, koje su provodili OCD-i na temelju javnog poziva, osigurano je nešto više od 10 milijuna kuna.

MHB je tijekom 2021. godine dodijelilo 150 stanova, 120 stambena kredita i 250 financijskih potpora te je nastavilo sa sanacijom starih i derutnih stanova i s organiziranom stambenom izgradnjom, no još je neriješeno 8.707 zahtjeva za dodjelu stambenih kredita i 1.552 za financijske potpore.

Potreba za programima psihosocijalne podrške branitelja veće su od postojećih kapaciteta, osobito ako se uzme u obzir da će se u centrima za psihosocijalnu pomoć pružati podrška i za civilne stradalnike iz Domovinskog rata.

Tijekom 2021. godine osnovan je Veteranski centar u Šibeniku, koji će s radom započeti 2022. godine.

Kako smo u prethodnim izvješćima ukazivali da su ovakvi projekti kvalitativan iskorak u razvoju sustava brige i skrbi za branitelje, utemeljeni na priznanju njihovog doprinosa, društvenoj solidarnosti te njihovim stvarnim potrebama, potrebno je nastaviti ne samo s osnivanjem veteranskih centara, nego i što bržim stavljanjem u rad.

Preporuka 70.

Ministarstvu hrvatskih branitelja, da ubrza osnivanje veteranskih centara na cijelom području RH

Preporuka 71.

Ministarstvu hrvatskih branitelja, da provede javnu kampanju s ciljem informiranja civilnih stradalnika rata o mogućnostima ostvarivanja njihovih prava

2.15.2. Prava civilnih žrtava rata

2021. godinu obilježilo je donošenje Zakona o civilnim stradalnicima iz Domovinskog rata, na čiju smo potrebu donošenja kontinuirano upozoravali kroz preporuke u godišnjim izvješćima, s obzirom da civilni stradalnici tako dugo nakon Domovinskog rata nisu uopće ili nisu na zadovoljavajući način riješili svoj status i pripadajuća prava.

Takvo stanje ne iznenađujuće s obzirom da je (prijašnji) Zakon o zaštiti vojnih i civilnih invalida rata bio mijenjan 12 puta, no pritom nije uspio obuhvatiti sve kategorije ratnih stradalnika niti zadovoljiti njihove potrebe, što je za posljedicu, osim nesnalaženja samih civilnih stradalnika, često imalo i neažurnost državnih institucija u odlučivanju o njihovim pravima.

Prema podacima OCD-a procjenjuje se da je civilnih žrtava rata između 4.000 i 8.000. Ovim zakonom one bi konačno bi trebale dobiti zasluženu pažnju te kroz predviđene mehanizme obeštećenja i podrške ostvariti pravo na pravdu, podršku i poštovanje društva, pravičnu i adekvatnu kompenzaciju za pretrpljene strahote, psihološku, medicinsku i pravnu pomoć, a ponajviše društveno priznanje patnje, pogotovo imajući u vidu da veliki broj počinitelja zločina nije kazneno odgovarao. Naime, sveobuhvatno rješavanje pitanja civilnih žrtava rata trebalo bi 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.

Uvažavajući potrebu da se iznađu sveobuhvatna i dugoročno održiva rješenja, pri izradi Zakona posebno smo naglasili da se osobitom pozornošću razmotre svi prijedlozi zainteresirane javnosti, kako bi se, u odnosu na sve stradalnike, riješili problemi nastali tijekom i nakon Domovinskog rata. Konačni prijedlog Zakona izmijenjen je dijelom i zbog uvažavanja naših prijedloga, primjedbi i mišljenja, prije svega pri proširenju opsega zajamčenih prava, primjerice prava na psihosocijalnu i primarnu pravnu pomoć i slično. No, kako se novi Zakon tek počeo primjenjivati ostaje za vidjeti u kojoj će mjeri ispuniti očekivanja i riješiti višegodišnje nagomilane probleme. Tako primjerice, Pravilnik o načinu ostvarivanja statusa i prava civilnih stradalnika iz Domovinskog rata kao provedbeni propis određuje da se postupak za priznavanje statusa civilnog invalida iz Domovinskog rata pokreće na zahtjev osobe na propisanom obrascu, koji se podnosi nadležnom upravnom tijelu u županiji odnosno nadležnom upravnom tijelu Grada Zagreba prema mjestu prebivališta podnositelja. No, samo je nekoliko ovih upravnih tijela, i to tek krajem godine, obrasce učinio javno dostupnima na svojim mrežnim stranicama.

Preporuka 72.

Upravnim tijelima u županijama, da na mrežnim stranicama učine dostupnim obrasce za pokretanje postupka za priznavanje statusa civilnog invalida iz Domovinskog rata

Pitanje sudbine nestalih i nasilno odvedenih osoba u Domovinskom ratu i dalje je najsloženije otvoreno pitanje posljedica rata, jer obitelji nestalih imaju pravo znati istinu o sudbini svojih najbližih. Prema posljednjim podacima RH još uvijek traži 1.852 nestale osobe, odnosno 1.454 nestalih i 398 posmrtnih ostataka. Podatke o žrtvama, vremenu, mjestu i okolnostima njihova stradanja bilo bi korisno učiniti dostupnima, kako bi društvo bilo upoznato s događajima iz Domovinskog rata.

U usporedbi s 2020. godinom, Uprava za zatočene i nestale MHB je u 2021. godini pojačala napore za pronalaskom nestalih osoba unaprjeđenjem mehanizama prikupljanja saznanja o nestalima i prikrivenim grobnicama i istraživanjima mogućih mjesta masovnih i pojedinačnih grobnica, kao i nabavkom modernije opreme, no kako je pitanje nestalih prioritetno humanitarno pitanje, potrebno je uložiti dodatne napore koji će zaista rezultirati pronalaskom što većeg broja osoba, kako bi obitelji saznale istinu o sudbini svojih članova.

U tom kontekstu, unatoč statističkim podacima DORH-a i navodima da kontinuirano rade na predmetima ratnih zločina i da statistički podatci ne pokazuju stagnaciju već suprotno, dojam je žrtava, ali i dijela javnosti, kako nema bitnijeg napretka u procesuiranju ratnih zločina, zbog čega je nužno pojačati institucionalne napore u procesuiranju svih ratnih zločina počinjenih tijekom Domovinskog rata. Pri tome je važno nastaviti te unaprijediti regionalnu suradnju u procesuiranju ratnih zločina, kao i ostvariti napredak u rješavanju otvorenih pitanja u traganju za nestalima.

2.16. Prava nacionalnih manjina

Zakonodavni okvir koji se odnosi na nacionalne manjine u cjelini je u skladu s odredbama *Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina* Vijeća Europe, naveo je Savjetodavni odbor za Okvirnu konvenciju u *Petom mišljenju o Hrvatskoj*, objavljenom u lipnju 2021. godine. No, među problemima istaknuo je nedovoljnu zastupljenost nacionalnih manjina u emisijama HRT-a, podzastupljenost pripadnika manjina među zaposlenima u upravi i pravosuđu te neprovođenje propisa o uporabi manjinskih jezika i pisama, kao i govor mržnje u medijima i političkom diskursu, radikalni nacionalizam, povijesni revizionizam, protumanjinsku retoriku i predrasude koje osobito pogađaju srpsku i romsku nacionalnu manjinu.

Među pozitivnim pomacima treba istaknuti donošenje *Nacionalnog plana za uključivanje Roma za razdoblje od 2021. do 2027. godine*, čiji su primarni ciljevi unaprjeđenje ukupne integracije te smanjivanje egzistencijalnog jaza između Roma i ostatka populacije, te pratećeg *Akcijskog plana za 2021. i 2022. godinu*, donošenje *Protokola o postupanju u slučaju zločina iz mržnje*, koji bi trebao doprinijeti učinkovitosti istraživanja te boljoj identifikaciji zločina iz mržnje, čije su žrtve vrlo često pripadnici nacionalnih manjina, te započinjanje implementacije *Operativnih programa za nacionalne manjine za razdoblje 2021. – 2024.*, koje je Vlada RH donijela u prosincu 2020. godine.

Iako je provedbu popisa stanovništva te lokalne izbore dio političkog spektra koristio za potenciranje animoziteta prema Srbima, pozitivno je što su kao popisivači stanovništva, u gradovima i općinama u kojima su nacionalne manjine povijesno prisutne, u razmjernom broju sudjelovali i pripadnici manjina, kao i što su popisni upitnici na internetskim stranicama bili dostupni i na manjinskim jezicima. Rezultati popisa bit će vrlo značajni za nacionalne manjine, jer njihov udio u stanovništvu može utjecati i na mogućnost ostvarivanja nekih manjinskih prava.

Operativni programi za nacionalne manjine za razdoblje 2021. – 2024.

Operativni programi za nacionalne manjine za razdoblje 2021. – 2024. sastavni su dio *Programa Vlade RH za mandat 2020. – 2024.*, a naslanjajući se na *Operativne programe 2017. – 2020.* nastavak su rada Vlade na unapređivanju ostvarivanja prava nacionalnih manjina.

Preporuka 73.

Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, da redovito izrađuje i objavljuje izvješća o provođenju Operativnih programa za nacionalne manjine za razdoblje 2021. – 2024.

Iako je bilo prigovora zbog nerealizacije aktivnosti iz *Operativnih programa 2017. – 2020.*, a izostalo je i redovito izvještavanje o njihovoj provedbi, donošenje *Operativnih programa 2021. – 2024.* manjinski su predstavnici jednoglasno pozdravili. Oni sadrže 46 aktivnosti koje se odnose na sve nacionalne manjine navedene u *Izvorišnim osnovama Ustava RH* te od posebnih programa s ukupno 113 aktivnosti koje se odnose na pojedine nacionalne manjine, ovisno o specifičnim potrebama svake od njih. Posebni operativni

programi izrađeni su za 19 nacionalnih manjina navedenih u *Ustavu*, a ne sadrže specifične dijelove samo za bugarsku, rumunjsku te vlašku manjinu.

Kako je mnoge predviđene aktivnosti potrebno realizirati na terenu, provedba ovisi i o suradnji središnjih tijela s čelnicima lokalnih i regionalnih jedinica, no svi oni nemaju istu razinu sluha i razumijevanja za potrebe nacionalnih manjina niti svijest o mogućnostima koje *Operativni programi* pružaju cjelokupnim lokalnim zajednicama, dakle i većinskom stanovništvu, upravo stoga što na njihovom području u značajnom udjelu žive i pripadnici nacionalnih manjina.

Kulturna autonomija

Vlada RH nastavlja podržavati promicanje kulturne autonomije nacionalnih manjina. U 2021. godini osjetno su povećana sredstva u ovom području ostvarivanja manjinskih prava te je dosegnut do sada najviši iznos na godišnjoj razini, što predstavlja konkretnu podršku Vlade RH manjinskim zajednicama.


Putem Ministarstva kulture i medija kontinuirano se financira opremanje knjižnica, novinska i književno-nakladnička djelatnost, glazbeno-scenska djelatnost i kulturno-umjetnički amaterizam, likovna, novomedijska i filmska djelatnost, međunarodna kulturna suradnja, arhivska i muzejskogalerijska djelatnost i zaštita kulturne baštine nacionalnih manjina, a putem Savjeta za nacionalne manjine financiraju se razni programi udruga i ustanova nacionalnih manjina. U srpnju 2020. godine, nakon pojave epidemije bolesti COVID-19, dopunama *Kriterija financiranja i ugovaranja programa kulturne autonomije nacionalnih manjina i metodologije praćenja i vrednovanja provedbe financiranih programa*, omogućeno je sredstava odobrena za programe kulturnog amaterizma i manifestacija, koje se moralo otkazati ili odgoditi zbog epidemioloških razloga, koristiti za nabavu opreme i stvaranje prostornih i dugih uvjeta za djelovanje, što se pokazalo dobrim i u 2021. godini te omogućilo manjinskim udrugama i ustanovama da unaprijede uvjete za rad.

Značajna sredstva dodjeljuju se i na lokalnim razinama, posebno u većim gradovima, za razne kulturne projekte koje, samostalno ili u suradnji s partnerima, organiziraju manjinske udruge.

Zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u tijelima vlasti te u upravnim i pravosudnim tijelima

Nakon što je u prosincu 2020. godine na inicijativu manjinskih zastupnika izmjenom *Zakona o lokalnim izborima* uvedena obveza raspisivanja dopunskih izbora u jedinicama samouprave u kojima se redovitim putem ne izabere adekvatan broj vijećnika iz redova nacionalnih manjina, u svibnju i listopadu 2021. održani su redovni, odnosno dopunski izbori. Bira se 331 predstavnik nacionalnih manjina i hrvatskog naroda (ondje gdje je većinski narod u manjini). U svibnju su izabrana 232 člana predstavničkih tijela, a na dopunskim izborima, na kojima se kandidiraju i glasuju samo pripadnici manjina, izabrano ih je još 90, dok u svega devet JLS nije bilo kandidata.

Tako je novim zakonskim okvirom, kojim se odustalo od kooptiranja pripadnika nacionalnih manjina u predstavničko tijelo JLP(R)S s liste koja je imala prvi neulazni rezultat, ojačan izborni legitimitet manjinskih predstavnika.



Razmjerna zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina među zaposlenima u tijelima držane uprave, upravnim tijelima JLP(R)S te u pravosuđu manjinsko je pravo koje se najteže ostvaruje. Njihov udio u ukupnom stanovništvu prema popisu iz 2011. godine je 7,67%, no među zaposlenima u TDU, stručnim službama i uredima Vlade RH ih je 3,03 %, a njihov udio konstantno opada. Podacima o udjelu pripadnika nacionalnih manjina u pravosuđu za 2021. godine ne raspolažemo, no 2020. godine ih je među dužnosnicima u sudovima bilo 2,99%, a među dužnosnicima u državnim odvjetništvima 3,43%.

Predstavnici i udruge srpske manjine često ističu podzastupljenost među zaposlenima u MUP-u. Prema podacima MUP-a, među zaposlenima je 3,89% pripadnika svih nacionalnih manjina. Pripadnika srpske manjine, koji čine 4,36% ukupnog stanovništva RH, među zaposlenima u MUP-u 2,3%. Pri tome je MUP istaknuo kako je kao izvor podataka o nacionalnoj pripadnosti zaposlenika korišten Jedinostveni registar osoba MUP-a, prema kojemu je za određeni broj zaposlenika nacionalna pripadnost nepoznata ili su se izjasnili kao neopredijeljeni. Gledajući po policijskim upravama na čijim su područjima pripadnici srpske manjine naseljeni u značajnijem udjelu, ravnomjerno su zastupljeni tek u PU osječko-baranjskoj, donekle vukovarsko-srijemskoj, dok su u ostalim PU višestruko podzastupljeni.

Prema izvješćima o provođenju UZPNM-a objavljenima u 2021. godini, tijekom 2019. i 2020. godine TDU i stručne službe i uredi Vlade RH raspisali su javne natječaje i oglase za ukupno 2.023 izvršitelja. Ukupno se 80 kandidata pozvalo na pravo prednosti zbog pripadnosti nacionalnoj manjini prema čl. 22 UZPNM-a, od kojih je zaposleno 11, no svi na temelju najvećeg broja bodova ostvarenih na testiranju i intervjuu, tako da se pravo prednosti zbog pripadnosti nacionalnoj manjini nije primijenilo niti u jednom slučaju. Pravosudna su tijela tijekom 2020. raspisala javne natječaje i oglase za 559 izvršitelja. Na pravo prednosti iz čl. 22 UZPNM-a pozvalo se 28 kandidata, zaposleno ih je troje, od kojih jedan na temelju najvećeg broja bodova na testiranju i intervjuu, a dvoje na temelju poziva na pravo prednosti.

Iz ovih je podataka razvidno da se prednost pri zapošljavanju iz čl. 22 UZPNM-a primjenjuje izuzetno rijetko, kao i da se ovim mehanizmom neće postići razmjerna zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u upravi i pravosuđu.

Kako dio javnosti i dalje smatra da se pri zapošljavanju favoriziraju manjine i diskriminira većinski narod, ponavljamo kako se postojeći mehanizam primjenjuje samo ukoliko je kandidat, pripadnik nacionalne manjine koji se na ovo pravo pozvao, bodovno izjednačen s kandidatom koji nije pripadnik manjine ili se na pravo prednosti nije pozvao. Pri tome, prednost se ne može primijeniti ukoliko je u tijelu već postignuta razmjerna zastupljenost nacionalne manjine kojoj pripada kandidat koji se pozvao na pravo prednosti.

Ravnopravna službena uporaba jezika i pisma nacionalnih manjina

Prema rezultatima Popisa stanovništva iz 2011. godine, zakonski preduvjet za uvođenje ravnopravne službene uporabe jezika i pisma nacionalne manjine, s obzirom da pripadnici pojedine manjine čine najmanje trećinu stanovništva, ispunjen je u 27 JLS – u 23 se radi o srpskoj manjini, odnosno srpskom jeziku i pismu, a u po jednoj jedinici o talijanskoj, mađarskoj, češkoj i slovačkoj manjini, odnosno njihovim jezicima i pismima.

Prema mišljenjima Odbora stručnjaka o primjeni Europske povelje o regionalnim i manjinskim jezicima iz 2020. godine te Savjetodavnog odbora za Okvirnu konvenciju iz 2021. godine, zakonski prag od najmanje trećine stanovništva je previsok, a to je tek djelomično ublaženo mogućnošću da jedinice, u kojima pripadnici neke manjine čine manje od trećine stanovništva, samoinicijativno statutom uvedu manjinski jezik u službenu uporabu. Na taj je način talijanski uveden u 20 jedinica, mađarski u tri, češki u dvije, a rusinski i srpski u po jednu jedinicu samouprave.

Fotografija 10.

Zakon o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u RH daje mogućnost jedinicama da ne primjene sva predviđena prava, nego da manjinski jezik uvedu u vrlo uskom opsegu. No, u mnogim se JLS ne provode sva prava koja su predviđena statutima, a uglavnom se radi o jedinicama u kojima je uveden srpski jezik i ćirilica. Tako primjerice, izuzev u Donjem Lapcu, nisu postavljeni latinično-ćirilčni prometni znakovi s nazivima naseljenih mjesta, čak ni na ulazima i izlazima iz naselja u kojima srpska zajednica čini preko 90% stanovništva. U Općini Biskupija ovakvi su znakovi uništeni u travnju 2021. godine, tek nekoliko dana nakon postavljanja.



Nakon što je Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina 2019. godine zadužio Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture, a pučka pravobraniteljica u izvješćima za 2019. i 2020. godinu preporučila da se izradi akcijski plan postavljanja dvojezičnih znakova na ulazima i izlazima iz naselja, MMPI je izvijestilo da su Hrvatske ceste d.o.o. izradile prijedlog akcijskog plana te ga u veljači 2021. dostavile Ministarstvu pravosuđa i uprave na mišljenje, no da do siječnja 2022. nisu dobile odgovor, kao i da se, uzimajući u obzir tek provedeni popis stanovništva, može pretpostaviti da će prijedlog akcijskog plana biti potrebno izmijeniti ili dopuniti.

S obzirom na simboličku važnost dvojezičnih znakova, kao potvrde jezične raznolikosti i dijeljenja određenog prostora različitih nacionalnih/jezičnih grupa, važno je donijeti akcijski plan i realizirati ga, kao i poslati poruku o svrsi manjinskih prava i vrijednosti manjinskih jezika i pisama kao civilizacijskih dosega čovječanstva, što je isticao i Ustavni sud, kao i o jednakosti i nacionalnoj ravnopravnosti kao najvišim ustavnim vrednotama Republike Hrvatske.

Preporuka 74.

Ministarstvu mora, prometa i infrastrukture, Ministarstvu pravosuđa i uprave i Hrvatskim cestama, da donesu i provedu akcijski plan postavljanja dvojezičnih prometnih znakova s nazivima naseljenih mjesta u svim jedinicama koje su statutima predvidjele ostvarivanje ovog prava

Nadalje, vukovarsko Gradsko vijeće treću godinu zaredom formalno je ispoštovalo nalog Ustavnog suda iz 2019. godine da svake godine u listopadu provede raspravu o eventualnom proširenju prava na upotrebu srpskog jezika i ćirilice, no, kao i prethodne dvije godine, zaključilo je kako nisu ispunjeni uvjeti za proširenje prava na dvojezičnost te ćirilica i dalje nije u javnom prostoru grada.

Iako je Ustavni sud RH još 2014., a potom i 2019. godine, naložio Vladi RH da uspostavi pravne mehanizme za slučajeve u kojima JLS ne provode obveze iz *Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina* ili opstruiraju njegovu uporabu, to i dalje nije učinjeno.

Prema UZPNM-u pripadnici manjina imaju pravo na osobne iskaznice na manjinskom jeziku i pismu, što u daleko najvećoj mjeri koriste pripadnici talijanske manjine.

Nacionalna manjina	IZDANE OSOBNE ISKAZNICE NA JEZIKU I PISMU NACIONALNE MANJINE			
	2017.	2018.	2019.	2020.
talijanska	2.721	3.184	2.767	2.585
srpska	118	98	85	93
mađarska	27	36	26	36
češka	30	36	21	41
rusinska	4	2	4	3
slovačka	1	2	3	3
UKUPNO	2.901	3.358	2.906	2.761

Preporuka 75.

Vladi RH i Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, da provedu kampanju usmjerenu prema široj javnosti o vrijednosti manjinskih jezika i pisama te njihovoj uporabi u javnoj sferi

Prema mišljenjima udruga srpske manjine, razlozi malog broja zahtjeva za izdavanje dvojezičnih osobnih iskaznica pripadnika najbrojnije manjine su nepoznavanje vlastitih prava i atmosfera koja pridonosi osjećaju nesigurnosti.

Svi navedeni podaci ukazuju kako se dvojezičnost daleko najviše koristi u pogledu talijanskog jezika, koji je i najprisutniji u javnoj domeni, a posebno je znakovito njegovo uvođenje u brojne lokalne jedinice koje nisu bile u zakonskoj obvezi uvesti ga u

ravnopravnu i službenu upotrebu. Ostali jezici uvedeni su u znatno manjoj mjeri, a uvođenje srpskog jezika i ćirilice i dalje je otežano narušenim međunacionalnim odnosima.

Odgoj i obrazovanje na jeziku i pismu nacionalnih manjina

U području odgoja i obrazovanja na jeziku i pismu nacionalnih manjina ostvaruje se visok stupanj provedbe zajamčenih prava, a u školskoj 2020./2021. godini u odgojno-obrazovne programe za nacionalne manjine upisano je ukupno 10.219 učenika/djece od vrtića do srednje škole, u 263 odgojno-obrazovne ustanove.

Iako ukupan broj učenika koji pohađaju nastavu u nekom od modela manjinskog obrazovanja (A, B ili C) stagnira, što je prvenstveno rezultat negativnih demografskih trendova, pozitivno je što se povećava

broj učenika u modelu C zbog uvođenja nastave na novim jezicima te povećanja broja škola u kojima se ovaj model izvodi. Trenutno se 16 nacionalnih manjina obrazuje prema nekom od modela, no 11 ih za sada nema izrađen kurikulum, nego se radi prema planu i programu verificiranom od strane Agencije za odgoj i obrazovanje.

Nakon što smo tijekom 2020. godine zaprimili pritužbe koje su ukazivale na izostanak televizijski posredovane manjinske nastave u okolnostima pandemije bolesti COVID-19, ali i na nedostatak udžbenika i nastavnih materijala te kašnjenja u prijevodu udžbenika, koje smo ustupili pravobraniteljici za djecu, udruge srpske nacionalne manjine izvijestile su kako je MZO tek početkom 2021. godine donijelo odluku o formiranju stručnoga tima za pripremu plana i snimanje videolekcija, kao i da su nastavu organizirale i materijale o svom trošku i prema svojim mogućnostima osiguravale manjinske institucije. Dodatno, udruge ukazuju i da je u suradnji s učiteljskim i filozofskim fakultetima potrebno razviti model obrazovanja nastavnika za rad u programima na srpskom jeziku i ćirilicom, jer je već sada zamjetan manjak kadra, prije svega u modelu C, što se može produbiti odlaskom u mirovinu nastavnika, kao i da je nužno osigurati potrebne materijale i metodičko-didaktička sredstva na srpskom jeziku i ćirilicom kojima škole nerijetko oskudijevaju.

Niti u 2021. godini nije bilo napretka u pogledu prijenosa osnivačkih prava nad osnovnim školama s Vukovarsko-srijemske županije na općine Borovo, Negoslavci i Markušica, koje su to zatražile još 2015. godine, kao ni u pogledu registracije ovih škola kao ustanova s nastavom na srpskom jeziku i pismu.

Osim toga, u izvješćima za 2019. i 2020. godinu istaknuto je i kako neke škole u kojima se nastava odvija (i) na jeziku i pismu nacionalne manjine ne poštuju obvezu imenovanja razmjernog broja manjinskih pripadnika u školskim odborima. S obzirom da nije propisano kako provoditi i nadzirati ovu obvezu iz Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, MZO-u smo preporučili da pripremi njegove izmjene, no mišljenja Vlade na izvješća pučke pravobraniteljice nisu sadržavala osvrt na ovu preporuku, zbog čega ju ponavljamo.

Nakon porasta tenzija u Vukovaru, potaknutih i međunacionalnim sukobima mladih, vukovarske su gradske vlasti najavile ukidanje odvojenog obrazovanja, ne obrazlažući što točno pod tim podrazumijevaju. No, pripadnici srpske, poput drugih nacionalnih manjina, imaju pravo izabrati model obrazovanja koji smatraju najboljim za svoju djecu.

Preporuka 76.


Ministarstvu znanosti i obrazovanja i osnivačima školskih ustanova, da osiguraju potrebne materijale i metodičko-didaktička sredstva za manjinsku nastavu

Preporuka 77.


Vukovarsko-srijemskoj županiji, da sukladno Zakonu o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi prenese osnivačka prava nad osnovnim školama u Borovu, Negoslavcima i Markušici na istoimene općine

Preporuka 78.

Ministarstvu znanosti i obrazovanja, da prijedlogom izmjena i dopuna Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi omogući provedbu obveze imenovanja razmjernog broja pripadnika manjina u odborima škola u kojima se nastava odvija (i) na manjinskom jeziku i pismu




S tim u vezi, u ožujku 2021. objavljeno je istraživanje u kojemu je istaknuto kako velika većina građana želi promjenu dosadašnjih praksi i politika, lokalnu vlast otvorenu svim građanima, kao i da su građani Vukovara spremni za nove i drugačije obrazovne politike te da iskazuju podršku različitim modelima obrazovanja. No, zbog čvrsto zauzetih pozicija politički predstavnici propuštaju napraviti iskorak, surađivati i dogovarati se. Zanimljivo je da škola, osim pružanja kvalitetnog obrazovanja i omogućavanja očuvanja i promocije raznolikih identiteta, treba biti i mjesto susreta i socijalne integracije, kao i da čak 71 % ispitanih učenika hrvatske i srpske nacionalnosti navode da među prvih tri prijatelja nemaju nikoga od Srba, odnosno nikoga od Hrvata, što je znatno više nego u drugim višenacionalnim sredinama. No, i u slučaju da se u doglednoj budućnosti zadrži postojeći model obrazovanja, nužno je poduzeti mjere kako bi se djeca povezivala, primjerice pohađanjem nastave u mješovitim smjenama ili kroz izvannastavne aktivnosti.



„...Vlast mora ponuditi mladima razlog ostanka u Vukovaru, a inzistiranje na slijepom i nekritičkom patriotizmu te ustrajanje na politikama razlika među građanima očito to nije... Inzistiranje na samo jednom modelu obrazovanja ... pripada politikama prošlog vremena i ne uzima u obzir stvarne i raznolike potrebe sve djece i, konačno, ne uzima u obzir prirodu Vukovara kao zajednice, njegovu povijest i kontinuitet multikulturalnosti, te činjenicu da podjela na samo Hrvate i Srbe ne odražava etničku raznolikost ni zbilju Vukovara. Rezultati istraživanja pokazuju da su građani Vukovara spremni na nove i drugačije obrazovne politike, jer iskazuju podršku različitim modelima školovanja, te pokazuju najveće međusobno suglasje za model B, koji pretpostavlja da su djeca u razredima zajedno, ali da se nacionalne grupe predmeta uče na materinskim jezicima...“

Iz istraživanja GRAD ZAROBLJEN POLITIKOM - Kako građani Vukovara vide svoj grad danas?
Dinka Čorkalo Biruški, Nebojša Blanuša i Iva Kapović



Pristup sredstvima javnog priopćavanja

Uloga medija od velikog je značaja za stvaranje tolerantne atmosfere u društvu, promociju ravnopravnosti nacionalnih manjina te očuvanje njihovih kulturnih identiteta, no zastupljenost nacionalnih manjina u javnim medijima i dalje je jedno od područja u kojemu se manjinskih prava najslabije ostvaruju.

Dok radijski program uglavnom ispunjava obveze koje proizlaze iz zakona i Ugovora HRT-a i Vlade RH, u televizijskom su programu nacionalne manjine kvantitativno nedovoljno zastupljene, emisije *Prizma* i *Manjinski mozaik* prikazuju se u neatraktivnim terminima, a kvaliteta priloga opada zbog manjka novinarskog kadra. Iako je obveza HRT-a proizvoditi, suproizvoditi i objavljivati programe namijenjene informiranju pripadnika nacionalnih manjina na manjinskim jezicima, uključujući i programe za djecu, korištenje manjinskih jezika je čak i u multietničkom magazinu *Prizma* sporadično i nedostatno.

Obveza obrađivanja tema o nacionalnim manjinama u programima za opću populaciju je, prema ocjeni Savjeta za nacionalne manjine, u potpunosti zanemarena, te se može zaključiti da prikaz nacionalnih manjina u emisijama javnog televizijskog servisa ima getoizirajući, a ne integrirajući efekt.

Kako bi se unaprijedio sadržaj i udio tema o nacionalnim manjinama, odnosno proizvodnja i emitiranje programa na manjinskim jezicima na HRT-u, potrebna je intenzivnija suradnja Savjeta za nacionalne manjine, ULJPPNM-a, Vlade RH te manjinskih institucija i medija s Ravnateljstvom i Programskim vijećem HRT-a. Dodatno, Vlada RH u pregovorima o novom ugovoru s HRT-om treba inzistirati na osnivanju posebne redakcije za manjine i na uključivanju pripadnika nacionalnih manjina, odnosno novinara s iskustvom u izvještavanju o specifičnim, manjinskim temama, kao i na edukaciji novinarskog kadra, što je i predviđeno *Programom Vlade Republike Hrvatske 2020. – 2024. te Operativnim programima za nacionalne manjine 2021. – 2024. godine.*

Bitna je i uloga lokalnih medija, s obzirom na jaki utjecaj nekih medija u lokalnim multietničkim sredinama te mogući pozitivni doprinos u razradi manjinskih tema. S tim u vezi, značajno je što je Agencija za elektroničke medije tijekom 2021. godine za različite medijske projekte vezane za nacionalne manjine izdvojila više od 1.700.000 kuna za gotovo 50 lokalnih medija.

Međukulturni dijalog

Traume prošlosti prisutne su i u obiteljima većinskog stanovništva i nacionalnih manjina, ponajprije srpske, no smirivanju situacije i poboljšanju odnosa mogu doprinijeti samo politike dijaloga, razumijevanja i međusobnog poštovanja.

U *Mišljenju* iz lipnja 2021. godine Savjetodavni odbor za Okvirnu konvenciju potaknuo je hrvatske vlasti na odlučno rješavanje i javnu osudu svih slučajeva javnog poticanja na nasilje i mržnju, zločina iz mržnje, kao i radikalnog nacionalizma, povijesnog revizionizma, glorifikacije osoba osuđenih za ratne zločine i protumanjinske retorike u javnom i političkom diskursu, kao i na izradu sveobuhvatne strategije za promicanje međuetničkog dijaloga i uključivog društva, njeno praćenje i procjenu utjecaja na cjelokupno društvo. Osim toga, ukazao je i na važnost međukulturnog obrazovanja, odnosno potrebu obrazovanja svih učenika o doprinosu nacionalnih manjina hrvatskom društvu te o njihovoj povijesti i kulturi.

Dvadesetu godišnjicu UZPNM-a, koji je na snazi od 2002. godine, treba iskoristiti za argumentiranu i konstruktivnu raspravu o učincima ovoga i drugih zakona kojima su regulirana manjinska prava, njihovim nedostatcima i prostoru za napredak, kako bismo zaista izgradili pluralističko, tolerantno i solidarno društvo, koje uvažava i poštuje sve svoje nacionalne manjine.

Preporuka 79.

Hrvatskoj radioteleviziji, da održava redovne konzultativne sastanke s predstavnicima Savjeta za nacionalne manjine

Preporuka 80.

Vladi RH, da se u pregovorima o sljedećem ugovoru s HRT-om zauzme za osnivanje redakcije za nacionalne manjine kao i da se precizno definiraju obveze HRT-a u proizvodnji i emitiranju emisija na manjinskim jezicima

Preporuka 81.

Vladi RH, da u Nacionalni plan zaštite i promicanja ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije uključi cilj promicanja međuetničkog dijaloga i uključivog društva

2.17. Diskriminacija temeljem rasnog ili etničkog podrijetla

I 2021. je pokazala da i dalje postoji značajan prostor za borbu protiv predrasuda prema onima koje doživljavamo kao drugačije. Tako Savjetodavni odbor za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina u Petom mišljenju o Hrvatskoj, objavljenom u lipnju 2021. godine, bilježi konstantni rast govora i zločina iz mržnje, stereotipni prikaz manjinskih zajednica u medijima, povijesni revizionizam, protumanjinsku retoriku i predrasude koje osobito pogađaju srpsku i romsku nacionalnu manjinu, što je imalo i negativan utjecaj na ostvarivanje različitih prava.

I dalje zaprimamo pritužbe na diskriminaciju temeljem rasne ili etničke pripadnosti, koja je od početka primjene ZSD-a jedna od najčešćih osnova diskriminacije na koju nam se građani pritužuju i koja se često isprepliće s vjerskom diskriminacijom. Posebice su joj izloženi pripadnici nacionalnih manjina, ponajviše pripadnici srpske i romske nacionalne manjine te migranti. Pokazuje to i događaj iz studenog 2021. godine kada su u centru Zagreba fizički napadnuti zaposlenici Rimac automobila, jer su izgledom podsjećali na osobe migrantskog podrijetla.

Tijekom godine zabilježili smo i određene napretke. Tako je sredinom godine Vlada usvojila novi strateški dokument za poboljšanje položaja Roma, odnosno Nacionalni plan za uključivanje Roma za razdoblje od 2021. do 2027. godine, te Akcijski plan za 2021. i 2022. godinu kao prateći provedbeni dokument. Strateško planiranje uključivanja Roma itekako je potrebno s obzirom na nisku razinu njihove uključenosti i sudjelovanja u ključnim područjima života, poput obrazovanja i zapošljavanja, te mnoge prepreke koje ih zbog strukturne diskriminacije još uvijek priječe u ostvarivanju prava i pristupu javnim uslugama u svim područjima života.

Nacionalni plan je kvalitetan i sveobuhvatan dokument u potpunosti usklađen sa Strateškim okvirom EU-a za jednakost, uključivanje i participaciju Roma 2020.-2030., budući da preuzima sva tri horizontalna i četiri sektorska cilja iz Strateškog okvira, što je prepoznala i Europska komisija protiv rasizma i intolerancije VE (ECRI) u lipnju 2021. u zaključcima o provođenju preporuka danih RH pri posjetu 2018. godine. Također, opis potreba i problema oslanja se na empirijske podatke iz ranih istraživanja, slijedom čega su adekvatno identificirane mjere, uz koje su detaljno pobrojane aktivnosti koje će se provoditi. Međutim, Akcijski plan koji ga je trebao operacionalizirati ne slijedi ambiciozni pristup iz Nacionalnog plana. Naime, za čak 30% mjera uopće nema planiranih aktivnosti, pri čemu u području Poboljšano zdravlje Roma i učinkovit, jednak pristup kvalitetnim uslugama zdravstvene skrbi, nema planiranih aktivnosti za čak 75% mjera. Jedina planirana mjera u ovom području je provedba projekta ULJPPNM-a koji bi trebao biti sufinanciran iz Europskog socijalnog fonda plus, no za koju do 2022. nisu planirana nikakva sredstva, pa su primjerice veća sredstva planirana za očuvanje romske tradicijske kulture nego za zdravlje, što se ne poklapa s identificiranim potrebama.

O važnosti mjera u ovom području pokazuje podatak kako dvije trećine pripadnika romske nacionalne manjine u dobi iznad 65 godina ima neku dugotrajnu bolest, odnosno bolesni su duže od 6 mjeseci. Također, gotovo 40 % Roma u najaktivnijoj životnoj dobi (od 31 do 65 godina) ima neku dugotrajnu bolest. Neke pak od planiranih aktivnosti u potpunosti su administrativnog tipa i zapravo predstavljaju redovan (čak obavezan) rad pojedinih tijela, primjerice priprema nacionalnih izvješća prema

međunarodnim ugovorima, a upitan je njihov direktan učinak na ostvarenje definiranih mjera i postavljenih ciljeva. Primjetan je izostanak planiranja aktivnosti ministarstava, na što je ukazala i evaluacija ranije strategije.

Istovremeno, iako je Nacionalni plan za borbu protiv diskriminacije 2017. do 2022. godine i dalje na snazi, nije donesen Akcijski plan za razdoblje 2020. do 2022. godine, jer je ULJPPNM donio odluku o izradi novog strateškog dokumenta – Nacionalnog plana zaštite i promicanja ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije za razdoblje od 2021. do 2027. godine. On je, pak, trebao biti usvojen do kraja II. kvartala 2021. i sadržavati niz mjera za suzbijanje diskriminacije temeljem rasnog i etničkog podrijetla, no nije donesen. Još nije donesen ni Akcijski plan za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita, koji je istekao 2019. godine.

Ključan preduvjet za pripremu kvalitetnih javnih politika i uspješno praćenje njihove primjene i učinkovitosti su podatci, uključujući o etnicitetu ili nacionalnom podrijetlu. Samo oni mogu vjerodostojno pokazati trenutačno stanje, ukazati na kritične točke i usmjeriti djelovanje kako bi došlo do poboljšanja. Važan iskorak tijekom 2021. godine učinio je HZJZ, objavom analize *Javnozdravstvenih pokazatelja zdravlja Roma u Republici Hrvatskoj temeljem podataka javnozdravstvenih baza i registara*, koji sadrže uparene agregirane podatke HZJZ iz javnozdravstvenih baza i registara s podacima MUP-a. S obzirom da se podatci u javnozdravstvenim bazama i registrima ne prate sustavno i kontinuirano prema etničkoj pripadnosti, na ovaj način osigurana je mogućnost analize i izvještavanja o zdravlju Roma prema pobolu i sociodemografskim karakteristikama. U analizi se zaključuje kako su za još potpunije podatke potrebna daljnja istraživanja, koja bi uključivala i informacije o pokrivenosti zdravstvenom zaštitom i zdravstvenim osiguranjem po različitim osnovama, ali i o zapošljavanju, obrazovanju, društvenoj isključenosti, diskriminaciji i drugome, koje mogu biti i indikatori intersekcionalne i strukturalne diskriminacije.

Preporuka 82.

Tijelima državne uprave, da unutar svojih nadležnosti planiraju dodatne aktivnosti koje će doprinijeti ostvarenju ciljeva iz Nacionalnog plana za uključivanje Roma te da ih uključe u naredni akcijski plan

Preporuka 83.

Vladi RH, da što skorije donese Akcijski plan za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita

Preporuka 84.

Hrvatskom zavodu za javno zdravstvo, da provodi daljnja istraživanja o zdravlju Roma

S druge strane, HZZO je na naš upit ponovno odgovorio da etnički segregirane podatke ne prikupljaju, navodeći da bi to predstavljalo nezakonitu obradu osobnih podataka, a zanemarujući iznimke predviđene Općom uredbom o zaštiti podataka temeljem kojih je prikupljanje upravo takvih podataka u sferi javnog zdravlja dopušteno. Upravo nedostatak takvih podataka otežava utvrđivanje, ali i suzbijanje diskriminacije, što je prepoznato i kao jedan od nedostataka u izvješću EK o dvjema najvažnijim EU direktivama za jednakost, 2000/78 i 2000/43.

Romi

Šest od deset stanovnika EU vjeruje da je diskriminacija Roma široko rasprostranjena, a isto toliko ih vjeruje i da bi društvo osjetilo znatnu dobrobit kad bi Romi bili uspješnije uključeni, navodi se u Preporuci Vijeća EU o jednakosti, uključivanju i sudjelovanju Roma iz ožujka 2021. godine. Nažalost, pandemija je Rome dodatno izložila zdravstvenim rizicima, a djeci ugrozila mogućnost postizanja boljih obrazovnih rezultata, što je uvećalo postojeće nejednakosti. Kako bi se razina uključenosti povećala, potrebna je sinergija svih dijelova sustava, kako smo već ranije preporučili.

Događaj u kolovozu 2021. godine u Paragu, u kojem je jedna žena smrtno stradala, a više osoba ranjeno, uključujući i dijete, u fokus je vratio pitanje prevencije nasilja i poboljšanja uvjeta života u romskim naseljima. Ovu tragediju ne treba gledati izolirano, već kao dio šire slike te treba biti dodatni poticaj za odgovorno, žurno i koordinirano uključivanje Roma u društvo.

U pogledu posjedovanja ilegalnog oružja za policijsko je postupanje važno postojanje konkretnih prijava, jer bez točnih i pouzdanih podataka sudovi ne mogu dozvoliti pretragu nečijeg doma ili imovine. No kako je jedan od razloga neprijavlivanja strah Roma od stanovnika romskih naselja koji posjeduju oružje, koji su često i moćni, važno je jačati povjerenje Roma prema institucijama, pogotovo policiji. Pri tome, iz podataka o negativnim iskustvima Roma s policijom proizlazi da su upravo Romi koji žive na zasebnim lokacijama, odvojenim od gradova ili sela, nešto češće imali negativna iskustva s postupanjem policije nego Romi koji žive raspršeno među većinskim stanovništvom.

Fotografija 11.



Stvaranju povjerenja pomoglo bi rješavanje sustavnih problema, uključujući i diskriminaciju, zbog kojih Romi nemaju jednake šanse. Čak 46% Roma živi u prostorno izoliranim i izdvojenim romskim naseljima, u kojima su uvjeti stanovanja, dostupnost komunalnih i infrastrukturnih usluga i opremljenost kućanstava iznimno slabi, a sadržaji primjereni djeci i mladima u mnogima, nažalost, ne postoje. Imaju brojne poteškoće s pristupom obrazovanju i zdravstvenoj zaštiti pa im je i drastično smanjena mogućnost zapošljavanja.

Da bi odgovorili na ove izazove potrebno je značajno unaprijediti koordinaciju i suradnju između tijela

državne uprave, ali i njihovu suradnju s regionalnim i lokalnim institucijama i predstavnicima romskih zajednica. Da bi međuresorna suradnja bila učinkovita, nužno je da sva uključena tijela imaju dostatne kapacitete. U lokalno prisutne koordinirane stručne timove trebalo bi uključiti predstavnike iz resora unutarnjih poslova,

Preporuka 85.

Vladi RH, da osnuje lokalne multisektorske timove koji bi izravno i koordinirano djelovali u romskim zajednicama, s ciljem suzbijanja diskriminacije i učinkovitije integracije Roma

pravosuđa, obrazovanja, zdravlja, kao i predstavnike centara socijalne skrbi i zavoda za zapošljavanje, tijela lokalne i regionalne samouprave, škola, romske predstavnike i predstavnike udruga, ali i same stanovnike.

Tijekom 2021. godine smo u suradnji sa Centrom za mirovne studije posjetili niz romskih naselja u Brodsko-posavskoj, Osječko-baranjskoj, Međimurskoj i Sisačko-moslavačkoj županiji. Između ostalog, uvjerali smo se u uspješnost projekta u Dardi, gdje je pri kraju projekt izgradnje 87 kuća za 700 stanovnika romskog naselja Barake, čime su životni uvjeti bitno unaprijeđeni. U tom je naselju preostalo riješiti kanalizacijski sustav te gomilanje otpada na rubnom području. Ovi obilasci romskih naselja ukazali su nam na već poznate poteškoće sa zapošljavanjem, uključujući i diskriminaciju, loše uvjete stanovanja i lošu komunalnu opremljenost naselja, kao i na nizak postotak uključenosti djece Roma u srednjoškolsko i predškolsko obrazovanje u nekim naseljima.

Problem obrazovne segregacije i dalje je prisutan te se u potpuno etnički segregiranim razredima školuje petina romske djece u RH, a dodatnih 12,8% u mješovitim razredima, no koje čine većinom romski učenici. Pri tome su značajne regionalne razlike i u Međimurju je ovaj problem najizraženiji, budući da u toj županiji gotovo polovina romske djece pohađa nastavu u segregiranim razredima. Stoga smo se tijekom 2021. godine uključili u dijalog s ULJPPNM-om te MZO-om, kako bi se razmotrili načini osiguranja uključivog i kvalitetnog obrazovanja djeci pripadnicima romske nacionalne manjine. Naime, podsjećamo da je ESLJP u odluci Oršuš i dr. protiv RH, još 2010. godine, utvrdio kako su raspoređivanjem u isključivo romske razredne odjele, učenici romskog podrijetla bili diskriminirani.

Iz podataka koje nam je MZO dostavilo proizlazi kako najmanje osam škola s područja Međimurske, Varaždinske i Brodsko-posavske županije ima barem jedan isključivo romski razredni odjel. Radi se o osnovnim školama u Kuršancu, koju pohađa 84% romskih učenika, Macincu (80%), Pribislavcu (65%), Maloj Subotici (46%) i Kotoribi (40%), Huga Badalića u Slavonskom Brodu (50%) te u Petrijancu kod Varaždina (32%), kao i u Centru za odgoj i obrazovanje Tomislav Špoljar u Varaždinu (12%). Naknadno smo saznali i za Područnu školu Plavšinc pored Novigrada Podravske, u kojoj su svih šest učenika Romi te školu Fran Krsto Frankopan u Brodu na Kupi, u kojoj najveći broj polaznika također čine učenici pripadnici romske nacionalne manjine. Škole navode da se isključivo romski razredi osnivaju jer romska djeca vrlo često nedovoljno poznaju hrvatski jezik, zbog organizacije prijevoza djece iz izdvojenih romskih naselja i slično. Osim toga, roditelji djece većinskog stanovništva, kada uoče tendenciju porasta broja romskih učenika u školi svog upisnog područja, odlučuju svoju djecu upisati u neku od okolnih škola u kojima nema romske djece ili ih ima u malom udjelu, što također doprinosi formiranju isključivo romskih razreda.

No, razlozi kojima se objašnjava postojanje etnički segregiranih razreda ne bi smjeli služiti za njihovo opravdanje, nego kao identifikacija problema ili okolnosti od koji treba početi planirati desegregaciju, uzimajući u obzir kako je integracija nužna od najranije dobi. Dodatno, osim što je velikom broju romske djece trenutno uskraćena mogućnost integracije, česte su i kritike kako je kvaliteta obrazovanja u tzv. romskim razredima niža. Ovo potvrđuju i podatci empirijskog istraživanja o uključenosti Roma, posredno pokazujući kako školovanje u etnički segregiranim razredima

Preporuka 86.

Ministarstvu znanosti i obrazovanja, da izradi analizu problematike segregacije romskih učenika i temeljem nje izradi Akcijski plan desegregacije romske djece u osnovnim školama

doprinosi lošijem školskom uspjehu. Naime, loš raniji obrazovni uspjeh kao razlog nesudjelovanja u obrazovanju višestruko češće navode ona djeca i mladi koji žive na lokalitetima odvojenima od grada ili sela, a koji najčešće i pohađaju segregirane razrede.

S obzirom na posebno zabrinjavajuću činjenicu kako tek 31% mladih Roma u dobi od 15 do 18 godina pohađa srednju školu (36% dječaka i 26% djevojčica), potrebno je raditi na uklanjanju svih prepreka većem uključivanju Roma u obrazovni sustav, uključujući kroz ukidanje etnički segregiranih razrednih odjela.

Pokrenuli smo i postupak u odnosu na medijske napise da se u jednoj osnovnoj školi koju pohađaju većinom romska djeca među učenicima nekontrolirano širi zaraza COVID-19, i to stoga što ih roditelji

ne vode liječniku i ne poštuju propisane mjere. No, mediji pri izvještavanju nisu prikupili sve dostupne podatke, na što smo, nakon što smo prikupili obavijesti županijskog zavoda za javno zdravstvo i liječnice školske medicine, ukazali Vijeću za elektroničke medije i Hrvatskom novinarskom društvu.

Preporuka 87.

Ministarstvu zdravstva, da kroz izravan rad u romskim zajednicama i informirajući ih o mogućnosti cijepljenja unaprijedi zdravstvenu zaštitu Roma

Preporuka 88.

Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, da u suradnji s partnerima poboljša učinkovitost i iskoristivost sredstava namijenjenih unaprjeđenju životnih uvjeta pripadnika romske nacionalne manjine

Nadalje, iako podatci o broju umrlih i oboljelih od COVID-19 u romskim naseljima nisu dostupni, preporučamo Ministarstvu zdravlja da kroz izravan rad u zajednicama i informirajući Rome o korisnosti cijepljenja nastavi unaprjeđivati njihovu zdravstvenu zaštitu, tim više što su zbog veće prevalencije kroničnih bolesti i lošijeg općeg zdravlja dodatno ranjivi u kontekstu epidemije.

Savjetodavni odbor Okvirne konvencije o pravima nacionalnih manjina prepoznao je kako su Romi bez državljanstva posebno izloženi diskriminaciji te je pozvao na daljnje povećanje učinkovitosti sustava besplatne pravne pomoći. O problematici bezdržavljanstva više pišemo u poglavlju o statusnim pravima građana.

U vezi unaprjeđenja životnih uvjeta pripadnika romske nacionalne manjine kroz program koji provodi ULJPPNM, u 2021. godini iskorišteno je svega 65,84% od predviđenih dva milijuna kuna.

Neke obitelji, primjerice u Strugama i Vrtnom putu u Zagrebu, ne mogu samostalno razriješiti poteškoće poput prijave prebivališta, što je preduvjet za ostvarivanje prava na najam gradskog stana, a izostaje i primjerena podrška nadležnih institucija, kako lokalnih tako i državnih. Tako obitelji u III. Strugama 40 u Zagrebu i dalje žive u krajnje neadekvatnim uvjetima koji ugrožavaju njihovo zdravlje i dostojanstvo. U nekim obiteljima djeca su oboljela od težih bolesti te su, zbog neadekvatnih stambenih uvjeta u kojima obitelji žive, morala biti smještena u dječji dom. Apelirali smo stoga na Grad Zagreb, posebice uzimajući u obzir kako Odlukom o najmu stanova nije propisano da osobe moraju imati prijavljeno „prebivalište“, već se traži da „prebivaju“, da omogući dokazivanje faktičnog prebivanja na drugačiji način. Ono se može dokazati korištenjem drugih evidencija, poput podataka centara za socijalnu skrb ili podataka o uključenosti djece u obrazovni sustav. Stoga smo ukazali kako bi inzistiranje na formalnoj prijavi prebivališta predstavljalo pretjerani formalizam i moguću diskriminaciju po

osnovama etničke pripadnosti i imovnog stanja. Upravo su ovakve situacije prilika da se propita formalističko tumačenje kriterija koji priječe ostvarivanje prava i razmotre njihovi učinci i njihova opravdanost.

U pogledu zapošljavanja, iako je u općoj populaciji krajem prosinca 2021. evidentirano 21,3% manje nezaposlenih osoba manje nego u prosincu 2020. godine, broj nezaposlenih Roma povećan je za 16,4%, najvećim dijelom onih u dobi od 20 do 44 godine s nezavršenom osnovnom školom (68,7%).

Tijekom 2021. nastavili smo dobivati i pritužbe vezane uz diskriminaciju Roma pri pristupu dobrima i uslugama, etnički motivirano postupanje policije pri kontroli sigurnosti prometa, legalizaciju objekata u romskim naseljima, stambeno zbrinjavanje romskih obitelji na potpomognutim područjima i druga pitanja.

Srbi

Kao i svake godine, Srpsko narodno vijeće pripremi je Bilten u kojem donosi pregled događaja motiviranih predrasudama, netrpeljivošću i mržnjom prema Srbima u Hrvatskoj. Bilten izlazi iz okvira službene statistike i svjedoči o atmosferi u društvu, a podatci koji se iznose pokazuju da je srpsko nacionalno podrijetlo u RH i danas ponekad predmet netrpeljivosti i mržnje.

Povratak Srba koji su tijekom Domovinskog rata napustili RH već je dulje vrijeme neznatan pa je UNHCR odlučio da je 2021. posljednja godina u kojoj će pratiti i zagovarati napredak u provođenju regionalnih i nacionalnih programa stambenog zbrinjavanja ili održivog povratka u RH, osim tri preostala regionalna pod-projekta. Više o programima stambenog zbrinjavanja donosimo u poglavlju o Adekvatom stanovanju, a ovdje ukazujemo na prekomjerne i učestale terenske provjere korištenja stambenih jedinica dodijeljenih bivšim nositeljima stanarskih prava (BNSP). Korisnici ovih stambenih jedinica su mahom pripadnici srpske nacionalne manjine i povratnici u RH, koji su stambeno zbrinjavanje čekali dugi niz godina. U pritužbama navode da su uslijed liječenja ili posjeta članovima obitelji bili odsutni iz stanova u duljim razdobljima, no da uredno podmiruju sve troškove stanovanja i najma te da ne razumiju česte kontrole korištenja stanova, osobito nakon podnošenja zahtjeva za otkup. U pritužbama se naglašava nerazmjer u količini i učestalosti provjera BNSP i ostalih korisnika stambenog zbrinjavanja.

Na upit SDUOSZ-u da nam dostavi podatke o izvršenim terenskim kontrolama korištenja stambenih jedinica, s izdvojenim podatkom za BNSP, dostavljeni su nam samo kumulativni prikazi izvršenih kontrola.


Zakonom o nacionalnoj naknadi za starije osobe propisano je da je za ostvarenje nacionalne naknade za starije od 800 kuna mjesečno potrebno 20-godišnje

Preporuka 89.

Središnjem državnom uredu za obnovu i stambeno zbrinjavanje, da vodi zasebne podatke o terenskim provjerama korištenja stambenih jedinica bivših nositelja stanarskog prava

Preporuka 90.

Ministarstvu rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike, da u analizu učinka naknade za starije uključi i aspekt mogućeg ograničavajućeg učinka propisane duljine prebivališta na povratničku populaciju



neprekidno prebivanje na području RH, pa dio povratnika još ne može ostvariti ovu naknadu, iako ispunjava ostale socijalne i imovinske uvjete.

Iako smo uputili službeni upit HEP-u vezan uz dugogodišnji proces sanacije i obnove elektroenergetske mreže na područjima stradalima u Domovinskom ratu, odgovor nismo zaprimili. S obzirom na važnost dostupnosti električne energije, bilo bi dobro da HEP ODS objavi podatke o sredstvima uloženima 2021. godine u projekt sanacije i obnove elektroenergetske mreže na područjima stradalima u Domovinskom ratu.

Pristup vodi, odnosno vodovodnoj infrastrukturi na području s većinskim srpskim stanovništvom je također bio predmetom našeg postupanja u 2021. godini. Za mnoga takva naselja planovi izgradnje vodovoda postoje ili se pripremaju, no nije sigurno kada će do njihove realizacije i doći. Procjenjuje se da u Hrvatskoj oko 6,5% stanovnika živi bez pristupa vodovodnoj mreži te se očekuje da će rješenju tog problema u značajnoj mjeri pridonijeti novi Nacionalni plan oporavka i otpornosti u kojem je izgradnja, odnosno obnova vodovodne mreže istaknuta kao jedan od prioriteta.

Vlada RH je u kolovozu donijela odluku o revitalizaciji Grubora, zaseoka u Šibensko-kninskoj županiji, mjestu počinjenja ratnih zločina nad šestero srpskih civila, koja uključuje infrastrukturne projekte, komunalno uređenje, kao i obnovu i sanaciju obiteljskih kuća. Osim toga, povećana su ulaganja i kroz programe razvoja potpomognutih područja, odnosno poboljšanje infrastrukture na područjima naseljenim pripadnicima nacionalnih manjina.

Zaprimali smo i pritužbe vezane uz diskriminaciju u području rada, uznemiravanje pripadnika srpske nacionalne manjine od strane susjeda te one vezane uz diskriminaciju temeljem etniciteta pri dodjeli pomoći nakon potresa u Sisačko-moslavačkoj županiji, kao i pritužbu na profesora koji za vrijeme nastave priča protiv Srba i zbija šale po nacionalnoj osnovi, a niz godina pratimo i sukobe u Vukovaru koji izazivaju dvojbe radi li se o međuetničkom ili navijačkom nasilju, o čemu više pišemo u poglavlju o zločinima iz mržnje.

Migranti

Migranti su i dalje često izloženi predrasudama i diskriminaciji, povezanim s njihovim rasnim ili etničkim podrijetlom. U ovom poglavlju dajemo pregled okolnosti života osoba migrantskog podrijetla i izazovima u integraciji, dok o postupanju policije prema tražiteljima međunarodne zaštite i iregularnim migrantima pišemo u posebnom poglavlju.

2020. godine priključili smo se inicijativi OCD-a i UNHCR-a da se osobama pod međunarodnom zaštitom u RH produlji pravo na subvencionirani smještaj. OCD-i navode da su osobe pod međunarodnom zaštitom, osobito obitelji s djecom, po isteku dvije godine subvencioniranog stanovanja izložene diskriminaciji temeljem rasnog ili etničkog podrijetla pri pokušajima najma stana na tržištu. Podatci SDUOSZ-a pokazuju da su i u 2021. godini pravo na smještaj koristile 64 osobe, a sa 105 je ugovor o najmu raskinut zbog isteka roka od dvije godine, kao i da su kapaciteti za njihov smještaj dostatni. Potrebu ovakvih intervencija potvrđuje primjer sirijskih obitelji u Karlovcu, pristiglih kroz program preseljenja, kojima su u rujnu 2021. godine istekli ugovori o subvencioniranom najmu stanova sa SDUOSZ-om. Kako bi spriječio njihovo prisilno iseljenje, Grad Karlovac je poduzeo privremene mjere

isplativši im financijsku pomoć, no trajno rješenje za ove obitelji s djecom se ne nazire. Bilo bi stoga dobro razmotriti produljenje mjere potpomognutog stanovanja osobama pod međunarodnom zaštitom i nakon proteka dvije godine, posebno uvažavajući osobne okolnosti korisnika.

Kako važnu ulogu u integraciji osoba pod međunarodnom zaštitom imaju JLS, ne čudi da je većina većih gradova u svoje odluke o socijalnoj skrbi uvrstila osobe pod međunarodnom zaštitom, no s obzirom na različite kapacitete JLS-a podrška je neujednačena. Tako na primjer, Grad Zagreb osigurava i financira značajno višu razinu socijalnih prava te prvi u RH ima lokalni Akcijski plan integracije, koji uključuje i tražitelje međunarodne zaštite, u čijem smo oblikovanju kroz javnu raspravu i sudjelovali. Grad Sisak, u kojem su također smještene ove osobe, izdvaja dvostruko više za socijalnu skrb od Karlovca i Zadra, a ističe se i po Programu građanskog odgoja i obrazovanja za učenike petih i šestih razreda, kojim se olakšava integracija izbjeglica u Sisku. No niti jedan od ovih gradova ne pruža izbjeglicama mogućnost dobivanja gradskog socijalnog stana u najam, jer kao uvjet propisuju neprekinuto prebivalište na području grada kroz duže vremensko razdoblje (10 ili 5 godina), a Zadar i hrvatsko državljanstvo.

Studenti, kao osobe pod međunarodnom zaštitom, također su suočeni s izazovima u ostvarivanju svojih prava, budući da važeći pravilnik o subvencioniranom smještaju ostvarivanje subvencije uvjetuje prebivalištem izvan mjesta studiranja, a većina studenata pod međunarodnom zaštitom istovremeno živi i studira u Zagrebu. Isto tako, ne mogu ostvariti pravilnikom predviđene dodatne bodove za članove obitelji poput drugih studenata, na što smo ukazali MZO-u. MZO ipak smatra da se specifične okolnosti svakog studenta pod međunarodnom zaštitom mogu uvažiti kroz pojedinačne odluke, bez izmjene pravilnika.

Osim toga, iako su na razini EU razvijeni brojni alati namijenjeni olakšavanju pristupa obrazovanju osobama pod međunarodnom zaštitom (npr. Europska kvalifikacijska putovnica za izbjeglice), većina zemalja, pa tako i RH, i dalje provodi tradicionalni postupak priznavanja kvalifikacija temeljen na materijalnim dokazima, odnosno valjanoj dokumentaciji, koju većina nema i ne može je ishoditi od nadležnih institucija u zemlji podrijetla.

Mjere za integraciju ne razvijaju se sustavno već dulji niz godina, a novi Akcijski plan nije donesen. Njime bi se trebalo učinkovitije nego do sada odgovoriti na identificirane izazove u integraciji, poput (ne)provođenja kontinuiranih i kvalitetnih tečajeva hrvatskog jezika za odrasle i njihova certificiranja, kašnjenja pripreme nastave za djecu, zapošljavanja i zaštite radnih prava osoba pod međunarodnom

Preporuka 91.

Gradovima, da u odluke o socijalnoj skrbi i o najmu gradskih stanova kao kategoriju korisnika uključe i osobe pod međunarodnom zaštitom

Preporuka 92.


Ministarstvu znanosti i obrazovanja, da unaprijedi pravilnik o subvencioniranom smještaju studenata pod međunarodnom zaštitom

Preporuka 93.

Ministarstvu znanosti i obrazovanja, da u vezi troškova priznavanja inozemnih kvalifikacija osoba pod međunarodnom zaštitom uskladi pripadajući Pravilnik sa Zakonom o međunarodnoj i privremenoj zaštiti

Preporuka 94.

Ministarstvu zdravstva, da izmijeni postojeće ili donese nove podzakonske propise kako bi se osobe pod međunarodnom zaštitom upisale u Centralni zdravstveni informacijski sustav



zaštitom, poteškoća pri pristupu zdravstvenoj zaštiti i osiguranju. Naime, liječnici još uvijek nisu dovoljno upoznati s načinima naplate medicinskih usluga pruženih osobama pod međunarodnom zaštitom (izravno od ministarstva) te ih, uslijed nemogućnosti njihova upisa u Centralni zdravstveni informacijski sustav RH, odbijaju prihvatiti kao pacijente. Stoga bi Ministarstvo zdravstva trebalo izmijeniti postojeće ili donijeti nove podzakonske propise temeljem kojih bi osobe pod međunarodnom zaštitom u RH bilo moguće upisati u Centralni zdravstveni informacijski sustav.


Isto tako, pritužbe koje dobivamo pokazuju kako neke banke osobama pod međunarodnom zaštitom iz Sirije, Irana, Iraka i Afganistana nisu priznavale pravo na pristup svim uslugama koje im propisi omogućavaju, jer je u tim državama povećan rizik poslovanja. Na kraju, prepoznavamo važnost osnivanja Savjetodavne skupine državljana trećih zemalja i osoba migrantskog podrijetla pri ULJPPNM-u, a naglašavamo i važnost njihova uključivanja u izradu ovog Akcijskog plana.

Uvjeti boravka u Prihvatilištu za tražitelje međunarodne zaštite u 2021. godini nisu bili u potpunosti zadovoljavajući. Prihvatilište od 25. kolovoza do 15. rujna nije imalo tople vode, što je utjecalo na kvalitetu života i higijenske standarde. Zbog epidemioloških mjera većina OCD-a nije imala pristup Prihvatilištu i tražitelji nisu mogli koristiti niti njihove WiFi servise.

Pozitivno je što su se osobe bez državljanstva i osobe koje nemaju reguliran status u RH mogle cijepiti i bez osobnih dokumenata i OIB-a te im se izdavala potvrda o cijepljenju. Važnu ulogu imali su i HCK i MdM, koji su informacije o epidemiji i cijepljenju dijelili na jezicima koje tražitelji poznaju.

2.18. Diskriminacija temeljem vjere i sloboda vjeroispovijedi


U 2021. godini građani su nam se, zbog diskriminacije temeljem vjere i slobode vjeroispovijedi, ponajviše obraćali zbog uvođenja COVID potvrda, odnosno radi cijepljenja.



„Naime, vjerujem da u Hrvatskoj postoji značajan broj katolika poput mene koji bi se rado cijepili, ali im prigovor savjesti ne dozvoljava.

Znam da je Crkva dozvolila cijepljenje, ali isto tako je i dozvolila prigovor savjesti...

Budući da su već donesena značajna ograničenja sloboda za necijepjene osobe (covid potvrde), a raspravlja se i o uvođenju obveznog cijepljenja, molim vas da razmotrite moralni aspekt tog razvoja događaja.“



Propitivali su da li se cijepljenje protivi naucima vjere te radi li se o diskriminaciji temeljem vjere. Propitivali su i da li se poticanjem na cijepljenje krši pravo vjernika katolika na priziv savjesti vezanog uz pobačaj, zbog bojazni o procesu proizvodnje cjepiva protiv bolesti COVID-19. Komisija Iustitia et pax HBK u prosincu je odaslala izjavu naslovljenu “Ljubavlju nadvladati pandemiju straha“ u kojoj se navodi da su se kod vjernika već kod najave pronalaska cjepiva pojavile određene moralne dvojbe te da se stoga Kongregacija za nauk vjere očitovala jasno istaknuvši da su sva odobrena cjepiva moralno prihvatljiva te u tom pogledu nema zapreka da katolici prime cjepivo, na dobrovoljnoj bazi.


Značajno zanimanje javnosti izazvao je slučaj diskriminatornog oglasa za najam stana. Radilo se o oglasu objavljenom na društvenoj mreži Facebook, u kojem vlasnica stana nudi garsonijeru za najam i poziva da joj se jave potencijalni najmoprimci rimokatoličke vjeroispovijedi te moli zainteresirane da prethodno pribave dokument o potvrdi primljenih sakramenata, jer bez toga ne može doći do sklapanja ugovora o najmu nekretnine. Otvorili smo ispitni postupak, no MUP nije imao saznanja o identitetu osobe koja stoji iza profila na društvenoj mreži pa nismo mogli ispitati okolnosti objave oglasa. No, s obzirom na njegov sadržaj, ističemo da isti u načelu predstavlja diskriminaciju temeljem vjere. Nije sporno da svatko uživa slobodu vjeroispovijedi, koja uključuje i javno iskazivanje vjere, kao i da svatko ima pravo slobodno raspolagati svojom imovinom. Međutim, kada osoba svoje privatno vlasništvo nudi na tržištu, dužna je pod jednakim uvjetima omogućiti sklapanje ugovora svim zainteresiranima, neovisno o njihovim vjerskim uvjerenjima ili drugoj osobini koja je ZSD-om propisana kao diskriminacijska osnova. Stoga je protivno ZSD-u potencijalne najmoprimce odabirati prema diskriminatornom kriteriju.

Od 1. siječnja 2020. godine na snazi je novi Zakon o blagdanima, spomendanima i neradnim danima, koji, u skladu s našom preporukom, preciznije regulira prava pripadnika pojedinih vjerskih zajednica na neradni dan za vjerske blagdane. Zakon sada jasno propisuje da vjernicima za svaki izričito navedeni blagdan pripada po jedan neradni dan, čime su uklonjene nejasnoće u pogledu broja slobodnih dana koji vjernicima pripada za pojedine blagdane. Iako je time ovo pravno pitanje riješeno, u primjeni Zakona pojavile su se neke druge nejasnoće.

„...Objasnio sam joj da sam, nakon nekoliko godina rada kod ovog poslodavca, tek danas... saznao da imam pravo na neradni dan za Bajram, na što mi je imenovana pokazala nekakvu zelenu potvrdu i rekla da moram donijeti „potvrdu Islamske zajednice da sam musliman“, što me je zaista jako i neugodno iznenadilo.“

Zaprimili smo pritužbu zaposlenika u privatnoj tvrtki kojega je poslodavac, kada je htio koristiti ovo pravo, zatražio pisanu potvrdu njegove vjerske zajednice da je musliman, koju je odbio dostaviti. Zakon o blagdanima, spomendanima i neradnim danima ne regulira pitanje dokazivanja pripadnosti pojedinoj vjerskoj zajednici, odnosno ne propisuje postupak dokazivanja pripadnosti vjerskoj zajednici radi ostvarivanja prava iz čl. 3. Zakona. Stoga poslodavac nije imao zakonsku osnovu tražiti potvrdu o pripadnosti vjerskoj zajednici da bi radnik ostvario pravo na slobodan dan. Stoga smo predložili poslodavcu da revidira spornu praksu traženja navedenih potvrda. Podsjećamo, sloboda misli, savjesti i vjeroispovijedi, zaštićena čl. 9. EKLJP, uključuje, između ostaloga, pravo pojedinca da „pojedinačno ili u zajednici s drugima, javno ili privatno, iskazuje svoju vjeroispovijed ili uvjerenje bogoslužjem, poučavanjem, praktičnim vršenjem i obredima“. Prema praksi ESLJP, pojam vjere valja tumačiti tako da obuhvaća činjenicu imanjanja uvjerenja, kao i javno iskazivanje vjere, pri čemu je „vjerska sloboda prvenstveno pitanje individualnog mišljenja i savjesti“ (Odluka ESLJP Eweida i drugi protiv UK, 48420/10, 59842/10, 51671/10 i 36516/10, 15.1.2013.).

Tijekom 2021. godine je pozitivno riješen i posljednji zahtjev za formalnim istupanjem iz Katoličke crkve, povodom čega nam se prethodnih godina više građana obratilo zbog poteškoća u proceduri istupa. Time su ovi građani ostvarili pravo na promjenu vjeroispovijedi.



Sukladno ZSD-u, pučki pravobranitelj pri izradi redovitih izvješća konzultira crkve i vjerske organizacije upisane u Evidenciju vjerskih zajednica u Republici Hrvatskoj. Tako nas je Koordinacija židovskih općina obavijestila da, od devet Židovskih općina, pet posjeduju prostorije unutar kojih se nalaze i sinagoge, dok preostale ne posjeduju ni prostorije ni sinagogu. Također su naveli da je Židovska općina Zagreb teško stradala u potresu i bila izvan funkcije više od godinu dana dok nije o svome trošku sanirala štetu uzrokovanu potresom, a kako je stradala i sinagoga, nije bilo moguće sudjelovanje vjernika na obredima do rujna 2021. godine.

2.19. Pravosuđe

U ovome poglavlju prikazujemo postupanje po pritužbama građana na rad pravosuđa, izvještavamo o postupanju po pritužbama u svezi ovrha te o funkcioniranju instituta stečaja kao i besplatne pravne pomoći. Dajemo i prikaz sudske prakse u predmetima vezanim uz diskriminaciju te pojavnost zločina iz mržnje, kao i sustav podrške žrtvama i svjedocima. U konačnici dajemo kratki pregled postupanja Europskog suda za ljudska prava tijekom 2021. godine po zahtjevima podnesenim protiv Republike Hrvatske.

Pritužbama u području pravosuđa građani ukazuju na razne izazove s kojima se susreću prilikom postupanja pravosudnih tijela, te iako ih dio izlazi iz naše ovlasti postupanja, bitne su nam jer prikazuju percepciju građana o radu pravosudnih tijela.

Iz zaprimljenih pritužbi je razvidno da građani nisu dovoljno upoznati sa svojim pravima i obvezama u ovršnim postupcima. Težak socio-ekonomski položaj ovršenika dodatno pogoršavaju dugotrajne blokade računa, a u nekim slučajevima i provedba ovrhe na primanjima i naknadama koje su zakonom od nje izuzete. Prezaduženi građani i dalje nisu skloni pokretanju postupaka stečaja potrošača te dio njih, nakon što su deblokirani po provedbi jednostavnog stečaja potrošača, ponovno bude blokiran.

Građani su još uvijek nedovoljno informirani o načinima ostvarenja prava na besplatnu pravnu pomoć (BPP), o čemu ih je potrebno sustavno informirati na načine koji su dostupni što širem krugu građana. Kako bi BPP bila pravovremena i dostupna, neophodno je osigurati kontinuitet rada ovlaštenih pružatelja većim proračunskim izdvajanjima i stabilnijim financijskim okvirom, kao i ubrzati postupanje po žalbama na rješenja o odbijanju prava na BPP.

Prateći sudsku praksu u predmetima vezanim uz diskriminaciju i dalje nalazimo nizak broj usvajajućih tužbi u građanskim predmetima, što ukazuje na potrebu provedbe daljnjih edukacija o antidiskriminacijskom pravu. Za razliku od kaznenih, i dalje je visok broj prekršajnih predmeta vezanih uz diskriminaciju, u kojima se bilježi značajan udio osuđujućih presuda.

Kroz 2021. godinu bilježimo nastavak blagog, ali dosljednog porasta broja kaznenih djela motiviranih mržnjom, pri čemu su počinitelji najčešće motivirani etnicitetom žrtve. Suzbijanju, progonu i statističkom praćenju ovih kaznenih djela trebao bi pomoći Protokol o postupanju u slučaju zločina iz mržnje, donesen 2021. godine.

Iako je tijekom 2021. godine poboljšano funkcioniranje pravosuđa te je skraćeno trajanje sudskih postupaka i smanjen broj neriješenih predmeta, i dalje treba provoditi mjere radi bolje učinkovitosti i

kvalitete rada sudova, što je prepoznato i u Izvešću EK o vladavini prava za RH za 2021. te je obuhvaćeno nacrtom prijedloga Nacionalnog plana razvoja pravosudnog sustava od 2021. do 2027. godine.

Naglasak budućih reformskih procesa i ulaganja, prema Nacionalnom planu razvoja pravosudnog sustava, stavljen je na pet posebnih ciljeva: 1. unaprjeđenje učinkovitosti sudskih postupaka, 2. osiguravanje transparentnosti, pravne sigurnosti, kvalitete i predvidivosti sudskih odluka, 3. razvoj ljudskih potencijala u pravosudnom sustavu, 4. modernizacija infrastrukture te unaprjeđenje razine i obuhvatnosti korištenja IKT-a radi automatizacije, digitalizacije i pružanja e-pravosudnih usluga, te 5. unaprjeđenje kvalitete zatvorskog sustava i probacije. Unutar svakog posebnog cilja utvrđeni su prioriteti te pokazatelji ishoda pomoću kojih će se mjeriti uspješnost njihove provedbe.

Prema Pregledu stanja u području pravosuđa u EU za 2021. vidljivo je neprekidno silazno kretanje razine percepcije neovisnosti pravosuđa u široj javnosti od 2016. godine te je s udjelom od 17% ispitanika u RH koji smatraju da je neovisnost pravosuđa dobra ili vrlo dobra, ta razina među najnižima u EU. Kao glavni razlog zbog kojeg šira javnost smatra da sudovi i suci nisu dovoljno neovisni navodi se dojam da Vlada i političari zadiru u njihov rad ili vrše pritisak na njih.

Stoga je potrebno nastaviti intenzivno raditi na vraćanju povjerenja građana u pravosuđe, što se može postići i daljnjim skraćivanjem trajanja sudskih postupaka, smanjenjem broja neriješenih predmeta, donošenjem kvalitetnih i obrazloženih odluka te njihovim objavljivanjem, donošenjem jasnih i sveobuhvatnih zakona koji nisu podložni čestim izmjenama i dopunama, i otvaranjem pravosudnih tijela prema javnosti, uključujući pravovremenu i adekvatnu komunikaciju putem medija, koji su educirani o načelu neovisnosti i pravilima postupanja sudova i pravosudnih tijela.

2.19.1. Pritužbe na rad pravosuđa

Godinama zaprimamo visok broj pritužbi u području pravosuđa, koje nam zajedno s podacima nadležnih tijela daju širu sliku o razlozima nezadovoljstva građana njihovim radom, kao i izazovima s kojima se sudovi i pravosudna tijela susreću u svakodnevnom radu.

Tijekom 2021. godine zaprimili smo 245 pritužbi na rad pravosuđa, što je 18,93% više nego 2020. godine. Od toga se 107 odnosilo na rad sudova, što je povećanje od 13,83%.

Manje povećanje broja predstavki na rad sudova zabilježila je i Služba za nadzor sudske i državnoodvjetničke uprave MPU. Tijekom 2021. godine zaprimljene su 572 nove predstavlke, dok ih je godinu ranije bilo 547. Također je evidentirano 760 starih predstavki te je od ukupnog broja predstavki po kojima se postupalo, njih svega osam bilo osnovano. Prema ranijim očitovanjima resornog ministarstva, razlog malog broja osnovanih predstavki je što građani neprimjerenim ponašanjem sudaca često smatraju postupanje koje nije u skladu s njihovim očekivanjima, primjerice neuvažavanje dokaznih prijedloga ili neutvrđivanje činjenica koje podnositelji smatraju odlučnim.

Najčešći razlozi zbog kojih su nam se građani obraćali su navodne zlouporabe ovlasti, zatim dugotrajnost sudskih postupaka, povodom čega smo tražili očitovanja predsjednika sudova, način vođenja sudskih postupaka, kao i nezadovoljstvo sudskim odlukama, iako iste mogu ukidati, odnosno

mijenjati samo viši sudovi temeljem pravovremeno podnesenih pravnih lijekova. Tražila se i pravna pomoć radi nezadovoljstva odbijanjem zahtjeva za izuzeće suca, prijavljivanja neetičkog ponašanja suca, podnošenja zahtjeva za pokretanje stegovnog postupka protiv suca i slično.

Tijekom izbora predsjednika Vrhovnog suda RH u javnom prostoru bila je izraženija negativna klima prema sudbenoj vlasti. Zbog rasprave u javnosti i stvorenog ozračja, suci Vrhovnog suda su u svibnju 2021. godine reagirali priopćenjem u kojem su, između ostaloga, ukazali na granicu između slobode izražavanja i zakonite kritike, s jedne strane, te nepoštovanja i nepriličnog pritiska na sudbenu vlast, s druge strane.

„Nikome ne osporavamo pravo na slobodno mišljenje i izražavanje, ali od državnih dužnosnika i drugih sudionika koji smatraju da svojim promišljanjem mogu doprinijeti napretku našega društva (uključujući i sudbenu vlast), očekujemo da taj doprinos daju prije svega tamo gdje ih određuje njihov profesionalan položaj (položaj u zakonodavnoj, ili izvršnoj vlasti, fakulteti itd), a ne destruktivnim javnim istupima, bez suvislih zamisli o tomu što i kako treba poduzimati.“

Iz priopćenja sudaca VSRH

Jedan od koraka prema vraćanju povjerenja građana u pravosuđe jest unaprjeđenje komunikacije, pri čemu se to ne odnosi samo na primjerenu komunikaciju građana i tijela javne vlasti prema sudovima, već i obratno - na redovno izvještavanje sudova o svome radu kroz čija priopćenja bi se unaprijedila kvaliteta izvještavanja javnosti o radu sudbene vlasti. Premda se od 2017. godine, kontinuirano u godišnjim izvješćima pučke pravobraniteljice upozoravalo na potrebu razvoja komunikacijske politike za pravosudni sustav, nisu doneseni opći standardi i pravila ponašanja za komunikaciju s medijima.

Preporuka 95.

Ministarstvu pravosuđa i uprave, da u suradnji sa sudovima i pravosudnim tijelima uvede komunikacijske alate kojima će se unaprijediti komunikacija sudova i državnog odvjetništva s javnošću

Unatoč tome, primjećujemo da je Vrhovni sud tijekom 2021. godine na svojoj web stranici osnažio komunikaciju učestalijim priopćenjima o predmetima koji izazivaju interes javnosti, kao i objavama pravomoćnih odluka o povredama Kodeksa sudačke etike, dajući uvid u postupak i način sankcioniranja sudaca koji povrede svoje dužnosti, što smatramo korisnim u kontekstu percepcije javnosti da se povrede sudačke dužnosti ne sankcioniraju.

Nastavno na navedeno, prema podacima DSV-a u 2021. godini pokrenuta su 23 stegovna postupka protiv sudaca, što je gotovo 77% više nego u 2020. godini, od čega je većina pokrenuta radi neurednog obnašanja dužnosti (21). U 13 postupaka su izrečene kazne, a tri suca su udaljena zbog stegovnog postupka te jedan zbog kaznenog. Također je DSV odobrilo tri zahtjeva za vođenje kaznenog postupka

i lišavanje slobode, određivanjem istražnog zatvora i pritvora te je jedan zahtjev odobren na temelju privatne tužbe.

Ključno je dodatno unaprijediti izvještavanje javnosti te smo prigodom savjetovanja o Nacrtu prijedloga Nacionalnog plana razvoja pravosudnog sustava uputili resornom ministarstvu prijedloge za edukacije ne samo glasnogovornika sudova i državnih odvjetništava, već i urednika te novinara koji se bave praćenjem sudskih postupaka, a čiji programski paketi bi obuhvaćali i Kodeks sudačke etike te načela i propise postupanja pravosudnih tijela. Takvim zajedničkim projektima Pravosudne akademije i predstavnika medija, postiglo bi se šire stručno usavršavanje te bi se unaprijedili profesionalni odnosi pravosuđa i medija, dok bi javnost bila pravovremeno i adekvatno informirana o radu pravosuđa.

Preporuka 96.


Pravosudnoj akademiji, da u suradnji s predstavnicima medija, osmisli i provodi edukacije urednika i novinara o praćenju i izvještavanju o radu pravosuđa

Daljnji korak prema većoj transparentnosti rada sudbene vlasti jest što skorije omogućavanje uvida u anonimizirane odluke svih sudova, što bi doprinijelo boljoj pravnoj sigurnosti, kao i lakšoj procjeni građana o mogućnosti sudske zaštite svojih prava. Jednako tako, radi nedostupnosti cjelokupne sudske prakse odvjetnicima, otežano je kvalitetno pružanje pravne pomoći, osobito pri podnošenju revizije i dokazivanju njezine dopuštenosti u smislu odredbe čl. 385.a i 387. st. 3. ZPP-a. Stoga smatramo da dostupnost sudskih odluka treba biti jedan od prioriteta reforme pravosuđa te je potrebno što prije nadograditi sustav eSpis posebnim modulom za anonimizaciju, kako se RH obvezala Nacionalnim planom za oporavak i otpornost.

Tijekom 2021. godine zaprimili smo 67 pritužbi na rad državnog odvjetništva koje se, kao i prethodnih godina, najčešće odnose na nezadovoljstvo odlukama državnog odvjetništva, kako prilikom odbačaja, tako i optuženja, neažurnost u radu, neodgovaranje na podneske i pritužbe, nepostojanje nepristranog unutarnjeg nadzora, nezadovoljstvo zbog nepodnošenja pravnih lijekova na sudske odluke i drugo. Neki nam građani, umjesto nadležnim institucijama, dostavljaju kaznene prijave, ili nam ih dostavljaju na znanje, što ukazuje na njihovo nerazumijevanje naših ovlasti, ali i moguće nepovjerenje u rad pravosudnih tijela. Kao i u odnosu na rad sudstva, MPU je tijekom 2021. zabilježio povećanje broja predstavki na rad državnih odvjetnika za gotovo 17% u odnosu na 2020. godinu, međutim niti jedna nije ocijenjena osnovanom.

Tijekom 2021. godine javnost je pratila i slučaj privremenog udaljenja od obavljanja državnoodvjetničke dužnosti zamjenika GDO za vrijeme trajanja stegovnog postupka pokrenutog u travnju 2021. godine. Vrhovni sud RH je dva puta ukidao rješenja DOV-a jer odluke nije bilo moguće ispitati zbog izostanka valjanih obrazloženja, da bi se u konačnici kao razlozi za privremeno udaljenje naveli „neprimjeren vanjski utjecaj“ i „permanentno stanje potencijalnog sukoba interesa“ (VSRH I KŽ SODO 6/2021.). Navedeni slučaj ukazuje na potrebu postojanja kvalitetnog obrazloženja odluka kako sudova, MPU, DSV-a tako i DOV-a, a kako bi se otklonila sumnja u osnovanost svake odluke, što je također jedan od načina vraćanja povjerenja javnosti u pravosuđe.

Tijekom 2021. godine zaprimili smo sedam pritužbi na rad odvjetnika i HOK-a, što ukazuje da su građani uglavnom upoznati tko je nadležan za postupanje po prijavama na rad odvjetnika. Tako je disciplinsko



tužiteljstvo HOK-a u 2021. godini zaprimilo 635 disciplinskih prijava, odnosno 19,14% više nego u 2020. godini. Doneseno je 113 odluka kojima je utvrđena disciplinska odgovornost za teže povrede dužnosti i ugleda odvjetništva, što je 16,49 % više nego prethodne godine, od čega je u 14 predmeta izrečena disciplinska mjera gubitka prava na obavljanje odvjetništva.

Kao glavni izazov u 2021. godini u osiguranju kvalitetne zaštite prava stranaka te odvjetništva kao neovisne i samostalne službe, HOK je problematizirala izmjene Zakona o odvjetništvu te nastojanje izjednačavanja odvjetništva s gospodarskim djelatnostima, navodeći da to nije u skladu s ustavnim ulogom odvjetništva niti odlukama Ustavnog suda U-I-23/1999, U-I-2735/2008. i drugim združenim odlukama od 16. listopada 2018. godine. Nadalje se ističe da pojedine izmjene Zakona o odvjetništvu dovode u pitanje kvalitetu zaštite prava stranaka, kao i da su time potencijalno ugrožena temeljna ljudska prava i slobode. Stoga je u narednom periodu potrebno pratiti primjenu navedenih zakonskih izmjena te njihov utjecaj na zaštitu prava građana, kako bi se ocijenila eventualna potreba za daljnjim zakonodavnim intervencijama.

Odvjetništvo je također prepoznalo potrebu modernizacije radnih procesa te HOK, kroz Radnu skupinu za digitalnu transformaciju odvjetništva te izdavanjem certifikata za elektroničku komunikaciju odvjetnika sa sudovima, osigurava da odvjetništvo bude u tijeku s modernizacijom pravosuđa.

HOK je ukazala da se i odvjetništvo kroz proteklu godinu suočilo sa štetnim posljedicama potresa koji su pogodili RH 2020. godine, što je posredno utjecalo i na građane s potrebom za odvjetničkom uslugom. Pogoršani su uvjeti bavljenja odvjetništvom na potresom pogođenim područjima, što je negativno utjecalo kako na odvjetnike s ovih područja tako i građane kojima su trebale njihove pravne usluge, što je HOK nastojala barem djelomično sanirati kroz pruženu pomoć.

U odnosu na rad javnih bilježnika tijekom 2021. godine zaprimili smo pet pritužbi koje su se odnosile na neetičko ponašanje i postupanje javnog bilježnika, proizvoljno određenu visinu javnobilježničke nagrade, kao i nepravilan rad javnog bilježnika kao povjerenika suda. Jednako kao i u slučaju odvjetnika, tako građani i u odnosu na javne bilježnike prepoznaju nadležnosti Hrvatske javnobilježničke komore, koja je u 2021. godini zaprimila 57 pritužbi na rad javnih bilježnika, od čega se 26 odnosilo na njihovo postupanje u ostavinskim postupcima, a devet na postupanje u ovršnim postupcima. Pritom je HJK tijekom 2021. godine izrekla sedam stegovnih kazni radi stegovne neurednosti protiv prijavljenih javnih bilježnika.

Kroz godinu su usvojene preporuke koje smo dali u predmetima po ranijim pritužbama zbog nedostupnosti javnih bilježnika. Tako nas je HJK izvijestila da su problemi višegodišnje nedostupnosti javnobilježničke službe na otocima Lastovu i Visu te u Gradu Iloku tijekom 2021. godine uspješno riješeni.

Također je u Prijedlog ZID Zakona o javnom bilježništvu, koji je prošao e-savjetovanje, uvrštena naša preporuka upućena MPU i HJK pa je u mjestima u kojima nije osnovano utvrditi sjedište javnog bilježnika, određeno obavljanje javnobilježničke službe održavanjem uredovnih dana.

2.19.2. Ovrhe i stečajevi

U 2021. godini se broj pritužbi u svezi ovrha (79) zadržao na razini iz prethodne godine, a u većoj mjeri nam se obraćaju ovršenici, upirući na otegotne okolnosti u kojima se nalaze, tražeći pravnu pomoć, iznoseći nezadovoljstvo sudskim odlukama, osobito u postupcima ovrhe na nekretninama, u slučajevima odbijanja prijedloga za odgodu ovrhe ili izuzeće suca te u slučajevima prisilnog iseljenja. Iako po tim pritužbama nemamo ovlasti postupati, s obzirom da se radi o pravomoćnim ili odlukama koje se moraju pobijati u sudskom postupku, pritužiteljima smo davali opće pravne informacije o sredstvima pravne zaštite, načinu ostvarenja BPP-a te mogućnosti podnošenja zahtjeva za priznavanje prava na novčanu naknadu za troškove stambenog zbrinjavanja. O važnosti poznavanja potonje pravne mogućnosti ukazuje okolnost da je ovih zahtjeva u 2020. godini podneseno tek 20, od čega ih je odobreno čak 19, dok podatci za 2021. godinu nisu bili dostupni u vrijeme pripreme ovog Izvješća.

Pritužbe na moguću zlouporabu ovlasti u ovršnim postupcima uglavnom su bile načelne i u bitnom obrazložene nezadovoljstvom sudskim odlukama koje je, međutim, ovlašten ispitati jedino sud povodom pravovremeno izjavljenih pravnih lijekova. U nekoliko je slučajeva iznesena sumnja na počinjenje kaznenih djela od strane suca, sudskog ovršitelja, ovrhovoditelja, kupca nekretnine te odvjetnika u postupcima ovrha nekretnina, povodom čega će odlučivati DORH kojemu su pritužitelji uputili kaznene prijave. Među pritužbama na odugovlačenje postupka, povodom kojih smo tražili očitovanja predsjednika sudova, bila je i pritužba ovršenice čiju žalbu protiv rješenja o ovrsi sud prvog stupnja dulje od godine dana nije uputio drugostupanjskom sudu, iako je Ovršnim zakonom propisan rok od 30 dana.

„Molim Vas da razmotrite moju molbu za pomoć oko rješavanja problema vezano za uplaćena inozemna sredstva u ime dječijeg doplatka a koje je ... banka prosljedila na račune Ovršitelja putem Fine. Radi se o mom zaštićenom deviznom računu na koji sam trebala dobiti dječiji doplatka za petogodišnje dijete iz inozemstva... prvo sam morala ishodovati potvrdu ili Rješenje o inozemnom dječijem doplatku, prevesti ga kod Javnog bilježnika , te predati... kako bi mi... tek tada omogućila zaštitu računa. U trenutku kada je nadležna njemačka insitucija poslala Rješenje o dječijem doplatku, oni su odmah poslali i pustili i sredstva... Novac je sjeo na račun a ja sam molila gospođu na šalteru da pričekava Rješenje i prijevod... Živim sama sa dvoje djece, nezaposlena sam i u ovim najtežim životnim trenutcima kada se doslovno borim za egzistenciju sebe i svoje dvoje djece... Molim Vas još jednom da razmotrite i pomognete u rješavanju povrata dječijeg doplatka u korist mog petogodišnjeg djeteta“

Sustav ovrha u RH nedovoljno štiti ovršenike od zapljene sredstava izuzetih od ovrhe. Tako nam se obratilo nekoliko pritužitelja koji su ukazali da su im ovršena primanja i naknade koji su u cijelosti ili djelomično zakonom izuzeti od ovrhe. Do toga najčešće dolazi kada ovršenik propusti pravovremeno otvoriti tzv. zaštićeni račun ili dostaviti obavijest FINA-i o novom zaštićenom primanju te ove pritužbe nisu brojne, ali su značajne, jer se radi o situacijama u kojima ovršenici ostanu bez sredstava nužnih za život.

Preporuka 97.

Ministarstvu pravosuđa i uprave te Ministarstvu financija, da prijedlogom izmjena i dopuna propisa u potpunosti otklone mogućnost provedbe ovrhe na primanjima i naknadama u dijelu u kojem su zakonom izuzeti od ovrhe

Pritom do ovrhe zaštićenog primanja ne dolazi isključivo zbog ovršenikovog propusta te nepoznavanja propisa, što potvrđuje slučaj pritužiteljice kojoj su ovršena novčana sredstva uplaćena iz inozemstva na ime doplatka za djecu. Naime, nadležna inozemna institucija joj je, istovremeno sa slanjem rješenja o doplatku za djecu, doznala novčana sredstva na njezin redovan račun. Odmah nakon uplate, sredstva su ovršena, prije nego je pritužiteljica zaprimila predmetno rješenje, bez

kojeg nije bila u mogućnosti prijaviti zaštićeno primanje i otvoriti poseban račun za njegovu uplatu. Iako je pritužiteljica odmah po primitku rješenja poduzela radnje za otvaranje zaštićenog računa, a nadzorom je utvrđeno da su i FINA i banka postupile u skladu s propisima, nije se ostvarilo zakonom propisano izuzeće ovog primanja od ovrhe. Navedeno ukazuje na izostanak odgovarajuće zaštite dostojanstva ovršenika te na potrebu regulacije mehanizma zaštite na način da u potpunosti otklanja mogućnost ovrhe primanja i naknada koje zakon od nje izuzima.

„...bolujem od multiple skleroze i fibromijalgije, unatrag 10 godina. Ovog mjeseca prijavila sam se za novčanu pomoć iz Fonda solidarnosti..., namijenjen upravo za slučaj bolesti, invaliditeta... 60% sam invalid, te sam na tom natječaju bila prvorangirana, pa mi je... dodijelilo 6500 kuna pomoći za nabavu lijeka koji nije pokriven od HZZO. To je prva takva pomoć koju sam dobila u ovih 10 godina, no obzirom mi je račun ovršen, Fina je ovršila pola tog iznosa... Meni se čini da ova vrsta humanitarne pomoći ne bi trebala biti ovršena... Molim vas da mi odgovorite kako je moguće ovršiti novac za lijek invalidu i teskom kroničnom bolesniku?“

Povodom pritužbe na ovrhu novčanih sredstava koja su pritužiteljici uplaćena iz fonda solidarnosti jedne udruge, na ime novčane pomoći za nabavu lijeka koji nije na listi lijekova HZZO-a, MPU smo ponovno ukazali na prijedlog koji smo iznijeli i u postupku donošenja izmjena i dopuna Ovršnog zakona, da se za darovanja fizičkim osobama za zdravstvene potrebe propiše izuzeće od ovrhe. No, MPU je ponovilo da bi to otvorilo prostor manipulacijama i dovelo do pravne nesigurnosti. Uvažavajući navedeno, predlažemo da se razmotri način izuzimanja od ovrhe barem potpora iz fondova solidarnosti koje se daju za zdravstvene potrebe. One se, kao i sindikalne socijalne potpore koje su izuzete od ovrhe, isplaćuju članovima prema važećem propisu i najčešće nadomještaju izostanak institucionalne pomoći građanima pripadnicima ranjivih skupina.

U manjem broju prituživali su nam se i ovrhovoditelji, navodeći kako ni ovrhom nisu u mogućnosti naplatiti svoje pravomoćno utvrđene tražbine te propitujući opravdanost odgode ovrhe pokrenute temeljem ovršne isprave. Osobito nezadovoljstvo je iznio pritužitelj čija je baka bila primorana pokrenuti ovršni postupak protiv tijela državne uprave koje joj, ni nakon što mu je to naloženo

pravomoćnim i ovršnim sudskim rješenjem, nije vratilo posjed stana u koji je ušlo nakon njezinog odlaska u dom za starije i nemoćne.

Iz zaprimljenih pritužbi, kao i iz očitovanja pružatelja BPP-a, proizlazi da se ovršenici teško snalaze u ovršnim postupcima, a često ne znaju na koji način zaštititi prava ni kome se obratiti, zbog čega ponekad propuštaju pravovremeno koristiti pravne lijekove. Dodatan im je problem što prvotni vjerovnici, najčešće banke, prenose tražbine na društva za otkup i naplatu potraživanja, te se pritužuju na njihovo neprihvatljivo postupanje, prekomjerno i neprimjereno pozivanje na podmirenje duga, ujedno iznoseći dvojbe kome i koliko uistinu duguju. S obzirom da HNB navodi kako su do kraja rujna 2021. godine, u odnosu na kraj 2020., neprihodujući (teško naplativi) krediti kućanstvima porasli za 2,9%, za očekivati je da će ih banke prodavati. Pozdravljamo, kao nužno potreban i značajan napredak u rješavanju ovog problema, najavu donošenja Zakona o subjektima koji se bave djelatnošću otkupa i naplate potraživanja, kojim će se njihovo postupanje pobliže regulirati, koje je u Planu zakonodavnih aktivnosti Vlade RH za 2022. godinu.

Iako pritužbe građana ukazuju na potrebu izrade novog, cjelovitog Ovršnog zakona, MPU za 2022. godinu najavljuje tek njegove nove izmjene i dopune radi administrativnog rasterećenja poslodavaca i HZMO-a njihovim izuzimanjem od provedbe izvansudske ovrhe, osiguranja jedinstvenog prednosnog reda u izvansudskoj ovrši na novčanim sredstvima i usklađivanja s uvođenjem Eura. Iako pozdravljamo najavljeno rješavanje problema uočenih u izvansudskoj ovrši koju provode poslodavci i HZMO, ukazujemo na nužnost prekida prakse parcijalnih intervencija u propise ovršnog prava te potičemo na temeljito preispitivanje ovršnog sustava i potrebe da se pojedini njegovi instituti preoblikuju ili napuste, kako bi se na osnovu takve analize donio novi, cjeloviti Ovršni zakon.

O razmjerima prezaduženosti građana u RH govore podatci FINA-e prema kojima je na dan 31. prosinca 2021. godine bilo blokirano 239.278 potrošača s dugom od 18,1 milijardu kn, što je za 7.676 potrošača i 1,1 milijardu kn više nego 2020. godine. Da su blokade kronično stanje, pokazuje i podatak o daljnjoj dominaciji dugotrajnih blokada. Naime, dulje od godine dana bilo je blokirano 73,3% (175.447) potrošača sa 16,05 milijardi kn duga, a 98.876 potrošača bilo je blokirano zbog duga čiji iznos ne prelazi 10.000,00 kn, što ukazuje da je riječ o osobama teškog socio-ekonomskog položaja, koji je nakon blokade računa dodatno pogoršan.

Naime, blokirani građanin, pod uvjetom da mu je stalno novčano primanje bilo jednako ili veće od 6.724,00 kn, što je bio iznos prosječne neto plaće u RH koji se primjenjivao u provedbi ovrhe, mjesečno je od toga raspolagao s najviše 4.482,67 kn, koliki je bio najviši mogući iznos zaštićenog dijela, dok su mnogima od njih preostajali i daleko manji mjesečni iznosi. Istovremeno, u 2021. godini došlo je do rasta cijena, posebno energenata i hrane.

Preporuka 98.

Ministarstvu pravosuđa i uprave, da razmotri način izuzimanja od ovrhe potpora iz fondova solidarnosti namijenjene zdravstvenim potrebama

Preporuka 99.

Ministarstvu pravosuđa uprave, da izradi sveobuhvatnu analizu ovršnog sustava i na temelju nje započne postupak izrade prijedloga novog Ovršnog zakona

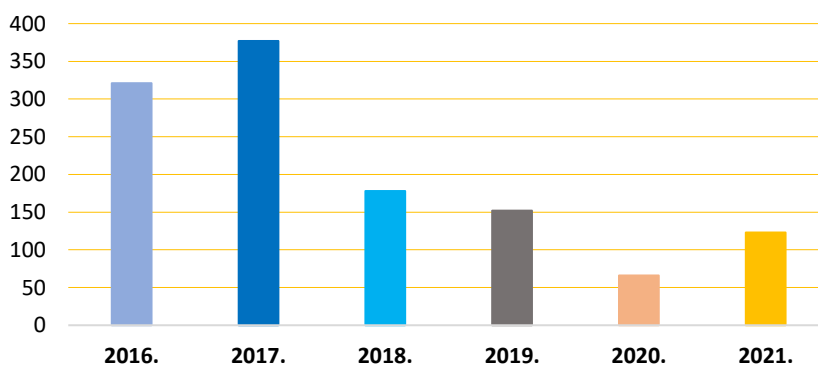
Stoga je iznalaženje sustavnog i učinkovitijeg rješenja za blokirane građane i dalje izazov na koji treba adekvatno odgovoriti te im omogućiti da za sebe i svoje obitelji ostvare pravo na odgovarajući životni standard i na trajnije poboljšanje životnih uvjeta.

Građani nam se nisu u značajnom broju obraćali vezano uz stečajne postupke i stečajne potrošača, te su uglavnom iznosili nezadovoljstvo sudskim odlukama, postupanjem stečajnih upravitelja i tražili pomoć u naplati potraživanja. Međutim, iako nam navedene pritužbe nisu dale osnovu za postupanje u okviru ovlaštenja institucije, iste su bitne radi praćenja učinaka primjene zakona koji reguliraju ove institute, primarno stečaj potrošača, kao i u kontekstu promicanja i zaštite ljudskih prava prezaduženih građana.

Mali broj pritužbi povodom stečaja potrošača u skladu je s općim trendom pokretanja ovih postupaka, koji navodi na zaključak da institut stečaja potrošača nije zaživio u praksi te ga prezaduženi građani i dalje ne prepoznaju kao izlaz iz vlastite nepovoljne financijske situacije.

Naime, broj zaprimljenih predmeta redovnog stečaja potrošača godinama je u silaznom trendu, a povećanje koje se bilježi u 2021. u odnosu na 2020. godinu, posljedica je interventnih mjera uvedenih tijekom 2020. godine zbog epidemije bolesti COVID-19, uslijed kojih su od travnja do listopada 2020. godine potrošačima računi bili deblokirani pa su još manje bili motivirani na pokretanje postupka stečaja potrošača. Navedeno potvrđuju i pojedini općinski sudovi te dodaju kako je stečaj potrošača vrlo složen postupak, u kojem se prosječni potrošači teško snalaze te im je, s obzirom se radi o građanima u teškoj financijskoj, ali nerijetko i životnoj situaciji, često potrebna ne samo materijalna, nego i pravna, socijalna te psihološka pomoć.

**BROJ ZAPRIMLJENIH PREDMETA REDOVNOG STEČAJA
POTROŠAČA**



Provedbom jednostavnog postupka stečaja potrošača u 2021. godini je deblokirano 12.215 potrošača za iznos duga od 93,7 milijuna kn glavnice te 35,7 milijuna kn kamate i troška, od kojih je 10.125 potrošača ponovno blokirano. FINA ističe kako se potrošači i dalje u većoj mjeri protive provedbi ovog postupka. Stoga, iako MPU temeljem naknadne procjene učinaka Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o stečaju potrošača (NN 67/18), ističe da podatci o broju deblokiranih potrošača ukazuju na zaključak kako je uvođenjem jednostavnog (ubrzanog) postupka stečaja potrošača ostvaren učinak na njihovu socijalnu uključenost, treba imati na umu da značajan dio građana deblokiranih provedbom ovog postupka bude ponovno blokirani, što ipak umanjuje taj učinak.

U tom smislu pozdravljamo zaključak MPU o potrebi stalnog preispitivanja instituta stečaja potrošača, jer se odnosi na najranjivije skupine građana te se nadamo da će posljednje izmjene i dopune Zakona o stečaju potrošača dovesti do unaprjeđenja ovog pravnog instituta, kao i poboljšanja trenutačno negativnog stava prema stečaju potrošača.

Međutim, potrebno je osmisliti i dodatne mjere za prevenciju i izlaz iz prezaduženosti, kako bi se ciljano odgovorilo na potrebe građana i što više preveniralo ovrhe i stečajeve potrošača, koji uvijek otegotno utječu na njihov životni standard. Stoga ponovno preporučamo da se izradi sveobuhvatna analiza strukture dužnika i uzroka prezaduženosti u RH, koja bi bila polazišna osnova za kreiranje takvih, diferenciranih i ciljanih mjera.

2.19.3. Besplatna pravna pomoć

Ostvarivanje temeljnog načela vladavine prava - pristup pravdi te jednakost svih građana pred zakonom i javnopravnim tijelima, može biti ugroženo preprekama financijske naravi radi kojih pojedine kategorije građana ne mogu ostvariti svoje ljudsko pravo pristupa pravdi, kako u fazi pravnog savjetovanja, tako i prilikom pokretanja sudskih postupaka. Sukladno praksi ESLJP-a pristup pravosuđu ne predstavlja isključivo mogućnost pokretanja sudskih postupaka, već i informiranje i savjetovanje građana o pravnim mehanizmima zaštite i ostvarivanja njihovih prava. Stoga je važno osigurati učinkoviti sustav besplatne pravne pomoći koji omogućuje praktičnu, efikasnu i pravovremenu pravnu pomoć građanima kojima je potrebna.

Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći (ZBPP) određuje dva oblika besplatne pravne pomoći – primarnu i sekundarnu. Primarna pravna pomoć, koju pružaju ovlašteni pružatelji (udruge, pravne klinike i upravni odjeli u županijama), obuhvaća pravno savjetovanje, sastavljanje podnesaka i zastupanje pred javnopravnim tijelima, ESLJP-om i međunarodnim organizacijama te pravnu pomoć u izvansudskom rješavanju sporova. Primarna je važna jer obuhvaća pravnu pomoć u postupcima pred upravnim tijelima u kojima građani realiziraju prava iz statusnog, zdravstvenog i mirovinskog osiguranja te prava iz sustava socijalne skrbi, pri čemu sudski postupak nije jedino i isključivo rješenje određenog pravnog problema. Stoga se savjetovanjem građana o pravnim mogućnostima i eventualnim ishodima sudskih postupaka mogu prevenirati nepotrebni sudski postupci i posljedično visoki sudski troškovi.

Sekundarna pravna pomoć, uz odvjetničko zastupanje u zakonom definiranim pravnim područjima, obuhvaća i oslobođenje od plaćanja troškova sudskog postupka i vještačenja te oslobođenje od plaćanja sudskih pristojbi. Imovinski uvjeti za ostvarenje sekundarne pravne pomoći podrazumijevaju da ukupni prihodi podnositelja zahtjeva i članova njegovog kućanstva mjesečno ne prelaze po članu kućanstva iznos proračunske osnovice (koja trenutno iznosi 3.326 kn), te da ukupna vrijednost imovine podnositelja zahtjeva ne prelazi iznos od 60 proračunskih osnovica (što trenutno iznosi 199.560 kn). Izuzev kriterija imovinskog cenzusa, besplatna pravna pomoć može se odobriti u taksativno navedenim pravnim slučajevima kao što su postupci radi ostvarivanja prava djeteta na uzdržavanje, postupci radi ostvarivanja prava na naknadu štete žrtvama kaznenih djela nasilja te postupci korisnika pomoći za uzdržavanje ili opskrbbine vezano uz ostvarivanje njihovih prava iz socijalne skrbi.

Pritužbe koje smo tijekom 2021. godine zaprimili u ovome području većinom su se odnosile na dugotrajnost rješavanja žalbi na rješenja o besplatnoj pravnoj pomoći. Unatoč preporuci koju smo

Preporuka 100.

Ministarstvu pravosuđa i uprave, da o žalbama na rješenja o besplatnoj pravnoj pomoći odlučuje u propisanom roku

Preporuka 101.

Ministarstvu pravosuđa i uprave, da putem medija i raznih promotivnih materijala te na druge prikladne načine informira građane o mogućnostima ostvarivanja besplatne pravne pomoći

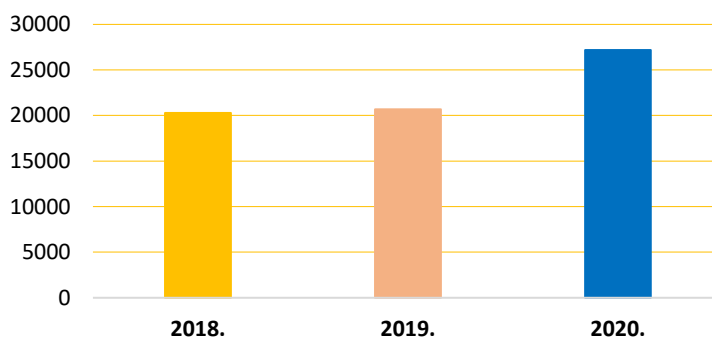
uputili MPU u Izvješću za 2020. godinu, žalbeni postupci i nadalje traju iznimno dugo što je u suprotnosti s odredbom čl. 17. st. 6. ZBPP-a kojom je propisano da MPU o žalbi odlučuje najkasnije u roku od osam dana od dana primitka uredne žalbe, dok iz očitovanja MPU proizlazi da je prosječno vrijeme rješavanja žalbi tri godine. Također, dugotrajnošću postupanja po žalbi dovodi se u pitanje svrha besplatne pravne pomoći, a to je jednakost u pristupu pravdi.

Od početka izbijanja epidemije, zaprimamo sve više zamolbi građana za pravnom pomoći u vidu savjetovanja, sastavljanja podnesaka i pravnog zastupanja, iz kojih je razvidno da ih veliki broj nije

upoznat s mogućnošću izravnog obraćanja ovlaštenim pružateljima primarne pravne pomoći niti uvjetima za realizaciju prava na odvjetničko zastupanje i oslobođenje od plaćanja troškova sudskog postupka i sudskih pristojbi. S obzirom da nismo ovlašteni pružati pravnu pomoć, građane smo upućivali na ovlaštene pružatelje te ih informirali o zakonskim uvjetima za ostvarenje BPP-a. No, informiranje građana o uvjetima i načinu realizacije besplatne pravne pomoći, osim putem web stranica MPU-a i UOŽ-a, trebalo bi provoditi sustavno, primjerice putem medija, plakatima ili distribucijom letaka u javnopравnim tijelima te na ostale načine koji su dostupni što većem broju građana.

Povećanje potrebe građana za BPP-om razvidno je i iz *Izvješća MPU o ostvarivanju prava na besplatnu pravnu pomoć i utrošku sredstava u 2020. godini*, koje je objavljeno u srpnju 2021. godine, a u kojem se iznosi podatak o povećanju broja pružene primarne pravne pomoći za 31,48% u 2020. u odnosu na 2019. godinu.

PRIMARNA PRAVNA POMOĆ



Povećanje broja pružene primarne pravne pomoći u 2020. godini nije pratilo povećanje, već su smanjena financijska sredstva namijenjena financiranju rada pružatelja BPP-a u 2021. godini. Tako je u 2021. osiguran iznos od 1.985.000,00 kn koji je putem javnog natječaja raspodijeljen na 23 pružatelja u rasponu od 50.000,00 kn do maksimalnih 95.000,00 kn na godišnjoj razini. Ukoliko se maksimalni iznos, u koji se ubrajaju naknade pravnicima pružateljima BPP te uredski i režijski troškovi, raspodijeli

na 12 mjeseci, evidentno je da u najboljem slučaju mjesečni iznos koji udruge i pravne klinike imaju na raspolaganju za pružanje BPP-a iznosi 7.916,66 kn. Iz navedenog je razvidno da proračunska sredstva za sustav BPP-a nisu dostatna za osiguranje kontinuiranog rada ovlaštenih pružatelja, koji se istovremeno ne mogu prijavljivati na natječaje drugih državnih tijela, s obzirom da se sustav BPP-a isključivo financira od strane MPU te JLR(P)S. Međutim, veliki broj JLR(P)S, između ostaloga i zbog neujednačene regionalne razvijenosti, nije u mogućnosti financirati pružatelje BPP-a, iako je takva mogućnost predviđena ZBPP-om, pa su stanovnici slabije razvijenih područja u teškoj situaciji.

Građani se najčešće obraćaju udrugama, jer su u neposrednom kontaktu s građanima, često djeluju na terenu i imaju direktan uvid u njihove svakodnevne potrebe. Iz Izvješća o BPP-u proizlazi da su udruge i pravne klinike pružile primarnu pravnu pomoć u više od 80% slučajeva, dok se preostali dio odnosio na upravne odjele u županijama. Za očekivati je da su podatci za 2021. godinu uvelike slični s obzirom da se udrugama i pravnim klinikama obraćao veliki broj građana, osobito na potresom pogođenim područjima. Primjerice, kako proizlazi iz izvješća o radu udruge PGP Sisak, tijekom 2021. godine primarnu pravnu pomoć udruga je pružila u 2.308 slučajeva od kojih je samo 7% pruženo unutar sustava besplatne pravne pomoći MPU. Udruga je vlastitim sredstvima pokrenula nekoliko terenskih info punktova za pružanje BPP-a na području SMŽ te besplatni info telefon za BPP.

Naime, preduvjet za pokretanje postupka obnove je uređenost imovinsko-pravnih odnosa na nekretninama za koje se podnosi zahtjev, čemu ne udovoljava veliki broj nekretnina na potresom pogođenim područjima pa je potrebno pokretati dodatne pravne postupke. Stoga je stanovništvu tih područja nužno osigurati pravovremenu i sveobuhvatnu savjetodavnu pravnu pomoć, radi čega je neophodno alocirati dodatna financijska sredstva ovlaštenim pružateljima BPP-a.

U pružanju primarne pravne pomoći iznimnu važnost imaju i pravne klinike koje kroz društveno koristan rad povezuju pravne fakultete sa širom zajednicom, pružajući studentima mogućnost primjene stečenih znanja na rješavanje konkretnih pravnih problema te ih i dodatno senzibiliziraju za potrebe građana.

Upravni odjeli u županijama su nam ukazivali na problem angažiranja odvjetnika za pružanje BPP-a u određenim mjestima, što je osobito izraženo na otocima i ostalim izoliranim područjima u kojima ne postoje odvjetnički uredi ni pisarnice. Također, upravni odjeli u županijama ističu problem složenosti zahtjeva za BPP kojim se traži veliki broj podataka te je za njegovo ispravno popunjavanje pojedinim strankama potrebna pomoć, što je u uvjetima epidemije i reducirano prijem stranaka te povećanog zaprimanja zahtjeva poštom, dodatno usporavalo postupak.

U ožujku 2021. godine istekao je dvogodišnji mandat članova Povjerenstva za BPP, koje kao savjetodavno tijelo sastavljeno od predstavnika državnih tijela, HOK-a, pravnih fakulteta i udruga

Preporuka 102.


Vladi RH, da osigura dodatna sredstva za pružatelje besplatne pravne pomoći na potresom pogođenim područjima

Preporuka 103.

Hrvatskoj odvjetničkoj komori, da ažurira liste odvjetnika za pružanje sekundarne besplatne pravne pomoći na otocima i ostalim izoliranim područjima

Preporuka 104.

Ministarstvu pravosuđa i uprave, da imenuje članove Povjerenstva za besplatnu pravnu pomoć



pružateljica, daje mišljenja na projekte ovlaštenih udruga i pravnih klinika. S obzirom da MPU nije pokrenulo postupak imenovanja novog Povjerenstva i ovim putem ukazujemo da je Povjerenstvo važan akter međusektorske suradnje, koje daje i prijedloge za unaprjeđenje sustava BPP-a te je potrebno osigurati kontinuitet njegovog djelovanja pravovremenim imenovanjem članova.

2.19.4. Sudska praksa u predmetima vezanim uz diskriminaciju

Prilikom analize sudske prakse u predmetima vezanim uz diskriminaciju koristili smo službene statističke podatke MPU, preliminarne podatke MUP-a te sudske odluke koje su nam dostavili sudovi i pritužitelji, kao i javno dostupne odluke.

Službeni statistički podatci MPU o građanskim postupcima vezanim uz diskriminaciju ukazuju na njihov podjednak broj kao i prethodne godine te je još uvijek nizak broj pravomoćnih, a posebice usvajajućih presuda. Statistički podatci o prekršajnim predmetima vezanim uz diskriminaciju pokazuju nastavak trendova iz prethodnih godina glede vrste prekršaja, kao i najčešćih diskriminacijskih osnova te izrečenih sankcija. Naime, prekršajni postupci se i dalje najčešće vode radi uznemiravanja iz čl. 25. ZSD-a te se počiniteljima uglavnom izriču novčane kazne. Kazneni predmeti vezani uz diskriminaciju su i dalje najmalobrojniji te se u pravilu odnose na kazneno djelo javnog poticanja na nasilje i mržnju iz čl. 325 KZ-a.

Građanski i radni predmeti

U pandemijskoj godini opterećenoj inflacijom i financijskom neizvjesnošću očekivano je da su se građani teže odlučivali pokretati građanske ili radne postupke vezane uz diskriminaciju, u kojima bi zaštitili svoja prava. Pritom na odluku građana, naročito onih slabijeg imovnog stanja, da zaštitu svojih prava ostvare sudskim putem zasigurno utječe i neizvjestan ishod te parnični troškovi koji su uvjetovani dugotrajnošću postupka, dok je u području rada kod potencijalnih tužitelja prisutan strah od gubitka radnog mjesta, daljnje viktimizacije te nemogućnosti pronalaska novog zaposlenja. Građani su pokretali sporove zbog uznemiravanja na radnom mjestu te povreda prava osobnosti uzrokovanih nepovoljnim postupanjem tuženika koje se očitovalo u, primjerice, izopćenju iz radnih zadataka i procesa, ostvarivanju niže plaće za jednakovrijedan rad, onemogućavanju profesionalnog napredovanja, degradaciji ili uskrati prava, sekundarnoj viktimizaciji i drugome.

Prema podacima MPU, u 2021. godini sudovi su zaprimili 53 predmeta vezanih uz diskriminaciju, dok ih je 160 preneseno iz prethodne godine. Najviše postupaka pokrenuto je zbog diskriminacije temeljem društvenog položaja, nakon čega slijede spol, obrazovanje, invaliditet te članstvo u sindikatu. Ukupno je pravomoćno okončan 41 predmet, što je gotovo 25% više nego 2021. godine. U sedam predmeta donesena je usvajajuća presuda, u 16 je tužbeni zahtjev odbijen, dok ih je 18 okončano na drugi način. Za razliku od nekoliko prethodnih godina, kada nije bilo evidentiranih udružnih tužbi, u 2021. godini bilo ih je tri. Građanski sudski postupci i dalje najčešće traju preko 12 mjeseci, iako su hitni.

Iz raspoloživih pravomoćnih presuda proizlazi da su građani postupke najčešće pokretali protiv poslodavaca radi uznemiravanja na radnom mjestu, nakon što su iscrpili ostale mehanizme zaštite iz ZoR-a. Prema prikupljenim podacima najviše postupaka pokrenuto je zbog diskriminacije temeljem

spola te članstva u sindikatu, a u manjem broju temeljem društvenog položaja, temeljem rasnog ili etničkog podrijetla te temeljem vjeroispovijesti.

Prema podacima s kojim raspolažemo, proizlazi da se tužbenim zahtjevima, na ime naknade neimovinske štete, traže iznosi u rasponu od 20.000 do 100.000 kn, ali i da tužitelji, u odnosu na ranije godine, češće potražuju iznose od oko 90.000 kn, smatrajući ih primjerenima radi satisfakcije te djelotvornog odvrćajućeg učinka. Iako navedeni iznosi upućuju da je nastavljen trend blagog porasta visine odštetnih zahtjeva, podatci iz malobrojnih usvajajućih pravomoćnih presuda ukazuju da se ne dosuđuju puni iznosi, već tek polovina zatraženog.

Iako mobing nije zakonski pojam, iz tužbenih zahtjeva i obrazloženja presuda razvidno je da se taj termin koristi kako bi se imenovalo zlostavljanje tužitelja na radnom mjestu koje nije motivirano nekom od zakonom predviđenih diskriminacijskih osnova. Razumijevanje i razlikovanje diskriminacije od mobinga utječe na kvalitetu tužbenih zahtjeva, ali i dinamiku dokaznog te ishod sudskog postupka. Naime, ukoliko štetno ponašanje nije uzrokovano nekom diskriminacijskom osnovom, ne može se primijeniti ZSD, no mogu se primijeniti odgovarajuće odredbe ZOO-a. Primjećujemo da neki tužitelji koriste pojmove diskriminacije i mobinga kao sinonime, što se ponavlja i u obrazloženjima presuda, iako se radi o različitim pojavama. To ukazuje na potrebu sustavne edukacije svih dionika sudskih postupaka, kako bi se ispravno primijenili zakonski uvjeti postojanja diskriminacije.

Osim toga, u predmetima zbog diskriminacije razvidno je da tužitelji i dalje nedovoljno precizno navode diskriminacijsku osnovu temeljem koje su stavljeni u nepovoljni položaj i/ili nedovoljno jasno obrazlažu uzročno-posljedičnu vezu između osnove i nepovoljnog postupanja. Stoga niti ne uspijevaju dokazati vjerojatnost diskriminacije kako bi se teret dokazivanja prebacio na tuženika. Od tri ovogodišnje zaprimljene presude kojima je usvojen tužbeni zahtjev i utvrđena diskriminacija, dva su postupka pokrenuta radi diskriminacije temeljem spola i jedan radi diskriminacije temeljem vjeroispovijesti te rasnog i etničkog podrijetla. U potonjem slučaju uznemiravanje tužitelja ogledalo se u primanju anti-islamskih prijetećih poruka na radnom mjestu, onemogućavanja rada u jutarnjoj smjeni za vrijeme Ramazanskog posta, odnosno inzistiranjem poslodavca na radu u turnusima. Uzevši u obzir da je takvo ponašanje poslodavca/tuženika motivirano po više osnova (višestruka diskriminacija), kao i da je sud utvrdio da se radi o ponovljenoj diskriminaciji i počinjenoj kroz dulje vrijeme (produljena diskriminacija), konačno je utvrđeno da je prema tužitelju počinjen teži oblik diskriminacije. Iako je tužitelj dokazao osnovu svog potraživanja, odnosno da je bio izložen uznemiravanju te da je pretrpio strah, povredu prava na fizičko i duševno zdravlje te povredu dostojanstva, sud je utvrdio da je u odnosu na visinu tužbenog zahtjeva uspio u polovici istoga.


Potrebno je istaknuti kako su (anti)diskriminacijski postupci po svojoj naravi vrlo osjetljivi, a inicijalno nepovoljan položaj stranke u postupku, zakonodavac je nastojao olakšati na nekoliko načina. Jedan od

Preporuka 105.

Pravosudnoj akademiji, da u okviru cjeloživotnog stručnog usavršavanja provodi edukacije pravosudnih dužnosnika o nacionalnom i europskom antidiskriminacijskom pravu

Preporuka 106.

Hrvatskoj odvjetničkoj komori, da provodi edukacije svojih članova o nacionalnom i europskom antidiskriminacijskom pravu



njih je prebacivanje tereta dokazivanja s tužitelja na tuženika nakon što tužitelj prethodno dokaže *prima facie* diskriminaciju. Međutim, često se u postupcima, naročito radnim, tužitelj teško može učiniti vjerojatnim postojanje okolnosti nužnih za prebacivanje tereta dokazivanja na tuženika, jer radnik ne raspolaže svim podacima kojima raspolaže poslodavac, primjerice podacima o plaći, obrazovanju i sličnome, a ponekad niti ostali radnici nisu skloni svjedočiti o okolnostima koje su im poznate, zbog bojazni od viktimizacije.

Prekršajni i kazneni predmeti

Analiza prekršajnih predmeta vezanih uz diskriminaciju rezultat je uvida u službenu statistiku MPU-a, preliminarne podatke MUP-a o prekršajima iz ZSD-a, kao i presude koje su nam dostavili općinski sudovi. Odluke koje smo dobili na uvid ne predstavljaju cjelokupnu sudsku praksu tijekom protekle godine, no obuhvaćaju 70-ak presuda, uključujući one pristigle sa općinskih sudova iz četiri najveća grada.

Prema statističkim podacima MPU, tijekom 2021. godine u radu je bilo ukupno 189 predmeta, od čega su 105 novozaprimljena, dok su 84 prenesena iz prethodnog razdoblja.

Najveći broj prekršajnih postupaka vođenih pred sudovima odnosi se na prekršaje iz ZSD-a, čak 110, dok se u osam predmeta radi o prekršajima propisanim drugim zakonima, pri čemu statistički podatci MPU ne preciziraju o kojim se drugim propisima radi. No iz dostavljenih presuda razvidno je da se osim zbog prekršaja iz ZSD-a, vode postupci zbog prekršaja iz Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira, a dio i zbog prekršaja iz Zakona o ravnopravnosti spolova te Zakona o sprječavanju nereda na sportskim natjecanjima.

Prema preliminarnim podacima MUP-a, tijekom 2021. godine evidentirano je 145 prekršaja iz ZSD-a, od kojih se 128 odnosi na uznemiravanje, kao prekršaj propisan čl. 25. ZSD-a, a sedam na spolno uznemiravanje propisano čl. 26. ZSD-a. Ne raspolažemo podatkom o broju evidentiranih prekršaja vezanih uz diskriminaciju normiranih drugim propisima, u kojima je postupao MUP, poput pojedinih prekršaja propisanih Zakonom o prekršajima protiv javnog reda i mira.

Iz dostupnih statističkih podataka MPU-a, u kombinaciji s analizom zaprimljenih presuda, proizlazi nastavak trendova iz prethodnih godina. Ponovno je najčešći motiv počinjenja prekršaja motiviranih diskriminacijom nacionalno podrijetlo, koje je označeno kao diskriminacijska osnova u čak 125 predmeta. Zaprimljena statistika ne sadrži detaljni profil žrtava po pojedinim osnovama, no prema dostupnim presudama najčešće se radi o Srbima, a bilježe se i prekršaji prema Romima i Bošnjacima. Uz navedenu osnovu, pojedinci su češće bili metom prekršaja s obilježjima diskriminacije zbog rase ili etničke pripadnosti, koja je zabilježena u 18 predmeta, zatim vjerske pripadnosti, koja je zabilježena u 10 slučajeva, a slijede ih diskriminacijske osnove spola (9), spolne orijentacije (5), rodnog identiteta (3) te političkog ili drugog uvjerenja (2) i invaliditeta (2), dok se na ostale zaštićene osnove odnosi sveukupno 15 predmeta.

Iz analiziranih sudskih odluka, kao i prethodnih godina, proizlazi da se najčešće radi o verbalnom vrijeđanju druge osobe. Često se radi o međususjedskim, a ponekad i obiteljskim prepirkama u kojima se koriste pogrdni nazivi za pripadnike određenih vjerskih, nacionalnih ili etničkih manjina, što tužitelji

procesuiraju kao prekršaj iz čl. 25. ZSD-a. Međutim, da bi uvredljive i pogrdne riječi s nacionalnom, vjerskom ili sličnom konotacijom, koja predstavlja neku od zaštićenih diskriminacijskih osnova, bile dostatne za sankcioniranje u smislu ove odredbe, moraju biti izrečene s namjerom prouzročenja straha ili neprijateljskog, ponižavajućeg ili uvredljivog okruženja. Iz raspoloživih sudskih odluka razvidno je da sudovi sve pažljivije analiziraju kontekst i okolnosti izgovorenih riječi, kao i namjeru počinitelja da prouzroči zakonom opisane posljedice. Tako su u nekim predmetima donesene presude kojima je sud okrivljenike oslobodio za navodno uvredljive riječi s nacionalnom konotacijom, pri čemu iste nisu bile upućene oštećenima niti su se oni osjećali povrijeđenima onime što je izgovoreno. S druge strane, i dalje je zamjetno je da u nekim presudama takva ocjena izostaje te sama upotreba pojedinih uvredljivih riječi dovodi do osude za prekršaj s elementima diskriminacije, iako iz njezinog obrazloženja nije vidljivo na koji način se pogrdne riječi dovode u vezu s namjerom počinitelja da zastraši odnosno uznemiri oštećenika. No ipak je takvih presuda, u odnosu na prethodne godine, sve manje.

Prema statističkim podatcima MPU, od ukupno 61 pravomoćno riješenog predmeta 37 ih je dovršeno osuđujućom, a 19 oslobađajućom presudom, dok je pet predmeta riješeno na drugi način. Sudovi se, kao i ranijih godina, najčešće odlučuju za izricanje novčanih kazni (32), dok je izrečena tek poneka kazna zatvora (6) i rad za opće dobro (1).

Pravosudna akademija nas je obavijestila o održavanju niza radionica o zločinima iz mržnje te suzbijanju diskriminacije, no zamjetno je da većina takvih edukacija nije bila namijenjena za suce nadležne za postupanje u prekršajnim postupcima, već za suce nadležne za rješavanje u kaznenim i/ili obiteljskim predmetima. S obzirom da se čini da je intenzitet edukacija vezanih uz prekršaje s elementima mržnje ponešto smanjen u odnosu na ranije izvještajno razdoblje, nadamo se, s obzirom na pozitivne pomake u kvaliteti odluka donesenih u ovim predmetima te razumijevanje materije od strane prekršajnih sudaca, da će se radionice nastaviti i u 2022. godini, s većim brojem sudionika i radionica nego u 2021.

Što se tiče kaznenih predmeta vezanih uz diskriminaciju, radi se o kaznenim djelima koja uključuju određeni oblik povrede osobnih prava i sloboda odnosno nejednakog postupanja prema pripadnicima određenih ranjivih skupina, koji su propisani kao zasebna kaznena djela. U pravilu se najčešće radi o kaznenim djelima javnog poticanja na nasilje i mržnju iz čl. 325 KZ-a, što potvrđuju i statistički podatci MPU-a za 2021. godinu o kaznenim predmetima vezanim uz diskriminaciju.

Radi se o manjem broju predmeta, sveukupno 29, od kojih se 11 odnosi na neriješene predmete prenesene iz prethodnog razdoblja, dok je 18 zaprimljeno tijekom godine. Najčešći povod počinjenja ovih djela je nacionalno podrijetlo, radi čega je vođeno osam predmeta. Slično kao i u prekršajnim predmetima vezanima uz diskriminaciju, slijedi osnova rasa, etnička pripadnost ili boja kože (5), a potom vjera (4), spolna orijentacija (3), jezik (2), spol (1) te druge osobine (3).

2021. godine od suda koji postupa u predmetu zaprimili smo presliku rješenja o potvrđivanju optužnice zbog kaznenog djela povrede ravnopravnosti iz čl. 125. KZ-a, koja će biti predmetom rješavanja naredne godine.

Potrebno je da Pravosudna akademija nastavi provoditi edukacije o kaznenim djelima i prekršajima vezanim uz diskriminaciju, kako bi se nastavilo s unaprjeđivanjem znanja pravosudnih djelatnika o osobitostima ovih kaznenih djela i prekršaja.

Upravni sporovi

Za razliku od građanskih, prekršajnih i kaznenih predmeta vezanih uz diskriminaciju, za koje statističke podatke prikuplja MPU, upravni sporovi nisu obuhvaćeni navedenim statistikama već nam podatke potrebne za praćenju ovih predmeta dostavljaju sudovi.

Prema zaprimljenim podacima, upravni sudovi u Osijeku, Splitu i Zagrebu, kao i Visoki upravni sud RH u 2021. godini nisu imali sporove u kojima su tužitelji tražili rješavanje pitanja diskriminacije, dok su se

Preporuka 107.

Ministarstvu pravosuđa i uprave, da prikuplja statističke podatke o upravnim sporovima vezanim uz diskriminaciju, diskriminacijskim osnovama, načinu okončanja sporova te njihovom trajanju

pred Upravnim sudom u Rijeci stranke pozivale na diskriminaciju u sedam predmeta. Iako u manjem broju nego ranijih godina, evidentno je da građani i dalje prepoznaju upravne sporove kao postupke u kojima mogu isticati i diskriminaciju, zbog čega ćemo i dalje pratiti primjenu ZSD-a u upravnim sporovima.

Kako bismo mogli sustavno i sveobuhvatno pratiti upravne sporove u kojima se stranke pozivaju na diskriminaciju, MPU preporučamo prikupljanje evidencija o ovim sporovima.

2.19.5. Zločini iz mržnje

Zločini iz mržnje su kaznena djela počinjena zbog rasne pripadnosti, boje kože, vjeroispovijesti, nacionalnog ili etničkog podrijetla, jezika, invaliditeta, spola, spolnog opredjeljenja ili rodnog identiteta druge osobe te je praćenje njihove pojavnosti značajan indikator predrasuda i diskriminacije prema manjinskim društvenim skupinama.

Kao važan alat za adekvatno i sveobuhvatno praćenje zločina iz mržnje, 2021. godine je donesen Protokol o postupanju u slučaju zločina iz mržnje, čija je svrha osigurati uvjete za djelotvoran i cjelovit rad nadležnih tijela koja sudjeluju u otkrivanju, postupanju i praćenju rezultata postupaka vođenih zbog zločina iz mržnje, kako bi se unaprijedilo njihovo suzbijanje, progon i statističko praćenje.

Protokolom je također definiran sastav i nadležnost Radne skupine za praćenje zločina iz mržnje, koja je zadužena za koordinaciju prikupljanja podataka o zločinima iz mržnje, praćenje i analizu njihove pojavnosti, koordinaciju međuresorne suradnje te izradu preporuka za unaprjeđenje sustava borbe protiv zločina iz mržnje.

Važnost i prepoznatljivost Radne skupine kao primjer dobre prakse smo i ranije isticali te je njezina dodana vrijednost što u njezinom sastavu, osim predstavnika tijela nadležnih za borbu protiv zločina iz mržnje i akademske zajednice, sudjeluju i predstavnici organizacija civilnog društva koje u svom radu susreću žrtve ovih kaznenih djela ili se bave suzbijanjem zločina iz mržnje, a zastupljena je i institucija pučke pravobraniteljice. Stoga je osobito pozitivno da je Radna skupina, kao važno mjesto razmjene mišljenja i iskustava stručnjaka koji iz različitih profesionalnih pozicija doprinose dijalogu o ovim kaznenim djelima, 2021. godine ponovno započela redovito se sastajati.

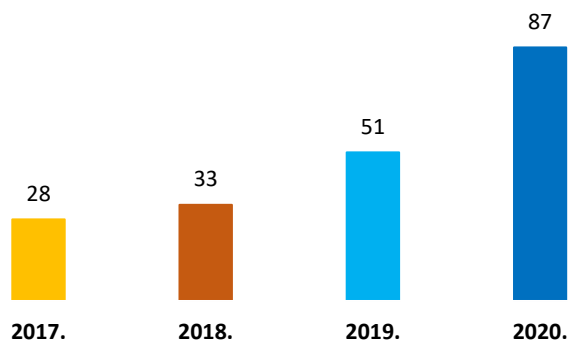
Prethodnih smo godina analizirali pojavnost ovih kaznenih djela temeljem statističkih podataka MUP-a, DORH-a, MPU-a i ULJPPNM-a, kao i podataka koje smo prikupili praćenjem postupanja policije i pravosudnih tijela u pojedinačnim predmetima, dok će ove godine način analiziranja podataka biti ponešto izmijenjen radi donošenja novog Protokola i načina na koji je regulirano prikupljanje statističkih podataka.

Naime, Protokol, između ostalih novina, donosi izmjene u pogledu perioda prikupljanja podataka o ovim kaznenim djelima, na način da se do 1. rujna dostavljaju podaci za razdoblje od siječnja do lipnja tekuće godine te do 1. ožujka za razdoblje od srpnja do prosinca prethodne godine. S obzirom na navedeno, u vrijeme pisanja ovog Izješća ne raspolažemo podacima za 2021. godinu od strane svih tijela koja su obvezna prikupljati ih, već samo podacima MUP-a, dok nam je MPU dostavio neslužbene podatke. Međutim, isti nam, usporedbom s podacima iz ranijih godina, omogućuju donošenje zaključaka o učestalosti i povodu ovih kaznenih djela. Tako je prema dostupnim statističkim podacima, MUP tijekom 2021. godine postupao povodom 101 kaznenog djela motiviranog mržnjom - kaznenih djela s elementima zločina iz mržnje i kaznenog djela javnog poticanja na nasilje i mržnju iz čl. 325. KZ-a, dok je tijekom 2020. godine zabilježio ukupno 87 ovih kaznenih djela. Stoga se može zaključiti da je došlo do manjeg porasta njihove pojavnosti. Prema neslužbenim podacima MPU, tijekom 2021. godine započelo je 39 sudskih postupaka povodom kaznenih djela u vezi čl. 87. st. 21. KZ-a, odnosno zločina iz mržnje te kaznenog djela poticanja na nasilje i mržnju iz čl. 325. KZ-a.


Ovdje koristimo priliku ujedno pojasniti kako kazneno djelo javnog poticanja na nasilje i mržnju, tzv. govor mržnje, nije zločin iz mržnje u smislu čl. 87. st. 21. KZ-a. Za razliku od govora mržnje, koji je zasebno kazneno djelo kojim se kriminalizira javno pozivanje na nasilje i mržnju prema određenim ranjivim skupinama, zločin iz mržnje je (bilo koje) kazneno djelo koje je počinjeno zbog rasne pripadnosti, boje kože, vjeroispovijesti, nacionalnog ili etničkog podrijetla, jezika, invaliditeta, spola, spolnog opredjeljenja ili rodnog identiteta druge osobe.

Promatrajući ove statističke pokazatelje u širem vremenskom kontekstu, zaključujemo da se i ove godine nastavlja trend blagog, ali dosljednog porasta pojavnosti ovih kaznenih djela. Usporedbe radi, MUP je 2017. godine postupao u 28 slučajeva, 2018. u 33, 2019. u 51, a 2020. godine u 87 slučajeva zločina iz mržnje, uključujući i javno poticanje na nasilje i mržnju.

MUP - broj slučajeva zločina iz mržnje



Na tragu prethodnih godina, prema podacima MUP-a, kao zločini iz mržnje najčešće se pojavljuju kaznena djela prijetnje (40) i oštećenja tuđe stvari (16), a slijede ih kaznena djela nanošenja tjelesne



ozljede i nasilničkog ponašanja, kojih je sveukupno zabilježeno 15. Počinitelji ovih kaznenih djela i dalje su najčešće motivirani etnicitetom žrtve. Naime, od 101 kaznenog djela koje je zabilježio MUP, uključujući i kazneno djelo govora mržnje, čak 67 ih je bilo motivirano nacionalnim podrijetlom, nakon čega slijedi spolna orijentacija (13), rasna pripadnost ili boja kože (12) te vjeroispovijest (8). Također, od 39 postupaka započetih pred sudovima, uvjerljivo najveći dio, čak 27 postupaka, odnosi se na kaznena djela počinjena zbog nacionalnog podrijetla, dok su druge osnove zastupljene na razini pojedinačnih predmeta.

Iako ne raspoložemo detaljnim profilom žrtava po pojedinim osnovama u odnosu na cjelogodišnju statistiku MUP-a, s obzirom da se po novoj metodologiji i obrascima sukladno Protokolu podaci prikupljaju na polugodišnjoj razini, ULJPPNM raspolaže detaljnim podatcima za prvu polovicu 2021. godine, iz kojih proizlazi da je od 31 kaznenog djela počinjenog zbog nacionalnog podrijetla (u prvoj polovici godine), njih 23 motivirano mržnjom prema Srbima. Međutim, za razliku od ranijih godina, 2021. je iskazivana netrpeljivost i prema Hrvatima, koja je bila motivom u pet slučajeva zabilježenih u prvoj polovici godine.

I protekle godine su zabilježeni nasilni incidenti na području Vukovara, o kojima smo pisali i u Izvješću za 2020. godinu. Pratili smo postupanje nadležnih tijela povodom nekolicine događaja s elementima nasilja, koji su navodno bili povezani s navijačkim skupinama hrvatskih i srpskih nogometnih klubova. U većini je slučajeva policija smatrala da se radi o navijačkom nasilju, dok su tek pojedini slučajevi pravno kvalificirani kao kazneno djelo iz čl. 87. st. 21. KZ-a, iako nas udruge srpske nacionalne manjine izvještavaju kako su više puta napadnuti pripadnici srpske zajednice koji nemaju osobne veze s navijačkim skupinama niti prisustvuju nogometnim utakmicama kao gledatelji.

U Vukovaru se nastavljaju fizički sukobi s navijačkim i/ili etničkim elementima, a osobito zabrinjava što su u tim incidentima protekle godine sudjelovale redom osobe mlađe životne dobi, uključujući i djeca. Zaprimiti smo izvještaje o fizičkom napadu na nekolicinu srednjoškolaca srpske nacionalnosti, koji je procesuiran kao narušavanje javnog reda i mira od strane maloljetnih osoba, učenika iste srednje škole, pri čemu policija nije utvrdila da bi sukob bio motiviran netrpeljivošću s nacionalnim odnosno etničkim predznakom. Također smo zaprimili izvještaje o incidentu tijekom kojeg je skupina mlađih muškaraca verbalno, a potom i fizički napala skupinu od četvero mlađih osoba, između ostalog dovikujući „bando četnička“ te prema dostupnim informacijama ne proizlazi da je ovaj napad razmotren/okarakteriziran kao zločin iz mržnje. Također, u Vukovaru je zabilježen i fizički napad na maloljetnika zbog toga što je nosio zaštitnu masku za lice s hrvatskim državnim obilježjima, za koje djelo je ODO Vukovar podignuo optužnicu zbog sumnje na počinjenje kaznenog djela nasilničkog ponašanja iz mržnje.

Protekle je godine zabilježen i napad u Zagrebu na strane državljane, zaposlenike jedne hrvatske tvrtke, koji je u medijima popraćen kao napad s rasističkim konotacijama, dok prema obavijesti MUP-a proizlazi da se radi o možebitnoj navijačkoj netrpeljivosti jer se napad odvio u noći nakon gostovanja inozemnog nogometnog kluba.

Stoga smo mišljenja da policija i pravosudna tijela u ovim slučajevima trebaju pažljivo ispitati sve okolnosti nasilja i, neovisno je li počinjeno od strane pripadnika pojedinih navijačkih skupina, istražiti postojanje elemenata kaznenog djela zločina iz mržnje u svakom pojedinačnom slučaju, kako ovakvi slučajevi ne bi bili okarakterizirani isključivo kao navijačko nasilje samo zbog okolnosti da su napadači pripadnici navijačke skupine ili neke druge poveznice s navijačkim aktivnostima.

Riječ je o specifičnim kaznenim djelima s elementima mržnje, kao i specifičnim pojavnim oblicima kaznenih djela u kojima se elementi mržnje isprepliću s elementima netrpeljivosti među navijačima različitih nogometnih klubova. Stoga preporučujemo MUP-u provođenje edukacija za policijske službenike o prepoznavanju i procesuiranju zločina iz mržnje za policijske službenike, kako bi pojavne oblike ovih kaznenih djela mogli pravovremeno prepoznati i razlikovati od drugih netrpeljivošću motiviranih protupravnih djela.

Preporuka 108.

Ministarstvu unutarnjih poslova, da provodi edukacije o prepoznavanju zločina iz mržnje za policijske službenike

2.19.6. Podrška žrtvama i svjedocima

Tijekom 2021. godine nije primjetan osjetniji napredak u daljnjem razvoju sustava podrške žrtvama i svjedocima. Iako ZKP žrtvama formalno jamči širok spektar prava, u praksi još nisu postignuti zadovoljavajući standardi podrške i zaštite. Strategija EU za prava žrtava (2020. - 2025.) prepoznaje kako je za najranjivije žrtve, primjerice žrtve rodno uvjetovanog nasilja, djecu žrtve, žrtve s invaliditetom ili žrtve zločina iz mržnje, izrazito teško prolaziti kroz kazneni postupak i suočiti se s posljedicama kaznenog djela.

Istraživanje EU Agencije za temeljna prava o kaznenim djelima, sigurnosti i pravima žrtava, objavljeno 2021. godine, pokazuje da na razini EU 9% osoba doživjelo fizičko nasilje u posljednjih pet godina, dok je u RH taj postotak manji te iznosi 6%. Međutim, zabrinjava što čak 64 % ispitanika, kako u EU tako i u RH, nije odlučilo prijaviti nasilje koje je doživjelo. Neki od razloga su: 39% ispitanika nije smatralo incident dovoljno ozbiljnim, 14% ih ne vjeruje policiji, 18% je smatralo da policija neće ništa napraviti, dok se 18% ispitanih bojalo odmazde. Stoga je potrebno osmisliti mjere kojima bi se ljude potaknulo i osnažilo da prijave kaznena djela, a posebno incidente nasilja. Pri tome je potrebno žrtvama osigurati podršku kako ne bi došlo do ponovljene viktimizacije, pa je važno izgraditi sustav na način da pomoć i savjete o pravima žrtvama kaznenih djela mogu pružiti i službe koje nisu policija.

Sustav podrške žrtvama i svjedocima ustrojen je na sedam županijskih sudova (Vukovar, Osijek, Sisak, Zagreb, Rijeka, Zadar i Split), a temeljem sporazuma o osnivanju zajedničkih službi s odjelima na županijskim sudovima i na sedam općinskih sudova u tim gradovima. Do širenja odjela za podršku na ostale županijske sudove nije došlo, iako je bilo predviđeno još za 2020. godinu. Osim toga, zajedničke službe ne obuhvaćaju niti jedno državno odvjetništvo. U županijama u kojima nisu osnovani odjeli za podršku žrtvama i svjedocima, poslove podrške i nadalje obavljaju OCD-i kroz program MPU „Mreža podrške i suradnje za žrtve i svjedoke kaznenih djela“, te su prema dostupnim podacima pružili preko 6.000 različitih usluga, no susreli su se i

Preporuka 109.

Ministarstvu pravosuđa i uprave, da na sudovima gdje se poslovi podrške žrtvama i svjedocima obavljaju u okviru zajedničkih službi za potrebe više pravosudnih tijela, odobri zapošljavanje dodatnih službenika, a tamo gdje ih nema da proširi sustav podrške žrtvama i svjedocima

s mnogobrojnim problemima, koji su vrlo slični onima iz pritužbi koje smo zaprimili tijekom 2021. godine.

Preporuka 110.

Pravosudnoj akademiji, da u redovni program obrazovanja za pravosudne dužnosnike uvrsti održavanje radionica posvećenih individualnoj procjeni žrtava

Primjerice, postupak pojedinačne procjene podrške žrtvama u praksi provode policijski službenici, državni odvjetnici i suci, koji često nisu dovoljno educirani za temu podrške žrtvama te se u pravilu provodi bez suradnje s tijelima, ustanovama i OCD-ima te odjelima za podršku, ali i bez dovoljnog uključivanja samih žrtava u proces donošenja odluke i procjene rizika. Rezultat toga je krajnje formaliziran pristup koji u fokusu nema žrtvu kao osobu sa svim njenim posebnim značajkama i

karakteristikama, što ima za posljedicu da tijela koja provode pojedinačnu procjenu potreba žrtve za zaštitom, u najvećoj mjeri zaključuju kako ne postoji rizik od nanošenja štete i/ili dodatne traumatizacije, i sukladno tome ne predlažu i/ili ne provode odgovarajuće posebne mjere zaštite.

Na sudovima na kojima nisu ustrojeni odjeli za podršku uglavnom ne postoje adekvatni prostori za smještaj žrtava, radi čega je još uvijek sasvim uobičajeno da žrtve čekaju ročišta na sudskim hodnicima i nepotrebno se susreću sa okrivljenicima. U takvim situacijama podršku žrtvama daju osobe od povjerenja, no još uvijek pojedini suci ne dozvoljavaju žrtvi pratnju osobe od povjerenja, često bez ikakvog obrazloženja.

Tijekom 2021. godine napravljen je veliki iskorak u radu Nacionalnog pozivnog centra za žrtve kaznenih djela – 116 006, kojega provodi Udruga za podršku žrtvama i svjedocima u suradnji s MPU. Naime, besplatna linija NPC-a je od sada dostupna građanima 24 sata dnevno, svaki danom, a osnaživanje je osigurano u suradnji s MRMSOSP-om. Tijekom 2021. usluge NPC-a koristilo je gotovo 2.000 korisnika, no i dalje zabrinjava podatak da je tek zanemariv broj korisnika za broj saznao od državnih odvjetništava, dok ih je od policije saznalo bitno više nego 2020. godine zahvaljujući intenzivnijem dijeljenju „Obavijesti o pravima“ koje policijski službenici uručuju žrtvama pri podnošenju kaznene prijave.

Posljednja novela ZKP-a, kojom se usklađivalo domaće kazneno procesno zakonodavstvo s pravnom stečevinom EU, obuhvatila je i osnaživanje načela ekonomičnosti i ubrzanja kaznenog postupka, no tek će se vidjeti hoće li dovesti do bitnijeg ubrzanja kaznenog postupka, a time i do smanjenja retraumatizacije žrtava. Prema podacima iz Izvješća predsjednika Vrhovnog suda o stanju sudbene vlasti za 2020. godinu, prosječno vrijeme rješavanja općinskih kaznenih prvostupanjskih predmeta je 693 dana. Županijski kazneni predmeti u prvom se stupnju prosječno rješavaju 409, a u drugom 96 dana. Podatci za predmete ratnih zločina osobito su zabrinjavajući, pogotovo iz perspektive žrtava koje godinama čekaju pravdu, jer je prosječno vrijeme rješavanja 2.531 dan, što sve bitno povećava rizik od nove emocionalne i psihološke štete te narušava osjećaj pristupa pravdi i povjerenja u pravosuđe u cjelini.

Stoga bi u budućnosti fokus trebalo usmjeriti na osnivanje novih odjela za podršku i osnaživanje već postojećih, a OCD-e bi u sustavu podrške trebalo koristiti kroz programe i aktivnosti usmjerene ka dodatnim i specijalističkim oblicima podrške, ciljanom i integriranom potporom za žrtve sa specifičnim potrebama, uključujući potporu i savjetovanje nakon završetka kaznenog postupka.

2.19.7. Postupanje Europskog suda za ljudska prava

Građani koji nisu ostvarili zaštitu prava u domaćem pravnom sustavu mogu podnijeti zahtjev ESLJP-u, čiji je zadatak osigurati poštivanje prava i sloboda zajamčenih Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Konačne presude ESLJP-a imaju obvezujući učinak te ih je RH dužna izvršiti radi osiguranja restitucije za podnositelje zahtjeva kao i preveniranja istovrsnih povreda Konvencije u sličnim slučajevima.

ESLJP je tijekom 2021. godine odlučivao o 682 zahtjeva protiv RH, od kojih su 637 bila nedopuštena ili su izbrisana. U odnosu na 45 zahtjeva doneseno je 37 odluka te je u 34 utvrđena barem jedna povreda. Broj podnesenih zahtjeva približno je jednak kao i prethodne dvije godine, dok je više od 50% porastao broj predmeta o kojima je obaviještena Vlada RH.


ISPITANI ZAHTJEVI	2019.	2020.	2021.
Zahtjevi raspoređeni sudskom odjelu	705	615	698
Vlada obaviještena	44	55	111
Zahtjevi za koje je donesena odluka:	727	705	682
- proglašeni nedopuštenima ili izbrisani (sudac pojedinac)	665	631	549
- proglašeni nedopušteni ili izbrisani (Odbor)	33	35	80
- proglašeni nedopuštenima ili izbrisani (Vijeće)	13	6	8
- donesena presuda	16	33	45

U razdoblju od 2019. do 2021. godine ESLJP-u je također podneseno 24 zahtjeva radi privremenih mjera, od kojih niti jedan nije usvojen te ih većina nije ulazila u primjenu Konvencije. Stoga, iako povećanje broja zahtjeva o kojima je obaviještena Vlada RH upućuje na bolju informiranost građana o konvencijskim jamstvima, okolnost da nije udovoljeno niti jednom zahtjevu za privremenom mjerom ukazuje na potrebu nastavka njihovog upoznavanja s mehanizmima zaštite pred ESLJP.

Neke od presuda ESLJP-a donesenih tijekom 2021. godine u odnosu na RH su:

Jurčić protiv Hrvatske, zahtjev br. 54711/15, kojom je utvrđena povreda čl. 14. u vezi s čl. 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju, koji se odnose na zabranu diskriminacije i zaštitu vlasništva. Podnositeljici je HZZO povrijedio prava odbivši još isplatiti naknadu za vrijeme čuvanja trudnoće te porodiljinu i rodiljinu naknadu u punom iznosu kao zaposlenoj osobi.

U predmetu *Sabalić protiv Hrvatske*, zahtjev br. 50231/13, utvrđena je povreda čl. 3. u vezi s čl. 14. Konvencije, koji se odnose na zabranu mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja i



kažnjavanja te zabranu diskriminacije, povodom neadekvatnog odgovora vlasti na homofobni napad na podnositeljicu zahtjeva.

U predmetu *Malić protiv Hrvatske*, zahtjev br. 8402/17, utvrđena je povreda čl. 6. st. 1. Konvencije, koji se odnosi na pravo na pošteno suđenje, što podrazumijeva i pravo na odlučivanje od strane nepristranog suda. ESLJP je ocijenio kako je zaposlenje supruge sutkinje koja je sudila u žalbenom postupku kod protivne stranke, podnositelja zahtjeva mogla dovesti u sumnju i ugroziti nepristranost suda.

U predmetu *Galović protiv Hrvatske*, zahtjev br. 45512/11, nije utvrđena povreda čl. 4. Protokola br. 7 uz Konvenciju te je pojašnjeno iz kojih razloga vođenje prekršajnih i kaznenog postupka protiv podnositelja nije bilo u suprotnosti s pravom da se ne bude dva puta suđen ili kažnjen u istoj stvari (načelo *ne bis in idem*).

O presudi donesenoj u predmetima *M.H. i ostali protiv Hrvatske*, zahtjevi br. 15670/18 i 43115/18, koji se odnose na smrt djeteta nakon uskrate mogućnosti traženja azila i na smještaj za vrijeme traženja međunarodne zaštite, detaljnije navodimo u poglavlju o tražiteljima međunarodne zaštite i iregularnim migrantima.

Radi uvida u presude i odluke koje je ESLJP donio protiv RH upućujemo na Internet stranicu Ureda zastupnice RH pred ESLJP.

Nakon konačnosti presude ESLJP-a, RH ju je obvezna izvršiti i to provedbom individualnih mjera kojima se osigurava restitucija za podnositelja zahtjeva (primjerice isplata novčane naknade, ponavljanje sudskog postupka u RH i slično), kao i provedbom općih mjera radi preveniranja ponavljanja povreda konvencijskih prava i sloboda, primjerice promjenom postojećeg ili donošenjem novog zakona, promjenom sudske prakse i slično. Za identifikaciju mjera izvršenja konkretnih presuda te nadzor nad njihovom provedbom nadležan je Stručni savjet, kojim predsjedava zastupnica RH pred ESLJP, a okuplja predstavnike ministarstava, Vrhovnog suda, Ustavnog suda RH, DORH-a, institucije pučke pravobraniteljice i drugih tijela državne vlasti. Tijekom 2021. godine Stručni savjet je razmatrao 17 Akcijskih planova radi izvršenja odluka ESLJP. Odbor ministara VE provodi nadzor nad izvršenjem presuda ESLJP.

2.20. Sloboda izražavanja

Sloboda izražavanja je jedno od temeljnih ljudskih prava koje je važno za svako demokratsko i pluralističko društvo. Pravo na slobodu izražavanja obuhvaća informacije koje se ne smatraju moralno upitnima te ih se prima blagonaklono, kao i one koje „vrijeđaju, šokiraju ili uznemiruju“. Međutim, navedeno pravo nije apsolutno. Budući da neprihvatljiv govor obuhvaća zakonom zabranjene, ali i dopuštene oblike izražavanja, no koje svi ne smatraju društveno prikladnima niti se s njima slažu, nužno je prvo utvrditi kada izražavanje prelazi granice zakonitog, a zatim poduzeti adekvatne mjere.

„Govor mržnje podrazumijeva zagovaranje, promicanje ili poticanje omalovažavanja, mržnje ili ponižavanja osobe ili skupine osoba, kao i svako uznemiravanje, uvredu, negativno stereotipiziranje, stigmatizaciju ili prijetnju upućenu takvoj osobi ili osobama i svako opravdavanje svih navedenih oblika izražavanja – koje se temelji na neiscrpnom popisu osobnih obilježja ili statusa koji uključuju "rasu", boju kože, jezik, vjeru ili uvjerenja, nacionalnost ili nacionalnu ili etničku pripadnost, kao i podrijetlo, dob, invaliditet, spol, rod, rodni identitet i spolnu orijentaciju.“

ECRI Opća preporuka politike br. 15 o borbi protiv govora mržnje


Zabranjeni/kažnjivi govor reguliran je s obzirom na težinu povrede, tj. štetu koju može uzrokovati, pa tako čl. 325. KZ-a uređuje najteže povrede u smislu poticanja na mržnju i nasilje, dok su kroz niz drugih zakona, u prekršajnoj sferi, normirane manje intenzivne povrede koje također podliježu sankcijama. U kontekstu borbe protiv govora mržnje u širem smislu, korisno je imati definiciju koja obuhvaća i oblike govora koji ne podliježu pravnom progonu. U tom smislu upućujemo na preporuku ECRI-a u pogledu opće politike br. 15 o borbi protiv govora mržnje.

Javno izražavanje može predstavljati oblik diskriminacije kada se njime šalje poruka koja ima učinak primjerice odbijanja zainteresiranih kandidata za posao (Feryn, C-54/07) ili zainteresiranih najompramac, odnosno korisnika usluga i dobara. U poglavlju o vjerskoj diskriminaciji pišemo o primjeru nezakonitog govora na društvenoj mreži, koji s obzirom da je osoba oglasom nudila svoje vlasništvo na tržištu, ograničavajući pristup potencijalnim najomprimcima temeljem vjere, predstavlja diskriminaciju. U javnosti se tijekom 2021. godine javio primjer ugostitelja koji je na društvenoj mreži, između ostaloga, navodio da neće posluživati određenu građane određenog političkog uvjerenja. Utvrdili smo da se naknadnim medijskim istupima ugostitelja, kojima se naglasak stavio na kritiku vlasti, a ne na nejednako ponašanje prema građanima temeljem njihovog političkog uvjerenja, dijelom otklonio negativni aspekt prvotne izjave. Međutim, sporni način izražavanja može rezultirati izravnom diskriminacijom zbog odvrćajućeg učinka na građane temeljem njihovog političkog uvjerenja, zbog čega se pri javnom kritiziranju vlasti treba suzdržati od poruka koje bi mogle imati diskriminirajući učinak.

2.20.1. Sloboda izražavanja i govor mržnje

U odnosu na prethodne godine, 2021. godine bilo je naglašenije isticanje povreda slobode izražavanja te je još uvijek prisutno nedovoljno razumijevanje pojmova slobode izražavanja i govora mržnje.

Istovremeno su u javnom prostoru bili zastupljeni različiti oblici nezakonitog i neprihvatljivog izražavanja. Prostor interneta, posebice društvenih mreža, i dalje obiluje objavama i komentarima korisnika koji, iz neznanja ili sakriveni iza pseudonima, distribuiraju štetni sadržaj. Pozitivni pomak u



suzbijanju nezakonitog govora ogledao se u donošenju novog Zakon o elektroničkim medijima (ZEM). Novi ZEM predviđa odgovornost korisnika koji je generirao nezakoniti sadržaj na elektroničkoj publikaciji, odnosno odgovornost pružatelja publikacije ukoliko je prethodno propustio registrirati takvog korisnika. Time se doskočilo problemu komentara koji sadrže nezakonite oblike izražavanja, a pri čemu nakladnik/portal odgovara tek ukoliko je propustio registrirati korisnika. Istovremeno, društvene mreže, koje se ne smatraju medijem u zakonskom smislu, ostaju izuzete od ovakvog uređenja.

Kako se radi o transnacionalnom virtualnom prostoru, nužno je pronaći globalno rješenje ili barem rješenje u okviru EU, s obzirom da parcijalna rješenja na razini pojedinih država članica ne mogu dostatno urediti ovo pitanje. Stoga se trenutno na razini EU razmatraju novi načini suzbijanja govora mržnje na društvenim mrežama, a čemu bi trebao doprinijeti Akt o digitalnim uslugama koji stremi poboljšanju mehanizama za uklanjanje nezakonitog sadržaja i učinkovitu zaštitu temeljnih prava korisnika na internetu.

Značajna inicijativa na razini EU i dalje je primjena Kodeksa ponašanja o suzbijanju nezakonitog govora mržnje na internetu, čiji rezultati šeste evaluacije ipak pokazuju da su učinci niži od prosjeka iz 2019. i 2020. godine. EK je stoga pozvala IT tvrtke da pojačaju dijalog s pouzdanim označiteljima štetnog sadržaja (*flaggers*) i OCD-ovima kako bi se otklonili nedostaci u pregledu obavijesti i poduzimanju mjera uklanjanja štetnog sadržaja te unaprijedile povratne informacije korisnicima. Pri tome, društvene mreže osmišljavaju i provode mehanizme zaštite od štetnog sadržaja te im se korisnici mogu direktno obratiti radi njihovog uklanjanja. Pored toga, korisnici na raspolaganju imaju i pravne alate predviđene nacionalnim zakonodavstvom, kao što su prijave DORH-u i policiji ili privatne tužbe.

U 2021. godini VEM je razmatralo sveukupno 30 predmeta zbog eventualnog kršenja čl. 14. st. 2. ZEM-a, vezano za sprječavanje govora mržnje i/ili širenja diskriminacije u elektroničkim medijima. Vijeće se u pojedinim predmetima oglasilo nenadležnim, dok u preostalima nije utvrdilo povredu predmetne zakonske odredbe.

Krajem 2021. godine, porastom nezadovoljstva i podjelama u društvu, svjedočili smo prijetnjama i zastrašivanju zdravstvenih radnika, među ostalim i putem plakata kojima se liječnicima najavljujvalo suđenje i odgovaranje za provedbu cijepljenja.

Iako je pravo na slobodu izražavanja zaštićeno i kada „vrijeđa, šokira ili uznemiruje državu ili bilo koji dio javnosti“, budući da je to u interesu zaštite „pluralizma, tolerancije te širokogrudnosti bez kojih ne postoji demokratsko društvo“ (Handyside protiv UK, zahtjev broj 5493/72, presuda od 7. prosinca 1976.), ono ne uključuje huškanja i mrzilačke poruke. Na to smo upozorili priopćenjem u kojem smo naglasili da takvo postupanje stvara atmosferu mržnje i straha što je posebno opasno kada su prijetnje upućene osobama koje rade posao od javnog interesa, kao što su zdravstveni i medijski djelatnici ili socijalni radnici.

Kolumna objavljena uoči Dana sjećanja na žrtve Domovinskog rata i Dana sjećanja na žrtvu Vukovara i Škabrnje, izazvala je brojne reakcije zbog korištenja vulgarizma u tekstu. Pri tome su mnogi zanemarili preostali dio teksta u kojem se govori o sustavnim problemima tranzicije, iseljavanju i neimaštini te koji, iako sadrži vulgarizam i uvredljiv je za veliki broj građana, suštinski predstavlja kritiku vlasti, a što

je upravo razlog zašto se u demokratskim društvima štiti sloboda izražavanja. Osim što je autor primio niz prijetnji smrću koje je prijavio policiji i koje predstavljaju nasrtaj na njegovu slobodu izražavanja, slučaj je prijavljen VEM-u, koji je zaključio da se u kolumni ne radi o govoru mržnje, odnosno da se sukladno čl. 14. st. 2. ZEM-a ne radi o pozivu na nasilje. Pritom VEM pojašnjava da iako je tekst uvredljiv za veliki broj građana RH jer korišteni vulgariizam za mnoge znači psovku i grubu uvredu, sloboda izražavanja je jedna od temeljnih vrednota modernog društva zbog čega je, unatoč grubom i uvredljivom govoru, riječ o drugačijem načinu informiranja kroz pretjerivanje, pa i psovke.

Krajem 2021. godine ODO Rijeka je odbacilo kaznenu prijavu podnesenu godinu ranije protiv konceptualnog umjetnika, kao i bivšeg gradonačelnika Grada Rijeke, zbog instalacije crvene zvijezde petokrake na neboderu u centru grada. Obrazlažući svoju odluku, ODO zaključuje da ne postoji osnovana sumnja na počinjenje kaznenog djela javnog poticanja na nasilje ili mržnju prema skupinama zaštićenim čl. 325. KZ-a, niti drugog djela za koje se progon poduzima po službenoj dužnosti.

Pozornost javnosti u 2021. godini dobio je slučaj u kojem je Hrvatska komora socijalnih radnika (HKSR) kazneno prijavila dvije javne osobe zbog sumnje na počinjenje kaznenog djela javnog poticanja na nasilje i mržnju. Saznavši za nasilnu smrt djeteta nakon povratka biološkim roditeljima iz udomiteljske obitelji, reakcije građana bile su ujedinjene u ideji da se ovakva smrt i eventualni propusti koji su do iste doveli, ne smiju ponoviti. Zbog navoda ovih javnih osoba na društvenim mrežama HKSR je podnijela kaznenu prijavu zbog govora mržnje prema socijalnim radnicima. U trenutku pisanja ovog Izješća još nismo zaprimili podatke DORH-a o postupanju temeljem kaznene prijave pa ostaje za vidjeti epilog ovog slučaja.

Dana 21. rujna otvoren je mural oslikan na podvožnjaku u blizini mosta preko Korane u karlovačkom naselju Rakovac, s likom pravomoćno osuđenog za kazneno djelo protiv čovječnosti i međunarodnog prava. Oslikavanjem murala pravomoćno osuđene osobe, javnosti se šalje poruka o prihvatljivosti čina za koji je osuđena. Svi zločini, pa tako i oni počinjeni u ratu, zaslužuju pravosudnu, ali i društvenu osudu te je neprihvatljivo veličanje pravomoćno osuđenog počinitelja kaznenog djela protiv čovječnosti i međunarodnog prava.

Tijekom 2021. godine postupali smo i po pritužbi na premještanje Spomenika žrtvama palim borcima i žrtvama fašističkog terora u Narodnooslobodilačkom ratu 1941.-1945. u Općini Josipdol na groblje na kojem su, kako navodi pritužitelj, ukopani, između ostalih, i počinitelji terora. Nastala situacija nije samo pravno ili urbanističko pitanje, već ima i emotivnu i vrijednosnu dimenziju te u obzir treba uzeti kako potomci žrtava ne žele stradale članove svojih obitelji komemorirati na mjestu gdje su pokopani i izvršitelji zločina. Stoga smo predložili Općini da u dijalogu sa svima zainteresiranima i u okviru javne rasprave, razmotri mogućnosti premještanja spomenika na neutralno mjesto, a odgovor se još čeka.

Iako i dalje svjedočimo situacijama toleriranja korištenja pokliča „Za dom spremni“, primjećujemo slučajeve kada represivna tijela pokreću postupke zbog uzvikivanja, isticanja ili drugog načina korištenja tog pozdrava. Primjerice, na obilježavanju Dana pobjede i domovinske zahvalnosti, Dana Hrvatskih branitelja te 26. obljetnice VRO „Oluja“ u Kninu 2021. godine, nakon provedenog kriminalističkog istraživanja MUP je utvrdio kako je nakon protokolarnog polaganja vijenca, građanin uzviknuo „Za dom“ na što je neutvrđeni broj nepoznatih osoba uzviknuo „Spremni“. Protiv istoga je podnesen optužni prijedlog zbog prekršaja iz članka 5. Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira.

Preporuka 111.

Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske, Ministarstvu unutarnjih poslova i Ravnateljstvu policije, da ujednačeno postupaju u vezi javne upotrebe pozdrava „Za dom spremni“

Međutim, postupanje je i dalje neujednačeno te pored pravno neobvezujućeg Dokumenta dijaloga Vladinog Vijeća za suočavanje s prošlošću, i dalje nisu definirani jasni i transparentni kriteriji odnosno okolnosti u kojima se isticanje te sintagme procesuirano odnosno osuđuje, što stvara pravnu nesigurnost.

2.20.2. Lažne vijesti i provjeritelji činjenica

Uz pravo građana na slobodu izražavanja te zaštitu od govora mržnje, u posljednjih nekoliko godina profilirala se potreba za zaštitom od plasiranih lažnih vijesti i dezinformacija u javni prostor. Razlozi za širenje dezinformacija mogu se prepoznati u nedovoljnoj medijskoj pismenosti pojedinaca, političkim i korporativnim interesima kroz korištenje suvremenih tehnologija, bot-ova i slično. Plasiranje dezinformacija otežava građanima mogućnost da na temelju objektivnih, utemeljenih i provjerenih informacija stvore mišljenje o nekoj temi te donesu odluku koja se tiče ostvarenja njihovih prava, poput prava na zdravlje.

U pandemiji, pored pretjeranog dotoka informacija odnosno tzv. infodemije, silina lažnih informacija kojima su građani bili izloženi zasigurno je utjecala na odluku mnogih o cijepljenju, nošenju maske i ostalim pitanjima vezanim uz epidemiju. Objave na društvenim mrežama poput onih u kojima se tvrdi da omikron varijanta virusa više napada cijepljene nego necijepljene građane kao i medijski neutemeljeni naslovi „Švedska počela implantirati Covid putovnice u dlanove“, „Cijepio si se – nema više letenja!“, navodi „pranje ruku kao prevencija pandemije je beskorisno“ i slični, primjeri su dezinformiranja koje može imati štetan učinak na pojedinca i njegovo mišljenje.

U takvim okolnostima posebnu važnost imaju i *fact-checkeri*, odnosno provjeritelji činjenica, o kojima smo u ranijim izvješćima već pisali kao važnom dioniku u suzbijanju ove pojave, a čija je zadaća metodom činjenične provjere te koristeći pouzdane izvore, ocjenjivati točnost i utemeljenost izjava i objava, odnosno sprječavanje da indiciji, špekulacije i neutemeljeni stavovi uzastopnim ponavljanjem dobiju status činjenice.

Pandemija i brojne okolnosti vezane uz virus COVID-19, uključujući i javne rasprave o porijeklu virusa te mišljenje da su podatci svjetskih Vlada i institucija o ovoj temi nedostatni, otkrilo je zabrinutost dijela građana da im se *fact-checkingom*, o temi u kojoj se otkrića i zaključci kontinuirano razvijaju i nadograđuju, a potencijalno i mijenjaju, onemogućava konzumacija ustavnog jamstva na izražavanje misli zbog njihovog političkog ili drugog uvjerenja. Pojedini građani prituživali su nam se da smatraju da je najveći hrvatski *fact-checking* medij, u određenim slučajevima povrijedio svoje ovlasti u kontekstu provjere činjenica vezanih uz COVID-19 te preuranjeno zaključio da su pojedine informacije istinite, čime su drugačije opcije označene neistinitima ili netočnima.

U pojavi ogromne količine informacija, dio kojih su lažne i štetne, funkcija provjeritelja činjenica je nužna i korisna, no kako se pojedina saznanja u odnosu na neke nove pojave mijenjaju i razvijaju, potrebno je globalno ili na razini EU izgraditi standarde za kvalitetni i objektivni balans između prava na slobodu izražavanja te prava na zaštitu od lažnih vijesti.

Povodom objava pojedinih istaknutih osoba na društvenim mrežama u kojima se izražava javno neslaganje s konkretnim postupanjem provjeritelja činjenica te problematizira njihovo djelovanje, pojedini građani su na društvenim mrežama provjeritelje činjenica vrijeđali, a upućene su im i prijetnje fizičkim nasiljem i smrću, dok su njihove mrežne stranice u jednom trenu bile nedostupne zbog hakerskog napada.

Međutim, postaje nužno i da svi građani osvijeste da su odgovorni za sadržaj svojih objava, njihovu autentičnost, utemeljenost i eventualnu štetnost, a u slučaju javno istaknutih osoba čije objave imaju širi doseg, odgovornost je još veća.

Preporuka 112.


Ministarstvu kulture i medija, da osmisli i provede sveobuhvatnu medijsku kampanju o odgovornosti građana za objavljeni sadržaj na društvenim mrežama i elektroničkim portalima

2.20.3. Novinarske slobode i mediji

Iako su mediji oduvijek imali zadaću prenijeti pravodobne i činjenično točne vijesti, a na čemu su građani posebno bili zahvalni u prvoj pandemijskoj godini, protekle su godine glasni pojedinci ustrajali u tvrdnjama da medijska selekcija vijesti doprinosi cenzuri „prave istine“, a dolazilo je i do napada na novinare.

Prema podacima HND-a 2021. godine evidentirana su 34 napada na novinare, od kojih 12 prijetnji smrću i teškim tjelesnim ozljedama, 17 drugih prijetnji, četiri fizička napada te prijetnja strukovnoj udruzi, što predstavlja gotovo trostruko povećanje u odnosu na 2020. godinu, kada je bilo registrirano 12 napada. Brine i što je od ukupnog broja prijetnji čak 20 usmjereno na medij koji je provjeritelj činjenica. I sukladno podacima Platforme za zaštitu novinarstva i sigurnost novinara pri VE, 2021. godine je došlo do značajnog pogoršanja sigurnosti novinara. Platforma je 2019. zabilježila dva upozorenja vezana uz medijske ugroze, 2020. jedan slučaj, a u 2021. godini čak osam.

Tako smo tijekom protekle godine svjedočili o više napada na novinare u RH, među kojima je bio i slučaj višestrukog napada na neprijavljenom okupljanju građana zbog uvođenja COVID potvrda, koji smo javno osudili. Nadalje, svjedočili smo i *online* prijetnjama novinarki koja je u pripremanju radnog zadatka navodno neovlašteno stupila na posjed nekretnine javne osobe. Jedan od preduvjeta profesionalnog obavljanja novinarskog posla je mogućnost novinara da ga obavljaju bez straha od verbalnih i fizičkih napada, koji se nikako ne smiju tolerirati. Osim što nadležna tijela u slučajevima prijetnji novinarima trebaju reagirati, potrebno je i da korisnici društvenih mreža te posjetitelji portala pokažu osobnu odgovornost u komunikaciji te se suzdrže od verbalnih napada, kao i da mediji i administratori profila na društvenim mrežama uklanjaju uvrede i prijetnje.



Osim govora mržnje, prijetnji i fizičkih napada, novinari su i 2021. godine bili pojačano izloženi tzv. strateškim tužbama protiv javnog sudjelovanja (SLAPP). Riječ je o tužbenim zahtjevima potaknutim javnim djelovanjem tuženika u pitanjima od javnog interesa, a tužitelj sudski postupak koristi i u druge svrhe osim ostvarivanja prava. U slučaju kad su mete SLAPP-a novinari, željeni učinak sudskih postupaka je njihovo opstruiranje u radu, pa oni ponekad sami sebe cenzuriraju da se ne bi izložili novim tužbama. Takve tužbe za cilj nemaju nužno uspjeh tužitelja u sporu, već je u fokusu financijsko iscrpljivanje, zastrašivanje te onemogućavanje daljnjeg rada novinara, zaštitnika ljudskih prava, OCD-a, znanstvenika, istraživačke i akademske zajednice te zviždača.

Akcijski plan za europsku demokraciju EU istaknuo je nužnost jačanja neovisnosti medija zbog čega je MKIM osnovalo Stručnu radnu skupinu radi oblikovanja politike suzbijanja SLAPP tužbi.

HND ukazuje kako su tužitelji ponajprije osobe iz javnog i političkog života, dužnosnici te suci. Također ukazuju kako je u 2021. bilo 110 kaznenih predmeta u kojima su okrivljenici novinari, a njihova statistika za 2019. i 2020. godinu pokazuje da je tek u svakom desetom predmetu donesena osuđujuća presuda.

U postupcima pokrenutim od strane sudaca protiv novinara, radi objave članaka kojima se kritiziraju ili preispituju njihove odluke, način izbora ili rada, potražuju se novčani iznosi u visini od 50 ili više tisuća kuna. Kada je riječ o postupcima pokrenutim od strane sudaca, o kojima odlučuju kolege sa subordiniranih sudova, tuženici (novinari) smatraju da su *a priori* stavljeni u nejednak položaj u postupku. Takve tužbe i dalje su prisutne iako se vjerovalo će se dokinuti nakon donošenja odluke ESLJP-a u predmetu Narodni list d.d. protiv RH, u kojem je utvrđeno da je nacionalni sud dosuđivanjem naknade štete od 50 tisuća kuna sucu zbog objave članka u kojem ga se kritizira, povrijedio pravo slobode izražavanja. Takvo miješanje nije bilo nužno u demokratskom poretku niti razmjerno legitimnom cilju s obzirom da može uzrokovati zabranu kritiziranja sudbene vlasti, ali i izražavanja mišljenja o pitanjima od javnog interesa te uzevši u obzir nerazmjerni dosuđeni iznos.

U 2021. godini pozornost javnosti privukao je i slučaj korištenja mehanizma iz čl. 346. i 347. Ovršnog zakona kako bi se protiv novinarki i medija odredila privremena mjera zabrane objavljivanja sadržaja, u svrhu zaštite dostojanstva, profesionalnog rada i dostignuća predlagatelja osiguranja. Povodom navedenog slučaja, a radi propitivanja korištenja ovakvih instrumenata, zatražili smo od općinskih sudova podatke o broju takvih rješenja donesenih u posljednje tri godine te iz do sada prikupljenih podataka proizlazi da je ovo jedini slučaj u kojem je udovoljeno zahtjevu predlagatelju osiguranja. Pri tome je vijest o određivanju privremene mjere prema novinarki i mediju rezultirala preuzimanjem i objavljivanjem spornih tekstova od strane više portala, čime je tema dobila veću eksponiranost.

2.21. Javno okupljanje

Tijekom 2021. godine nastavili smo zaprimati pritužbe i pratiti primjenu prava na javno okupljanje tijekom epidemije bolesti COVID-19, kao i postupanje inspektora civilne zaštite prilikom nadzora nad pridržavanjem epidemioloških mjera na javnim okupljanjima te sankcioniranja organizatora prosvjeda.

Pravo na javno okupljanje jedno je od temeljnih ljudskih prava koje doprinosi političkom sudjelovanju građana u javnom životu te jačanju građanskog aktivizma. Navedeno pravo omogućuje slobodu

izražavanja uključujući i neslaganja s odlukama vlasti te je pozitivna obveza države osigurati učinkovito uživanje slobode okupljanja. Pritom, ovo pravo nije apsolutno i može se ograničiti, vodeći računa da je takvo ograničenje razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju. Također je zabranjeno na javnim okupljanjima poticati na rat ili uporabu nasilja, na nacionalnu, rasnu ili vjersku mržnju te bilo koji oblik nesnošljivosti. Stoga treba postići ravnotežu između zaštite prava na javno okupljanje s jedne strane, te zaštite sloboda i prava drugih, pravnog poretka, javnog morala i zdravlja, s druge. ESLJP u svojim odlukama vezano uz pravo javnog okupljanja ističe da bi ograničenje trebalo podvrgnuti najozbiljnijem ispitivanju od strane suda te se pri razmatranju razmjernosti mjere treba uzeti u obzir i njezin odvrćajući učinak.

Fotografija 12.




Fotografija 13.



Epidemiološke mjere, a posebice uvođenje EU digitalnih COVID potvrda krajem godine, dovelo je do javnih prijevora i uličnih prosvjeda, kako diljem Europe, tako i u RH. Prosvjedi su u nekim europskim gradovima eskalirali i doveli do nasilja između prosvjednika i policije pa i privremene zabrane prosvjedovanja u pojedinim državama, što u RH nije bio slučaj.

Iako je sukladno ZJO javni prosvjed potrebno prethodno prijaviti, neki organizatori to nisu činili, zbog čega je policija podnosila optužne prijedloge protiv organizatora neprijavljenih javnih okupljanja. Tijekom epidemije organizacija okupljanja u velikoj se mjeri preselila na društvene mreže te su se kao organizatori pojavljivale i različite inicijative. Neprijavljena okupljanja zabilježena su i ispred bolnica i škola, gdje je zabranjeno prosvjedovati, a zabrinjava i što se na nekim prosvjedima prijetilo i zastrašivalo osobe koje rade posao od javnog interesa, kao što su zdravstveni i medijski djelatnici te zaposlenici u školama.

MUP je izvjestilo kako najbrojniji prosvjed održan 20. studenog protiv epidemioloških mjera i uvođenja COVID potvrda nije bio prijavljen, nije bilo voditelja, redara, niti se moglo utvrditi tko je organizator. S obzirom da Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti (ZZPZB) propisuje sankcije samo ako je organizator okupljanja pravna osoba, nisu postojali uvjeti za daljnje postupanje iz nadležnosti civilne zaštite. Policija je protiv dvije osobe podnijela optužne prijedloge sukladno ZJO, jer kao fizičke osobe u svojstvu organizatora nisu prijavile javno okupljanje niti poduzele mjere osiguranja reda i mira. Dio sudionika iskoristio je prosvjed za iskazivanje ekstremističkih stavova, a daljnjim kriminalističkim istraživanjem utvrđena je osnovana sumnja da su dvije osobe počinile kazneno djelo javnog poticanja



na terorizam. Tijekom prosvjeda došlo je i do napada na novinare, o čemu više pišemo u poglavlju o slobodi izražavanja.

Zbog nepoduzimanja potrebnih mjera radi osiguranja reda i mira, protiv organizatora odnosno voditelja prosvjeda održanog 20. ožujka u pet hrvatskih gradova pod nazivom „Svjetska povorka za slobodu i demokraciju“ u organizaciji jedne građanske inicijative, podneseni su optužni prijedlozi temeljem ZJO.

U veljači 2021. godine održan je prosvjed pod nazivom „Krik poduzetnika“ te su mediji objavili priopćenje organizatora prosvjeda u kojem je iznijeto da je na prosvjedu sudjelovalo preko pet tisuća ljudi koji su se pridržavali epidemioloških mjera. Međutim, mediji su naknadno objavili i prekršajne naloge podnesene od strane Područnog ureda CZ Zagreb kojim su izrečene novčane kazne organizatoru i odgovornoj osobi radi nepridržavanja epidemioloških mjera.

Tijekom 2021. godine obraćali su nam se građani navodeći da se epidemiološke mjere nejednako primjenjuju te da se na sprovodima pojedinih javnih osoba toleriralo okupljanje znatno većeg broja osoba od tada dozvoljenog, a na kojima su sudjelovale i osobe iz političkog života. Obratila nam se tako pritužiteljica radi nemogućnosti ispraćaja pokojne sestre u krugu cijele obitelji zbog ograničenja okupljanja uvjetovanih epidemiološkim mjerama, potaknuta sprovodom javne osobe na kojem je bio višestruko veći broj osoba od dozvoljenog, uz organizirani prijevoz. Navedeno je doživjela kao nepravdu, percipirajući da propisi ne vrijede jednako za sve.

Na sprovodu javne osobe na kojem se okupilo više od 1.000 osoba, Ravnateljstvo CZ PU Zagreb izdalo je prekršajni nalog protiv organizatora pravne osobe i njezine odgovorne osobe, radi nepridržavanja epidemioloških mjera kojima se ograničava broj osoba na okupljanjima. Nakon donošenja oslobađajuće presude, postupak je po žalbi pred drugostupanjskim sudom. Prema podatcima Ravnateljstva CZRH, radi neprovođenja mjera i aktivnosti sustava civilne zaštite u drugim slučajevima, također su podnošeni prekršajni nalozi protiv organizatora okupljanja te su uglavnom donošene osuđujuće presude.

Stoga nastavljamo pratiti postupanje sudova u predmetima pokrenutim protiv organizatora javnih okupljanja, kako bismo imali uvid u primjenu navedenih standarda u nacionalnoj sudskoj praksi.

2.22. Pravo na privatnost i utjecaj umjetne inteligencije na ljudska prava

Pravo na privatnost

Pritužbe koje smo zaprimili tijekom 2021. godine odnosile su se na sustave videonadzora kojima se prekoračuju granice zakonski propisanih perimetara snimanja, čime se ugrožava privatnost građana i pravo na nepovredivost doma. Dio pritužbi odnosio se na prekomjerno prikupljanje biometrijskih podataka od strane pružatelja usluga (teleoperatera, kartičnih kuća, banaka i komunalnih tvrtki), povodom čega smo zatražili postupanje AZOP-a. Građani su nam se prituživali i radi dugotrajnosti postupanja AZOP-a po zahtjevima za utvrđivanje povrede prava iz Opće uredbe o zaštiti osobnih podataka (EU) 2016/679 i Zakona o provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka.


Od početka epidemije bolesti COVID-19 u javnosti se kontinuirano pojavljuje pitanje granice zadiranja u privatnost, osobito u kontekstu zaštite tzv. informacijske privatnosti, naročito zaštite podataka o zdravlju.

Tako smo zaprimili značajan broj pritužbi građana u kojima su navodili kako različiti pravni subjekti (poslodavci, trgovci, ugostitelji) od njih traže podatke o zdravstvenom stanju u svrhu provedbe protuepidemijskih mjera, što je kod građana stvaralo dojam pretjeranog zadiranja u njihovu privatnost. Međutim, pravo na privatnost nije apsolutno i ono se, uz ispunjavanje propisanih uvjeta i uz primjenu načela razmjernosti, može ograničiti.

Značajno nezadovoljstvo djelatnika i građana izazvalo je uvođenje obveznog posjedovanja EU COVID potvrde ili drugog odgovarajućeg dokaza, kao uvjeta za ulazak u javne ustanove i državne institucije, posebno zdravstvene i ustanove socijalne skrbi. Građani su isticali da uvid u njihove zdravstvene podatke može izvršiti veliki broj osoba, portiri i pomoćno osoblje te zaštitari i administrativno osoblje, bez jasno definiranih i prezentiranih tehničkih mjera zaštite kojima se jamči sigurnost prikupljanja i obrade podataka. Pri tome su navodili i da se predmetnom mjerom izravno zadire u njihovo pravo na privatnost, s obzirom da su podatci o zdravstvenom stanju osjetljivi podatci koje ne žele dijeliti.

Općom uredbom i Zakonom o provedbi Opće uredbe propisano je da su podatci o zdravstvenom stanju posebno zaštićena kategorija podataka (tzv. osjetljivi podatci) te se u njihovoj obradi moraju poštivati načela nužnosti, proporcionalnosti i odgovornosti, uz smanjenje potencijalnih rizika koje takva obrada može predstavljati za prava i temeljne slobode građana, osobito njihovo pravo na privatnost. Istovremeno su Općom uredbom propisane iznimke te je AZOP izdao priopćenje pojašnjavajući da je obrada zdravstvenih podataka povezana s provedbom Odluke Stožera civilne zaštite RH, zakonita i u skladu s Općom uredbom. Pojasnio je da navedena obrada predstavlja iznimku načelne zabrane obrade posebnih kategorija osobnih podataka te da je uvid u EU COVID potvrdu, odnosno drugi odgovarajući dokaz, pri ulasku u službene prostorije zakonit, a što uključuje i provjeru njene valjanosti putem aplikacije CovidGO.

Iz pritužbi proizlazi nedovoljno poznavanje zakonskog okvira te nedovoljna pravna sigurnost u pojedinim segmentima prava na privatnost. U tom kontekstu ističemo pritužbu radi odbijanja zahtjeva za dostavom medicinske dokumentacije preminule osobe članovima njene obitelji. Naime, obiteljski liječnik je odbio dostaviti medicinsku dokumentaciju unucima preminule osobe pozivajući se na zaštitu privatnosti pacijenta i zaštitu osobnih podataka. Međutim, sukladno Zakonu o provedbi Opće uredbe, podatci preminule osobe nisu zaštićeni zakonskim okvirom zaštite osobnih podataka i ne podliježu pravnom režimu Opće uredbe. Također, čl. 24. Zakona o pravima pacijenata propisano je da u slučaju smrti, ako to pacijent nije za života izrijekom zabranio, pravo na uvid u medicinsku dokumentaciju ima bračni drug pacijenta, izvanbračni drug, punoljetno dijete, roditelj, punoljetni brat ili sestra te zakonski zastupnik, odnosno skrbnik pacijenta. Pritužitelji su pravomoćnim rješenjem o nasljeđivanju utvrđeni kao zakonski nasljednici te su legitimirani na ostvarivanje prava. Međutim, MZ je pritužiteljima odgovorilo da ne ostvaruju pravo, radi čega smo pokrenuli ispitni postupak te zatražili preispitivanje postupanja. U ponovljenom je postupku zahtjev pozitivno riješen te smo, radi pravne sigurnosti, od MZ-a zatražili definiranje jednoznačnih pravila postupanja po sličnim zahtjevima.



Građani su se prituživali na dugotrajnost upravnih postupaka koje provodi AZOP temeljem zahtjeva za utvrđivanje povrede prava iz Opće uredbe i Zakona o provedbi Opće uredbe, zbog čega nisu mogli pravovremeno zaštititi svoja prava. Važan preduvjet funkcioniranja sustava zaštite prava na privatnost, uz adekvatan zakonski okvir i njegovo poznavanje, svakako je i pravovremeno postupanje po istome. Uzimajući u obzir značajno povećanje obima posla, koje je od stupanja na snagu Opće uredbe u nadležnosti AZOP-a, potrebno je osigurati preduvjete za pravovremeno postupanje.

Pravo na privatnost osobito je važno u kontekstu zaštite prava pacijenata te smo sudjelovali u savjetovanju sa zainteresiranom javnošću o izmjenama i dopunama Zakona o sigurnosti prometa na cestama, kojim se izabranim liječnicima obiteljske medicine uvode dodatne obveze s mogućim štetnim učincima na odnos povjerenja između liječnika i pacijenta. Sukladno novoj zakonskoj odredbi, ukoliko se na zdravstvenom pregledu ili tijekom liječenja utvrdi zdravstveno stanje radi kojeg vozač nije sposoban upravljati vozilom, privremeno ili najduže do šest mjeseci, liječnici su o tome dužni obavijestiti nadležnu policijsku upravu. Navedeno otvara pitanja o narušavanju odnosa povjerenja između liječnika i pacijenta, ugrožavanja liječničke tajne te moguće povrede prava na privatnost pacijenata. Zakonom o zaštiti prava pacijenata propisano je da pacijent ima pravo na povjerljivost podataka koji se odnose na njegovo zdravlje, dok je Zakonom o liječništvu određeno da sve što liječnik sazna o pacijentu koji mu se obrati za liječničku pomoć, a u vezi sa zdravstvenim stanjem, mora čuvati kao liječničku tajnu. Iako se mogućnost otkrivanja liječničke tajne može propisati posebnim zakonom kao izuzetak, prije uvođenja takve obveze trebalo je provesti detaljnu analizu razmjernosti predmetne odredbe i njenog potencijalno štetnog utjecaja na pravo na privatnost, što pri procjeni Nacrta prijedloga Zakona nije učinjeno, te je predlagatelj konstatirao da po svim kategorijama procjene Zakon ne proizvodi negativne učinke na pravo na privatnost.

Utjecaj umjetne inteligencije na ljudska prava

Umjetna inteligencija (UI) već je dio naših života pa primjerice putem pametnih telefona dobivamo prijedloge usluga koje bi nam se mogle svidjeti. UI će biti “tehnologija opće namjene” našeg doba i imat će veliki utjecaj na način života i rada ljudi u nadolazećim godinama i desetljećima, a tvrtke, vlade i pojedinci već sada primjenjuju sustave UI na razne načine. Činjenica je da korištenje novih tehnologija, posebice UI, donosi brojne prednosti i potencijal, ali neupitno može i ugroziti temeljna ljudska prava i jednakost na sasvim nove načine. Zato je važno pratiti napredak, razvoj i implementaciju UI.

Trenutno je u Europi, ali i šire, u tijeku više inicijativa usmjerenih na regulaciju ovoga područja. S posebnim fokusom na učinak na ljudska prava i na jednakost (tzv. diskriminatorni učinci umjetne inteligencije), djelovao je Ad-hoc odbor za umjetnu inteligenciju (CAHAI) Vijeća Europe, u čijem je radu sudjelovala i pučka pravobraniteljica u svojstvu članice ECRI-a ispred RH, koji je u prosincu 2021. godine Odboru ministara dostavio prijedlog koji uključuje donošenje novog instrumenta iz ovog područja. U vrijeme pisanja ovog Izvješća u osnivanju je novi Odbor za UI Vijeća Europe (CAI), koji će na njemu raditi.

EK je u travnju predstavila *Akt o umjetnoj inteligenciji*, u kojem se opredijelila za tzv. humano-centrični pristup, razmatrajući zaštitu ljudskih prava. Posredstvom MGOR-a smo dali komentare na *Akt o UI*.


Komisija je predložila pravila koja imaju za cilj osigurati sigurne, transparentne, etične i nepristrane sustave UI i to pod ljudskim nadzorom. Sustavi se svrstavaju prema riziku, od onih koji nose neprihvatljivi rizik, visoki rizik, ograničen i minimalan rizik sa drugačijim uvjetima ovisno o stupnju rizika. Prijedlog je da se zabrane sustavi neprihvatljivog rizika, koji se smatraju jasnom prijetnjom građanima EU-a, primjerice sustavi za društveno vrednovanje. Sustavi visokog rizika bi se pomno ocjenjivali prije stavljanja na tržište i tijekom njihova životnog ciklusa. To su primjerice oni u prometu koji mogu ugroziti život i zdravlje građana, koji građanima mogu uvjetovati pristup obrazovanju kao na primjer bodovanje ispita ili softver za razvrstavanje životopisa u zapošljavanju, ocjenjivanje kreditne sposobnosti, u upravljanju migracijama, azilom i granicama (npr. provjera vjerodostojnosti putnih isprava) ili pak u provođenju zakona, a koje se može kositi s temeljnim pravima građana (npr. evaluacija pouzdanosti dokaza). Za sustave ograničenog rizika, kao što su chatbotovi, vrijedili bi minimalni uvjeti, u pogledu transparentnosti, a kako bi korisnici mogli donijeti odluku žele li koristiti određenu aplikaciju. Napokon, sustavi minimalnog rizika, kao što su primjerice filteri za neželjenu e-poštu, prema prijedlogu ne bi bili zahvaćeni novim pravilima jer ne ugrožavaju prava građana.

Iz perspektive zaštite ljudskih prava bit će važno pratiti da usvojena regulativa osim građanskih i političkih, u punoj mjeri osigura zaštitu i socijalnih prava, uključujući da se korištenjem ovih sustava ne perpetuiraju postojeće društvene nejednakosti, primjerice vezano za različiti pristup građana digitalnim uslugama, postojeću diskriminaciju na tržištu rada.

ECRI i Povjerenica za ljudska prava VE također su posebnu pažnju posvetili borbi protiv diskriminacije uzrokovane UI. Europska mreža tijela za jednakost (Equinet) je, nakon što je 2020. objavio izvješće o utjecaju umjetne inteligencije na jednakost i ulozu tijela za jednakost, u 2021. godini nastavio s aktivnim radom, sudjelovanjem u konzultacijama o dokumentima EK i VE te provodeći edukacije za djelatnike tijela za jednakost, na kojima smo sudjelovali.

Iako je na europskoj razini razvoj UI u brojnim zemljama vrlo dinamičan te su do lipnja 2021. godine 20 država članica i Norveška objavile nacionalne strategije, RH još nije donijela strateški dokument za razvoj UI, čije je donošenje bilo planirano do kraja 2019. godine. MGOR je izradilo nacrt Nacionalnog plana za razvoj UI, no on ne sadrži konkretne mjere i aktivnosti. Iako smo uključeni u članstvo Radne skupine, tijekom 2021. godine ona nije bila aktivna, s obzirom da je istaknuto da je dokument potrebno uskladiti s Paketom za UI koji je EK objavila u travnju 2021. godine, programom Digitalna Europa 2021. – 2027. i drugim relevantnim zakonodavnim i strateškim okvirom na EU i nacionalnoj razini. Finalizacija izrade navedenog srednjoročnog akta predviđena je tijekom 2022. godine.

Pri izradi konkretnih mjera i aktivnosti, važno je da ovaj nacionalni strateški dokument bude usklađen s okvirom zaštite temeljnih prava, uključujući s nacionalnim antidiskriminacijskim zakonodavstvom, strateškim dokumentima zaštite ljudskih prava i jednakosti, etičkim načelima, kao i da se uvede obveza procjene učinka takvih sustava na ljudska prava i diskriminaciju. Važno je i osigurati učinkovita pravna sredstva i jasnu odgovornost svih koji razvijaju ili stavljaju na tržište takve sustave, s naglaskom na transparentnost pri korištenju, kako bi se spriječio njihov mogući štetni utjecaj na ljudska prava i jednakost. Istovremeno je potrebno ulagati u istraživanje i razvoj UI te izgradnju ljudskih kapaciteta i pripremu za transformaciju tržišta rada. Važno je čim prije i osvijestiti građane o načinima primjene UI i potencijalnim posljedicama te stoga pozdravljamo namjeru MGOR za provođenjem široke informacijske kampanje kako bi se što veći broj građana upoznao s mjerama i preporukama za etičku UI. Za postizanje učinkovite, sigurne i pouzdane UI neophodni su prikladan pravni okvir i prateći



nacionalni strateški dokument, pravilno prikupljanje, obrada i zaštita podataka te edukacija i informiranje građana.

Na zavidnoj su razini aktivnosti dijela hrvatskih kompanija, pri čemu osobito ističemo startupove, koji razvijaju sustave utemeljene na UI te daju značajan doprinos podizanju svijesti javnosti o UI. Za to je osobito zaslužna CroAI, Hrvatska udruga za umjetnu inteligenciju, koja okuplja vodeće tvrtke i startupove iz područja UI u RH te nastoji pozicionirati RH kao zemlju jedinstvenih prilika za razvoj UI orijentirane prema čovjeku kroz kulturu dijaloga između poduzetnika i donositelja odluka na nacionalnoj i europskoj razini.

Potrebno je pripremiti društvo u cjelini da razvije osnovne digitalne i dodatne vještine koje stroj ne može zamijeniti, primjerice kritičko mišljenje, kreativnost i upravljanje. Isto tako će biti potrebno pomoći radnicima čija će se radna mjesta najviše promijeniti ili nestati zbog primjene automatizacije, robotike i UI. Na sveučilištima bi bilo korisno poticati interdisciplinarnost kroz, primjerice, dvopredmetne studije poput prava i UI, sociologije i UI ili psihologije i UI, s obzirom da rijetki pravници, sociolozi i psiholozi imaju dovoljno znanja o UI, odnosno programeri o društvenim znanostima. Kako bi stručnjaci imali cjelokupnu sliku o utjecaju modernih tehnologija na ljudska prava, potrebno je uzeti u obzir i važnost etike u razvoju i upotrebi novih tehnologija. S tim u vezi inicirali smo suradnju s Fakultetom elektrotehnike i računarstva Sveučilišta u Zagrebu te Tehničkog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, odnosno njihovim Centrima za umjetnu inteligenciju.

U ovom kontekstu sudjelovali u savjetovanju sa zainteresiranom javnošću o prijedlogu Pravilnika o obavljanju poslova privatne zaštite na javnim površinama, kojim se jedan dio policijskih ovlasti u videonadzoru javnih površina na području JLP(R)S delegira privatnim tvrtkama. Istaknuli smo da to može imati potencijalno štetan utjecaj na pravo na privatnost i zaštitu osobnih podataka te može dovesti do profiliranja pojedinih skupina građana, odnosno do diskriminacije.

S obzirom na sve veću primjenu digitalne tehnologije u javnoj upravi, koja uključuje i primjenu sustava UI, koji znatno mogu unaprijediti kvalitetu javnih usluga, socijalnu i zdravstvenu zaštitu, pristup pravosuđu te poboljšati radne uvjete, u javnoj raspravi o nacrtu Nacionalnog plana razvoja javne uprave od 2021. do 2027. godine i pripadajućeg Akcijskog plana naglasili smo važnost osiguranja transparentnosti rada digitalnih sustava, posebice onih koji će automatski zaključivati i donositi odluke. Istaknuli smo kako je potrebno osigurati i dodatni ljudski nadzor nad radom takvih sustava te jedinstveni registar svih aplikacija koje će se koristiti za automatsko donošenje odluka, kao i posebne protokole za adresiranje mogućih učinaka takvih sustava na ljudska prava i jednakost. Predložili smo i da se Planom predvide edukacije razvojnih programera.

UI utječe i na potrošače, primjerice kod personaliziranih oglasa koji se donose na temelju sustava za automatizirano donošenje odluka. Pri izradi novog prijedloga Zakona o zaštiti potrošača naglasili smo potrebu za primanjem jasnih informacija potrošača o upotrebi, značajkama i svojstvima proizvoda omogućenih UI te ukazali da građani moraju biti informirani ukoliko su maloprodajna cijena ili oglas određene robe ili usluge personalizirani na osnovi sustava automatiziranog donošenja odluka.

2.23. Branitelji ljudskih prava

Po prvi puta na ovaj način izvještavamo o braniteljima ljudskih prava kao zajedničkom pojmu za pojedince, skupine, organizacije i institucije (poput novinara, zviždača, OCD-a ili nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava) koji imaju važnu ulogu u promicanju i zaštiti ljudskih prava i vladavine prava, kako na lokalnom, tako i na nacionalnom i međunarodnom nivou.

UN je još 1998. godine usvojio Deklaraciju o braniteljima ljudskih prava, koja sadrži niz načela i prava zasnovanih na standardima sadržanima u obvezujućim međunarodnim instrumentima za zaštitu ljudskih prava, poput Međunarodnoga pakta o građanskim i političkim pravima, a koja ukazuje na odgovornost države u unapređivanju, jačanju položaja i prepoznavanju doprinosa branitelja ljudskih prava. UN-ovo Vijeće za ljudska prava i Opća skupština usvojili su niz rezolucija koje se odnose na njihov položaj i zaštitu, a 2000. godine uspostavljen je i mandat posebnoga izvjestitelja UN-a o braniteljima ljudskih prava.

Na europskoj razini, u okviru VE, Odbor ministara usvojio je 2008. godine Deklaraciju o braniteljima ljudskih prava, a mandat povjerenice za ljudska prava VE obuhvaća i ove dionike. EU je, pak, donijela smjernice o zaštiti branitelja ljudskih prava 2004. godine, dopunjene 2008. godine. Osim toga, sami ugovori o osnivanju i funkcioniranju EU naglašavaju važnost civilnoga društva, kao branitelja ljudskih prava, u osiguranju dobrog upravljanja Unijom. Nedavno usvojene javne politike, poput Strategije EU za jačanje primjene Povelje o temeljnim pravima, kao i Unijini akcijski planovi u područjima suzbijanja rasizma, uključivanja Roma, integracije migranata, prava djece, žena, LGBTIQ+ osoba i osoba s invaliditetom ističu ključnu ulogu i značaj slobodnog i aktivnog civilnog društva za promociju temeljnih prava građana EU. Na važnost rada OCD-a kao branitelja ljudskih prava te njihovoj ulozi u očuvanju vladavine prava u Izvešću o vladavini prava redovito ukazuje i EK.

Kako bi OCD-i mogli uspješno djelovati, ključno im je osigurati odgovarajući normativni okvir, financijska sredstva za rad, pristup sudjelovanju u procesima donošenja odluka, kao i osigurati sigurno okruženje za njihovo djelovanje. Nažalost, kako je pokazalo Izvešće EK, ali i istraživanja EU Agencije za temeljna prava (FRA), posljednjih se godina diljem Europe u svakome od ovih područja OCD-i susreću s različitim izazovima, što je dodatno produbila pandemija.


Iako je u lipnju 2021. osnovana Radna skupine za izradu Nacionalnog plana stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva, on još nije usvojen, premda je posljednji strateški dokument istekao još 2016. godine. Kao što smo u ovom Izvešću već ukazali, nije usvojen niti Nacionalni plan zaštite i promicanja ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije, koji bi kao važne dionike u zaštiti i promicanju ljudskih prava trebao prepoznati i značaj OCD-a kao branitelja ljudskih prava.

Preporuka 113.

Vladi RH, da Nacionalni plan zaštite i promicanja ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije sadrži cilj važnost izgradnje poticajnog okruženja za rad OCD-a koji se bave zaštitom i promicanjem ljudskih prava

Preporuka 114.

Vladi RH, da žurno donese Nacionalni plan stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva



Vlada RH je u veljači 2021. godine Odlukom definirala popis tijela javne vlasti koja sudjeluju u radu Savjeta za razvoj civilnog društva, razriješivši time polugodišnji zastoj u imenovanju predstavnika OCD-a u različite radne skupine za izradu propisa i strateških dokumenata. Pozitivno je što je (izvan izvještajnog razdoblja) u siječnju 2022. osnovan Savjet za ljudska prava, međuresorno tijelo čiji članovi su i predstavnici OCD-a, koji bi trebao omogućiti što učinkovitije prepoznavanje izazova u području ljudskih prava te doprinijeti koordinaciji i boljoj komunikaciji svih relevantnih dionika u ovom području.

Preporuka 115.

Vladi RH, da osigura dugoročno institucionalno i programsko financiranje OCD-a za zaštitu i promicanje ljudskih prava i suzbijanje diskriminacije

U skladu s Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima te UN-ovom Deklaracijom o braniteljima ljudskih prava, važno je OCD-ima osigurati pristup financijskim sredstvima. OCD-i već godinama ukazuju na poteškoće pri financiranju, a isto se nastavilo i tijekom 2021. godine. Kada govorimo o institucionalnoj podršci, primjetan je trend smanjenja udjela lutrijskih sredstava koji se izdvajaju za rad OCD-a. Taj udio u 2015. iznosio je

14,21%, a u 2016. pao je na 6,88%. Od 2017. bilježimo njegovo povećanje, no nikada nije dosegao razinu iz 2015. godine, a od 2017. najniži je bio 2021. godine, kada je iznosio 10,60%. Udruge ukazuju i na kašnjenja u raspisivanju natječaja, kašnjenja u objavama njihovih rezultata te neraspisivanje niza natječaja najavljivanih u godišnjim planovima objave poziva na dostavu projektnih prijedloga financiranih iz ESF-a, kao i da gotovo nema natječaja koji su usmjereni primarno na zagovaranje i praćenje ljudskih prava i suzbijanje diskriminacije. I udruge koje se bave BPP-om ukazuju na nedovoljno financiranje njihovih aktivnosti, što utječe na mogućnost pružanja i kvalitetu usluge, o čemu više pišemo u poglavlju o besplatnoj pravnoj pomoći.

U posljednje dvije godine, obilježene pandemijom i potresima, pojedinci, građanske inicijative i platforme te OCD-i značajno su doprinijeli izravno pomažući na terenu, ali i na druge načine, primjerice sudjelujući komentarima i prijedlozima u postupcima donošenja relevantnih propisa i surađujući s tijelima državne uprave, neovisnim institucijama i lokalnim samoupravama. Jedan je od primjera takvoga djelovanja i Koordinacija humanitaraca Sisačko-moslavačke županije, koju su OCD-i pokrenuli zajedno s HCK te uz potporu naše institucije. Cilj Koordinacije je bio osigurati što bolju organizaciju, koordinaciju i pružanje pomoći građanima suočenim s posljedicama potresa u SMŽ.

Kada se radi o sudjelovanju predstavnika OCD-a u radnim skupinama za donošenje strateških dokumenata te zakonodavnih akata, predstavnici udruga ističu kako se broj poziva na sudjelovanje u ovakvim aktivnostima posljednjih godina povećao, no kako se njihovi doprinosi ponekad dovoljno ne uvažavaju.

Sudjelovanje građana i OCD-a u postupcima donošenja javnih politika i zakona omogućuje tijelima državne uprave da steknu uvid u ekspertizu OCD-a vezano uz pitanja kojima se bave, kao i u položaj i potrebe različitih društvenih skupina. Prema preliminarnim podatcima Ureda za zakonodavstvo, u javnim savjetovanjima posredstvom sustava e-Savjetovanje 2021. godine provedeno je ukupno 823 savjetovanja, u kojima su sudjelovale 274 udruge uputivši 2.165, od 23.476 ukupno zaprimljenih komentara.

U skladu s UN-ovom Deklaracijom o braniteljima ljudskih prava, države imaju obavezu osigurati sigurno okruženje za neometan rad branitelja za ljudska prava. Prema spomenutom istraživanju FRA,

podatci o percepciji javnosti o mogućnosti nevladinih organizacija (NGO) da rade bez pritiska vlasti pokazuju da u RH 31% NGO nikada ili rijetko, a 33% ponekad rade bez pritiska vlasti, što RH stavlja na drugo mjesto u EU, odmah iza Mađarske.

Posljednjih su godina OCD-i za zaštitu ljudskih prava i suzbijanje diskriminacije ukazivali kako se zagovaranje ljudskih prava marginaliziranih ili ugroženih društvenih skupina, poput migranata, pripadnika nacionalnih manjina ili žrtava obiteljskog i/ili rodno uvjetovanog nasilja, u dijelu javnosti često diskreditiralo, te da su same udruge, njihovi aktivisti i volonteri bili izloženi pritiscima, huškačkim napisima u pojedinim medijima, vrijeđanju i prijetnjama. Ovi su trendovi nastavljeni i 2021. godine.

Kad se radi o OCD-ima koji rade s migrantima, od ožujka 2020. godine, s početkom pandemije korona virusa, pristup prihvatilištima onemogućen je svim OCD-ima koji su do tada u njima provodili aktivnosti, osim HCK-u i organizaciji Médecins du Monde, a do danas im nije ponovno omogućen. Visoki prekršajni sud RH potvrdio je presudu Prekršajnoga suda u Vukovaru volonteru udruge Are You Syrious, proglašivši ga krivim za počinjenje prekršaja zabrane pomaganja državljaninu treće zemlje u nezakonitom prelasku, tranzitu i boravku i kaznivši ga novčanom kaznom u iznosu od 60.000,00 kuna, a o presudi više pišemo u dijelu o iregularnim migrantima i tražiteljima međunarodne zaštite. Ovaj je slučaj izazvao snažnu reakciju javnosti, a građani su u svega dvadeset i četiri sata prikupili svotu koja mu je izrečena.

Važnu ulogu u zaštiti branitelja ljudskih prava imaju i nezavisne institucije za zaštitu ljudskih prava (NHRI), što je u RH institucija pučke pravobraniteljice, koje se također ubrajaju u branitelje ljudskih prava. Jedan od indikatora u Izješću EK o vladavini prava je i okruženje u kojem nezavisne institucije poput naše djeluju.

Stoga su UN i VE usvojili niz instrumenata kojima se uspostavljaju standardi za njihovo djelovanje, a od država članica zahtijeva njihovo poštivanje, a izdajamo UN-ova „Pariška načela“ za djelovanje NHRI-ja, „Venecijanska načela“ VE o promicanju i zaštiti ombudsmanskih institucija, niz rezolucija i preporuka VE o razvoju i jačanju učinkovitih, pluralističkih i neovisnih nacionalnih institucija za ljudska prava i razvoju ombudsmanskih institucija, Opću preporuku br. 2 ECRI-a VE o tijelima za jednakost te Preporuku EK o standardima za tijela za jednakost. Tijekom 2021. godine usvojena su dva nova instrumenta: Preporuka o razvoju i jačanju učinkovitih, pluralističkih i neovisnih nacionalnih institucija za ljudska prava Odbora ministara VE, u kojoj se NHRI-je ističe kao temeljne stupove vladavine prava, demokracije i zaštite ljudskih prava i jednakosti u Europi, a državama članicama preporučuje dodatno jačanje njihove neovisnosti u skladu s Pariškim načelima i osiguravanjem svih društvenih preduvjeta za njihovo učinkovito djelovanje. Donesena je i Rezolucija o NHRI-jima Opće skupština UN-a, s preporukama koje streme istom cilju. Na razini EU, u pripremi je zakonodavni prijedlog kojim će se uspostaviti standardi za rad tijela za jednakost, koji bi bili obavezni u svim državama članicama EU, što je posljednji korak na putu prema ujednačavanju standarda za rad ovih tijela u EU. Pri tome, svi navedeni standardi odnose se i na instituciju pučke pravobraniteljice, koja je je istovremeno i NHRI i ombudsmanska institucija i tijelo za jednakost. Valja napomenuti i kako se niz preporuka upućenih RH u sklopu posljednjega UPR ciklusa odnosi upravo na jačanje naše institucije.

Preporuka 116.

Vladi RH, da dosljedno implementira standarde za rad neovisnih institucija za ljudska prava i suzbijanje diskriminacije, sukladno relevantnim međunarodnim instrumentima

2.24. Pravo na zdrav život i zdrav okoliš

Pravo na čist, zdrav i održiv okoliš

Značajna prekretnica u razvoju ljudskih prava dogodila se u listopadu 2021. godine kada je Vijeće za ljudska prava UN-a usvojilo rezoluciju kojom se po prvi puta na međunarodnoj razini prepoznaje pravo na čist, zdrav i održiv okoliš kao ljudsko pravo. Iako preko 80% država članica UN-a ovo pravo već priznaje u nacionalnim propisima, među kojima je i RH, rezolucija bi trebala potaknuti njegovo univerzalno prepoznavanje u ustavima, zakonodavstvu i regionalnim ugovorima za zaštitu ljudskih prava. Vijeće je u listopadu usvojilo i rezoluciju kojom se uspostavlja posebni izvjestitelj za promicanje i zaštitu ljudskih prava u kontekstu klimatskih promjena, a obje su rezolucije donesene uoči godišnje konferencije država članica Pariškoga sporazuma (COP26) u Glasgowu. Tom je prilikom održan simpozij o ulozi NHRI-a u kontekstu klimatskih promjena i utjecaju na ljudska prava, na kojem smo *online* aktivno sudjelovali.

U RH je pravo na zdrav okoliš zaštićeno Ustavom, u kojem se u Glavi III. (Zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda) u čl. 70. određuje da svatko ima pravo na zdrav život i da država osigurava uvjete za zdrav okoliš te da je svatko dužan, u sklopu svojih ovlasti i djelatnosti, osobitu skrb posvećivati zaštiti zdravlja ljudi, prirode i ljudskog okoliša.

Preporuka 117.

Vladi RH, da kroz zakone i druge propise dodatno razradi ustavno pravo na zdrav život i zdrav okoliš, uzimajući u obzir međunarodno prepoznavanje prava na čist, zdrav i održiv okoliš

I na europskoj razini je došlo do pomaka u pogledu prava na zdrav život i zdrav okoliš. Europski parlament je povodom donošenja Općeg programa djelovanja EU za okoliš do 2030. godine, raspravljao o uvođenju prava na zdrav, čist i održiv okoliš, kao preduvjeta za postizanje prioritarnih ciljeva Osmog programa djelovanja za okoliš. Povelja EU o temeljnim pravima u čl. 37. određuje da visoka razina zaštite i poboljšanje kvalitete okoliša moraju biti integrirani u politike Unije i osigurani u skladu s

načelom održivog razvoja. ESLJP u presudama godinama ukazuje na utjecaj okolišnih pitanja na ostvarivanje prava i sloboda zajamčenih EKLJP. Europski odbor za socijalna prava u zaključcima i odlukama utvrđuje da okolišna pitanja mogu utjecati na ostvarivanje prava zajamčenih Europskom socijalnom poveljom.

Institucija pučke pravobraniteljice je u veljači 2021. godine podnijela Hrvatskom saboru, ujedno i s ciljem promocije ovog ustavnog prava, posebno *Izješće o pravu na zdrav život i klimatskim promjenama u Republici Hrvatskoj (2013.-2020.) u kontekstu globalnog pokreta za klimu i pandemije COVID-19.*

Postupanje po pritužbama

U području zaštite okoliša i prirode postupamo na temelju zaprimljenih pritužbi, no otvaramo predmete i po vlastitoj inicijativi te po potrebi odlazimo na terenske obilaskе. Prilikom vođenja ispitnih postupaka surađujemo s nizom dionika: tijelima državne uprave, građanima, građanskim inicijativama, JLP(R)S i drugima. Nerijetko je riječ o predmetima koji zahtijevaju višegodišnje postupanje radi utvrđivanja, a zatim i praćenja provedbe mjera radi otklanjanja onečišćenja i njihovog štetnog utjecaja na zdravlje građana.

Kod utvrđivanja i saniranja onečišćenja okoliša i prirode bitnu ulogu imaju različite inspekcije, najčešće inspekcija zaštite okoliša, zaštite prirode, sanitarna, građevinska, vodopravna, šumarska te lovna, koje postupaju u okviru svoga djelokruga rada. Stoga nam je bitna suradnja s inspekcijama pa u postupcima često predlažemo njihovo postupanje te tražimo obavijesti o utvrđenom i poduzetom. Osim što podatke iz inspeksijskih nadzora koristimo u pojedinačnim predmetima, isti nam pomažu u identificiranju sustavnih izazova u zaštiti okoliša i prirode te njihovom utjecaju na zdravlje građana.


Prema podacima DIRH-a, 2021. godine inspekcija zaštite okoliša u sedam slučajeva je utvrdila neprovođenje mjera zaštite propisanih rješenjem o prihvatljivosti zahvata za okoliš. Proveden je jedan nadzor nad ovlaštenicima za obavljanje stručnih poslova zaštite okoliša i četiri kontrolna nadzora te je upućeno 16 zahtjeva za mjerenja posebne namjene iz Zakona o zaštiti zraka. Nismo zaprimili podatke o provedenim nadzorima na lokacijama crnih točaka i bivših tvornica koje su u postupku sanacije. Vezano za prijave građana na svjetlosno onečišćenje, budući da još nije donesen Pravilnik o mjerenju i načinu praćenja rasvijetljenosti okoliša iz Zakona o zaštiti od svjetlosnog onečišćenja, komunalna redarstva su, nakon što bi im inspekcija zaštite okoliša prosljedila prijave, otežano postupala.

Preporuka 118.


Ministarstvu gospodarstva i održivog razvoja, da donese Pravilnik o mjerenju i načinu praćenja rasvijetljenosti okoliša iz Zakona o zaštiti od svjetlosnog onečišćenja

Inspekcija zaštite prirode provela je 44 nadzora vezano za postupak procjene utjecaja zahvata na okoliš (PUO) i postupak ocjene prihvatljivosti za ekološku mrežu (OPEM) te je podnijela tri optužna prijedloga zbog prethodno neizvršene OPEM. Udruge su nas obavijestile o slučajevima nezakonitog uspostavljanja lovišta na ribnjacima, korištenja olovne sačme u močvarnim staništima, trovanja te slučajnog ulova/prilova ugroženih i zaštićenih morskih vrsta, navodeći da ove slučajeve nadležne inspekcije nisu dostatno nadzirale.


Sanitarna inspekcija provela je 947 nadzora i 270 kontrola izvršenja rješenja donesenih radi zaštite od buke, podnijela je 35 optužnih prijedloga i prekršajnih naloga te je naplatila 96 kazni. Zbog prekomjerne buke građani se i nama kontinuirano pritužuju te i dalje primjećujemo da se mjerenja buke ne izvode u stvarnim okolnostima niti na mjestima gdje je buka najizraženija. Stoga smo u nekoliko slučajeva tražili provedbu nadzora nad osobama ovlaštenima za mjerenje buke.




Građevinska inspekcija je zaprimila 37 prijava zbog bespravne gradnje baznih stanica mobilnih operatera, što ulazi u područje zaštite od neionizirajućeg zračenja. Protiv 12 osoba je pokrenut inspeksijski postupak, no nemamo podatke je li koja bazna stanica uklonjena.




„Javljam Vam se jer želim prijaviti nepropisno postavljene bazne stanice na krovovima stambenih objekata u ...neke od ovih baznih stanica posluju već godinama bez uporabne dozvole, ali kako vidim ništa nije učinjeno. Naprotiv, teleoperateri postavljaju nove bazne stanice ...Konkretno, nedavno je nikla bazna stanica na neboderu u ulici..., a na susjednom neboderu već od ranije postoji bazna stanica. ... Stanari viših katova ovih nebodera danonoćno su izloženi izuzetno visokim nivoima opasnog zračenja. Štetnost i potencijalna kancerogenost elektromagnetskog zračenja koja dolazi od baznih stanica je naučno dokazana i dokumentirana...vrijeme je da se stane na kraj ovakvoj neodgovornoj i nadasve opasnoj praksi, i da se zaštite životi i zdravlje građana koji financiraju državne institucije upravo da spriječavaju ovakve zloupotrebe.“



Pritužbe po kojima postupamo odnose se na onečišćenje zraka, vode, tla, morskog okoliša, nepropisno gospodarenje otpadom, nedovoljnu zaštitu od buke i svjetlosnog onečišćenja, sumnju na pretjerano neionizirajuće zračenje baznih stanica mobilnih operatera te događaje uvjetovane klimatskim promjenama. Također, postupamo po pritužbama zbog devastacije zaštićenih područja te je u tijeku ispitni postupak po pritužbi građana Premanture zbog višegodišnje devastacije obale i parka Kamenjak, povodom čega smo obišli lokaciju.



„Molim od Vas da mi se omogući na licu mjesta da dokažem svoju čast i poštenje, da zagrabimo pod površinu na k.č. za koju tvrde da nema otpada... dovezli su još 15 do 20 kamiona zemlje i sve prekrili... lako je dokazati na licu mjesta sa lopatom...“



Drugu godinu vodimo ispitni postupak zbog pritužbe o nepropisnom odlaganju otpada, najviše građevinskog i biootpada na području Grada Preloga te pratimo provedbu preporuke koju smo 2021. godine dali Gradu radi osiguranja provedbe mjera za sprečavanje nepropisnog odbacivanja otpada te uspostave sustava za zaprimanje obavijesti o nepropisno odbačenom otpadu, kao i sustava evidentiranja lokacija odbačenog otpada.

U RH ne postoji učinkovit mehanizam za sustavnu zaštitu zdravlja na lokacijama industrijskih postrojenja ili drugih većih zahvata, provode se mjestimične studije o njihovom utjecaju na zdravlje tek nakon prijavljenog štetnog utjecaja, poput Studije HZJZ-a o utjecaju ekoloških čimbenika na zdravlje građana Slavenskog Broda. Iako je ova Studija trebala biti završena 2020. godine, o tome nemamo povratne informacije. Drugu takvu studiju, Ekološku studiju utjecaja CGO Marišćina na zdravlje

mještana Marčelja i okolice, Nastavni zavod za javno zdravstvo Primorsko-goranske županije (NZJZ PGŽ) je provodio od kraja 2020. do kraja 2021. godine te ju je dovršio u ožujku 2022. godine.

Sukladno čl. 52. Ustava more, morska obala i otoci uživaju osobitu zaštitu države, no ne postoji posebni zakon kojim RH štiti more, već su zaštita mora i obalnog područja sastavnice ZZO-a, u okviru kojeg je u tijeku izrada Strategije upravljanja morskim okolišem i obalnim područjem.

Bilježimo porast pritužbi zbog onečišćenja morskog okoliša i priobalja, dok je inspekcija zaštite okoliša u 2021. godini evidentirala jedno onečišćenje mora ugljikovodicima kojemu nije utvrđen uzrok. Prema podacima MMPI-a lučke kapetanije, ustrojene unutar Uprave sigurnosti prometa koja je zadužena za kontinuiranu provedbu mjera zaštite morskog okoliša od štetnih utjecaja pomorskog prometa, u 2021. godini su postupale u 55 slučajeva po dojavama o onečišćenju mora, od kojih je onečišćenje utvrđeno i sanirano u 10 slučajeva, pri čemu za njih sedam nije poznat izvor onečišćenja. MMPI navodi da u svim ostalim slučajevima, nadležne službe dolaskom na mjesto dojave nisu zapazile onečišćenje mora, u pravilu zbog disperzije lokaliziranog tankog uljnog filma uslijed djelovanja hidro-meteoroloških prilika. Za slučajeve iznenadnih onečišćenja mora RH raspolaže s 10 brodova čistača raspoređenih u priobalnim županijama te je mreži brodova čistača mora Europske agencije za pomorsku sigurnost (EMSA) pridružen i prvi hrvatske brod („Kijac“).

„Obećali ste na sastanku (ima skoro i godina dana) da će se barem smeće sanirati, što je sramotno da nam je to potrebno obećavati. Saniranje smeća bi trebala biti sasvim normalna praksa ... Mi kao mještani trpimo sve posljedice nečijeg nemara prema ljudskom zdravlju, okolišu, moru, a zamislite, nitko za to nije odgovoran. Je li vama normalno da se nafta jednostavno prolije, da se smeće jednostavno baca okolo po okolišu? ... Imamo pravo na zdrav život, a sa ovakvim načinom poslovanja samo se vraćamo u prošlost i u još goru budućnost. Jako dobro znamo koji se sve poslovi odvijaju... Od bojanja, pjeskarenja, brušenja plastičnih brodova, sve bez minimuma zaštite na radu, zaštite okoliša i odgovornosti prema ljudskom zdravlju.“

Sanacije nekih onečišćenih lokacija, primarno bivših industrija, su nedovršene, kasne te izostaje njihov sustavni nadzor.

Od ožujka 2021. godine postupamo zbog ekoloških incidenata u Vranjicu, a zadnju pritužbu radi onečišćenja mora dobili smo krajem prosinca. Prema izjavama mještana, od bolesti povezanih s izloženosti azbestom oboli i umire desetak stanovnika godišnje, a učestale imisije onečišćujućih tvari u morski okoliš u Vranjicu evidentira i *Udruga za zaštitu okoliša, prirode i održivi razvoj Sunce*. Stoga u navedenom predmetu ispituje se pojave onečišćenja okoliša iz više mogućih izvora, a primijećena je razlika u broju onečišćenja morskog okoliša koje prijavljuju udruge od službenih evidencija nadležne lučke kapetanije.

Fotografija 14.



Ispitni postupak vodimo i zbog onečišćenja okoliša (posebice zraka i morskog okoliša), ugroze zdravlja i neizvršene sanacije tvorničkog kruga bivše tvornice ferolegura u općini Dugi Rat. Tvornica je 2004. godine prestala s radom te je izrađen sanacijski program koji nije proveden, a troska godinama stoji odložena i nepokrivena na obali.

Istovremeno je RH u rujnu 2021. godine dobila službenu opomenu EK zbog nepoštivanja presude Suda EU od 2. svibnja 2019. (C-250/18), kojom je utvrđeno da RH nije osigurala gospodarenje otpadom koje ne ugrožava zdravlje ljudi i ne šteti okolišu, jer je više od 140.000 tona ostatka nakon obrade silikomanganske troske u Biljanima Donjim kvalificirala kao „nusproizvod“, a ne kao otpad. Prema podacima MGOR-a, u tijeku je ispitivanje svojstava troske radi utvrđivanja može li ju se upotrijebiti u građevinarstvu, a rezultati se očekuju u ožujku 2022. godine. Navedena lokacija uvrštena je u *Izmjene Plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. - 2022.*

Crne točke su lokacije u okolišu visoko opterećene otpadom koji je zaostao nakon dugotrajnog neprimjerenog gospodarenja proizvodnim (tehnološkim) otpadom¹ te s dvije nove crne točke (Odlagalište kamenog agregata („crno brdo“) - Biljane Donje i Odlagalište fosfogipsa - Petrokemija Kutina), *Izmjene Plana* sada sadrže osam crnih točaka. Tri su u postupku sanacije, no rad na terenu još nije započeo, dok se za ostalih pet izrađuje dokumentacija.

Pritužbe koje godinama zaprimamo zbog odlagališta i CGO-a, odnose se na onečišćenje zraka, tla i/ili voda te ugrozu zdravlja. Prema podacima MGOR-a, 94 odlagališta su aktivna. Ona koja nastavljaju s radom do otvaranja CGO-a su sanirana i opremljena, a sanacija je u tijeku ili je završena na više od 75% odlagališta. Nije do kraja riješeno pitanje goriva iz otpada u postojećim CGO-ima, koje se prema podacima MGOR-a izvozi uz 40%-tno sufinanciranje FZOEU-a.

Od kraja 2018. godine vodimo ispitni postupak zbog utjecaja CGO-a Marišćina na okoliš i zdravlje, u kojemu je i dalje ljeti povećana količina otpada, brzo se pune odlagališne plohe te se otpad nedovoljno odvaja. Rezultati Ekološke studije utjecaja CGO-a Marišćina na zdravlje mještana Marčelja i okolice, koju je provodio NZJZ PGŽ u suradnji s Institutom za medicinska istraživanja i Medicinskim fakultetom Sveučilišta u Rijeci, pokazali su da nema razvijenog oblika bolesti okoliša (astma, kronična opstruktivna bolest pluća, jače opstrukcije ili restrikcije dišnih puteva) koju bi se povezalo s utjecajem CGO-a, no da određeni okolišni čimbenici utječu na fiziološke plućne funkcije ispitanih stanovnika Marčelja. Studija

¹ Revidirani Plan gospodarenja otpadom iz 2022. godine kao primjere tehnološkog otpada navodi otpad iz kožarske i tekstilne industrije, otpad iz proizvodnje i prerade, isplake, zauljenu zemlju i muljeve koji ostaju oko lokacija dubokih bušotina, taloge u spremnicima, otpad iz anorganskih tehnoloških procesa – kiseline, lužine, soli teških metala, otpad iz proizvodnje umjetnih gnojiva, otpad iz organskih kemijskih procesa, otpad od ostataka boja, lakova, pesticida, otpad od fotoindustrije, otpad iz anorganskih termičkih procesa, otpadna ulja mineralnog podrijetla i otpadna organska otapala, gume, vozila i otpad iz proizvodnje azbesta te baterije i olovne akumulatore.

zaključuje da je izuzetno važno provoditi praćenje i povezivanje rezultata spirometrijskih mjerenja i vrijednosti enzima MMP-9 i MMP-2, te TIMP-1 i 2 u urinu, odnosno da je potrebno nastaviti provoditi kontinuirani biološki monitoring populacije koja živi na područjima i neposrednoj blizini CGO Mariščina. Stoga je važno sustavno provoditi kontinuirani biološki monitoring populacije koja živi u blizini drugih postojećih i planiranih industrijskih postrojenja, odlagališta otpada i CGO-a u RH.

Iako je prethodno najavljena, što smo isticali kao primjer dobre prakse, Studija ipak neće uključiti analizu tla.

U 2021. godini započeli smo ispitni postupak po pritužbi na odlagalište otpada „Tuk“ u Orahovici koje je jedno od aktivnih odlagališta na kojem je sanacija u tijeku, dok se istovremeno proširuje.

U prosincu je u probni rad pušten CGO Bikarac na području Šibensko-kninske županije pa ćemo pratiti njegov utjecaj na zdravlje lokalnog stanovništva te očuvanje sastavnica okoliša.

„Postoji više pritisaka na krško podzemlje. Među najvećima su preparati koji se koriste u poljoprivredi (gnojiva, herbicidi, pesticidi...) koji se u krškom tlu bez filtracije izravno cijede u podzemlje. Značajan utjecaj imaju i građevinski zahvati kao cestogradnja (bušenje tunela, izgradnja prometnica) i osobito kamenolomi... problem onečišćenja komunalnim otpadom nije jedini pritisak na podzemna staništa, već onaj koji je najviše eksponiran, ali ne i najlakše rješiv.“

Iz dopisa speleološke inicijative „Čisto podzemlje“

U RH se 70% pitke vode nalazi u krškom podzemlju, a podatci upućuju na ugrozu podzemnih voda, kao i na neočuvanost podzemlja, odnosno speleoloških objekata koji prema Zakonu o zaštiti prirode uživaju osobitu zaštitu zbog očuvanja georazolikosti. S obzirom da se podzemne vode primarno koriste za opskrbu stanovništva vodom za ljudsku potrošnju, ponavljamo da je potrebno izraditi analizu učinkovitosti zaštite izvorišta, vodocrpilišta i vodoopskrbnih objekata.

Problem je višegodišnje odlaganje otpada u špilje i jame o čemu su izvještavali i mediji koji su objavili vijest o volonterskoj akciji čišćenja otpada iz Gaćine Jame kod Zagvozda te povodom kojega problema smo pokrenuli ispitni postupak. Radilo se o akciji volonterske speleološke inicijative „Čisto podzemlje“ koja je dokumentirala 938 divljih deponija u špiljama i jamama te iz njih 46 izvadila 276 kubika otpada. Kako je riječ o teško dostupnim lokalitetima, značaju ulogu u čišćenju ovih lokacija imaju speleolozi.

Preporuka 119.

Ministarstvu gospodarstva i održivog razvoja, da unaprijedi sustavni nadzor i osigura stručne kapacitete javnih ustanova za učinkoviti nadzor nad speleološkim objektima



Iskustva udruga za zaštitu okoliša i prirode

OCD-i nas kontinuirano obavještavaju o provedbi Aarhuške konvencije pa su i u 2021. godini ukazivali na slučajeve u kojima ističu da su povrijeđena konvencijom regulirana prava: pravo na pristup okolišnim informacijama, pravo na sudjelovanje javnosti u okolišnim pitanjima i pravo na pristup pravosuđu.

Primjerice, navode da im nisu bili dostupni dokumenti vezani uz okolišne postupke: procjena utjecaja na okoliš (PUO), ocjena o potrebi procjene utjecaja zahvata na okoliš (OPUO) i strateška procjena utjecaja zahvata na okoliš (SPUO). Navode da im je MGOR uvjetovao pristup informacijama dokazivanjem pravnog interesa temeljem čl. 84. st. 1. ZUP-a, što da je protivno pravu na sudjelovanje javnosti u okolišnim pitanjima. Ističu i da sudjelovanje javnosti nije omogućeno u posljednjoj fazi zahvata vezano za postupke izdavanja lokacijske i građevinske dozvole u kojima zainteresirana javnost ne može sudjelovati kao stranka u postupku, budući da čl. 94. Zakona o prostornom uređenju građanima omogućuje sudjelovanje u javnoj raspravi o prijedlogu prostornog plana, no ne omogućuje podnošenje redovnog ni izvanrednog pravnog lijeka protiv usvojenog plana.

Također ukazuju na slučajeve u kojima je inspekcija zaštite okoliša investitoru naložila provođenje okolišnog postupka za zahvat koji je u tom trenutku već bio izveden. Ukazuju i na nedovoljno korištenje

Preporuka 120.

Pravosudnoj akademiji, da provodi edukacije sudaca iz okolišnog prava

instituta privremene mjere zabrane zahvata koji utječu na okoliš ili prirodu, do okončanja upravnog spora. Primjerice, presuda kojom je poništeno rješenje MZOE za iskapanje sedimenta iz Drave, donesena je godinu i pol nakon početka zahvata, a u trenutku donošenja presude iskapanje je već bilo provedeno i šteta učinjena budući da nije bila izdana privremena mjera zabrane zahvata do okončanja spora.

3. Zaštita prijavitelja nepravilnosti

Zakonom o zaštiti prijavitelja nepravilnosti (ZZPN), koji je stupio na snagu 1. srpnja 2019. godine, nastojalo se objediniti pravne standarde zaštite prijavitelja nepravilnosti u jedan zakon koji bi omogućio njihovu zaštitu.

Radi obveze prenošenja Direktive (EU) 2019/1937 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2019. o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije (dalje: Direktiva) u nacionalno zakonodavstvo, u vrijeme pripreme ovog Izvješća u tijeku je donošenje novog Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti (novi ZZPN). U njegovoj smo izradi aktivno sudjelovali kao članovi Radne skupine za izradu prijedloga Zakona, kroz prijedloge i komentare tijekom javnog savjetovanja o Nacrtu prijedloga Zakona, kao i tijekom daljnjeg parlamentarnog postupka. Posebno smo isticali potrebu za osiguravanjem prava na besplatnu pravnu pomoć (neovisno o imovinskom cenzusu), primarnu koju bi pružale zainteresirane udruge te sekundarnu koja bi se mogla organizirati u suradnji s Hrvatskom odvjetničkom komorom, kao i na psihosocijalnu pomoć. Svi prijedlozi dani su radi pravilne i potpune implementacije Direktive te s ciljem unaprjeđenja onih postojećih zakonskih rješenja koja su u praksi otežavala primjenu ZZPN-a, a time i radi ostvarivanja njegove svrhe – učinkovite zaštite prijavitelja nepravilnosti.

S obzirom da je ZZPN jedan od iznimno bitnih zakona u borbi protiv korupcije, pa je tako i njegova učinkovita provedba važan dio preventivne antikorupcijske politike, kao članovi smo sudjelovali i u radu Radne skupine za izradu Nacrta Strategije suzbijanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine. Primjedbe i prijedloge smo davali i tijekom javnih savjetovanja o drugim nacionalnim strateškim dokumentima, u kojima su, između ostalog, kao aktivnosti predložene edukacije prije svega povjerljivih osoba i pravosudnih dužnosnika te sindikalnih povjerenika koji mogu imati aktivnu ulogu u informiranju prijavitelja o zaštiti njihovih prava.

Kao član Mreže europskih tijela za zaštitu zviždača (NEIWA) sudjelovali smo u njenom radu i tijekom 2021. godine, o čemu detaljnije pišemo u poglavlju o suradnji i javnom djelovanju u promicanju ljudskih prava i suzbijanju diskriminacije. Ova Mreža je, kao platforma za suradnju i razmjenu iskustava i znanja u području zaštite prijavitelja nepravilnosti, uoči krajnjeg roka za usvajanje Direktive (17.12.2021.), između ostalog, uputila i osam preporuka² za jačanje zaštite prijavitelja nepravilnosti u državama članicama.

U 2021. godini jedan od značajnih događaja u odnosu na zaštitu zviždača, bilo je donošenje Odluke Ustavnog suda RH U-III-2210/2016, od 21. prosinca 2021. godine, kojom je predmet vraćen na ponovni postupak radi odlučivanja o nedopuštenosti Odluke o otkazu ugovora o radu od 19. lipnja 2012. i vraćanja tužitelja na rad. Iako su tom Odlukom obuhvaćena događanja koja prethode donošenju ZZPN-a te stoga slučaj ne potpada pod primjenu istoga, utvrđenja Ustavnog suda RH su bitna i za primjenu tog zakona u praksi, jer ukazuju pod kojim uvjetima i na koji način poslodavci onemogućavaju prijavljivanje nezakonitih radnji pod izlikom povrede obveza iz radnog odnosa, čime dolazi do povrede prava zaposlenika na slobodu izražavanja. Ustavni sud je utvrdio da je ograničenje podnositeljeve slobode izražavanja bilo u formalnom smislu zakonito i da je težilo ostvarenju legitimnog cilja, no da je ostalo otvoreno pitanje je li miješanje u tu slobodu bilo "nužno u demokratskom društvu". Prema

² <https://www.ombudsman.hr/en/neiwa-8-recommendations-for-stronger-whistleblower-protection/>

Preporuka 121.

Pravosudnoj akademiji, da provodi edukacije sudaca o primjeni novog Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti

Preporuka 122.

Hrvatskoj odvjetničkoj komori, da provodi edukacije odvjetnika o primjeni novog Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti

stajalištu Ustavnog suda, svi sudovi koji su odlučivali o dopuštenosti Odluke o otkazu ugovora o radu propustili su ispitati razmjernost izrečene mjere otkaza te da, prema razlozima koje su sudovi dali za svoje odluke, nije postignuta pravična ravnoteža između prava na zaštitu poslovnog ugleda, s jedne strane, i prava na slobodu mišljenja i izražavanja misli, s druge strane. Stoga miješanje u pravo podnositelja na slobodu izražavanja u obliku otkaza nije bilo "nužno u demokratskom društvu" radi zaštite poslovnog ugleda i prava poslodavca.

Postupajući kao nadležno tijelo za vanjsko prijavljivanje nepravilnosti, tijekom 2021. otvorili smo 92 nova predmeta vezana uz područje primjene ZZPN-a, dok u sudskoj praksi još nema pravomoćno okončanih postupaka zaštite prijavitelja

nepravilnosti. S obzirom na nedostatak sudske prakse te složenost ovih postupaka, bilo bi korisno da Pravosudna akademija provede edukaciju sudaca o primjeni novog ZZPN-a, posebice odredbi o sudskoj zaštiti prijavitelja nepravilnosti, a HOK edukaciju odvjetnika.

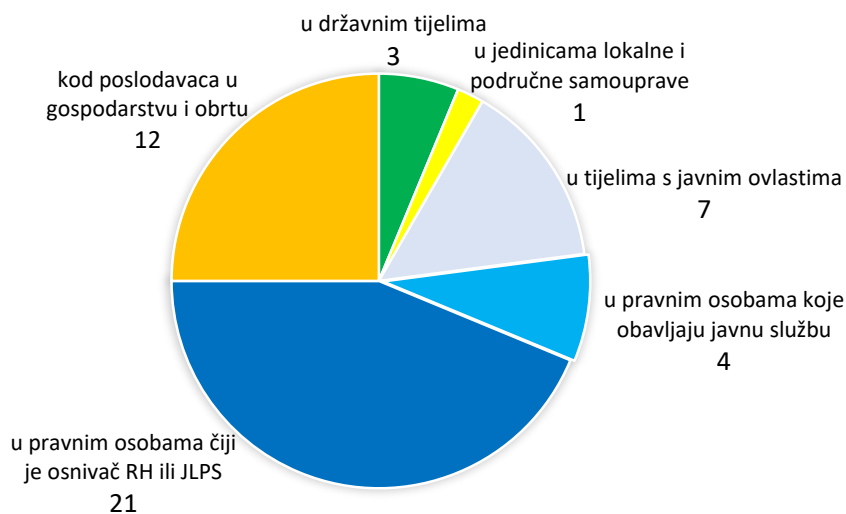
3.1. Unutarnje prijavljivanje nepravilnosti

Iako je ZZPN stupio na snagu još 1. srpnja 2019. i obvezao poslodavce na osiguranje unutarnjeg kanala prijavljivanja nepravilnosti donošenjem općeg akta za uređivanje tog postupka u roku od šest mjeseci od stupanja zakona na snagu te imenovanje povjerljive osobe i njezinog zamjenika u roku od devet mjeseci, neki poslodavci nisu ispunili ove obveze. Inspekcija rada DIRH-a je povodom toga u 2021. godini podnijela četiri optužna prijedloga protiv poslodavaca i njihovih odgovornih osoba, dok su općinski prekršajni sudovi donijeli tri nepravomoćne osuđujuće presude. Naime, inspektori rada DIRH-a nadziru primjenu zakona i drugih propisa kojima se uređuju odnosi između poslodavaca i radnika u području radnih odnosa i zaštite na radu, pa su prilikom provođenja inspekcijskog nadzora ovlašteni provjeravati ispunjavali li poslodavci, uz ostale obveze, i one propisane ZZPN-om vezano uz uspostavljanje sustava unutarnjeg prijavljivanja nepravilnosti. Na temelju neposrednog nadzora lako mogu doći do potrebnih podataka i, ukoliko su ispunjeni uvjeti, podnijeti optužni prijedlog zbog počinjenja prekršaja predviđenih ZZPN-om.

Sporno je kada se kao povjerljiva osoba imenuje odgovorna osoba poslodavca, jer je suprotno svrsi ZZPN-a te dovodi do sukoba uloga i slabljenja povjerenja prijavitelja, posebno zbog potrebe zaštite identiteta i povjerljivosti prijavljivanja. S druge strane, poslodavci i odgovorne osobe prekršajno odgovaraju ako ne imenuju povjerljivu osobu pa ukoliko niti jedan zaposlenik nije voljan obnašati ovu ulogu, odgovornoj osobi poslodavca preostaje da ju sama preuzme. Stoga je nužno jačati ulogu povjerljivih osoba te stvoriti preduvjete da se osjećaju dovoljno zaštićeno za ispunjavanje zadaća povjerljivih osoba, čime bi se prevenirao potencijalni sukob interesa te osiguralo povjerenje zaposlenika u unutarnji kanal prijavljivanja.

U odnosu na uspostavljene unutarnje kanale prijavljivanja, povjerljive osobe su nam tijekom 2021. godine, na temelju obveze iz čl. 19. st. 2. t. 7. ZZPN-a, dostavile 48 obavijesti o zaprimljenim prijavama nepravilnosti, od čega su se tri odnosile na nepravilnosti u državnim tijelima, jedna u tijelima JLP(R)S, sedam u tijelima s javnim ovlastima, četiri na pravne osobe koje obavljaju javnu službu, čak 21 na pravne osobe kojima je osnivač RH ili JLP(R)S te 12 na nepravilnosti kod poslodavaca u gospodarstvu i obrtu. Iz porasta broja obavijesti dostavljenih pučkoj pravobraniteljici može se zaključiti da je došlo do porasta broja provedenih postupaka unutarnjeg prijavljivanja, pri čemu je kod određenih poslodavaca prijavljeno više nepravilnosti povodom kojih nam je dostavljeno nekoliko obavijesti od strane iste povjerljive osobe, što je posebno izraženo kod pravnih osoba kojima je osnivač RH ili JLP(R)S.

UNUTARNJE PRIJAVLJIVANJE NEPRAVILNOSTI



Međutim, imajući u vidu da ne postoje službene evidencije o poslodavcima koji su dužni uspostaviti sustav unutarnjeg prijavljivanja nepravilnosti, niti evidencije o svim prijavama zaprimljenim putem povjerljivih osoba kod tih poslodavaca, nemoguće je ocijeniti ispunjavaju li sve povjerljive osobe svoju obvezu dostavljanja obavijesti o prijavama koje su zaprimile.

Iz dostavljenih obavijesti povjerljivih osoba u 2021. godini proizlazi da je većina prijava ocijenjena neosnovanima, dok su osnovane potom riješene s poslodavcem ili prosljeđene na postupanje tijelima nadležnim prema sadržaju prijave. Upravo mogućnost učinkovitog uklanjanja nepravilnosti od strane poslodavca, nakon podnesene prijave unutarnjim kanalom, ukazuje na učinkovitost korištenja postupka unutarnjeg prijavljivanja jer povjerljiva osoba, koja poznaje specifične okolnosti poslodavca, često može brzo i jednostavno utvrditi i otkloniti nepravilnosti te prijavitelju osigurati adekvatnu zaštitu.

Pritom je nužno povjerljive osobe educirati za postupanje sukladno ZZPN-u, na što ukazuje i okolnost da neke od njih i dalje provode ispitne postupke u slučajevima koji ne ulaze u primjenu ZZPN-a, postupajući po anonimnim prijavama, prijavama u kojima nepravilnosti nisu povezane s obavljanjem poslova kod poslodavca ili ne ugrožavaju javni interes, primjerice kod povrede dostojanstva radnika uznemiravanjem (mobingom) te povrede individualnih prava radnika, zaštita kojih je uređena ZOR-om.

Povjerljive osobe i njihovi zamjenici su u većini slučajeva poštivali potrebu zaštite identiteta prijavitelja i povjerljivosti podataka, slijedom čega su isključivo oni ovlašteni provesti postupak unutarnjeg prijavljivanja nepravilnosti i dostaviti pučkoj pravobraniteljici obavijest o zaprimljenim prijavama. Međutim, u dva slučaja obavijest su nam dostavili drugi zaposlenik i rukovodeća osoba, zbog čega smo povjerljivim osobama skrenuli pažnju na obvezu čuvanja identiteta i povjerljivosti podataka iz prijave.

Nadalje, na potrebu edukacije povjerljivih osoba ukazuju i njihovi upiti pučkoj pravobraniteljici, tražeći tumačenja i savjete o načinu provedbe konkretnog postupka, pogrešno smatrajući da imamo ovlast nadzirati pravilnost njihovog postupanja i/ili pružati im savjetodavnu i drugu pomoć.

Preporuka 123.

Ministarstvu pravosuđa i uprave, da provodi edukacije povjerljivih osoba i njihovih zamjenika o primjeni novog Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti

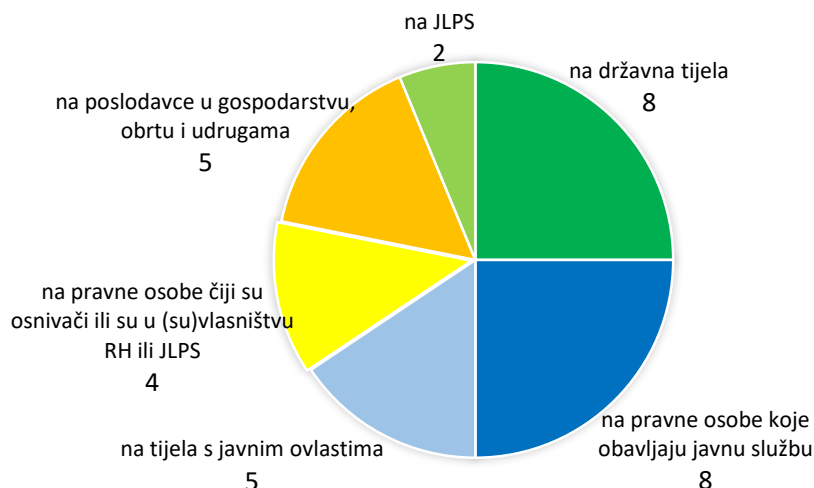
Sve navedeno upućuje na nedovoljno poznavanje zakonskog okvira i brojne nejasnoće u pogledu zakonskih obveza povjerljivih osoba i njihovih zamjenika, zbog čega se MPU preporuča provedba njihove temeljite i redovne edukacije, kako bi mogli pravilno i učinkovito ispitati prijavljene nepravilnosti te pružiti prijaviteljima odgovarajuću zaštitu.

3.2. Vanjsko prijavljivanje nepravilnosti

Tijekom 2021. godine kao tijelo nadležno za vanjsko prijavljivanje nepravilnosti postupali smo u 49 predmeta otvorenih temeljem prijave nepravilnosti, od čega je 17 predmeta zbog svoje složenosti preneseno iz prethodnog razdoblja, dok su 32 novootvorena. Pritom prijavitelji često prijavljuju veći broj nepravilnosti protiv istog poslodavca po kojima postupamo unutar istog predmeta.

Od novozaprimljenih prijava, osam ih se odnosilo na različita državna tijela, osam na pravne osobe koje obavljaju javnu službu, pet na tijela s javnim ovlastima, četiri na pravne osobe čiji je osnivač ili u kojima RH i/ili JLP(R)S imaju zasebno ili zajedničko većinsko vlasništvo, pet na poslodavce u gospodarstvu, obrtu i udrugama

VANJSKO PRIJAVLJIVANJE NEPRAVILNOSTI



obrtu i udrugama te dvije na JLP(R)S. Statistički podatci pokazuju kako vanjsko prijavljivanje nepravilnosti i dalje prevladava u tzv. javnom sektoru.

S obzirom da nas ZZPN obvezuje na čuvanje identiteta prijavitelja nepravilnosti i podataka zaprimljenih u prijavi od neovlaštenog otkrivanja, pri izvješćavanju o postupanju ne iznosimo detalje konkretnih prijava, već zaključke koje možemo donijeti o primjeni ZZPN-a i ostvarivanju njegove svrhe.

Prijave su sadržavale navode o nizu različitih nepravilnosti, pri čemu se u nekima ukazivalo na povezanost s koruptivnim kaznenim djelima. One u kojima se pozivalo isključivo na nepravilnosti, bez navoda o štetnim radnjama, ukoliko su ispunjavale i ostale uvjete iz ZZPN-a, prosljeđivali smo tijelima nadležnim za postupanje po njihovom sadržaju. U onima u kojima se istovremeno ili samo ukazivalo na postojanje ili opasnost od štetnih radnji zbog prijave, a nakon što su prijavitelji učinili vjerojatnim da jesu ili bi mogli biti žrtve štetnih radnji zbog prijave, pokrenuli smo ispitne postupke. Po njihovom okončanju izradili smo izvješćaje s obrazloženjem jesu li bila ugrožena ili povrijeđena njihova ustavna ili zakonska prava. U slučajevima u kojima smo utvrdili sumnju da je prijavitelj izložen ili bi mogao biti izložen štetnim radnjama u radnom okruženju zbog prijave nepravilnosti, izrekli smo poslodavcima odgovarajuću mjeru. Prijavitelji koji trpe štetne radnje imaju prema ZZPN-u pravo i na posebnu sudsku zaštitu pa je tijekom 2021. godine, prema nama dostupnim informacijama, nakon korištenja vanjskog kanala, troje prijavitelja pokrenulo sudske postupke.


Prijave su i tijekom 2021. godine nerijetko ukazivale na nepravilnosti kojima nije bio ugrožen javni interes, pri čemu se najčešće radilo o povredama prava iz radnog odnosa.

Također, postoji nerazumijevanje o definiciji prijavitelja nepravilnosti i obveznom sadržaju prijave. Tako je nekoliko zaprimljenih prijava, suprotno zahtjevima ZZPN-a, bilo anonimno, na što smo prijavitelje upozorili i pozivali ih na dopunu. Neke prijave bile su podnesene od strane osoba koje nisu udovoljavale definiciji prijavitelja nepravilnosti, odnosno nije se radilo o fizičkim osobama čije su prijave povezane s obavljanjem poslova kod poslodavca. Stoga, u svrhu informiranja potencijalnih prijavitelja nepravilnosti o važnosti ispunjavanja zakonskih uvjeta za podnošenje prijave i ostvarivanje učinkovite zaštite, kao i podizanja svijesti javnosti o važnosti prijavljivanja nepravilnosti uočeni u radnom okruženju, bilo bi korisno provoditi odgovarajuće edukativne aktivnosti o zakonskom okviru zaštite prijavitelja.

Iz dosadašnje primjene ZZPN-a moguće je zaključiti da se podnošenjem prijava putem tijela nadležnog za vanjsko prijavljivanje nepravilnosti ispunjava svrha tog zakona u smislu sigurnog i pouzdanog načina prijavljivanja nepravilnosti. Naime, identitet prijavitelja u postupku vanjskog prijavljivanja, ukoliko prijavitelj ne traži suprotno ili već nije samoinicijativno iznio svoj identitet, ostaje zaštićen te posljedično ne dolazi do njegovog izlaganja mogućim štetnim radnjama u radnom okruženju. To znači da zaprimljene prijave, uz zaštitu identiteta prijavitelja i povjerljivosti podataka, prosljeđujemo tijelima nadležnim za postupanje po sadržaju prijave (npr. DIRH, ministarstva i dr.), koja su nas u propisanim rokovima dužna obavijestiti o svojim radnjama te nam podnijeti obrazloženo izvješće o ishodu postupanja.

Preporuka 124.

Ministarstvu pravosuđa i uprave, da provede kampanju usmjerenu prema široj javnosti o važnosti prijavljivanja nepravilnosti i modalitetima zaštite prijavitelja



Međutim, iako nas većina tijela ovlaštenih za postupanje po sadržaju prijave u propisanom roku obavještava o poduzetim radnjama, neki su prijavitelji nezadovoljni zbog dugotrajnosti njihovog postupanja, što može biti uvjetovano i složenošću prijavljenih nepravilnosti.

Dosadašnje postupanje pokazalo je da pojedini prijavitelji, uglavnom zbog nedovoljne informiranosti, ali i nerazumijevanja relevantnih zakonskih odredbi, ne koriste kanale prijavljivanja predviđene zakonom ili ih ne koriste na način i redoslijedom kojim je to propisano, a ponekad ih koriste i sve istovremeno. Nerijetko i dostavljaju nepotpune informacije o nepravilnostima i postupanju od strane svih tijela kojima su se obraćali. Takve situacije otežavaju prikupljanje relevantnih informacija za postupanje po sadržaju prijave, utvrđivanje i otklanjanje nepravilnosti, ali i samu zaštitu prijavitelja koji se time dodatno izlažu riziku od štetnih radnji poslodavaca.

U RH je i dalje teško govoriti o kulturi prijavljivanja te ne postoji dovoljno poticajno okruženje za prijavitelje nepravilnosti koji u svojim radnim sredinama, ukoliko ne traže zaštitu identiteta prilikom prijavljivanja ili se u njihov identitet sumnja, uglavnom ne nailaze na podršku i odobravanje, ne samo nadređenih, već i kolega. Osobito se u slučaju višekratnih prijave u pitanje dovode motivi, pa čak i njihova osobnost, bez obzira na ozbiljnost i utemeljenost onoga što prijavljuju. Atmosfera u kojoj nastavljaju raditi je za njih često nepovoljna, izloženi su pritiscima, izostanku ili oduzimanju radnih zadataka, premještaju na drugo radno mjesto, pokretanju disciplinskih postupaka te, u najekstremnijim slučajevima, prestanku radnog odnosa.

3.3. Javno razotkrivanje

Javno razotkrivanje primjenjuje se kada postoji neposredna opasnost za život, zdravlje, sigurnost ili od nastanka štete velikih razmjera ili uništenja dokaza. U tim slučajevima prijavitelj može javno razotkriti informacije bez prethodnog prijavljivanja nepravilnosti povjerljivoj osobi ili pučkoj pravobraniteljici.

Tijekom 2021. godine primijećen je povećan broj medijskih istupa osoba koje su ukazivale na različita nezakonita postupanja u svojim, najčešće bivšim, radnim okruženjima. Iako se u nekim od ovih slučajeva iz različitih razloga ne primjenjuje ZZPN, doprinijeli su promociji kulture progovaranja o nezakonitostima. Druga polovica 2021. godine bila je naročito dinamična u pogledu javnih istupa, a u to je vrijeme u zakonskoj proceduri bio novi ZZPN pa su nam i ova iskustva bila korisna za promišljanje o novom zakonskom okviru.

Tako je početkom godine, prema informacijama dostupnim iz medija, nezavisni vijećnik razotkrio snimku u kojoj mu lokalni političar nudi što god želi u zamjenu za podršku na lokalnim izborima, uz obećanje pomoći u financiranju kampanje. Nezavisni vijećnik ponudu nije prihvatio, snimku je javno objavio te je pobijedio na lokalnim izborima. Tijekom godine javno je progovarao o nelogičnostima u trošenju javnog novca od strane svojih prethodnika, a na društvenim mrežama podnosi redovite mjesečne izvještaje o svome radu.

U siječnju je objavljena snimka razgovora gradonačelnika i njegovog zamjenika koji su direktoru gradske tvrtke određivali s kim treba ugovarati poslove. Mediji su prenijeli kako je, nakon objave snimke, protiv gradonačelnika i zamjenika podignuta optužnica zbog trgovanja utjecajem, a Nadzorni

odbor smijenio je direktora gradske tvrtke. On je zatim tužio gradsku tvrtku, navodeći da je smijenjen jer je prijavio kazneno djelo te je u studenom donesena odbijajuća nepravomoćna presuda.

Nadalje, dvije su doktorice, prema informacijama iz medija, javno prozvale županiju zbog manjka liječnika i specijalizacija. Javno su upozorile da medicinski timovi nemaju nositelje te da se time smanjuje dostupnost i kvaliteta zdravstvene zaštite. Ukazale su da su županije i gradovi odgovorni za organiziranje i sufinanciranje primarne zdravstvene zaštite, odnosno da godinama manjka pedijatar, ginekologa, liječnika dentalne medicine i obiteljskih liječnika.

U rujnu su mediji prenijeli da je direktorica komunalnog društva javno razotkrila nepravilnosti te da je, zbog njenog iskaza i snimljenih razgovora predočenih USKOK-u, uslijedilo uhićenje gradonačelnika i još trojice lokalnih političara. Prijaviteljica je opozvana s funkcije direktorice te je u tijeku više sudskih postupaka, pokrenutih od strane prijaviteljice i prijavljenih osoba.

Medijski je intenzivno bio popraćen i slučaj bivše zaposlenice pravne osobe u vlasništvu RH, koja je ukazivala na veći broj nepravilnosti počinjenih od strane više osoba, među kojima i članova izvršne vlasti, u vezi upravljanja imovinom u vlasništvu RH. Kao i u ostalim navedenim slučajevima, i u ovome su u tijeku sudski postupci.

Navedeni primjeri, koji ne predstavljaju sve medijski popraćene slučajeve javnih istupa u 2021. godini s navodima o nezakonitim postupanjima, ukazuju na podršku i interes medija, što je bitno radi razvijanja i jačanja kulture progovaranja. Pritom bi bilo korisno educirati i novinare koji prate ovu tematiku o zakonskom okviru zaštite prijavitelja nepravilnosti, kako bi prenosili činjenično i pravno precizne i točne informacije, u javnom interesu.

4. Policijsko postupanje, prava osoba lišenih slobode i djelovanje Nacionalnog preventivnog mehanizma

4.1. Policijski sustav

4.1.1. Zaštita prava građana u policijskom postupanju

Tijekom 2021. godine postupali smo u 133 predmeta na temelju pritužbi građana i po vlastitoj inicijativi, vezano za nezakonito lišenje slobode, uporabu sredstava prisile uz elemente nasilja, propuste u obavljanju policijskih poslova te neprofesionalno i neetično ponašanje policijskih službenika prema građanima.

Ustav RH u članku 22. propisuje da je čovjekova sloboda nepovrediva i da mu je nitko ne smije oduzeti ili ograničiti osim kada je to određeno zakonom, o čemu odluku mora donijeti sud. Također čl. 5. EKLJP definira pravo na slobodu i sigurnost te utvrđuje uhićenje osobe od strane policijskog službenika nezakonitim, ukoliko takvo uhićenje nije u skladu s domaćim zakonima ili, ukoliko su ti zakoni sami po sebi u suprotnosti s Konvencijom. Zakon o policiji propisuje da policija građanima pruža zaštitu njihovih temeljenih ustavnih prava i sloboda i zaštitu drugih Ustavom RH zaštićenih vrijednosti. Policijski službenici ovlašteni su obavljati policijske poslove primjenom policijskih ovlasti temeljem Zakona o policijskim poslovima i ovlastima.

U tom kontekstu, zabrinjavajuće je **postupanje policijskih službenika**, u slučaju koji je bio i medijski popraćen, prema vlasnici ugostiteljskog objekta zbog sumnje da obavlja djelatnost unatoč zabrani Stožera CZRH. Policijski službenici su zatražili da otključa ugostiteljski objekt, jer su u objektu uočili svjetlo i čuli glasove, a kada to nije učinila jer joj nije predodčen nalog za ulazak, uhitili su je u pidžami te je policijskim vozilom prevezli u postaju, gdje je provela noć u prostoriji za osobe lišene slobode. Razlog njenog uhićenja je procjena policijskih službenika o postojanju osnove sumnje da je počinila kazneno djelo širenja i prenošenja zaraznih bolesti iz čl. 180. KZ-a. Međutim, donijeta je odluka da se odustane od kvalifikacije za kazneno djelo te da ju se tereti za prekršaj iz Zakona o ugostiteljskoj djelatnosti, u kojem slučaju nije trebala biti uhićena ni zadržana tijekom noći u postaji. Unutarnji policijski nadzor preporučio je da je u slučajevima osnove sumnje da je počinjeno navedeno kazneno djelo potrebno uspostaviti bolju i bržu koordinaciju između policijskih postaja i Odjela općeg kriminaliteta PU, kako bi se odmah definirao daljnji tijek postupanja.

Preporuka 125.

Ministarstvu unutarnjih poslova i Ravnateljstvu policije, da se kod uhićenja zbog sumnje u počinjenje kaznenog djela strogo poštuje obveza obavještavanja državnog odvjetnika bez odgode

Međutim, zabrinjava što je pri provođenju unutarnjeg nadzora izostala konstatacija kako je ignorirana obveza iz čl. 108. st. 5. ZKP-a, prema kojoj su policijski službenici dužni o uhićenju odmah obavijestiti državnog odvjetnika. Naime, postaja je o uhićenju posebnim izvješćem izvijestila nadležno državno odvjetništvo tek 20 dana nakon uhićenja. Stoga, zabrinjava neuočavanje navedenog od Strane službe za unutarnju kontrolu, kao i izostanak sankcioniranja policijskih službenika.

Postupanje policijskih službenika nije bilo u duhu Ustava RH, EKLJP niti u skladu s postojećim zakonodavnim okvirom.

Pri **primjeni sredstava prisile**, policijski službenik ih ne smije primjenjivati u mjeri većoj od nužne za ostvarenje svrhe samog postupanja te treba prestati s uporabom odmah po prestanku razloga zbog kojih je sredstvo prisile bilo uporabljeno. Uporaba sredstava prisile regulirana je i međunarodnim aktima pa tako UN Kodeks ponašanja policijskih službenika navodi da policijski službenici smiju primijeniti silu samo kad je to prijeko potrebno i u mjeri potrebnoj za izvršavanje zadaća (čl. 3.), dok se u Temeljnim načelima primjene sile i vatrenog oružja policijskih službenika navodi da je potrebno što je više moguće, primjenjivati nenasilna sredstva prije pribjegavanja primjene sile i vatrenog oružja, a sila i vatreno oružje smiju se primijeniti samo kad su druga sredstva neučinkovita ili kad nije sigurno da će se postići utvrđeni cilj.

Međutim, u slučaju građanina koji je popraćen i u medijima, do uporabe sredstava prisile nije trebalo niti doći. Prema pritužbi njegove sestre policijski su službenici pogriješili pri utvrđivanju identiteta građanina te su ga priveli uz uporabu sredstava prisile. Tada je, kako proizlazi iz liječničke dokumentacije, zadobio tešku tjelesnu ozljedu. Navedeno je kako unatoč jasnim naznakama da se u konkretnom slučaju radilo o osobi s invaliditetom, postupanje policijskih službenika nije bilo tome prilagođeno, već je imalo elemente brutalnosti. Dakle, do teške tjelesne ozljede nije trebalo doći ni u kojem slučaju, a dodatno je otegotno da je pri tome bila riječ o osobi s invaliditetom.

Preporuka 126.

Ministarstvu unutarnjih poslova i Ravnateljstvu policije, da se, u skladu sa Zakonom o policijskim poslovima i ovlastima, prema ranjivim skupinama postupa s osobitim obzirom te da se primjenjuju policijske ovlasti kojima se u najmanjoj mogućoj mjeri zadire u ljudska prava

Unutarnjim policijskim nadzorom utvrđeno je da policijski službenik nije opravdano i zakonito uporabio sredstva prisile, odnosno nije ih uporabio sukladno Zakonu o policijskim poslovima i ovlastima, koji u čl. 82. st. 2. propisuje da se ona s osobitim obzirom primjenjuju prema osobi s invaliditetom. Nakon primitka bolničke dokumentacije iz koje proizlazi da je građanin zadobio tešku tjelesnu ozljedu u vidu prijeloma gornjeg dijela goljenične kosti i kontuzije lakta, policijski službenici proveli su kriminalističko istraživanje te državnom odvjetništvu dostavili posebno izvješće. Zbog nezakonite i neopravdane uporabe sredstva prisile pred nadležnim je disciplinskim sudom pokrenut odgovarajući postupak zbog teške povrede službene dužnosti. Pohvalno je promptno i učinkovito provođenje unutarnjeg policijskog nadzora i poduzimanje odgovarajućih aktivnosti u konkretnom slučaju, koji treba služiti i u edukativne svrhe policijskim službenicima kako se ne smije postupati.

Neosnovana je bila i uporaba sredstava prisile prema pripadniku navijačke skupine, koji je pri tome zadobio tjelesne ozljede. Nakon objavljene informacije i video snimke u medijima, PU je formirala stručni tim koji je zaključio da su trojica policijskih službenika neopravdano koristila sredstva prisile - tjelesnu snagu, te da postoji sumnja da je jedan policijski službenik počinio kazneno djelo nanošenja tjelesne ozljede iz čl. 117. st. 2. KZ-a. Udaljen je iz službe te je pokrenut disciplinski postupak zbog sumnje da je počinio težu povredu službene dužnosti. Zahtjevi za pokretanje disciplinskog postupka podneseni su i za ostalu dvojicu koji su neosnovano primijenili sredstva prisile te o uporabi nisu obavijestili rukovoditelje.

Preporuka 127.

Ministarstvu unutarnjih poslova i Ravnateljstvu policije, da se policijske ovlasti primjenjuju na način da se u najmanjoj mjeri zadire u slobode i prava čovjeka, a postiže svrha obavljanja policijskog posla, osobito kada dolazi do lišenja slobode

U slijedećem slučaju policijski službenik više je puta šakom u glavu udario osobu zatečenu u prometnom prekršaju, prema kojoj su već bila primijenjena sredstva prisile i u tom trenutku nije pružala otpor. Prema snimci događaja, drugi policijski službenik, koji je bio u pratnji napadnutoga, nije reagirao na fizički nasrtaj svog kolege i zaštitio osobu, a iz članka objavljenog u medijima proizlazi da MUP uopće nije bio upoznat s događajem. Glavni ravnatelj policije

očitovao nam se kako su obavljene provjere medijskih navoda te da je utvrđeno kako je policijski službenik neopravdano uporabio tjelesnu snagu i počinio težu povredu službene dužnosti, zbog čega je pokrenut disciplinski postupak.

Glede posljednja dva primjera valja pohvaliti žurno postupanje unutarnjeg policijskog nadzora i poduzimanja aktivnosti u pravcu provedbe kaznenog i disciplinskog postupka, s obzirom da se radi o primjerima koji itekako utječu na povjerenje građana u policiju.

„Nastavio me vući kroz cijelo dvorište sve do policijskog auta gdje je rekao da sam uhapšena i da mi se stave lisice. Nitko od ostalih kolega nije reagirao, a smatram da nije bilo potrebe za primjenu prekomjerne sile jer se nisam opirala prilikom uhićenja. Policijski službenici su mi trebali odmah staviti lisice i onda me odvesti do službenog vozila pa i u postaju, a ne na način da me se davi i baca po cijeloj kući i dvoru.“

Video snimak jednog slučaja svjedoči o nerazmjernoj primjeni sredstava prisile od strane policijskog službenika koji je tijekom privođenja građanku vukao do ulaznih vrata, a prema njenim navodima nastavio ju je vući i kroz dvorište do policijskog vozila, gdje joj je stavio sredstva za vezivanje i obavijestio da je uhićena. Vidljivo je i da policijski službenici, dok su primjenjivali policijske ovlasti uhićenja, privođenja i pretrage doma, nisu nosili zaštitne maske sukladno važećim epidemiološkim mjerama.

S obzirom da se pri obavljanju policijskih poslova i ovlasti može zadirati u Ustavom i međunarodnim ugovorima zaštićena, temeljna prava i slobode čovjeka i građanina, od iznimne je važnosti nadzor nad radom policije. Pri tome građanski nadzor nad radom policije ima ulogu promicanja najviših standarda u policijskom radu, nadgledanja poštivanja vladavine prava i ljudskih prava u policijskom postupanju te postizanja višeg stupnja povjerenja javnosti u rad policije. Građanski nadzor provodi Povjerenstvo za rad po pritužbama koje imenuje Hrvatski sabor na razdoblje od četiri godine. Povjerenstvo je nakon višegodišnjeg prekida ponovno počelo raditi 2020. godine te se susrelo s velikim brojem zaostalih predmeta.

Rješavanje velikog broja zaostalih predmeta iz prethodnih godina od strane Povjerenstva, treba sagledati i u pogledu problema nastupa zastare vođenja disciplinskog postupka ako se utvrdi osnovanost pritužbe. Naime, ako Povjerenstvo utvrdi da je pritužba djelomično ili u cijelosti utemeljena, MUP je dužan u roku 30 dana preispitati svoju odluku i izvijestiti podnositelja pritužbe. Međutim, pokretanje disciplinskog postupka zbog lakše povrede službene dužnosti zastarijeva tri mjeseca od dana saznanja za povredu i počinitelja, a najkasnije šest mjeseci od povrede. Pokretanje disciplinskog postupka zbog teže povrede zastarijeva godinu dana od saznanja za povredu i počinitelja, a najkasnije dvije godine od počinjenja. Stoga i ako Povjerenstvo utvrdi osnovanost pritužbe iz razdoblja od 2013. do 2019. godine, koja bi po preispitanju ocijeni MUP-a trebala rezultirati pokretanjem disciplinskog postupka, to se zbog protoka vremena ne bi moglo realizirati.

Stoga je potrebno omogućiti Povjerenstvu da učinkovito izvršava svoje zakonske obveze, kao i poduzeti mjere kako bi se nad postupanjem policijskih službenika postigao i učinkovit unutarnji nadzor.


Da postupanje MUP-a može izazvati osjećaj nepravde i nejednakosti, prikazuje pritužba građanke koja je svoj slučaj usporedila sa slučajem napada na bivšeg gradonačelnika, kada su policijski službenici proveli kriminalističko istraživanje odmah po njegovoj prijavi te bez odgode pregledali snimke nadzornih kamera. U njezinom su slučaju uvid u snimke nadzornih kamera zatražili tek 113 dana od napada, kada snimke više nisu bile dostupne. Unutarnji nadzor nije utvrdio osnovanost pritužbe, no Povjerenstvo ju je ocijenilo utemeljenom.

I kad postoji funkcionalan građanski nadzor nad radom policije, kao i učinkovit policijski nadzor, Ustav RH jamči i **sudsku kontrolu** nad radom policije. I ZoP-om je propisano da, osim obraćanja unutarnjem policijskom nadzoru te Povjerenstvu, građani mogu koristiti i druga pravna sredstva. Primjerice, ZUP predviđa kako osoba koja smatra da joj je postupanjem javnopravnog tijela, o kojem se ne donosi rješenje, povrijeđeno pravo ili pravni interes, može izjaviti prigovor, sve dok takvo postupanje ili njegove posljedice traju. MUP je godinama odricao građanima takvu mogućnost, smatrajući da primjena prigovora iz ZUP-a u kontekstu ispitivanja zakonitosti nije moguća jer se „ne radi o upravnom postupanju“. Međutim, Upravni sud u Zagrebu je u Presudi Uszp-4/19-5 iz 2021. godine zauzeo stav „kako je konkretno postupanje javnopravnog tijela sukladno Zakonu o policiji, odnosno i sukladno Zakonu o sustavu državne uprave, po svom sadržaju upravno postupanje te je kao takvo podložno ocjeni zakonitosti u upravnom sporu“, te da je stoga sud u obvezi odlučiti o meritumu predmeta.

4.1.2. Statusna prava

Problem otežane mogućnosti stjecanja državljanstva osoba koje u Hrvatskoj žive od vremena prije proglašenja državne neovisnosti, posljedično zahvaća i reguliranje statusa njihovih potomaka rođenih u Hrvatskoj, što smo već isticali u izvješćima Hrvatskom saboru.

O tom pitanju mišljenje je dao i Ustavni sud svojim odlukama, primjerice U-III 4003/2005 iz 2008. godine, u kojoj konstatira „*da se odredbe Zakona o hrvatskom državljanstvu koje propisuju pretpostavke za naturalizaciju stranaca u hrvatsko državljanstvo moraju odgovarajuće tumačiti ako se radi o slučajevima primitka u hrvatsko državljanstvo osoba koje su bile državljani bivše SFRJ, jer se radi o pravnoj situaciji koja ima tranzicijske elemente.*“ Nažalost, postoje slučajevi koji pokazuju da se to



ipak ne vrednuje dovoljno, naročito kada treba voditi računa o zaštiti jedinstva obitelji, koja po Ustavu uživa osobitu zaštitu. Ključnim smatramo i mišljenje Ustavnog suda da „kada primitak u hrvatsko državljanstvo traži osoba koja je utvrđena strancem u Hrvatskoj uslijed raspada bivše države, te koja je zajedno s cijelom svojom obitelji trajno nastanjena u Hrvatskoj, onda pitanje njezina državljanstva prerasta u pitanje ljudskih prava i njihove zaštite.“

Takav smisao bio bi ispunjen i u slučaju, primjerice, osobe koja trenutno izdržava kaznu zatvora, rođenog u Hrvatskoj u siječnju 1991. godine, bez OIB-a i osobnih isprava, a koji je u tretmanu CZSS-a bio od devete godine života, ali još nema reguliran status niti ga je ikad imao, iako je reguliranje statusa bila dužnost CZSS-a dok je bio pod njihovom skrbi kao maloljetnik. Unatoč propustu CZSS-a, prema mišljenju MUP-a navedena osoba ne može steći hrvatsko državljanstvo niti kao stranac regulirati boravak, jer je prepreka nepoštivanje pravnog poretka RH. Takvo obrazloženje ne uvažava dovoljno spomenuto mišljenje Ustavnog suda.

Navedeni stav MUP-a u koliziji je i s čl. 41. KZ-a, koji propisuje da je svrha kažnjavanja, između ostalog, i omogućavanje počinitelju kaznenog djela ponovno uključivanje u društvo. U ovom se slučaju zanemaruje da osobu nije moguće niti protjerati kao stranca, jer nema državljanstvo niti jedne države. U konačnici, životna perspektiva ovakvih osoba ne postoji te se postavlja pitanje koju poruku šalje društvo koje osobu upućuje na izvršavanje kazne zatvora kako bi ga, između ostaloga, osposobila za život na slobodi i za doprinos zajednici, a nakon toga ga izopćava iz društva.

Preporuka 128.

Ministarstvu unutarnjih poslova, da u postupcima reguliranja statusa osobama koje su rođene ili žive u RH desetljećima ili imaju s njom drugu čvrstu vezu, a nemaju državljanstvo niti jedne države, postupka uvažavajući odluke Ustavnog suda

Brojni primjeri ukazuju da u slučajevima kada nije bilo utvrđeno ili formalno potvrđeno bivše republičko državljanstvo (neutvrđeno državljanstvo), što ima isti učinak kao i bezdržavljanstvo (apatridija), MUP je od osoba koje su cijeli život u Hrvatskoj tražio da prvo pribave isprave države čijim je državljaninom MUP pretpostavljeno smatra. Zbog toga bi osoba prvo morala napustiti Hrvatsku i odvojiti se od obitelji. Potom bi se morala odreći

novostečenog državljanstva države čijim se pripadnikom ne osjeća, radi podnošenja zahtjeva za stjecanje hrvatskog državljanstva. Takvo postupanje se ne može smatrati dovoljnim uvažavanjem spomenutih stavova Ustavnog suda.

Da neutvrđeno državljanstvo ima isti učinak kao i bezdržavljanstvo zorno pokazuje i presuda ESLJP protiv RH u slučaju Bedria Hotia, zbog kršenja prava na poštovanje privatnog i obiteljskog života iz EKLP. Bedri Hoti, koji je u Hrvatskoj živio od prije osamostaljenja države, 1993. godine je dobio jamstvo da će dobiti državljanstvo, što znači da je ispunio uvjet dostatnog boravka. Međutim, njegov idući zahtjev za primitak u državljanstvo je odbijen jer nije ispunjavao uvjet dostatnog boravka. To je izazvalo sumnju da je brisano trajanje njegovog boravka iz evidencija pa nije mogao dobiti niti obnoviti osobne isprave, izgubio je posao i zdravstveno osiguranje te nije imao mogućnost ponovno se zaposliti. Kasnija reguliranja jednogodišnjih privremenih boravaka iz humanitarnih razloga ESLJP je ocijenio „nesigurnima“ jer ovise o diskrecijskoj odluci MUP-a.

Očito je kako postoji potreba za novim rješenjima u praksi i u legislativi, kako bi se 30 godina od proglašenja neovisnosti napravio značajniji iskorak u reguliranju statusa osoba bez reguliranog državljanstva koje osjećaju pripadnost Hrvatskoj i nedvojbeno joj pripadaju.

Analiza pravnog okvira koji se odnosi na osobe bez državljanstva i osobe izložene riziku bezdržavljanstva u Hrvatskoj, ukazala je kako je važno uspostaviti i provesti postupke utvrđivanja bezdržavljanstva, što bi posljedično omogućilo utvrđivanje identiteta i zaštitu ovih osoba. Preporučamo stoga MUP-u da izmjeni Zakon o strancima tako da status osoba bez državljanstva bude jasno propisan, da im se omogući pristup besplatnoj pravnoj pomoći, uz olakšani postupak za reguliranje statusa. Dodatno, s obzirom da je Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći predviđeno više prava za strance, koji mogu biti i osobe bez državljanstva, nego Zakonom o strancima, neophodno je takvu pomoć pružiti svim osobama bez državljanstva.

I nadalje od osoba zainteresiranih za stjecanje hrvatskog državljanstva zaprimamo pritužbe zbog primjene čl. 5. st. 2. Zakona o hrvatskom državljanstvu, koji je u primjeni od 1. siječnja 2020. godine, prema kojem državljanstvo podrijetlom stječe osoba starija od 21 godine, rođena u inozemstvu čiji je jedan roditelj u trenutku njezina rođenja hrvatski državljanin, ako u roku dvije godine podnese zahtjev za upis u evidenciju hrvatskih državljanina, a MUP prethodno utvrdi da ne postoje zapreke za primitak. MUP tumači kako ovo pravo imaju samo rođeni nakon 8. listopada 1991. godine, pozivajući se na mišljenje o stjecanju državljanstva podrijetlom Ustavnog suda, primjerice u odlukama U-III-1895/2001 od 16. veljače 2005. godine i U-III-16125/2005 od 16. prosinca 2009. godine, koje se odnose na stjecanje državljanstva djece prema članku 4. ZHD-a. Nadalje, MUP smatra kako bi se tumačenjem da se čl. 5. st. 2. ZHD-a odnosi i na osobe rođene prije 8. listopada 1991. godine zadiralo u prijašnje propise i čl. 30. st. 1. ZHD-a, kojom je uspostavljen kontinuitet hrvatskog državljanstva. Naime, čl. 30. st. 1. ZHD-a propisuje da se hrvatskim državljaninom smatra osoba koja je to svojstvo stekla po propisima važećim do dana stupanja na snagu ZHD-a, tj. do 8. listopada 1991. godine. Upitno je takvo stajalište MUP-a kojim poistovjećuju dva različita oblika reguliranja hrvatskog državljanstva, odnosno stjecanje iz čl. 5. st. 2. s utvrđivanjem iz čl. 30. st. 1. ZHD-a. Također, neobično je da se za upis u evidenciju hrvatskih državljanina, što je administrativni postupak, osobe koja se hrvatskim državljaninom smatra od rođenja, postavlja uvjete koji su uobičajeni u postupku naturalizacije stranaca. Odnosno, da MUP prethodno

Preporuka 129.

Ministarstvu unutarnjih poslova, da prijedlogom izmjena i dopuna Zakona o strancima jasno propiše status osoba bez državljanstva, da ih se uključi u kategoriju stranaca koji imaju pravo na besplatnu pravnu pomoć te da status mogu regulirati na olakšani način

Preporuka 130.

Ministarstvu pravosuđa i uprave, da prijedlogom izmjena i dopuna Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći omogući korištenje besplatne pravne pomoći osobama bez državljanstva bez izuzetka

Preporuka 131.

Ministarstvu unutarnjih poslova, da izradi prijedlog izmjena Zakona o hrvatskom državljanstvu kojim bi se omogućilo stjecanje hrvatskog državljanstva podrijetlom pod uvjetima iz čl. 5. st. 2. Zakona osobama rođenima u inozemstvu prije 8. listopada 1991. čiji je jedan roditelj u trenutku njihova rođenja bio hrvatski državljanin

utvrđuje da podnositelj zahtjeva poštuje pravni poredak, da je podmirio dospjela javna davanja te da ne postoje sigurnosne zapreke za primitak u hrvatsko državljanstvo.

Pritužbama nam se obraćaju građani rođeni prije 8. listopada 1991. godine čiji roditelj, tadašnji hrvatski republički državljanin, nije iskoristio mogućnost iz bivšeg Zakona o državljanstvu SR Hrvatske i do punoljetnosti ih prijavio za upis državljanstva ili se do navršene 18 godine nisu nastanili u SR Hrvatskoj. S obzirom da sami nisu mogli utjecati da do punoljetnosti steknu hrvatsko državljanstvo podrijetlom, njihova situacija mogla bi se riješiti, primjerice, izmjenom odredbi o utvrđivanju hrvatskog državljanstva kao što su stipulirane i odredbe čl. 5. st. 1. i 2. ZHD-a.

„Ukratko, nije istina da se ne osjećam kao pripadnik hrvatskog naroda i da sam iz interesa predao papire za stjecanje hrvatskog državljanstva. I nije mi jasno kako neko može da donese ovakvu odluku a da nije ispitao sve činjenice kako se tvrdi, a još jedna je da udruženje građana, čiji sam član duže godina nije hrvatska udruga nego vjerska je besmisleno. Napisano je i da nisam dokazao pripadnost mog oca hrvatskom narodu koji je još uvijek u postupku dobijanja državljanstva, tako da ne vidim kako sam mogao da dokažem kad još nije ni dobio jer ga vraćaju već 3 puta da dostavlja dokumente.“

Zaprimamo i pritužbe osoba kojima je samo jedan roditelj pripadnik hrvatskog naroda, što im se trenutno ne vrednuje pri stjecanju hrvatskog državljanstva. U tom bi kontekstu trebalo uzeti u obzir i mogućnost da se ZHD-om propiše olakšan postupak njihova primitka u hrvatsko državljanstvo, s obzirom da imaju čvrstu poveznicu s RH.

Preporuka 132.

Ministarstvu unutarnjih poslova, da izradi prijedlog izmjena Zakona o hrvatskom državljanstvu kojim bi se olakšao primitak u hrvatsko državljanstvo osoba kojima je jedan roditelj pripadnik hrvatskog naroda

Preporuka 133.

Ministarstvu unutarnjih poslova, da izradi prijedlog izmjena Zakona o strancima kojim bi se omogućilo zadržavanje odobrenog privremenog i stjecanje stalnog boravka, posljedično i državljanstva, strancima koji su supruzi i/ili roditelji hrvatskih državljana i žive u RH, a koji zbog opravdanih obveza ne potpadaju pod vremenske iznimke izbivanja iz RH propisane Zakonom

Čvrstu poveznicu s RH imaju i supružnici te roditelji hrvatskih državljana, stranci koji zbog povremenog posla u inozemstvu ne mogu regulirati stalni boravak pa ne ispunjavaju preduvjet stjecanja hrvatskog državljanstva. Iz dviju pritužbi građanki upoznati smo sa situacijom njihovih suprug, državljana trećih država koji imaju boravak u RH, a koji kao pomorci izbivaju iz RH više od vremena propisanog Zakonom o strancima. Već pri posljednjim izmjenama Zakona MUP-u smo uputili mišljenje kojim smo ukazali na ovakve specifične životne situacije koje je potrebno regulirati.

4.1.3. Obavljanje poslova NPM-a: Obilasci policijskih postaja i pritvorskih jedinica

Sukladno ovlastima, u cilju sprečavanja mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja, predstavnici NPM-a su tijekom 2021. godine obišli 10 policijskih postaja te dvije pritvorske jedinice u PU međimurskoj i PU splitsko-dalmatinskoj. Pritom su obilasci u PU splitsko-dalmatinskoj bili kontrolni, radi utvrđivanja provedbe ranijih upozorenja i preporuka.

Suradnja s policijskim službenicima tijekom provedenih obilazaka bila je zadovoljavajuća, nije bilo ograničenja u pogledu provođenja mandata te je predstavnicima NPM-a bio omogućen uvid u podatke i evidencije koje se vode u pisanom ili elektroničkom obliku.

Nakon provedenih obilazaka uputili smo 35 preporuka, od kojih su 26 ponovljene iz prethodnih obilazaka.

Tijekom obilazaka pregledani su uvjeti smještaja i prijevoza te evidencije o osobama lišenim slobode i uporabi sredstava prisile. Kao i prethodnih godina, veći dio preporuka vezan je uz uvjete smještaja.

Redovni obilasci

Uvjeti smještaja

Uvjeti smještaja u PU/PP i dalje nisu potpuno usklađeni s postojećim Standardima prostorija u kojima borave osobe kojima je oduzeta sloboda kretanja MUP-a (Standardi) i primjenljivim međunarodnim standardima (CPT standardi), što sukladno praksi ESLJP može predstavljati neljudsko i ponižavajuće postupanje.



Fotografija 15.



Fotografija 16.

Većina policijskih postaja ima dovoljno prostrane prostorije za smještaj OLS, imaju dnevno i umjetno svjetlo te je ugrađena ventilacija i grijanje. Unatoč tomu, zidove i podove pojedinih prostorija potrebno je sanirati. Naime, površina zidova je oljuštena, a podovi pokriveni keramičkim pločicama, što je suprotno Standardima jer se radi o materijalu koji se može razbiti.

Preporuka 134.

Ministarstvu unutarnjih poslova i Ravnateljstvu policije, da osiguraju uvjete za smještaj osoba lišenih slobode, sukladno međunarodnim i domaćim standardima, u upravama i postajama u kojima to još nije osigurano

Preporuka 135.

Ministarstvu unutarnjih poslova i Ravnateljstvu policije, da opreme vozila koja se koriste za prijevoz osoba lišenih slobode odgovarajućom sigurnosnom opremom

Jednako tako, u nekim prostorijama za smještaj OLS nalaze se ležajevi s drvenim postoljem, dok jedna prostorija policijske postaje nema ležaj, već samo površinu za sjedenje. Takva se prostorija ne može koristiti kao pritvorska prostorija, jer oprema nije u skladu sa Standardima.

Prostorije za smještaj OLS obuhvaćene su video nadzorom, dok hodnici i drugi prostori kojima se one kreću nisu. Uvođenje video nadzora u svim prostorijama policijskih postaja u kojima se nalaze ili kreću OLS predstavljalo bi dodatnu mjeru zaštite protiv njihova mogućeg zlostavljanja, kao i dodatnu zaštitu policijskih službenika od (neutemeljenih) navoda o primjeni fizičkog ili psihičkog zlostavljanja.

Zabrinjava stanje u PP Mursko Središće, koja nadzire državnu granicu s Republikom Slovenijom u ukupnoj dužini od 79,7 kilometara, na kojoj je šest graničnih prijelaza. U zgradi je koja zahtijeva adaptaciju, a za službene svrhe koristi se i susjedna zgrada jedinice lokalne samouprave. Prostorije za uhićene osobe nema. To otežava položaj osoba lišenih slobode, ali i rad policijskih službenika. Uzimajući sve navedeno u obzir, potrebno je osigurati uvjete za smještaj OLS, sukladno međunarodnim i domaćim standardima.

Većina policijskih postaja raspolaže s transportnim vozilima koja su u ispravnom stanju. Međutim, ona nemaju sigurnosne pojaseve, što je suprotno CPT standardima prema kojima sva vozila koja se koriste za prijevoz osoba lišenih slobode trebaju biti opremljena odgovarajućom sigurnosnom opremom. Stoga je potrebno opremiti vozila koja se koriste za prijevoz osoba lišenih slobode odgovarajućom sigurnosnom opremom.

Prava osoba lišenih slobode

Tijekom obilazaka pratili smo i poštivanje prava uhićenih i pritvorenih osoba, posebno omogućavanja kontakta s odvjetnikom, liječničke pomoći te kontaktiranja člana obitelji ili treće strane. Pristup proceduralnim jamstvima u prvim satima policijskog lišavanja slobode je od izuzetne važnosti jer osigurava pravično suđenje u skladu s čl. 6. EKLJP, a istovremeno je i učinkovit način sprječavanja mučenja i drugih oblika nasilja.

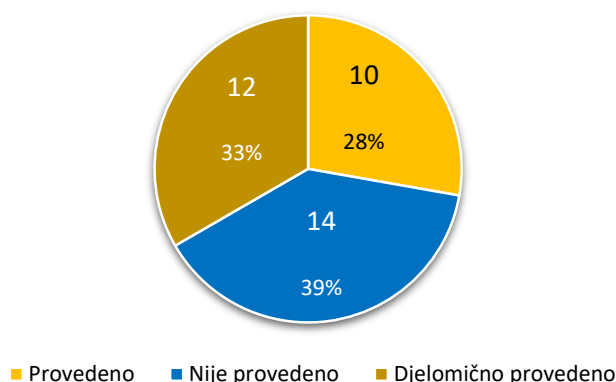
Neposrednim uvidom u predmete utvrđeno je da se uhićenike upoznaje s razlozima uhićenja i pravima, uključujući i pravo na branitelja. I nadalje se uočava da OLS, iako imaju mogućnost koristiti privremenu BPP sukladno ZKP-u, rijetko pozivaju odvjetnika, odnosno da se većina odriče prava na branitelja.

Kontrolni obilasci

Tijekom 2021. godine proveden je kontrolni obilazak PU splitsko-dalmatinske, koji je obuhvatio pritvorsku jedinicu i sedam postaja, kako bi se utvrdio stupanj provedbe preporuka danih tijekom redovitih obilazaka 2016. godine.

Njime je utvrđeno da je 28% preporuka provedeno, 33% djelomično provedeno, a 39% nije provedeno pa su ponovljene.

Ocjena implementacije preporuka danih PU splitsko-dalmatinskoj



Najveći broj neispunjenih preporuka odnosi se na uvjete smještaja u prostorijama za OLS. Tako primjerice, u niti jednoj PP video nadzor ne pokriva sve prostorije u kojima se nalaze ili se kreću OLS, što je suprotno Standardima.

Istovremeno, nedopustivo je da niti nakon prethodno upućene preporuke u PP Sinj nije onemogućen video nadzor nad wc-om u prostoriji za smještaj OLS, čime se ugrožava pravo na privatnost, a isto može predstavljati ponižavajuće postupanje. Takva praksa suprotna je CPT standardima, jer video nadzor ne smije obuhvaćati sanitarni čvor.

Nadalje, Standardi propisuju da se unutar prostorije za zadržavanje mora nalaziti sanitarni čvor opremljen wc-om s mogućnošću ispiranja, kao i da voda za piće mora biti dostupna. Unatoč tomu, i nadalje velik broj prostorija za zadržavanje nema izravnu dostupnost pitke vode, kao niti izravnu mogućnost korištenja sanitarnog čvora pa osobe lišene slobode ovise o policijskim službenicima.

Nakon kontrolnog obilaska ostaje nejasno zbog čega u većini PP nisu provedene preporuke za koje nisu potrebna velika ulaganja, poput postavljanja zvona za poziv, uklanjanja pločica i dr. Pozitivan primjer je PP Imotski. Naime, pri obilasku postaje upoznati smo kako je u tijeku izgradnja nove zgrade policijske postaje te nam je omogućen i kratki obilazak gradilišta. Nova zgrada raspolagat će sa šest prostorija za smještaj osoba lišenih slobode te bi trebala biti opremljena sukladno postojećim standardima.

Preporuka 136.

Ministarstvu unutarnjih poslova i Ravnateljstvu policije, da uspostave video nadzor u svim prostorijama u kojima se nalaze i kreću OLS te sustav prijave (zvono za poziv), koji treba biti dostupan pritvorskim nadzornicima u operativno-komunikacijskim centrima

4.2. Tražitelji međunarodne zaštite i iregularni migranti

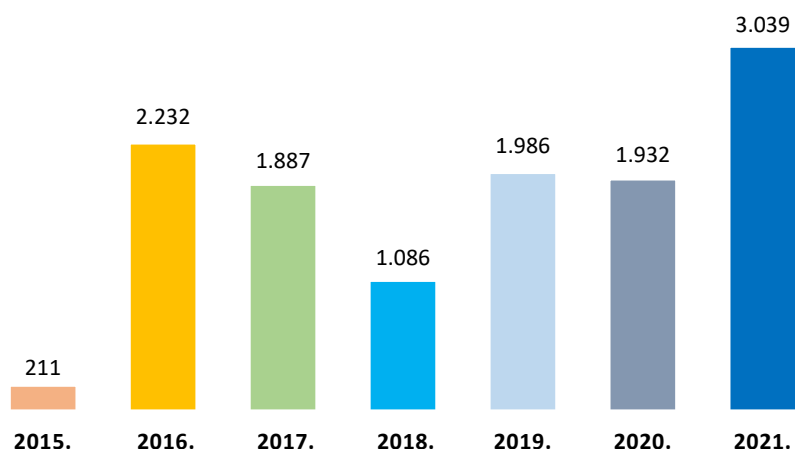
Već dulji niz godina bilježi se porast broja prisilno raseljenih osoba koje pristižu u EU kao iregularni migranti i tražitelji međunarodne zaštite. Prema podacima UNHCR-a trend povećanja broja slučajeva prisilnog raseljavanja nastavio se i tijekom 2021. godine, s više od 84 milijuna slučajeva diljem svijeta. Broj izbjeglica također je nastavio rasti te je u prvoj polovici 2021. godine iznosio gotovo 21 milijun.

Istovremeno, zajednički europski sustav azila ne odgovara na izazove migracijskih kretanja, prvenstveno zbog pomanjkanja solidarnosti država članica za ravnomjernim raspoređivanjem osoba koje su unutar granica EU zatražile zaštitu. Kao znak solidarnosti, RH se odazvala pozivu Europske službe za vanjsko djelovanje i odlučila prihvatiti dio osoba čiji su životi i sigurnost bili ugroženi dolaskom talibanskog režima na vlast u Afganistanu, a što se odnosi na one koji su radili za Delegaciju EU ili surađivali s hrvatskom vojskom u Afganistanu te članove njihovih obitelji. Tako je ukupno od kolovoza do prosinca primljen 41 državljanin Afganistana, od kojih je troje napustilo RH radi spajanja obitelji, dok je ostalima priznat status azila. Tijekom godine status azila je priznat za još 30 osoba.

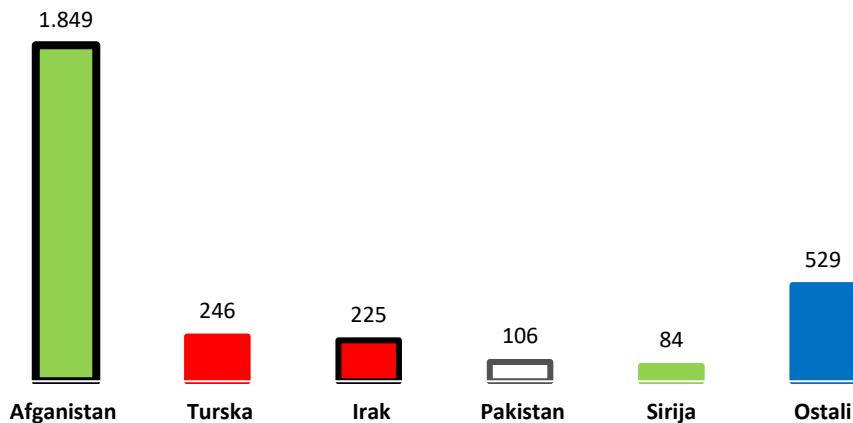
Iako izlazi izvan izvještajnog razdoblja važno je napomenuti da je agresija na Ukrajinu u veljači 2022. pokrenula val raseljenih osoba prema državama članicama EU, koji je u trenutku pisanja Izvješća iznosio više od četiri milijuna osoba. Stoga je EU prvi puta aktivirala mehanizam koji omogućava njihov brzi prihvat i zbrinjavanje, odnosno aktivirana je Direktiva o privremenoj zaštiti 2001/55/EZ od 20. srpnja 2001.

Tijekom 2021. godine zabilježen je 57% veći broj tražitelja međunarodne zaštite u RH u odnosu na 2020. godinu, od čega ih je, kao i proteklih godina, većina iz Afganistana (61%). I nadalje je prisutan velik broj obustava postupaka za priznavanjem međunarodne zaštite (75,35%).

BROJ TRAZITELJA MEĐUNARODNE ZAŠTITE



STRUKTURA TRAŽITELJA PREMA DRŽAVLIANSTVU



U 2021. godini u fokusu javnosti bili su navodi o tzv. 'push-backovima'. Pri tome pojam 'push-back', koji se često koristi u međunarodnim i nacionalnim raspravama na ovu temu nije jasno definiran. Kako ga pojašnjava Agencija za temeljna prava EU (FRA) on predstavlja prakse odbijanja ulaska, kao i udaljavanja osoba koje su iregularno prešle granicu bez pružanja individualizirane potrebe za zaštitom, odnosno ovaj


izraz se koristi kada je osoba nakon nezakonitog prelaska granice vraćena u susjednu zemlju iz koje je došla, bez razmatranja individualnih okolnosti u odnosu na svaku osobu. Budući da ovaj često korišteni termin nije definiran u nacionalnom ili EU zakonodavstvu, ponekad se u javnosti poistovjećuje s drugim izrazima, poput 'odvratanja' koji, s druge strane, predstavlja zakonitu mjeru zaštite državne granice predviđenu EU zakonodavstvom te se, za razliku od 'push-backa', primjenjuje na osobe koje nisu ni ušle na državni teritorij. Kako bi se izbjegle nejasnoće u komuniciranju na ovu temu, preporučujemo prevesti pojam 'push-back' odnosno osmisliti njegovu adekvatnu hrvatsku inačicu.

Preporuka 137.

Ministarstvu unutarnjih poslova, da prevede pojam 'push-back' odnosno osmisli njegovu adekvatnu hrvatsku inačicu

Osim toga, uz navode o 'push-backovima', već su niz godina prisutni i navodi o nasilju i ponižavajućem postupanju. Pravna obveza države jest čuvati granice, no istovremeno je pravna obveza države, suzdržavajući se od nasilja te ponižavajućeg postupanja, što je zabranjeno normama međunarodnog, europskog i nacionalnog prava, omogućiti migrantima zatečenim na području RH pristup međunarodnoj zaštiti te ih informirati o njihovim pravima.

Vraćanje ljudi bez individualizirane procjene može dovesti do povreda ljudskih prava zajamčenih EKLJP, Poveljom EU o temeljnim pravima, UN Konvencijom protiv mučenja, UN Konvencijom o statusu izbjeglica, Zakonom o strancima, Zakonom o međunarodnoj i privremenoj zaštiti i drugim međunarodnim, europskim i nacionalnim propisima.



Država je također dužna navode o nezakonitim postupanjima i povredama prava učinkovito istražiti. Kada takvi navodi uključuju nasilje te kada, kao posljedicu vraćanja, uključuju smrt ili opasnost od mučenja, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja, istraga mora zadovoljiti visoke standarde, odnosno mora biti temeljita, učinkovita, provoditi se na način da može dovesti do otkrivanja i kažnjavanja odgovornih, osobe nadležne za provođenje istrage i one koje ju provode moraju biti neovisne od osoba koje su sudjelovale u spornom događaju, a što ne znači samo nepostojanje hijerarhijske ili institucionalne povezanosti već se traži i stvarna neovisnost i nepristranost istražitelja.

Tijekom 2021. godine odbori Hrvatskog sabora sazvali su dvije sjednice u odnosu na ove teme. Odbor za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost i Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina održali su zajedničku sjednicu na kojoj je razmatrana tema "Republika Hrvatska i međunarodne migracije – stanje ljudskih prava i nacionalne sigurnosti". Na sjednici je istaknuto kako su migracije složena tema kako za RH, tako i EU, te je na državama uspostaviti balans između zaštite nacionalne sigurnosti, s jedne strane, te zaštite ljudskih prava i vladavine prava, s druge strane.

Drugu sjednicu sazvaio je Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina na temu „Nezakonitog odvratanja (pushback) migranata koji ilegalno prelaze granicu RH“. Sjednica je sazvana povodom snimki nasilja prema migrantima te je pučka pravobraniteljica istaknula kako je nužna učinkovita i temeljita istraga snimljenog nasilja. Na sjednici se raspravljalo i o širem kontekstu upravljanja migracijama i izazovima koje donose, poput neravnomjerne raspodjele odgovornosti među državama članicama EU za upravljanje migracijama i prihvata tražitelja međunarodne zaštite, kao i zahtjevnoj poziciji u kojoj se nalazi RH kao država na vanjskoj granici EU, koja štiti najdulju vanjsku kopnenu granicu Unije.

Tijekom 2021. objavljeni su presuda ESLJP te izvješće Europskog odbora za sprečavanje mučenja, nečovječnog i ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT), koji oba djeluju u okviru VE, a u odnosu na postupanja iz ranijih razdoblja.

Presuda Europskog suda za ljudska prava

ESLJP je, odlukom koja još nije konačna, utvrdio odgovornost RH za brojne povrede prava izbjegličke obitelji iz Afganistana, i to: povredu prava na život, prava na slobodu i sigurnost, zabranu kolektivnog protjerivanja stranaca, prava na pojedinačni zahtjev, te povredu zabrane mučenja u odnosu na djecu. Riječ je o presudi u predmetu o slučaju pogibije šestogodišnje djevojčice i u pogledu detencije njezine obitelji za vrijeme postupanja po zahtjevu za traženjem međunarodne zaštite (M.H. i dr. protiv RH, br. 15670/18 i 43115/18). Obitelj H. je dana 21. studenog 2017. godine ušla na teritorij RH nakon čega su im policijski službenici naložili da se vrate u Srbiju, prema navodima obitelji, uz tračnice vlaka. Prilikom kretanja uz tračnice, vlak je usmrtio šestogodišnje dijete. Njezina obitelj ponovno je ušla u RH 12. ožujka 2018. godine te su članovi zatražili međunarodnu zaštitu, nakon čega su bili lišeni slobode u Tranzitnom prihvatnom centru za strance Tovarnik.

Prilikom utvrđivanja povrede zabrane kolektivnog protjerivanja Sud je poklonio vjeru iskazima obitelji da su protjerani iz RH u Srbiju istaknuvši kako su njihovi iskazi specifični i konzistentni, dok se RH nije

poslužila materijalnim dokazima, poput video snimaka u području koje je pod konstantnim nadzorom, kako bi razjasnila okolnosti slučaja.


ESLJP je citirao izvješća međunarodnih organizacija i NGO-a, pučke pravobraniteljice i pravobraniteljice za djecu. U suglasnom mišljenju sutkinje K. Turković navedena je važna uloga nacionalnih ljudsko-pravaških struktura koje se bave zaštitom ljudskih prava, poput pučke pravobraniteljice, pravobraniteljice za djecu te NGO-a koji se trebaju percipirati kao partneri u nastojanjima državnih tijela da se nose s izazovima migracija. Tijekom postupka su udruge, aktivisti i odvjetnica trpjeli pritiske, a ESLJP je smatrao kako je cilj pritisaka bio obeshrabriti obitelj da podnese zahtjev protiv RH.

ESLJP je utvrdio značajne nedostatke u postupku istraživanja okolnosti smrti djeteta na graničnom području između RH i Srbije, čime je povrijeđeno pravo na život iz čl. 2. EKLJP. U nacionalnoj kaznenoj istrazi koja je prethodila postupku pred ESLJP, utvrđeno je kako obitelj nije prešla granicu i ušla u RH te kako policijski službenici RH nisu povezani sa slučajem, a sa zaključkom istrage se zadovoljio i Ustavni sud RH. Međutim, troje ustavnih sudaca su u svojim izdvojenim mišljenjima navela kako nadležna tijela istrage nisu zadovoljila niti osnovni prag ustavne odnosno konvencijske obveze provođenja učinkovite istrage, imajući na umu da se radi o gubitku ljudskog života, i to šestogodišnjeg djeteta koje je potpuno ovisno o postupcima drugih.

U svojoj odluci ESLJP navodi kako tijekom istrage nisu uzete u obzir promjene u iskazima policijskih službenika i njihova nepodudarnost s iskazom liječnika. Također nisu razmatrani nalazi srpskih državnih tijela koji ukazuju da je obitelj prisilno vraćena iz RH, mimo predviđenog postupka readmisije, te su odbijeni dokazni prijedlozi odvjetnice, a obitelji je onemogućeno da sudjeluje u postupku na učinkovit način. U svojim zaključcima Sud se referirao i na ispitni postupak pučke pravobraniteljice povodom ovog slučaja i njegove zaključke, a između ostalog bilo je predloženo da se ispitaju GPS lokacije i zatraže snimke termo-vizijskih kamera, što nije provedeno i što ESLJP smatra propustom u istrazi.

Nadalje, Sud nije bio uvjerenja kako je provjera identiteta koje je RH navela kao razlog smještaja obitelji u centar Tovarnik bila opravdana osnova tijekom cijelog trajanja detencije te je doveo u pitanje je li RH postupala u dobroj vjeri. Obzirom da RH nije žurno postupala te je propustila poduzeti sve potrebne radnje kako bi ograničila trajanje detencije, povrijeđeno je pravo obitelji na slobodu i sigurnost. Držeći 11-ero djece dobi od jedne do sedamnaest godina u razdoblju od preko dva mjeseca u prihvatnom centru bez mogućnosti izlaska, usprkos zadovoljavajućim materijalnim uvjetima, zbog njegove dugotrajnosti, policijskog nadzora te nedostatka aktivnosti prilagođenih djeci, trebalo je uzeti u obzir posljedice koje takvo okruženje ima na psihički i duševni razvoj djece koja su već bila traumatizirana smrću svoje sestre. U vrijeme pisanja Izvješća, čeka se odluka povodom zahtjeva da ovu presudu preispita Veliko vijeće Suda.

Iako neizravno, uz obitelj H. veže se i pravomoćna presuda Visokog prekršajnog suda RH iz 2021. godine kojom je aktivist osuđen na visoku novčanu kaznu utvrdivši da im je pomagao u nezakonitom prelasku državne granice. Tada je granicu prelazilo četrnaest osoba, od čega jedanaestero djece, koji su željeli zatražiti međunarodnu zaštitu. Iako je navodio kako im nije mogao pomoći pri ulasku jer se obitelj već nalazila u RH kada je on došao na mjesto događaja, Sud je cijenio kako nije odlučna pozicija obitelji već da su odlučili nezakonito prijeći državnu granicu u blizini koje su se nedvojbeno nalazili, što su uspjeli upravo zbog postupanja okrivljenika koji ih je svjetlima automobila navodio, signalizirajući im daljnji



put u RH, gdje su i zatečeni po policijskim službenicima zajedno s okrivljenikom. Sud nije uzeo u obzir navode aktivista da su njegove radnje predstavljale pružanje pomoći, s obzirom da se radilo o ranjivoj skupini s djecom koja je željela zatražiti međunarodnu zaštitu, te ističe kako eventualno omogućavanje ili olakšavanje obitelji u postupku podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, iako je okrivljenik znao da im je već ranije odbijena, ne znači da se opisanim radnjama pomaganja može smatrati da je zapravo htio omogućiti obitelji podnošenje takvih zahtjeva. Međutim, u presudi ESLJP se navodi kako su članovi obitelji kolektivno protjerani u noći kada je i djevojčica poginula, a što podrazumijeva i onemogućavanje pristupa sustavu međunarodne zaštite.

Izvešće CPT-a

U prosincu je CPT objavio izvješće sastavljeno temeljem informacija prikupljenih u okviru petodnevnog *ad hoc* obilaska tijekom kolovoza 2020. godine, s ciljem ispitivanja uvjeta detencije, ispunjenosti pravnih jamstava tijekom vraćanja stranaca te učinkovitosti istraživanja navoda o zlostavljanju. Tada su obišle PGP Cetingrad, Donji Lapac i Korenica, Interventna jedinica policije PU karlovačke te Prihvatni centar za strance Ježevo. Delegacija je posjetila i nekoliko privremenih prihvatnih centara te neformalnih smještajnih mjesta u BiH, gdje je razgovarala s migrantima.

U izvješću se navodi kako, kada se radi o postupanju prema migrantima, u RH nije bilo adekvatnih mjera koji bi spriječile policijske službenike od činjenja nasilja. Također, utvrđeno je da u vrijeme obilaska nije bilo mehanizama osiguranja odgovornosti za poštivanje ljudskih prava koji bi omogućili pravovremenu identifikaciju i pregled postupanja policijskih službenika prema migrantima na granici, a niti neovisnog pritužbenog mehanizma policije koji bi učinkovito istražio slučajeve navodnog zlostavljanja od strane policijskih službenika te je preporučio uspostavu snažnih mehanizama nadzora i odgovornosti.

Dodatno, u izvješću se navodi kako nisu postojale specifične smjernice o dokumentiranju operacija odvratanja migranata te ukazuje na propuste glede temeljitosti i neovisnosti u odnosu na provedene istrage koje su nužne za prevenciju zlostavljanja.

CPT je stoga pozvao na poduzimanje odlučnih aktivnosti kako bi se osiguralo da slučajevi navodnog zlostavljanja budu istraženi na učinkovit način.

Ispitni postupci pučke pravobraniteljice

Pučka pravobraniteljica je 2021. godine vodila više ispitnih postupaka povodom navoda o nezakonitim postupanjima policijskih službenika na granici, kao i jedan postupak radi onemogućavanja pristupa međunarodnoj zaštiti u prihvatnom centru za strance. S obzirom na postupanja u tijeku nismo u mogućnosti izvještavati o svima.

Jedan od postupaka je pokrenut temeljem u medijima objavljene snimke na kojoj maskirane osobe palicama udaraju druge osobe. Snimka je izazvala zabrinutost brojnih dionika jer je upućivala na mogućnost da prikazuje policijske službenike koji na hrvatskoj granici provode nasilje. MUP je povodom snimke priopćio kako je oformljen Stručni tim Ravnateljstva policije i Službe za unutarnju kontrolu MUP-a, koji je uskoro potvrdio da je zaista riječ o policijskim službenicima.

Ispitujući okolnosti slučaja, MUP je utvrdio da se događaj zbilo na području tzv. zelene granice, a radilo se o postupanju trojice pripadnika interventne jedinice policije koji su obavljali redovite zadaće zaštite državne granice. Uočivši grupu od 15-ak migranata koji su dolazili iz pravca granične crte s BiH te je i prešli na mjestu koje je minski sumnjivo, odlučili su ih prepratiti i odvratiti na najbližem sigurnom mjestu. Prema Zakoniku o schengenskim granicama, pojam odvratanja opisuje zakonite mjere i odnosi se na situacije kada osobe odustanu od prelaska državne granice, primjerice zbog prisustva službenih osoba na graničnom području³. Međutim, u slučaju zatjecanja prilikom ili neposredno nakon nezakonitog prelaska državne granice odvratanje više ne bi trebalo biti moguće sukladno EU⁴ i nacionalnom pravu⁵ već bi se morao provesti individualizirani postupak.

Također se navodi kako su prilikom postupanja trojice pripadnika interventne jedinice policije korištena sredstva prisile, iako za to nisu bili ispunjeni zakonom propisani uvjeti, te kako su oni pritom na neispravan način nosili odoru. Zbog svega navedenog trojica policijskih službenika privremeno su udaljeni iz službe te su protiv njih pokrenuti disciplinski postupci, a nadležno ŽDO naložilo je Ravnateljstvu policije provođenje izvida zbog osnove sumnje na počinjenje kaznenog djela mučenja i drugog okrutnog, neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, počinjenog od strane navedenih policijskih službenika. Disciplinski sud izrekao je uvjetne kazne prestanka državne službe s

³ Sukladno čl. 13. st. 2. Zakonika o schengenskim granicama, službenici graničnog nadzora koriste stacionarne ili pokretne jedinice radi provođenja zaštite državne granice. Zaštita se provodi na način koji sprečava i odvraća osobe od izbjegavanja kontrola na graničnim prijelazima.

Čl. 3. predviđa da se ova se Uredba primjenjuje na bilo koju osobu koja prelazi unutarnje ili vanjske granice država članica, ne dovodeći u pitanje:

(b) prava izbjeglica i osoba koje traže međunarodnu zaštitu, posebno vezano uz načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja (non-refoulement).

Čl. 4. predviđa da pri provedbi ove Uredbe, države članice djeluju u potpunoj sukladnosti s odgovarajućim pravom Unije, uključujući Povelju Europske unije o temeljnim pravima, odgovarajućim međunarodnim pravom, uključujući Konvenciju o statusu izbjeglica iz Ženeve, od 28. srpnja 1951., obvezama vezanima uz međunarodnu zaštitu, posebno načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja, i temeljnim pravima. U skladu s općim načelima prava Unije, odluke prema ovoj Uredbi donose se na pojedinačnoj osnovi.

⁴ Zakonik o schengenskim granicama u čl. 13. st. 1. predviđa da se osoba koja je nezakonito prešla granicu i koja nema pravo boravka na državnom području dotične države članice mora uhititi i podvrgnuti procedurama u skladu s Direktivom 2008/115/EZ.

Direktiva 2008/115/EZ u čl. 4. st. 4. propisuje da minimalna prava koja se imaju primijeniti prema osobama zatečenima u vezi s iregularnim prelaskom ne smiju biti nepovoljnija od onih koja se odnose na druge migrante u iregularnoj situaciji, a uključuju pravo na hitnu zdravstvenu zaštitu i uzimanje u obzir potreba ranjivih osoba te zaštitu od udaljenja ili vraćanja.

Direktiva 2013/32/EU predviđa da su države članice dužne pružiti informacije o mogućnosti podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu ako je moguće zaključiti da stranci koji su zadržani u ustanovama za zadržavanje ili na graničnim prijelazima, uključujući tranzitne zone na vanjskim granicama, žele podnijeti zahtjev za međunarodnu zaštitu, države članice pružaju im informacije o mogućnosti takvog postupanja (čl. 8. st. 1.). Također, države članice su dužne osigurati učinkovitu mogućnost podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu (čl. 6. st. 2.)

⁵ U čl. 181. st. 3. Zakona o strancima navedeno je kako se mjere osiguranja povratka ne primjenjuju prema državljanima trećih zemalja koji su zatečeni prilikom ili neposredno nakon nezakonitog prelaska već da je postupanje prema njima propisano Pravilnikom o postupanju prema državljanima trećih zemalja, prema kojem se takvim državljanima (čl. 33. st. 2.) uručuje obrazac Obavijesti o postupanju na granici (obrazac br. 12.) koji potpišu oni i policijski službenik, a koja uz ostale podatke sadrži i podatke o pripadnosti ranjivim skupinama, kao i o mogućim razlozima koji ukazuju da je osobama potrebno osigurati međunarodnu zaštitu, a dodatno je stavkom 6. istog članka propisano kako će se, ako je državljanin treće zemlje ranjiva osoba ili ima teži zdravstveni problem, poduzeti mjere zaštite.

rokom kušnje od sedam mjeseci za dvojicu policijskih službenika te šest za jednog, a u siječnju 2022. godine vraćeni su na posao, dok u vrijeme pripreme ovog Izvješća još nismo zaprimili informacije o konačnoj državnoodvjetničkoj odluci.

Preporuka 138.

Ministarstvu unutarnjih poslova, da prema iregularnim migrantima zatečenim na području RH provede postupke predviđene pravom EU i međunarodnim pravom

Ispitni postupak koji je također izazvao interes javnosti, vođen je u pogledu ženske osobe koja je sa dvoje djece, kako navodi, u 22 navrata s područja BiH ušla u RH s namjerom da zatraže azil te su ona i djeca svaki puta tijekom noći u šumskom predjelu vraćeni u BiH. Iako tijekom policijskog postupanja nisu doživjeli fizičko nasilje, navela je da su bili izloženi zastrašivanju i prekomjernoj grubosti kako bi postupili po naredbama policijskih službenika,

primjerice dovođenjem policijskog psa kako bi ih se natjeralo da izađu iz kombija. Ipak je zajedno s djecom u srpnju 2021. godine uspjela doći u policijsku postaju gdje je iskazala namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu. U ispitnom postupku je utvrđeno kako je ispitivanje ovog slučaja preuzeo Nezavisni mehanizam nadzora postupanja policijskih službenika u području nezakonitih migracija i međunarodne zaštite. Dodatno, navodi pritužiteljice upućuju kako ne postoji službena evidencija o opisanim događajima. Postupanje pučke pravobraniteljice u ovom predmetu još je u tijeku.

Nadalje, vodili smo ispitni postupak u odnosu na muškarca koji je u prihvatnom centru za strance (PCS) pred savjetnicama pučke pravobraniteljice i voditelja PCS, zatražio azil zbog straha od protjerivanja u državu podrijetla u kojoj bi zbog političkog aktivizma mogao biti ubijen. O svojoj namjeri za podnošenje međunarodne zaštite komunicirao je i s izabranim odvjetnikom i opunomoćio ga da ga zastupa u postupku podnošenja zahtjeva. Međutim, pristup sustavu međunarodne zaštite nije mu osiguran, a daljnji kontakt s odvjetnikom onemogućen mu je zbog izolacije uslijed pozitivnog PCR testa na COVID-19, te odvjetnika nije mogao kontaktirati ni telefonskim pozivom. Nakon završetka izolacije osobi je izdano rješenje o povratku, pribavljena putna isprava za povratak i putna karta te osigurani putni troškovi kroz tranzitne zemlje.

S tim u vezi, izdali smo upozorenje da onemogućavanje pristupa međunarodnoj zaštiti i vraćanje u zemlju u kojoj bi mu život ili sloboda bili ugroženi, u kojoj bi mogao biti podvrgnut mučenju, nečovječnom ili ponižavajućem postupanju, ili koja bi ga mogla izručiti takvoj zemlji, može predstavljati povrede odredaba međunarodnog, europskog i nacionalnog prava, prvenstveno onih koje jamče pravo na azil i zaštitu od udaljenja ili vraćanja (čl. 18. i 19. Povelje EU o temeljnim pravima, čl. 3. EKLJP, čl. 33. UN Konvencije o statusu izbjeglica te čl. 6. i čl. 33. ZMPZ). Također smo upozorili da je u skladu s međunarodnim standardima, uključujući i čl. 6. EKLJP, bez ograničenja potrebno osigurati državljanima trećih zemalja neometani pristup odvjetniku od samog početka lišavanja slobode. Pri tome, ukoliko osobni kontakt nije moguć zbog epidemioloških mjera, potrebno je osigurati alternativne metode komunikacije, poput video poziva kako bi se pravo na odvjetnika u praksi zaista moglo koristiti. Nakon napuštanja teritorija RH, ova je osoba podnijela zahtjev protiv RH te je ESLJP obavijestio Vladu RH o pokrenutom postupku (Y.K. protiv RH, br. 38776/21).

NPM obilasci

Tijekom 2021. godine, sukladno ZNPM-u, nenajavljeno je obišena PGP Stara Gradiška, a obavljani su i kontrolni obilasci Tranzitno-prihvatnog centra Trilj i PGP Imotski.

Kontinuirano ističemo kako je instituciji otežan pristup podacima koji se odnose na iregularne migrante i tražitelje azila. Pristup ovim podacima nam je važan, ne samo kako bi se rasvijetlili navodi o nepravilnostima, već i kako bi u suradnji s državnim tijelima mogli sudjelovati i pružiti pomoć u izgradnji zaštitnih mehanizama od nasilja.

Tijekom obilaska PGP Stara Gradiška predstavnicima institucije nije bio omogućen uvid u podatke koji se nalaze u informacijskom sustavu MUP-a, uz obrazloženje da za to nisu ovlašteni, odnosno da su za uvid ovlašteni samo policijski službenici. Naime, MUP zbirke podataka o državljanima trećih zemalja prema kojima je primijenjena mjera osiguranja povratka može voditi u informacijskom sustavu MUP-a ili u registru, odnosno u kartoteci.


U PGP Stara Gradiška navedeni podatci vode se u informacijskom sustavu, a umjesto cjelovitog uvida omogućen nam je uvid u statističke podatke o broju mjera osiguranja povratka temeljem Zakona o strancima, u Upisnik upravnih predmeta i u predmete koji su zatraženi iz navedenog upisnika. Stoga smo nakon obilaska uputili upozorenje MUP-u da je sukladno čl. 5. ZNPM-a te čl. 20. OPCAT-a osobama koje obavljaju poslove NPM-a nužno omogućiti uvid u sve tražene podatke, neovisno o načinu njihove pohrane.

OPCAT, naime, predviđa kako su države stranke dužne omogućiti NPM-u pristup svim informacijama koje se odnose na postupanja prema osobama lišenim slobode u mjestima koja su pod nadležnošću i kontrolom države, a u kojima se nalaze osobe lišene slobode ili osobe koje mogu biti lišene slobode (čl. 4. i 20.).

Dodatno, MUP je propitivao mandat NPM-a u odnosu na osobe lišene slobode u kontekstu migracija. Naime, MUP smatra da osobama koje su prevezene policijskim vozilom ili zbog drugog postupanja policije nije nužno ograničena sloboda kretanja. S druge strane, CPT smatra da bez obzira na to jesu li osobe pritvorene, zadržane ili uhićene ili jednostavno fizički uhvaćene od strane policije i držane protiv njihove volje, realnost njihove situacije je da su lišene slobode i moraju im se osigurati jamstva protiv zlostavljanja razmjerna tom statusu. Naime, pojam lišenja slobode u smislu članka 5. stavka 1. EKLP sadrži objektivni element (zadržavanja osobe u određenom ograničenom prostoru tijekom znatnog vremenskog razdoblja) i dodatni subjektivni element (kada osoba nije dala valjan pristanak za takvo zadržavanje, ESLJP Storck protiv Njemačke, 2005., Stanev protiv Bugarske, 2012.). Činjenica da osoba nije vezana sredstvima prisile, smještena u prostoriju za zadržavanje niti joj je na drugi način fizički ograničeno kretanje, ne predstavlja odlučujući čimbenik u utvrđivanju postojanja lišenja slobode (ESLJP M.A. protiv Cipra, 2013.).

Preporuka 139.

Ministarstvu unutarnjih poslova, da predstavnicima NPM-a omogući pristup svim podacima o postupanjima prema iregularnim migrantima, uključujući podatke koji se nalaze u informacijskom sustavu



Također, u PGP Stara Gradiška i PGP Imotski utvrđeno je da se iregularni migranti i tražitelji dovedeni u njihove prostorije u pravilu ne testiraju, odnosno testiraju se samo oni koji imaju simptome bolesti COVID-19 ili oni koje se smještava u prihvatni centar za strance. Svi drugi se, nakon provedenog postupka, otpuštaju iz postaja, ili ih se, u slučaju traženja međunarodne zaštite, policijskim vozilima odvozi u prihvatilišta. Tako, iregularni migranti kojima je izdano rješenje o dragovoljnom povratku ne moraju imati potvrdu o testiranju, preboljenju bolesti COVID-19 ili cijepljenju za razliku od ostalih državljana trećih zemalja, ali i onih EGP-a. Obzirom na veliki broj izdanih rješenja o dragovoljnom odlasku (u PGP Stara Gradiška do 20. prosinca 2021. godine izdano ih je 1.554) potrebno je postupanja s iregularnim migrantima uskladiti s postupanjem prema ostalim osobama koje ulaze na teritorij RH.

Tijekom kontrolnog obilaska Tranzitno-prihvatnog centra Trilj i PGP Imotski utvrđeno je kako je provedeno osam od ukupno 21 preporuka izrečenih u redovnom obilasku u svibnju 2018. godine. Pritom, osobito zabrinjava neispunjenost onih preporuka koje ne iziskuju dodatna materijalna sredstva. Primjerice, i nadalje je zamjetna zapostavljenost prava stranih državljana na informiranost o pravima i obvezama u odnosu na mogućnost kontaktiranja konzularnih ili diplomatskih predstavništava države čiji su državljani kao i na informiranost o njihovim pravima na jezicima koje razumiju, a potrebno je osigurati smještenim osobama i pravo na podnošenje pritužbi.

Mehanizmi nadzora

Kako su navodi o neodgovarajućem adresiranju nezakonitog postupanja prema iregularnim migrantima prisutni već više godina, EK je u listopadu 2019. godine komunicirala kako bi neovisni mehanizam praćenja aktivnosti nadzora državne granice pridonio da aktivnosti nadzora budu usklađene s pravom EU i međunarodnim obvezama te je i institucija pučke pravobraniteljice u Izvješću za 2020. godinu MUP-u preporučila uspostavljanje neovisnog nadzora nad postupanjem policijskih službenika na granici.

Brojne rasprave su se vodile na europskoj i nacionalnoj razini o tome koje institucije i/ili organizacije bi bile najprikladnije za obavljanje te zadaće, kao i koje pretpostavke bi trebalo ispuniti za osiguranje neovisnosti i učinkovitosti takvog mehanizma.

MUP je tijekom 2021. godine uspostavio tzv. Nezavisni mehanizam nadzora postupanja policijskih službenika u području nezakonitih migracija i međunarodne zaštite (NMN). U NMN su uključene i provode ga udruge Akademija medicinskih znanosti, Akademija pravnih znanosti, Hrvatski crveni križ te nezavisna pravna stručnjakinja prof. dr. sc. Iris Goldner Lang, s kojima je u lipnju 2021. godine potpisan sporazum o suradnji na vrijeme od jedne godine.

Predstavnici institucije pučke pravobraniteljice sudjeluju u radu Savjetodavnog odbora NMN (SO NMN), koji nije dio samog NMN-a, već neformalno tijelo sa zadaćom davanja smjernica za njegovo unaprjeđenje, u čijem radu sudjeluju i tijela EU, međunarodne organizacije te institucije iz RH. Pri tome smo pojasnili da sudjelovanje institucije u SO NMN ne smije niti na koji način ugroziti primarnu ulogu institucije, a to je izvještavanje Hrvatskog sabora i javnosti o uočenim pojavama povreda ljudskih prava i sloboda. Nadalje smo ukazali, kao i na ranije spomenutoj tematskoj sjednici HS, da i bez obzira na uspostavljanje NMN-a pučka pravobraniteljica kao institucija sukladno svojim mandatima utvrđenim

Ustavom RH, međunarodnim pravom i zakonima, nastavlja razmatrati zakonitost postupanja policijskih službenika. Tijekom 2021. godine održane su dvije sjednice SO NMN te je između ostalog, prezentirano i raspravljano prvo polugodišnje izvješće o radu NMN.

Pri tome uspostava NMN-a može biti korisna, no još je potrebno ocijeniti do koje mjere postojeći NMN može odgovoriti na sve potrebe učinkovitog i neovisnog mehanizma nadzora. Naime, sukladno ranije spomenutim raspravama, kako bi ovi mehanizmi mogli ispunjavati namjeravanu funkciju potrebno je osigurati njihovu institucionalnu i funkcionalnu neovisnost, kao i pravni temelj koji definira unutarnje procese, ovlasti i dužnosti, kao i zaštitu podataka. Mehanizam nadzora idealno bi trebao imati ovlasti analizirati sva postupanja prema iregularnim migrantima, moći provoditi nenajavljene posjete, imati pristup svim relevantnim podacima i moći obavljati razgovore sa službenicima i svim osobama koje navode da su njihova prava povrijeđena i sa svjedocima. Trebao bi nadalje biti osiguran uvid u sve podatke o provedenim kontrolama i istragama, pri čemu mora biti jasno da nadzor postupanja ne može zamijeniti učinkovitu istragu.

4.3. Zatvorski sustav


I tijekom 2021. godine epidemija je u velikoj mjeri utjecala na prava osoba lišenih slobode koje se nalaze u zatvorskom sustavu i postupanje prema njima, a godinu je obilježilo i stupanje na snagu novog Zakona o izvršavanju kazne zatvora (ZIKZ). Postupajući u 210 predmeta, pokrenutih temeljem pritužbi ili na vlastitu inicijativu, dali smo 20 upozorenja, preporuka i prijedloga. Osim toga, u 10 slučajeva, u kojima je za ocjenu osnovanosti pritužbe bilo nužno neposredno utvrđivanje činjenica, proveli smo ispitne postupke na terenu. Također, bili smo u ciljanom pregledu Zatvora u Splitu, kojom prilikom smo anonimno anketirali osobe lišene slobode o uvjetima izdržavanja kazne zatvora tijekom epidemije bolesti COVID-19.

4.3.1. Zaštita prava osoba lišenih slobode u zatvorskom sustavu

Zdravstvena zaštita

Osobe lišene slobode u zatvorskom sustavu spadaju u ranjive skupine u odnosu na mogućnost zaraze od SARS-Cov-2 virusa. Zaštita od širenja epidemije u zatvorskom sustavu, koja je dosta dugo uspješno funkcionirala, postavljena je tako da se primjenom preventivnih mjera sprječava prodor virusa u kaznena tijela, a u slučaju prodora se primjenom odgovarajućih mjera sprječava širenje unutar tijela. Kako bi se ove mjere mogle provesti potrebno je osigurati i preduvjete, poput smanjivanja napučenosti kaznenih tijela, dobrih higijenskih uvjeta, dostupnosti odgovarajuće zdravstvene zaštite, ali i dovoljnog broja službenika.


Tijekom 2021. godine omogućeno je cijepljenje svim zainteresiranim osobama lišenim slobode u zatvorskom sustavu, pa je tako, primjerice u **Kaznionici u Lepoglavi**, s dvije doze cjepiva cijepljeno 85% zatvorenika. Cijepljenje se obavljalo u Kaznionici, a tamo se vršilo i testiranje (BAT i PCR), koje je




provedeno na 2.118 zatvorenika, od kojih je kod 117 utvrđen pozitivan nalaz. U istom razdoblju cijepljeno je preko 91% službenika, a od 1.789 testiranih službenika, u 176 slučaja nalazi su bili pozitivni. Dobra suradnja s varaždinskim Zavodom za javno zdravstvo omogućila je uspješnu provedbu epidemioloških mjera.

Epidemija COVID-19 naglasila je postojeće probleme u zatvorskom sustavu. Zatvorenici se i nadalje najčešće pritužuju na neodgovarajuću zdravstvenu zaštitu, pri čemu se zamjećuje porast pritužbi na njezinu nedovoljnu dostupnost. Primjerice, jedan zatvorenik pritužio se da je tri tjedna, unatoč bolovima u želudcu, bezuspješno tražio liječnički pregled, a da je pregledan tek kada se brat u njegovo ime pritužio upravitelju. Iz dobivenog očitovanja proizlazi da u tom razdoblju nije bilo dovoljno liječnika te su medicinske sestre/tehničari radili trijažu prijave zatvorenika na pregled pa su prednost imali oni koji su bili najhitniji. Kako se takve situacije ne bi ponavljale, kaznionica je sklopila ugovor o djelu s još dva liječnika.

Uzimajući u obzir duge liste čekanja u vanjskim zdravstvenim ustanovama te veći broj zatvorenika s kroničnim bolestima, radi povećanja kvalitete pružanja zdravstvene zaštite te razine sigurnosti, Kaznionica u Lepoglavi, pored prethodno sklopljenog ugovora sa specijalistom fizijatrom, sklopila je ugovor o djelu i s radiologom, a nabavila i UZV aparat pa više nema potreba za izvođenjem na te pretrage zatvorenika u vanjske zdravstvene ustanove, jer se iste mogu obaviti u Kaznionici, što predstavlja primjer dobre prakse.



„...pritužbe na zdravstvenu zaštitu sam podnosio zatvoru, sucu istrage, Ministarstvu zdravstva, a na sve pritužbe jedini odgovor sam dobio od vas, nitko drugi mi nije odgovorio... stvarno ne znam u čemu je problem zbog toga se obraćam vama u nadi da ćete mi pomoći što je u vašoj nadležnosti mislim kako i koliko možete jer vi ste jedini koji ste mi odgovorili i to mi je dalo malo nade...“



Zatvorenik **Zatvora u Zagrebu** pritužio nam se da mu nije odobreno kopiranje cijelog zdravstvenog kartona, odnosno svih stranica koje se odnose na 2020. godinu. Kopiranje i uvid u dio dokumentacije nisu mu odobreni s obrazloženjem da liječnički karton sadrži i dokumentaciju koja nije medicinska (opaske i zapažanja liječnika u odnosu na pacijenta za vrijeme boravka u zatvoru). Smatramo da je zdravstveni karton zatvorenika njegova medicinska dokumentacija, koju on ima pravo kopirati na vlastiti trošak, jer se u suprotnom krše prava zatvorenika, na što smo upozorili Zatvor. Eventualne opaske i zapažanja liječnika u odnosu na pacijenta za vrijeme njegovog boravka u kaznenom tijelu, ako se ne odnose na njegov tijek liječenja i ne pripadaju njegovoj medicinskoj dokumentaciji, trebaju se bilježiti na drugom mjestu, jer bi se njegov original ili preslika, nakon otpusta zatvorenika na slobodu, trebali predati zatvoreniku kako bi se omogućio kontinuitet u zdravstvenoj skrbi.

Zatvorenici pojedinih kaznenih tijela nam se kontinuirano pritužuju da im u večernjim satima i/ili vikendom terapiju dijele pravosudni policajci. No, umjesto zapošljavanja dovoljnog broja službenika zdravstvene struke, što bi omogućilo da podjelu terapije ne rade službenici odjela osiguranja, novim ZIKZ-om je propisana mogućnost da pravosudna policija sudjeluje u podjeli prethodno pripremljene

medicinske terapije zatvorenici kada ju nije moguće organizirati na drugi način. U Prijedlogu Pravilnika o poslovima osiguranja u zatvorskom sustavu ova zakonska odredba je samo ponovljena, bez definiranja iznimnih situacija, što smatramo da je potrebno te smo na to ukazali tijekom e-savjetovanja, no naš prijedlog nije prihvaćen. Nedvojbeno je da se zatvorenici mora osigurati redovito dobivanje terapije, ali za njezinu podjelu ne mogu biti zaduženi pravosudni policajci, koji za takav posao nisu osposobljeni, jer je pri njezinoj podjeli važno i praćenje zdravstvenog stanja osobe.

Zatvorenik na supstitucijskoj terapiji pritužio nam se da je pri premještanju iz **Zatvora u Zagrebu** u drugo kazneno tijelo došao bez lijekova te je nekoliko dana bio bez terapije. Prema očitovanju Središnjeg ureda za zatvorski sustav Uprave za zatvorski sustav i probaciju MPU-a (SUZS), događa se da dio zatvorenika u prvim danima po premještanju otežano dolazi do terapije, te je svim kaznenim tijelima dostavljena uputa po kojoj se pri premještanju ili upućivanju iz Centra za dijagnostiku u Zagrebu, kaznenom tijelu obvezno treba dostaviti i sva terapija koja će osigurati potrebe zatvorenika u sljedeća 72 sata.

Iz očitovanja SUZS-a proizlazi i niz organizacijskih problema, posebice u vezi s nabavkom lijekova za zatvorenike koji su na supstitucijskoj terapiji, s kojima se susreću Zatvor u Zagrebu i Centar za dijagnostiku u Zagrebu, u kojima ih je dnevno oko stotinu na toj vrsti terapije. Nakon kontaktiranja izabranih liječnika, službenici pravosudne policije odlaze u ordinacije po cijelom gradu, gdje preuzimaju recepte i dostavljaju ih u ambulantu Zatvora u Zagrebu. U Centar za dijagnostiku dolaze zatvorenici s područja cijele RH što dodatno komplicira cijelu proceduru. Uzimajući u obzir sve navedeno, do uređenja obavljanja primarne zdravstvene zaštite unutar kaznenih tijela, potrebno je da MZ i MPU, u suradnji sa HZZO-om, na odgovarajući način prilagode postojeću proceduru propisivanja i izdavanja lijekova na recept specifičnostima pružanja zdravstvene zaštite osobama lišenima slobode unutar zatvorskog sustava.

Navedenu situaciju dodatno otežava što još nije regulirano obavljanje zdravstvene djelatnosti u zatvorskom sustavu. Stoga MZ sukladno svojim ovlastima treba žurno preispitati postojeću zakonsku regulativu koja uređuje pružanje primarne zdravstvene zaštite u kaznenim tijelima te, u slučaju potrebe, predložiti njihovu dopunu kako bi se riješilo ovo pitanje, a u suradnji s MPU-om treba žurno osigurati preduvjete za djelovanje Zatorske bolnice u Zagrebu kao zdravstvene ustanove.


Zakonom o zdravstvenoj zaštiti i ZIKZ-om propisano je ograničenje prava zatvorenici na slobodan izbor doktora medicine i dentalne medicine, a odluku o izboru donosi upravitelj. Tijekom ispitnih postupaka utvrdili smo da neke područne službe regionalnih ureda HZZO-a i dalje traže da osigurana osoba potpiše izjavu o izboru/promjeni izabranog doktora. Stoga smo HZZO-u preporučili da svim

Preporuka 140.

Ministarstvu zdravstva i Ministarstvu pravosuđa i uprave, da u suradnji s HZZO-om prilagode proceduru propisivanja i izdavanja lijekova na recept osobama lišenima slobode u zatvorskom sustavu

Preporuka 141.

Ministarstvu zdravstva i Ministarstvu pravosuđa i uprave, da osiguraju preduvjete za djelovanje Zatorske bolnice u Zagrebu kao zdravstvene ustanove



regionalnim uredima pošalju naputak u vezi s navedenim ograničenjem prava na slobodni izbor liječnika, što su i učinili.

Nakon što je u siječnju 2021. godine u medijima objavljena vijest o smrti zatvorenika u Zatvoru u Zagrebu, na vlastitu smo inicijativu pokrenuli ispitni postupak, a isto smo učinili i nakon informacija o smrti drugih zatvorenika, kojih je prema podacima SUZS-a tijekom 2021. godine bilo 10. Ispitni postupci još su u tijeku, a prema do sad prikupljenim informacijama jedan zatvorenik je umro od predoziranja, a konačnu ocjenu donijet ćemo nakon zaprimanja i analize svih očitovanja i relevantne dokumentacije. Vezano da navedeni slučaj predoziranja, SUZS nas je izvijestio da medicinsko osoblje i službenici pravosudne policije Zatvora u Zagrebu postupaju prema pravilima struke, u skladu sa Smjernicama vezano uz primjenu farmakoterapije, kao i Uputama SUZS-a o sprječavanju manipulacije i zlorabe terapije. Od SUZS-a smo zatražili dostavu Upute vezano uz sprječavanje zlorabe ordinirane i primijenjene terapije, kako bismo utvrdili što je njome uređeno i primjenjuje li se u praksi. Nismo dobili povratnu informaciju, a postupanja u konkretnim slučajevima i nadalje ćemo pažljivo razmatrati, uzimajući u obzir i podatak SUZS-a, prema kojem je tijekom prošle godine u zatvorskom sustavu umrla 31 osoba lišena slobode, od kojih trećina u Zatvoru u Zagrebu.

Tretman zatvorenika

Kao i tijekom 2020. godine, iz epidemioloških su razloga i u najvećem dijelu 2021. godine bile obustavljene zajedničke (grupne) aktivnosti te aktivnosti OCD-a u kaznenim tijelima. Problem nedostatka organiziranih aktivnosti i nadalje je prisutan u većini kaznenih tijela te osobe lišene slobode, bez obzira na status, većinu vremena provode u svojim sobama. Postupajući po pritužbama može se zaključiti da povremeno ograničavanje pojedinih prava zbog potreba provođenja mjera prevencije širenja zaraze unutar zatvorskog sustava, poput prava na posjete, još nije u dovoljnoj mjeri kompenzirano, a cijelu situaciju dodatno otežavaju i neki problemi na koje smo već prethodno ukazivali, poput previsokih iznosa troškova telefoniranja. Iako su svima omogućeni duži telefonski razgovori, njihovi troškovi su veći od onih na tržištu telefonije i u pravilu ih snose osobe lišene slobode, što za dio njih predstavlja značajno financijsko opterećenje, posebice uzimajući u obzir da im je, zbog protuepidemijskih mjera, ograničena mogućnost rada, Pri tome valja imati na umu da im to predstavlja

Preporuka 142.

Ministarstvu pravosuđa i uprave, da žurno usklade cijene telefoniranja osoba lišenih slobode u kaznenim tijelima s onima na tržištu telefonije

Preporuka 143.

Ministarstvu pravosuđa i uprave, da povećaju kapacitete za ostvarivanje kontakta video pozivom osoba lišenih slobode u kaznenim tijelima

najčešći način komunikacije s obitelji i prijateljima. Stoga preporučujemo da se cijene impulsa i obračunske jedinice, koje se naplaćuju osobama lišenima slobode, usklade s onima na tržištu telefonije, a dok se ne uspije izmijeniti ugovor s operaterom, predlaže se da razliku u cijeni snosi MPU.

Istražni zatvorenik pritužio se da mu, unatoč višekratnom traženju, nije omogućen video poziv obitelji. Prema očitovanju koje smo dobili od **Zatvora u Rijeci**, zbog ograničenih resursa do rujna 2021. godine video posjete nisu koristili zatvorenici bez djece te su, nakon rasterećenja termina, obavijestili

zatvorenike koji nemaju posjete i nisu s riječkog područja, da mogu tražiti odobrenje za video posjete, ali i nadalje su prednost imali roditelji maloljetne djece i strani državljani. Iako video posjet nije pravo i razumijemo kriterije po kojima su se kod ograničenih kapaciteta dodjeljivali termini, smatramo da bi trebalo predvidjeti i termine za osobe koje nemaju djecu, posebice ako nemaju posjete. Također, ako u pojedinom kaznenom tijelu interes za video posjete premašuje kapacitete, SUZS bi, u tom slučaju, trebao razmotriti povećanje broja termina za video poziv.

Tijekom 2021. godine zaprimali smo pritužbe u kojima su zatvorenici tražili usklađivanje načina provedbe posjeta s trenutnom epidemiološkom situacijom, na što smo ukazivali SUZS-u. Postupno, SUZS je ublažavao mjere s kojima su se ograničavala pojedina prava zatvorenika pa su tako, primjerice, povremeno i dopuštali posjete u kojima je bio moguć neposredan kontakt zatvorenika s posjetiteljima, a osobama koje su preboljele COVID-19 u zadnjih šest mjeseci ili su cijepljene mogao se odobriti rad izvan kaznenog tijela i korištenje pogodnosti izlaska iz kaznenog tijela. S pogoršanjem epidemioloških pokazatelja, ponovno su uvedena ograničenja.

Uvjeti smještaja

„...trenutno se nalazim u ćeliji dimenzija cca 6x3 m, to je nekih 18-tak m², tj. nalazi se nas 6 osoba. Do nedavno nas je bilo 5 i to je bilo previše, a sad je ubačen i šesti krevet i osoba te je boravak u takvom prostoru nesnosan. ... osim nas šestorice nalaze se još 3 kreveta na kat, veliki stol za objed, mali stolić, stolić za tv prijammnik i 5 stolica koji oduzimaju 10m²... Molim vas kao čovjek čovjeka da zamislite kako je ujutro kad svi ustanemo te svaki od nas mora otići na toalet i obaviti ljudske potrebe. Dok zadnji dođe na red potrebno je i sat vremena. Pa vas molim da mi pomognete objasniti kako izbjeći da dođe do netrpeljivosti u toj maloj sobici...“

Prenapučenost kaznenih tijela i uvjeti smještaja, koji ne odgovaraju zdravstvenim, higijenskim i prostornim zahtjevima te klimatskim prilikama, godinama su jedan od najčešćih razloga prituživanja. Prema podacima SUZS-a, ukupna popunjenost zatvorskog sustava na dan 31. prosinca 2021. godine bila je 104%, što predstavlja povećanje u odnosu na prethodnu godinu. Pri tome, napučenost u zatvorenim uvjetima, u kojima se toga dana nalazilo čak 91% svih osoba lišenih slobode, bila je visokih 123%. U čak 12 zatvora od ukupno 13 zatvora popunjenost je bila viša od 100%, a najteža situacija bila je u Zatvoru u Zagrebu (150%), Zatvoru u Karlovcu (155%) te Zatvoru u Osijeku (168%). U kontekstu navedenog, svakako treba naglasiti da novi ZIKZ ne propisuje prostorni standard od 4m² i 10m³ za svakog zatvorenika, što dodatno utječe na uvjete smještaja osoba lišenih slobode. S obzirom na to, pozitivnim ocjenjujemo informaciju da su u tijeku radovi na adaptaciji Kaznionice u Požegi, koji bi trebali osigurati dodatni smještajni kapacitet u zatvorenim uvjetima za 120 zatvorenika, kao i onu o pripremi dokumentacije za adaptaciju zgrade Kaznionice u Lipovici-Popovači, koja predviđa prihvat 110 zatvorenika.

S obzirom na prenapučenost u kaznenim tijelima, a da Kazneni zakon već devet godina omogućava izvršavanje kazne zatvora do jedne godine u domu, od MPU smo zatražili informacije o omogućavanju izvršavanja kazne na ovaj način. Prema informacijama koje smo zaprimili, to će se uskoro razmatrati.

Fotografija 17. (Kupaonica u Lepoglavi)



Fotografija 18. (Kupaonica u Lepoglavi nakon sanacije)



Zatvorenici ukazuju i na neusklađenost uvjeta smještaja sa zakonskim standardima. Postupajući po pritužbi zatvorenika da uvjeti u kupaonici na odjelu pojačanog nadzora u **Kaznionici u Lepoglavi** ne odgovaraju higijenskim i zdravstvenim standardima, u ispitnom postupku na terenu potvrdili smo navode iz pritužbe te smo upozorili na nužnost sanacije kupaonice. Mjesec dana nakon upozorenja, Kaznionica nas je izvijestila da je izvršena sanacija zidova i stropa, što je primjer dobre prakse. Upozorenje u odnosu na zatečeno stanje dostavili smo i SUZS, koji nas je dva mjeseca kasnije izvijestio da je Kaznionica uklonila nedostatke, ali i da nisu utvrdili povredu prava zatvorenika ni nepravilnosti na koje se ukazuje pritužbom.

Premda smo u više navrata SUZS-u ukazivali na neodgovarajuće uvjete u **Zatvoru u Zagrebu**, još uvijek nije izvršena odluka Ustavnog suda U-III4182/2008 iz 2009. godine, kojom je utvrđeno da je osobama lišenim slobode povrijeđeno ustavno pravo na čovječno postupanje i poštovanje dostojanstva, zbog čega je Vladi naloženo da u roku do pet godina prilagodi kapacitete Zatvora u Zagrebu potrebama smještaja. O neodgovarajućim uvjetima smještaja u **Centru za dijagnostiku u Zagrebu**, koji se nalazi u istoj zgradi kao i Zatvor u Zagrebu, govori i odluka Ustavnog suda U-III-1192/2018 iz studenoga 2020. godine, u kojoj se, između ostaloga, navodi da je podnositelj dvadeset i dva sata dnevno boravio u ćeliji u kojoj je povremeno imao manje od 4m² osobnog prostora, da je u toj sobi bio smješten i zahod koji nije bio odvojen od ostatka prostorije, da nije bilo posebne ventilacije za zahod, da se u toj sobi

posluživala i konzumirala hrana, zbog čega je, primjenom stajališta ESLJP-a, utvrđeno da su takvi uvjeti nečovječni i ponižavajući te da su podnositelju povrijeđena prava iz čl. 23. i 25. Ustava te čl. 3. Konvencije. Imajući na umu da smo na navedene probleme ukazivali i prijašnjih godina, MPU-u preporučujemo da uvjete smještaja u svim kaznenim tijelima prilagodi zakonskim i međunarodnim standardima.

Preporuka 144.

Ministarstvu pravosuđa i uprave, da uvjete smještaja u kaznenim tijelima prilagodi zakonskim i međunarodnim standardima

Pravna zaštita


„...kolika je to zapravo realna pravna zaštićenost kada prema članku 47. ZIKZ-a zatvorenici imaju pravo jednom godišnje na kontaktiranje suca izvršenja i biti upućivani u svoja prava, dok ja to pravo nisam konzumirao niti jednom unazad zadnje četiri godine...“

Zatvorenici i nadalje ukazuju na neodgovarajuće postupanje upravitelja kaznenih tijela i SUZS-a po pritužbama koje im podnose sukladno čl. 17. ZIKZ-a. Jednako kao što smo ukazivali i u prethodnim izvješćima, obrazloženja su i nadalje djelomična ili štura, te iz njih nije jasno što je poduzeto odnosno na čemu se temelji ocjena o osnovanosti pritužbe. Budući da je pritužba jedno od temeljnih sredstava zaštite prava osoba lišenih slobode, MPU-u preporučujemo da i nadalje inzistira na provedbi svoje upute prema kojoj je, nakon zaprimanja pisane pritužbe zatvorenika, potrebno provesti ispitni postupak, odnosno detaljno ispitati navode pritužitelja te istome u zakonskome roku dostaviti obrazloženi odgovor koji treba sadržavati poduzete radnje u ispitnom postupku, utvrđene činjenice te odredbe zakonskih i podzakonskih akata na temelju kojih se ocjenjuje osnovanost pritužbe.

Dugotrajnost postupanja sudaca izvršenja jedan je od učestalih razloga prituživanja zatvorenika. Primjerice, obratio nam se zatvorenik navodeći da je podnio žalbu protiv rješenja suca izvršenja kojim se njegova molba za prekid kazne zbog narušenog zdravstvenog stanja odbija. Iako je sudsko vijeće, sukladno čl. 164. st. 3. ZIKZ-a, bilo dužno o žalbi odlučiti u roku od tri dana od primitka, odluka je donesena tek nakon dva mjeseca, odnosno nekoliko dana prije pritužiteljeva isteka kazne. Unatoč tome, prema zaprimljenom očitovanju nadležnog suda, predmet je riješen u primjerenom roku. Iako se radi o instruktivnom roku, smatramo da ovakvi slučajevi slabe povjerenje zatvorenika u pravosudni sustav i učinkovitost sudske zaštite.

Zatvorenici su nam se obraćali i zbog dugotrajnosti postupanja sudaca izvršenja po žalbi protiv rješenja donesenog u stegovnom postupku. Primjerice, obratio nam se zatvorenik navodeći kako je sucu izvršenja podnio žalbu protiv rješenja kojim mu je izrečena stegovna mjera. No, umjesto u roku od 48 sati, odluka je donesena mjesec i pol dana kasnije. Iako je pritužiteljeva žalba djelomično usvojena, te mu je izrečena jedinstvena stegovna mjera uskrate raspolaganja novcem u kaznionici odnosno zatvoru u trajanju od 35 dana, u međuvremenu je izvršena stegovna mjera u trajanju od 40 dana, jer žalba ne zadržava izvršenje mjere. S obzirom da nam zatvorenici godinama ukazuju na prekoračenje rokova za odlučivanje o žalbi protiv rješenja u stegovnom postupku, na problem smo ukazali predsjedniku Vrhovnog suda, koji je zatražio relevantne podatke od nadležnih sudova, što će, vjerujemo, doprinijeti bržem odlučivanju o žalbama koje zatvorenici podnose protiv rješenja donesenog u stegovnom postupku, a time i jačanju zaštite prava zatvorenika.

Zatvorenici su nam se obraćali i zbog načina postupanja sudaca izvršenja sa zahtjevima za sudsku zaštitu, koje podnose sukladno čl. 19. ZIKZ-a. Primjerice, obratio nam se zatvorenik koji je podnio zahtjev za sudsku zaštitu smatrajući da je izložen nečovječnom postupanju, jer ga pravosudni policajci tijekom noći bude svakih sat vremena, ulazeći u sobu i paleći svjetlo. Međutim, sudac izvršenja nije,



sukladno čl. 19. st. 3. ZIKZ-a, donio rješenje kojim bi zahtjev odbio ili usvojio, a protiv kojeg bi zatvorenik imao mogućnost žalbe vijeću nadležnog županijskog suda, već je sa zahtjevom postupao kao s pritužbom, odnosno odgovorio je dopisom, protiv kojeg ne postoji mogućnost podnošenja žalbe. Na ovaj problem, koji, između ostaloga, proizlazi iz nepreciznosti čl. 19. ZIKZ-a, koji ne predviđa odbacivanje zahtjeva ili postupanje kao s pritužbom, uvažavajući neovisnost sudbene vlasti, ukazali smo MPU, te smo zatražili da se razmotri potreba izmjene sporne odredbe. No, izvijestili su nas kako je identična odredba postojala i u prethodnom ZIKZ-u, te da postoji višegodišnja sudska praksa. Unatoč tome, smatramo da je nužno uzeti u obzir stajalište Ustavnog suda u predmetu U-III-1192/2018, sukladno kojem zatvorenici trebaju prigovore na uvjete u zatvoru iznijeti sucu izvršenja, protiv čije odluke je dopuštena žalba tročlanom vijeću županijskog suda, te da je tek protiv takve odluke dopuštena ustavna tužba. Stoga preporučujemo da MPU, radi otklanjanja pravne praznine, ponovo razmotri potrebu izmjene čl. 19. ZIKZ-a.

Nedosljedna primjena čl. 141. st. 2. ZKP-a sukladno kojem je predsjednik suda, ili sudac kojega on odredi, dužan najmanje jednom tjedno obići istražne zatvorenike, problem je na koji smo ukazivali i prethodnih godina. Situacija je dodatno pogoršana epidemijom na što ukazuju podatci koje smo u srpnju 2021. godine dobili od MPU, prema kojima je sudski nadzor bio neredovit, a ponegdje i potpuno obustavljen. U nekim se zatvorima istražne zatvorenike u njihova prava upućivalo pisanim putem, što samo djelomično može nadomjestiti obilasku, dok je u nekima informacije o postupanju prema istražnim zatvorenicima sudac prikupljao putem telefonskog razgovora s upraviteljem. Budući da je ovaj oblik neposrednog nadzora jedno od najznačajnijih jamstava poštivanja ljudskih prava istražnih zatvorenika, njegovo neredovito provođenje može negativno utjecati na poštivanje njihovih prava.

Postupanje pravosudne policije

Postupanje pravosudne policije i nadalje je jedan od učestalih razloga prituživanja. Neki zatvorenici ukazivali su na sustavne probleme, poput načina sprovođenja. Tako nam se obratio zatvorenik navodeći da je tijekom izdržavanja kazne koristio izvankaznioničke pogodnosti i da mu je u više navrata odobren prekid kazne, te da se svaki put uredno vraćao u kazneno tijelo. Unatoč tome, pri sprovođenju iz kaznenog tijela na sud bile su mu vezane ruke i noge. U ispitnom postupku utvrdili smo da je takvo postupanje bilo u skladu s nalogom SUZS-a, u kojem se svim kaznenim tijelima nalaže da zatvorenicima koji izdržavaju kaznu zatvora od pet godina i više u zatvorenim uvjetima pri sprovođenju vežu ruke i noge (lisice za ruke, pojas za vezanje, lisice za noge, lisice za vezanje ruku i nogu). Uzimajući u obzir međunarodne standarde, SUZS smo upozorili da se primjena sredstava vezivanja mora temeljiti na individualnoj procjeni rizika, uz poštivanje načela nužnosti i razmjernosti. Prema zaprimljenom očitovanju, upozorenje je implementirano u novi Pravilnik o poslovima osiguranja u zatvorskom sustavu, te će se prilikom svakog pojedinačnog slučaja voditi računa o nužnosti i razmjernosti vezanja osoba prilikom sprovođenja.

Zaštita prava maloljetnih ili mlađih punoljetnih osoba lišenih slobode

Tijekom 2021. godine zaprimili smo tri pritužbe maloljetnih ili mlađih punoljetnih osoba koji su na izdržavanju kazne maloljetničkog zatvora ili su u Odgojnom zavodu u Turopolju, a jedan predmet smo otvorili na vlastitu inicijativu povodom informacije iz medija.

Pritužbe su se odnosile na nerazmjernu uporabu sredstava prisile i primjenu sredstava vezivanja u Odgojnom zavodu te dužinu boravka u Centru za dijagnostiku.

U postupku po pritužbi na uporabu sredstava prisile, utvrđeno je kako je postojao aktivni otpor te je pravosudni policajac postupio sukladno čl. 51. Zakona o izvršavanju sankcija izrečenih maloljetnicima za kaznena djela i prekršaje. Nakon primjene sredstava prisile (palice) osoba je pregledana od strane liječnika u vanjskoj zdravstvenoj ustanovi, a sljedećeg je dana obavljen ponovljeni liječnički pregled u ambulanti Zavoda.

Iako do dana pisanja Izvešća nismo zaprimili očitovanje Odgojnog zavoda u Turopolju na uporabu sredstava vezivanja tijekom boravka maloljetnika u posebnoj prostoriji, imajući u vidu da smo takve pritužbe dobili i tijekom obilaska 2020. godine, ponovno ukazujemo na nezakovitost njihove primjene jer je primjena sredstava za vezivanje propisana samo kod dovođenja i odvođenja maloljetnika. Nadalje, imajući u vidu da se za maloljetne osobe kao posebna mjera zaštite predviđa samo izdvajanje i smještaj u posebnu prostoriju, bez mogućnosti kumulativne primjene mjere vezivanja, MPU preporučamo izraditi uputu o uvjetima i načinima primjene posebnih mjera održavanja reda i sigurnosti u odgojnim zavodima.

Preporuka 145.
Ministarstvu pravosuđa i uprave, da izradi uputu o uvjetima i načinima primjene posebnih mjera održavanja reda i sigurnosti u odgojnim zavodima

Vezano za predmet koji se odnosio na dužinu boravka mlađeg punoljetnika u Centru za dijagnostiku utvrđen je problem prekapacitiranosti maloljetničkog zatvora radi čega je boravak u Centru bio i nakon završetka dijagnostičke obrade. Dijagnostička obrada je bila unutar 30 dana od prijma u Centru za dijagnostiku, a mlađi punoljetnik je ostao 2 mjeseca duže, što je neprihvatljivo.

U predmetu vezano za slučaj maloljetnika koji su popili dezinficijens u Odgojnom zavodu u Turopolju smo obaviješteni da je SUZS proveo nadzor, koji je u odnosu na utvrđene nepravilnosti naložio mjere koje se trebaju dosljedno provoditi.

4.3.2. Obavljanje poslova NPM-a u zatvorskom sustavu

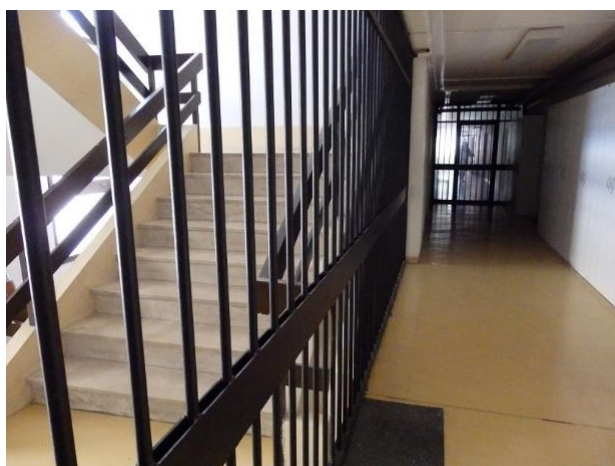
Zatvor u Splitu

U studenom 2021. godine proveli smo ciljani pregled Zatvora u Splitu, koji je bio usmjeren na provedbu mjera koje se poduzimaju radi zaštite zdravlja svih osoba lišenih slobode i službenika te pravovremenog otkrivanja eventualnog nastanka bolesti COVID-19 i sprječavanja njezinog daljnjeg širenja, s osobitim naglaskom na postupak prijama zatvorenika. Ujedno smo anonimno anketirali i osobe lišene slobode.

Utvrđeno je da u planiranju i provođenju epidemioloških mjera usko surađuju zatvorska liječnica i liječnica epidemiolog iz Nastavnog zavoda za javno zdravstvo Splitsko-dalmatinske županije. Procedure u vezi s epidemiološkim mjerama dogovorene su u suradnji s lokalnim epidemiolozima (prijam

zatvorenika; obavještavanje nadležnih službi kod otpusta i sl.) te se kontinuirano usklađuju s promjenama uputa za sve ostale ustanove u kojima su smještene posebno ranjive skupine i u kojima je povećan rizik unosa i širenja virusa. Službenici Zatvora naglašavaju dobru suradnju s epidemiološkom službom te smatraju da je to i jedan od razloga brzog zaustavljanja širenja povremenih proboja virusa. Zatvorska liječnica izrađuje potvrde o cijepljenju, preboljenju ili preboljenju kao vjerojatan slučaj, za potrebe organizacije sprovođenja zatvorenika. Zainteresirane zatvorenike cijepi liječnica epidemiologinja i zatvorska liječnica, a epidemiologinja ujedno u sustav upisuje cijepljene zatvorenike. Opisana suradnja predstavlja primjer dobre prakse.

Fotografija 19.



Fotografija 20.



Kod razmještaja novozaprimljenih osoba pokušava se voditi računa da se zajedno smještaju osobe koje su došle u isto vrijeme. Kod dolaska u Zatvor osobe se ne testiraju na virus SARS-CoV-2, već ih testiraju PCR testom prije izlaska iz prijama. Stoga smo tijekom pregleda preporučili da razmotre mogućnost odgovarajućeg testiranja pri ulasku u kazneno tijelo, kako bi se smanjila mogućnost prodora virusa te da se osobe, do dolaska rezultata testiranja, grupno ne smješta po sobama, a da se kod smještaja vodi računa da se u istu sobu smještaju osobe koje su došle isti ili eventualno sljedeći dan. Nakon nekoliko dana obaviješteni smo da je Zatvor, u suradnji s epidemiološkom službom, uveo brzo antigensko testiranje kod prijama osoba lišenih slobode.

Uzimajući u obzir da pojedina kaznena tijela zatvorenike, odmah po dolasku, testiraju na COVID-19 (primjerice Zatvor u Zagrebu, Zatvor u Karlovcu i dr.) te se tek po zaprimanju negativnog rezultata osobe smještaju na prijamni odjel, dok neka kaznena tijela kod dolaska ne provode testiranje, već se testiranje vrši neposredno prije izlaska s prijamnog odjela (primjerice Zatvor u Splitu), SUZS-u smo preporučili da u cilju ujednačavanja postupanja kaznenih tijela te zaštite prava osoba lišenih slobode donese naputak o proceduri prijama. Preporuka nije prihvaćena uz obrazloženje da za isto nema potrebe, da je procedura prijama prepuštena upraviteljima kaznenih tijela, koji je uređuju u suradnji sa zatvorskim liječnikom i lokalnom epidemiološkom službom te da je takav način do sada dao dobre rezultate s minimalnim brojem pozitivnih osoba.

Popunjenost sistematiziranih radnih mjesta u Zatoru u Splitu iznosi 81%, pri čemu se najviše osjeća nedostatak pravosudnih policajaca. Kontinuirano ukazujemo na nedostatak službenika u kaznenim tijelima te smatramo da bi MPU, pored Plana prijama za kalendarsku godinu (kratkoročni plan), trebalo donositi i srednjoročni plan (za razdoblje od dvije godine), kako bi se na vrijeme moglo reagirati na moguće veće smanjenje broja zaposlenih službenika (uslijed odlazaka u mirovinu i sl.).

Fotografija 21.

Tijekom pregleda razgovarali smo i o problemu azbesta u fasadi Zatoru, koji je potrebno trajno riješiti. Napominjemo da smo još 2015. godine u izvješću o obilasku Zatoru u Splitu ukazali na ovaj problem, no on još nije riješen. Potrebno je ukloniti ploče, te postaviti novu fasadu na cijelu površinu zgrade, što bi ujedno, riješilo i problem prekomjerne kondenzacije i pretjeranog vlaženja pojedinih prostora. Naime, tijekom obilaska uočena su oštećenja od vlage na stropu kod zajedničke kupaonice na II. zatvoreničkom odjelu, a koja su, prema dobivenom obrazloženju, nastala jer velika količina kondenzata stvara vlagu.



Prilikom obilaska smo anonimno anketirali OLS o uvjetima izdržavanja kazne zatoru tijekom epidemije.


Anketu je ispunilo 49 osoba lišenih slobode, od kojih je 24 zatvorenika (uključujući jednu zatvorenicu) i 25 istražnih zatvorenika (uključujući tri istražne zatvorenice). Tri četvrtine anketiranih smatra da su dobro informirani o bolesti COVID-19 i sprječavanju njezinog širenja (tako misli 92% istražnih zatvorenika te 57% zatvorenika), dok njih 25% smatra da nije.

Većina anketiranih navodi da su tijekom boravka u Zatoru dobili jednokratne maske. Njih 44% smatra da su zaštitna oprema i sredstva osigurana u dovoljnoj mjeri (56% istražnih zatvorenika i 30% zatvorenika), dok 56% smatra da bi trebali dobiti više opreme i sredstava.

Svoje pridržavanje mjera osobe lišene slobode ocjenjuju s prosječnom ocjenom 3,4 (ocjene od 1 do 5, od čega 1 označava da se nimalo ne pridržavaju mjera), pri čemu istražni zatvorenici svoje pridržavanje mjera ocjenjuju prosječnom ocjenom 3,8, a zatvorenici ocjenom 3. Pridržavanje mjera zaštite od strane službenika osobe lišene slobode ocjenjuju prosječnom ocjenom 3,9 (istražni zatvorenici ocjenjuju prosječnom ocjenom 4,2, a zatvorenici 3,5).

Strah od zaraze veći je kod zatvorenika (50% se boji zaraze) nego kod istražnih zatvorenika (24% se boji zaraze).

94% navodi da s obitelji i prijateljima komunicira telefonom, 31% to čini i putem pisama, dok ih 23% koristi video posjete. Troje zatvorenika i dvanaestoro istražnih zatvorenika imaju posjete (preko



pleksiglasa; razgovaraju preko telefona, za koje navode da su često pokvareni). Jedan istražni zatvorenik i jedan zatvorenik ne komuniciraju s obitelji i prijateljima.

U anketama uglavnom ukazuju na prenapučenost, da su zbog nje nervozni i zatvorenici i službenici, da 22 sata dnevno provode u sobama, bez aktivnosti. Zatvorenici navode i da nemaju posjete i izvanzatvorske pogodnosti, a pojedini ističu specifične probleme (npr. novci se ne mogu uplatiti virmanom, a za odlazak na poštu potrebna je COVID potvrda). Većina istražnih zatvorenika ukazuje na probleme u komunikaciji s odvjetnicima te navode da im je teško komunicirati „preko stakla“ i telefona, jer se ponekad jako loše čuje. Osim toga, smatraju da nedostatak privatnosti u komunikaciji s odvjetnikom otežava pripremu obrane. Nisu skloni održavanju sudskih ročišta preko video-linka, jer smatraju da to predstavlja samo formalnost. Navode i da im nije dovoljno 50 minuta tjedno telefonskog razgovora s obitelji, a nedostaju im i otvorene posjete s djecom. Navode da od tri telefona na posjeti samo jedan radi, dok dva „štekaju“, a često ne radi ni telefon na šetnji.

Većina anketiranih nije za ublažavanje postojećih epidemioloških mjera. Istražni zatvorenici smatraju da bi novozaprimljene OLS obavezno trebalo testirati odmah kod dolaska i potom ih smjestiti u izolaciju, kako bi se spriječila mogućnost prodora bolesti. Obaviješteni su o mogućnosti cijepljenja. Oni koji predlažu ublažavanje mjera, smatraju da bi, kod posjeta ako su osobe cijepljene, trebali biti dovoljni i brzi antigenski testovi, jer su PCR testovi skupi. Također, predlažu omogućavanje neposrednog kontakta s odvjetnicima i obitelji.

Aktivnosti na unaprjeđenju zakonodavnog okvira

Postupajući u skladu s čl. 19. Fakultativnog protokola uz UN Konvenciju protiv mučenja, tijekom 2021. godine uključili smo se u javnu raspravu o prijedlozima pravilnika o tretmanu zatvorenika, stručnom nadzoru u zatvorskom sustavu, uvjetnom otpustu uz elektronički nadzor te o poslovima osiguranja u zatvorskom sustavu.

Budući da se pojedinim postupanjima službenika pravosudne policije ograničavaju ljudska prava i slobode, u e-savjetovanju o Prijedlogu Pravilnika o poslovima osiguranja u zatvorskom sustavu predlagali smo njegovu sadržajnu doradu. Primjerice, ukazali smo na potrebu detaljnijeg propisivanja korištenja video-nadzora, na način koji će jamčiti poštivanje prava ispitanika i zaštitu sigurnosti i tajnosti osobnih podataka, no prijedlog nije usvojen. Osim toga, predlagali smo i izmjene drugih odredbi kojima se zadire u ljudska prava, kao što je primjerice zadiranje u pravo na privatnost kod provođenja temeljitih pretraga (prilikom kojih zatvorenik skida svu odjeću), predlažući da se one provode na temelju individualne sigurnosne procjene, uz uvažavanje kriterija nužnosti i razmjernosti. Ni ovaj prijedlog nije prihvaćen.

Kako nam se zatvorenici često pritužuju da nisu uopće ili u dovoljnoj mjeri upoznati s vlastitim programom izvršavanja kazne zatvora i/ili s njegovim izmjenama, jedan od naših prijedloga tijekom e-savjetovanja o Prijedlogu pravilnika o tretmanu zatvorenika bio je da im se, osim odluke o inicijalnom programu izvršavanja, obavezno uruči i odluka o njegovim izmjenama, kako bi mogli aktivno sudjelovati u provedbi programa, što je nužno za ispunjavanje svrhe izvršavanja kazne zatvora. MPU ga je odbilo, uz obrazloženje da bi to u kaznenim tijelima s velikim brojem zatvorenika dovelo do nepotrebnog opterećenja službenika tretmana administrativnim poslovima.

Suradnja s Upravom za zatvorski sustav i probaciju

Protekle godine predavali smo na 36., 37. i 38. temeljnom tečaju za službenike pravosudne policije. Tijekom predavanja smo, osim područja temeljnih ljudskih prava, analizirali presude Ustavnog suda te ESLJP-a u predmetima protiv RH, koje se odnose na zabranu mučenja. Također, uz prikaz pojedinih predmeta iz prakse institucije pučke pravobraniteljice, s polaznicima je provedena i fokus grupa s ciljem dobivanja uvida u njihovo poimanje uloge pravosudnog policajca u kaznenom tijelu te stavove o ljudskim pravima osoba lišenih slobode.

Suradnja s kaznenim tijelima tijekom 2021. godine bila je dobra, a uočili smo i pozitivne pomake u onoj sa SUZS-om, pri čemu postoji prostor za poboljšanje u predmetima koji se odnose na sustavna ili normativna pitanja.

4.4. Osobe s duševnim smetnjama kojima je ograničena sloboda kretanja

Tijekom 2021. godine zaprimili smo 19 pritužbi osoba s duševnim smetnjama koje su se odnosile na njihovo prisilno zadržavanje i smještaj u psihijatrijske ustanove, nedovoljnu informiranost o pravnom statusu, liječničkim dijagnozama, odnosno neostvarivanju prava na potpunu obaviještenost.

„Smjestili su me u psihijatrijsku ustanovu a da nisu rekli kojim povodom sam PRISILNO ostavljen tu odnosno ne samo da nisam obaviješten o ičem nego i kad pitam ljude koji tu rade koji bi trebali bit odgovorniji od mene po godinama i profesiji ignoriraju me i skreću sa teme ako imate bilo kakav besplatan savjet bilo bi mi drago.“

Ističemo pritužbe osoba u zatvorenim odjelima psihijatrijskih ustanova koje misle da se nalaze na prisilnom smještaju, a psihijatrijske ustanove nas obavještavaju kako su osobe potpisale informirani pristanak. Potpisivanje suglasnosti za liječenje, odnosno pristanak obaviještenog pacijenta, mora biti rezultat procesa komunikacije između liječnika i pacijenta, kroz koju će pacijent dobiti sve informacije važne za donošenje odluke o svome liječenju. Naime, te su osobe u lošijem pravnom položaju od onih na prisilnom smještaju, odnosno smještaju bez pristanka, jer nemaju jamstva koja služe za provjeru opravdanosti smještaja.

Tijekom godine pokrenuli smo ispitni postupak vezan uz smrt pacijenta na Odjelu za psihijatriju Opće bolnice „Dr. Tomislav Bardek“ Koprivnica do koje je došlo samozapaljenjem uzrokovanim plamenom upaljača. Preminulom pacijentu medicinsko osoblje je oduzelo cigarete, dok kod istoga nije pronađen upaljač, što je rezultiralo tragičnim ishodom. Naime, oduzimanje upaljača i cigareta je uobičajena procedura kada se zamijeti da su osobe smetene ili dezorijentirane. Pacijentima je, prema odredbama Pravilnika o zaštiti na radu Bolnice, dozvoljeno pušenje u prostoru dnevnog boravka, a koji je prema

navodima Bolnice pod kontinuiranim nadzorom medicinskih sestara i tehničara te liječnika. Međutim, u ispitnom postupku utvrdili smo da je incident prva zapazila pacijentica koja je sjedila na terasi. Kako sigurnost zdravstvenih postupaka podrazumijeva njihovo osiguravanje od štetnih neželjenih događaja, preporučili smo dosljednu implementaciju svih sigurnosnih normativa propisanih Zakonom o kvaliteti zdravstvene zaštite te drugim propisima iz područja zdravstva i medicinske skrbi. Zbog toga smo upozorili na potrebu izmjene članka 29. Pravilnika o zaštiti na radu Bolnice, kojim je pušenje u Bolnici dozvoljeno u prostoriji Dnevnog boravka, jer je protivan Zakonu o ograničavanju uporabe duhanskih i srodnih proizvoda.

S bolesnicima se na odjelu psihijatrije ne razgovara (čime im se implicitno šalje poruka da nisu vrijedni), ne postoje nikakve terapije (mimo farmakoterapije) ni aktivnosti koje bi ih potaknule na aktivnost, dale im smisao i nadu, pomogle im da se socijaliziraju, održavaju higijenu, itd. Kakve su to metode liječenja koje se uglavnom svode na ignoriranje, sediranje, vezivanje pacijenata? Pretpostavljam da takve metode mogu ublažiti manifestaciju nekih simptoma bolesti, ali su one za pacijenta bez sumnje ponižavajuće i štetne.

Iz pisma osobe čija je sestra bila smještena u KBC Split

Predstavnicima NPM-a nenajavljeno su tijekom 2021. godine obavili kontrolni obilazak Klinike za psihijatriju KBC-a Split, s ciljem ispitivanja provedbe upozorenja i preporuka danih po obilasku 2018. godine. Tijekom oba obilaska utvrđena su postupanja koja mogu predstavljati nečovječna i/ili ponižavajuća postupanja.

Preporuka 146.

Ministarstvu zdravstva, da uvjete smještaja u psihijatrijskim ustanovama uskladi s međunarodnim i zakonskim standardima

Utvrđeno je da uvjeti smještaja ne ispunjavaju međunarodne i nacionalne standarde. Primjerice, pacijentima nije omogućen svakodnevni boravak na svježem zraku kako to nalažu CPT standardi. Naime, pacijenti smješteni na Klinici su za vrijeme trajanja pandemije na svježem zraku mogli boraviti isključivo na terasi, koja nema postavljenu zaštitnu ogradu, a što može predstavljati sigurnosni problem. Pojedine

prostorije Klinike i dalje su u lošem stanju zbog neadekvatnog održavanja, što se posebice odnosi na sanitarne čvorove i kupaonice koje je potrebno temeljito obnoviti. Stoga se uvjeti smještaja u psihijatrijskim ustanovama trebaju uskladiti s međunarodnim i zakonskim standardima.

Tijekom kontrolnog obilaska utvrđena su zabrinjavajuća postupanja u svezi primjene mjera sputavanja, koja se odnose na neadekvatno vođenje medicinske dokumentacije, odsustvo primjene odgovarajućih de-eskalacijskih tehnika, a naročito na postupanja prilikom njihove primjene koja mogu predstavljati ponižavajuće i/ili nečovječno postupanje, poput stavljanja pelena sputanim pacijentima koji nisu inkontinentni, te potom izloženost pogledima drugih ili pak dugotrajno sputavanje (Presuda ESLJP u predmetu M.S. protiv RH (br. 2), 75450/12 od 19. veljače 2015.). Primjena mjera prisile prema osobama s duševnim smetnjama dopuštena je iznimno u osobito hitnim slučajevima zbog ozbiljnog

ugrožavanja vlastitog ili tuđeg zdravlja, i to samo u mjeri i na način prijeko potreban da se ukloni opasnost, nakon što se neprisilnim mjerama nije mogla otkloniti. S time u vezi, preporučamo da se sustavno provode edukacije zdravstvenih radnika o pravima osoba s duševnim smetnjama i primjeni mjera prisile.

Tijekom ovog kontrolnog obilaska Klinike, kao i ranijeg redovnog, utvrđeno je kako je medicinska dokumentacija koju vode medicinske sestre odgovarajuće vođena s preciznim podacima, dok ona koju vode liječnici psihijatri nije usklađena s Pravilnikom o mjerama prisile i preporukama iz protokola Klinike. Medicinska dokumentacija kojom se prate razlozi određivanja mjera prisile, postupci koji su prethodno provedeni da se prevenira njihova primjena, opis kliničkog stanja koji opisuje neposrednu opasnost za život osobe, život drugih osoba i ozbiljno ugrožavanje svoga zdravlja koja se nije mogla ukloniti drugim načinima (de-eskalacija i drugo) nije detaljno opisana. Bilježe se termini obilaska psihijatra (koji se kreću u razmaku od 2 do 4 sata) radi produženja ili prekida mjere sputavanja, no ne navodi se razlog sputavanja. Ne navodi se niti plan liječenja za koji se očekuje da će skratiti vrijeme sputavanja. Dodatno, razlozi određivanja mjera prisile kao i njihovo produžavanje nije detaljnije opisano niti u medicinskoj dokumentaciji kojom se prati stanje pacijenta. Stoga je važno o njima voditi medicinsku dokumentaciju kako je to propisano Zakonom o zaštiti osoba s duševnim smetnjama i Pravilnikom o vrstama i načinu primjene mjera prisile prema osobi s težim duševnim smetnjama.

S proceduralnog aspekta prava na zaštitu od nečovječnog i ponižavajućeg postupanja, u primjeni konvencijskog prava sudovi mogu odlučiti da je povreda prava nastupila ako je medicinska dokumentacija bila neprecizna i nepotpuna te da se iz nje ne mogu sa sigurnošću utvrditi odlučne činjenice što je, primjerice, ESLJP utvrdio u svojoj presudi Bureš protiv Češke. U tom predmetu dokumentacija nije sadržavala eksplicitne razloge za primjenu mjera prisile, odnosno navedene su bile samo opće zabilješke da je pacijent bio nemiran i da je u određeni sat bio agresivan, a nije sadržavala podatke o obavljenom nadzoru nad stanjem podnositelja.


S obzirom na brojnost primjena mjera sputavanja (od 1. siječnja do 29. rujna 2021. bile su primijenjene 810 puta prema 304 osobe), utvrđeno je da Klinika nema dostatan broj soba u kojima bi se one mogle primjenjivati. Naime, postoji samo jedna soba koja se može direktno nadgledati i u kojoj je stalno prisutno medicinsko osoblje, ali se većinom koristi za smještaj pacijenata s ozbiljnim tjelesnim oštećenjima, pa se primjena mjere sputavanja provodi u različitim sobama u kojima ne postoji video nadzor niti je omogućeno kontinuirano praćenje od strane medicinskog osoblja, a što je u suprotnosti s čl. 63. ZZODS-a te standardima CPT-a. Tako su tijekom obilaska zatečeni sputani pacijenti u sobama koje nisu bile pod nadzorom zdravstvenih djelatnika ili video nadzorom, a za vrijeme trajanja sputavanja sobe su imale otvorena vrata, pa su sputani pacijenti bili izloženi pogledima bilo koga tko prolazi hodnikom, a neki od njih su zatečeni samo u donjem vešu ili pelenama. Prema navodima

Preporuka 147.

Ministarstvu zdravstva, da sustavno provodi edukacije zdravstvenih radnika o pravima osoba s duševnim smetnjama i primjeni mjera prisile

Preporuka 148.

Ministarstvu zdravstva, da osiguraju da se na svim psihijatrijskim odjelima vode odgovarajuće evidencije o primjeni sredstava prisile



medicinskog osoblja, kao i sputanih pacijenata, oni često imaju pelene bez obzira što nisu inkontinentni, što može predstavljati ponižavajuće postupanje.

Mjere sputavanja primjenjuju se i prema pacijentima koji se nalaze na dobrovoljnom smještaju. No prema standardima CPT-a ovi se pacijenti mogu sputavati samo ukoliko na to pristanu. Ukoliko se smatra da je primjena mjera prisile kod dobrovoljnog smještaja nužna, a pacijent na nju ne pristane, potrebno je preispitati njegov pravni status. Međutim, niti u jednoj povijesti bolesti ne nalaze se podatci da je dobrovoljno smješten pacijent pristao na primjenu mjera prisile.

Također, dio pacijenata bio je sputan za jednu ruku kako ne bi pobjegli s Klinike jer se ista može napustiti preko balkona. U nekoliko godišnjih izvješća isticali smo kako se sredstva fizičkog sputavanja nikada ne bi smjela primjenjivati samo zbog neodgovarajućih prostorno-tehničkih uvjeta za provođenje prisilne hospitalizacije, odnosno nedostatka zatvorenog odjela. Upravo nedostatak prostorno-tehničkih uvjeta može značajno utjecati na učestalost primjene sredstava za ograničenje slobode kretanja i na taj se način krše prava osoba s duševnim smetnjama. Stoga smo MZ-u preporučili da se provedbenim propisima propišu uvjeti u pogledu prostora, radnika i medicinsko-tehničke opreme kojima moraju udovoljavati sve zdravstvene ustanove ili njihove jedinice u kojima se provodi prisilno zadržavanje i prisilni smještaj osoba s duševnim smetnjama. Iako je donesen Pravilnik koji propisuje sigurnosne standarde za odjele djelatnosti psihijatrije, on ih je propisao isključivo za zatvorene odjele te za izgled i veličinu prostorija za rad s grupama i soba za nadzor.

Posebno zabrinjavajuća je dugotrajnost primjene mjera sputavanja, pri čemu ističemo primjer pacijenta nad kojim je 16 dana svakodnevno primjenjivana mjera sputavanja u trajanjima duljim od 10 sati. Od 349,5 sati provedenih na Klinici, pacijent je bio sputan 286,5 sati. Prema stajalištu CPT-a oduzimanje slobode kretanja pacijentima mora biti predmetom jasno definirane politike, koja mora nedvosmisleno istaknuti da početni pokušaji da se obuzdaju uznemireni ili nasilni pacijenti moraju, koliko god je moguće, biti ne fizičke prirode (primjerice verbalne upute). Višednevno sputavanje, prema mišljenju CPT-a, ne može imati terapeutsko opravdanje te predstavlja zlostavljanje. Prema revidiranim standardima CPT iz 2017. godine razdoblje sputavanja treba biti što kraće i obično bi se trebalo raditi o minutama, a ne satima te se navodi kako sputavanje koje traje danima može dovesti do zlostavljanja. Također, u presudi ESLJP M.S. protiv RH (br. 2), 75450/12 od 19. veljače 2015., utvrđeno je kako je tijekom prijema u psihijatrijsku ustanovu protivno svojoj volji podnositeljica bila podvrgnuta nečovječnom i ponižavajućem postupanju, u vidu vezivanja za krevet u trajanju od 14 sati, što nije bilo razmjerno činjeničnom stanju, a što predstavlja povredu materijalnog aspekta čl. 3. EKLJP.

Stoga se može zaključiti da kršenja ljudskih prava ponekad proizlaze iz nedovoljnih materijalnih uvjeta i resursa, nedovoljnog poznavanja ZZODS-a i međunarodnih standarda, a ponekad i zbog samih normativnih nedostataka. Potrebno je osigurati dostatna materijalna sredstva te provoditi kontinuiranu edukaciju, a naročito osigurati adekvatne prostorno tehničke uvjete za osobe koje se prisilno zadržavaju ili smještaju, kako njihova prava ne bi bila nepotrebno ograničavana.

S tim u vezi ukazujemo da su povodom obilježavanja Dana prava osoba s duševnim smetnjama, Klinika za psihijatriju Vrapče, HZJZ i Hrvatsko društvo za kliničku psihijatriju Hrvatskog liječničkog saveza organizirali seminar „Prevenција primjene nedobrovoljnih i prisilnih mjera u liječenju osoba s duševnim smetnjama“. Na njemu se raspravljalo o rješenjima koja mogu pospješiti položaj osoba s duševnim

smetnjama, a što uključuje izmjenu propisa kada je to potrebno te odgovarajuća materijalna ulaganja u sustav i provođenje kontinuiranih edukacija svih djelatnika. Dodatno, naglasili smo kako je za zaštitu ljudskih prava osoba s duševnim smetnjama važno uskladiti teoriju i praksu kroz multidisciplinarni pristup uvažavajući međunarodne standarde zaštite ljudskih prava, poput onih CPT-a.

Nedostatak prostora za smještaj maloljetnih nebrojivih osoba još uvijek je problem koji se rješava kroz pojedinačne slučajeve. Iako je u 2020. godine, nakon višegodišnjeg upozorenja posebnih pravobraniteljica, bio izrađen Nacrt Pravilnika o dopuni Pravilnika o listi psihijatrijskih ustanova za prisilni smještaj nebrojivih osoba i psihijatrijskih ustanova u kojima se nebrojive osobe liječe na slobodi, prema kojemu se Psihijatrijska bolnica za djecu i mladež određuje za prisilni smještaj maloljetnih nebrojivih osoba, isti nije stupio na snagu.

U međuvremenu, se u praksi maloljetne osobe prvo smjeste u Zatvorsku bolnicu, a nakon što se utvrdi da su nebrojivi traži se premještaj u Psihijatrijsku bolnicu za djecu i mladež. Međutim, ova bolnica nema primjerene uvjete za smještaj maloljetnih osoba koji su tijekom kaznenog postupka proglašeni nebrojivima niti je na postojećoj listi psihijatrijskih ustanova za prisilni smještaj nebrojivih osoba, pa je Ministarstvo zdravstva zbog nedostatka primjerene ustanove smještaj realiziralo u skladu s postojećim mogućnostima. Nerješavanje ovog pitanja, može dovesti i do mogućeg ponižavajućeg ili neljudskog postupanja te je stoga potrebno sustavno riješiti prisilni smještaj maloljetnih nebrojivih osoba u skladu s njihovim potrebama i sigurnosnim zahtjevima.

Preporuka 149.

Ministarstvu zdravstva, da sustavno riješi prisilni smještaj maloljetnih nebrojivih osoba u skladu s njihovim potrebama i sigurnosnim zahtjevima

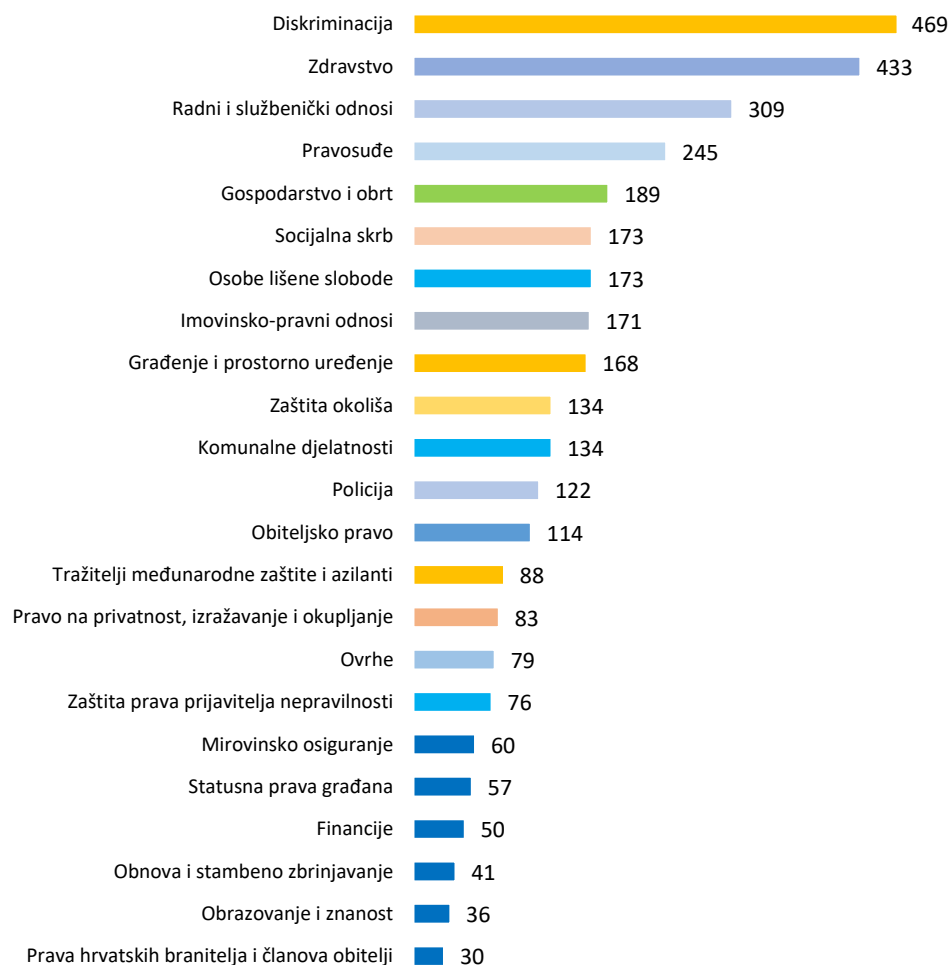
5. Podatci o postupanju za 2021. godinu

5.1. Statistički podatci o postupanju

U 2021. godini postupali smo u ukupno 5.769 predmeta, što je povećanje od 18% u odnosu na prethodnu godinu. Najveći broj predmeta u kojima smo postupali pokrenut je temeljem pritužbi građana ili na vlastitu inicijativu (4.502 ili 78%), dio predmeta (1.109 ili 19%) odnosi se na postupanje u vezi općih inicijativa poput sudjelovanja u javnim savjetovanjima, radnim skupinama i slično, dok je dio predmeta vezan uz uredsko poslovanje (158 ili 3%).

Od ukupnog broja predmeta u kojima smo postupali, u 2021. godini otvorena su 4.562, dok ih je 1.207 preneseno iz prošlih godina, budući da se radi o složenim postupcima čije se rješavanje ili praćenje izdanih mjera proteže kroz nekoliko godina. Od ukupnog broja novootvorenih predmeta, 3.480 ih je otvoreno temeljem pritužbi ili na vlastitu inicijativu, 924 su opće inicijative (886 te 38 NPM općih inicijativa), a 158 ih se odnosi na uredsko poslovanje.

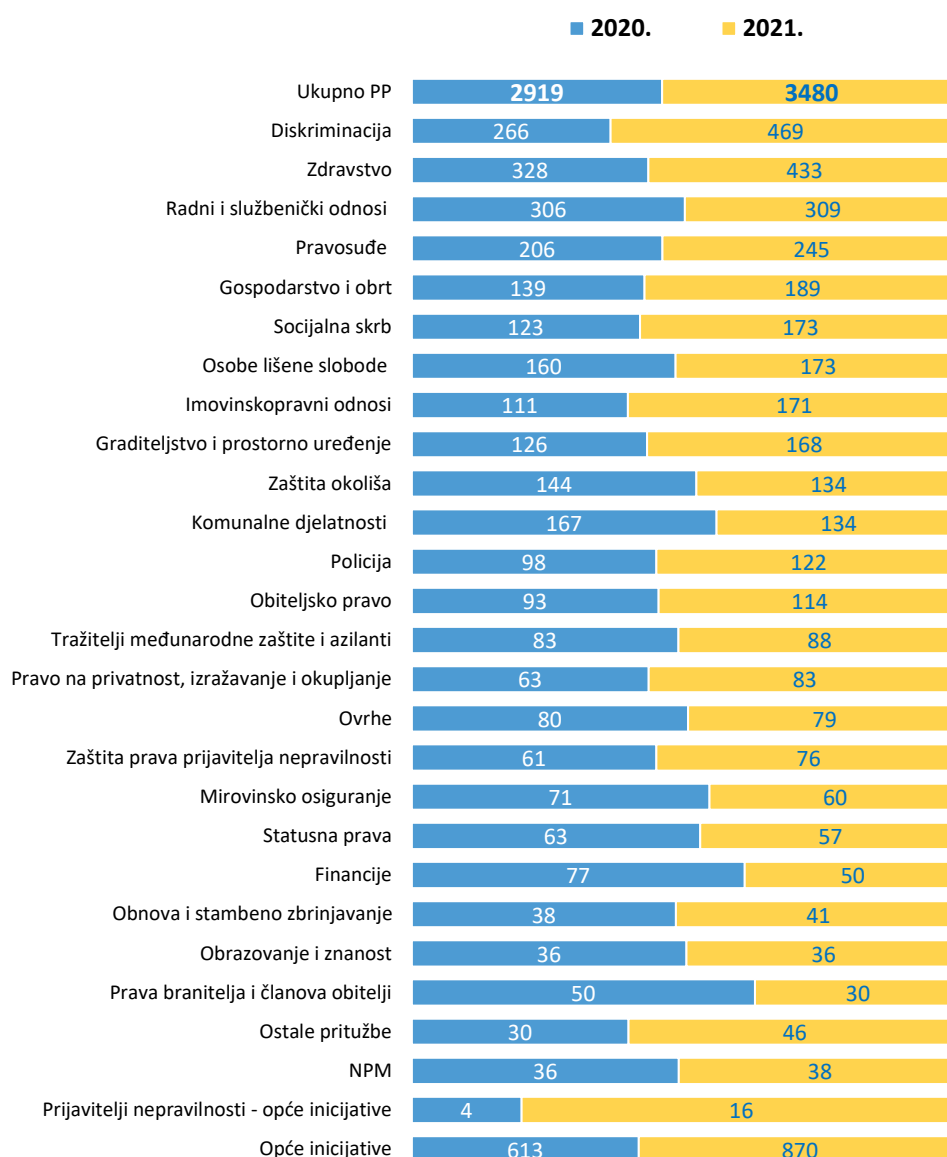
PREDMETI OTVORENI PO PRAVNIM PODRUČJIMA U 2021. GODINI 3.480 novootvorenih predmeta



U nastavku donosimo detaljan pregled predmeta koji su na temelju pritužbi građana ili po vlastitoj inicijativi otvoreni u 2021. godini (3.480), a kojih je gledano u odnosu na 2020. godinu više za 19%.

Najviše pritužbi u 2021. zaprimili smo u području diskriminacije (469), nakon toga u području zdravstva (433) te u vezi radnih i službeničkih odnosa (309), a slijede pritužbe vezane uz pravosuđe i ovrhe (245), gospodarstvo i obrt (189), socijalnu skrb (173), osobe lišene slobode (173), imovinsko-pravne odnose (171) te građenje i prostorno uređenje (168).

USPOREDBA NAJZASTUPLJENIJIH PREDMETA PO PRAVNIM PODRUČJIMA



U odnosu na prethodnu godinu, najveće povećanje primjećuje se kod pritužbi na diskriminaciju. U usporedbi s 2020. godinom značajno je povećanje i kod pritužbi vezanih uz imovinsko-pravne odnose, socijalnu skrb, gospodarstvo i obrt, graditeljstvo i prostorno uređenje te zdravstvo.

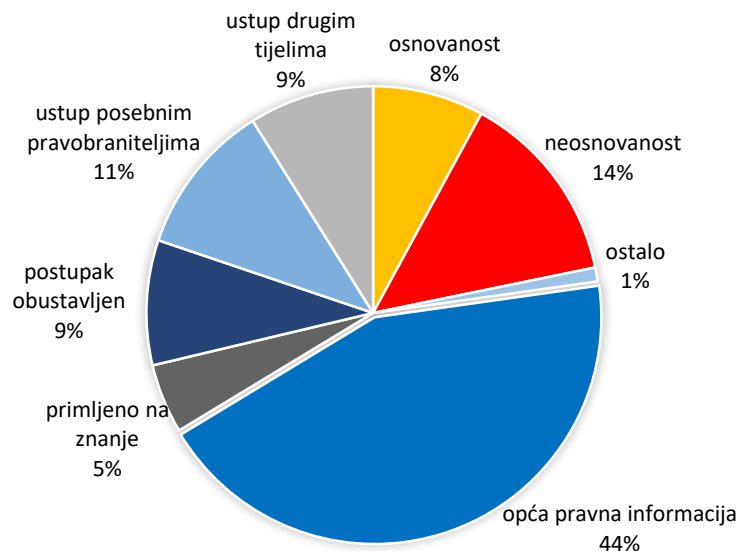


Među novootvorenim predmetima, 254 ih se odnosilo na probleme koje su građani imali zbog epidemije koronavirusa. Najviše ovih pritužbi bilo je vezano uz moguću diskriminaciju (37%), potom u području zdravstva (30%) i zaštite od zaraznih bolesti (12,5%) te radnih i službeničkih odnosa (4%), kojih je znatno manje nego u 2020. godini, kada je najviše pritužbi vezanih uz epidemiju bilo upravo u području radnih i službeničkih odnosa.

Najviše pritužbi zaprimili smo od fizičkih osoba (91%), pri čemu ih je 5,5% željelo ostati anonimno, a 9% pritužbi su nam uputili drugi pritužitelji – organizacije civilnoga društva, pravne osobe, jedinice lokalne i područne samouprave.

Najviše pritužbi stiglo nam je iz Grada Zagreba, potom Zagrebačke te Splitsko-dalmatinske županije, dok za najveći broj pritužitelja nije moguće odrediti odakle se javljaju, budući da su nam pritužbe uputili elektroničkom poštom.

OKONČANI PREDMETI U 2021.



Od 4.502 predmeta u kojima smo postupali po pritužbama građana ili na vlastitu inicijativu, rad je okončan u njih 2.929, dok je u 1.573 zbog njihove složenosti nastavljen i u 2022. godini. U 8% okončanih predmeta pritužbe su bile osnovane, odnosno utvrđena je povreda prava pritužitelja, dok je neosnovanih bilo 14%. U najvećem broju predmeta (44%) pritužiteljima su dane opće pravne informacije, odnosno stranke smo upoznali s raspoloživim pravnim sredstvima, 11% pritužbi je ustupljeno posebnim pravobraniteljicama, a dodatnih 9% drugim nadležnim tijelima. Također, u 9% predmeta postupak je obustavljen, primjerice zbog odustanka stranke ili traženja sudske zaštite, a 5% ih je okončano primanjem na znanje, primjerice u slučaju obavijesti o vođenju postupka pred drugim nadležnim tijelima.

Gledajući raspon problema kojima nam se građani obraćaju, uočljivo je kako se uz one koji se odnose na povredu prava vrlo česti upiti kome se obratiti ili kako ostvariti neko pravo, odnosno pristup javnoj

usluzi, kao i oni u kojima građani traže pomoć pravobraniteljice prije nego što su upotrijebili zakonom predviđene mogućnosti zaštite, traže pravnu pomoć ili zahtijevaju neko specifično postupanje, za što nismo zakonom ovlašteni. Razlog tomu je manjak informacija o pravima i uslugama te jednostavno i jasno opisanih nadležnosti pojedinih tijela i postupaka stjecanja prava, kao i prava na pravni lijek, koje bi građanima trebala osigurati javnopravna tijela kod kojih se usluga ili pravo ostvaruju. U nedostatku informacija i jasnih smjernica, što posebno pogađa građane bez pristupa Internetu, javljaju se nama. Zbog toga smo ove godine odlučili posebno apostrofirati probleme u dostupnosti javnopravnih tijela te smo u okviru poglavlja Pravo na dobro upravljanje iznijeli aktualne probleme i dali preporuke za unaprjeđenje sustava.

Važno je i napomenuti kako je, uz 5.769 predmeta u kojima smo postupali, broj građana koji su se tijekom godine obraćali instituciji mnogo veći, budući da nas svakodnevno kontaktiraju telefonom. Ukoliko je razvidno da se ne radi o slučaju iz naše nadležnosti, odmah dobiju informaciju kako postupiti i komu se obratiti.

5.1.1. Statistički podatci o postupanju povodom diskriminacije

Tijekom 2021. postupali smo u 835 predmeta povodom diskriminacije od čega se 638 odnosi na predmete pokrenute temeljem pritužbi građana ili na vlastitu inicijativu, a 197 na opće inicijative. Od 638 predmeta, 469 ih je otvoreno u 2021. godini, a u 169 je postupanje zbog složenosti nastavljeno iz prethodnih godina. Od 197 općih inicijativa, 167 je otvoreno u 2021. godini, a 30 je preneseno iz prošlih godina.

Gledajući zastupljenost u ukupnom broju pritužbi, najviše je bilo upravo diskriminacijskih, koje čine 13% svih pritužbi koje smo zaprimili. Osim toga, po prvi puta od stupanja na snagu ZSD-a 2009. godine, zaprimili smo više od 400 pritužbi na diskriminaciju, što je povezano s epidemijom koronavirusa, zbog koje su nam se građani mnogo češće obraćali, ponajprije zbog (ne)primjene raznih epidemioloških mjera.

Da je povećanje broja pritužbi povezano s pandemijskim okolnostima pokazuju i statistički podatci o osnovama diskriminacije. Naime, velik broj evidentiran je zbog diskriminacije temeljem zdravstvenog stanja (10%), što je 161% više nego godinu ranije. S pandemijskim je okolnostima povezan i veliki broj pritužbi u kojima nije navedena ni jedna diskriminacijska osnova (30%), s obzirom da su pritužitelji navodili da su epidemiološke mjere diskriminatorne, no nije bilo moguće utvrditi osnovu iz Zakona o suzbijanju diskriminacije (ZSD).

U pogledu osnova iz ZSD-a, kao i ranijih godina, najučestalije su pritužbe zbog diskriminacije temeljem rase/etničke pripadnosti/boje kože i nacionalnog podrijetla (15%). Dodatno, ova je osnovana isticana i u velikom broju pritužbi u kojima se navodi više osnova, a koje su zastupljene s 9%. U 2021. godini povećan je broj pritužbi temeljem invaliditeta, kojih smo zaprimili 25 ili 5%, a prosljeđivali smo ih pravobraniteljici za osobe s invaliditetom. Identičan broj pritužbi zaprimili smo zbog diskriminacije temeljem imovnog stanja, dok su druge osnove bile rjeđe zastupljene.

OSNOVA DISKRIMINACIJE	BROJ PRITUŽBI	%
Rasa, etnička pripadnost ili boja kože/nacionalno podrijetlo	69	15
Zdravstveno stanje	47	10
Imovno stanje	25	5
Invaliditet	25	5
Političko ili drugo uvjerenje	21	4
Bračni ili obiteljski status	20	4
Dob	20	4
Spol	13	3
Društveni položaj	11	2
Obrazovanje	11	2
Vjera	11	2
Članstvo u sindikatu	4	1
Spolna orijentacija	3	1
Rodni identitet ili izražavanje	2	0
Višestruka diskriminacija	44	9
Nema osnove po ZSD-u	143	30
UKUPNO	469	100

PODRUČJE DISKRIMINACIJE	BROJ PRITUŽBI	%
Rad i zapošljavanje	129	28
Pristup dobrima i uslugama	80	17
Javno informiranje i mediji	40	9
Uprava	31	7
Obrazovanje	24	5
Zdravstvena zaštita	22	5
Socijalna skrb	20	4
Zdravstveno osiguranje	20	4
Stanovanje	11	2
Pravosuđe	9	2
Mirovinsko osiguranje	7	1
Znanost	5	1
Članstvo u sindikatu, OCD-ovima i političkim strankama	4	1
Kulturno i umjetničko stvaralaštvo	4	1
Sport	2	0
Pritužbe s višestrukim područjima	17	4
Diskriminacija općenito	44	9
UKUPNO	469	100

Gledajući po područjima, najveći broj, nešto više od četvrtine pritužbi, zaprimili smo u području rada i zapošljavanja, što je kontinuitet iz prethodnih godina. Potom slijede pritužbe na diskriminaciju prilikom pristupa dobrima i uslugama (17%), kojih je znatno više nego 2020. godine, a mahom su povezane s pandemijskim okolnostima. Značajniji broj pritužbi zaprimili smo i u vezi javnog informiranja i medija (9%) te u području uprave (7%), obrazovanja (5%) i zdravstvene zaštite (5%), dok su druga područja zastupljena u znatno manjem broju.

Fizičke osobe podnijele su 372 pritužbe, pri čemu je podjednak broj žena i muškaraca. Po brojnosti slijede pritužbe koje su uputile razne grupe, uglavnom organizacije civilnoga društva ili javnopravna tijela (37), u 35 pritužbi su pritužitelji željeli ostati anonimni ili nije bilo moguće jasno odrediti tko se pritužuje, dok smo 25 postupaka u vezi diskriminacije pokrenuli na vlastitu inicijativu.

SPOL I VRSTA PRITUŽITELJA/ICE	BROJ PRITUŽBI
Žena	184
Muškarac	188
Transrodna osoba	0
Nepoznato	35
Grupa	37
Vlastita inicijativa	25
UKUPNO	469

VRSTA PRITUŽENE STRANE	BROJ PRITUŽBI
Tijelo državne uprave	144
Pravna osoba	81
Pravna osoba s javnim ovlastima	76
Fizička osoba	44
Tijelo JLP(R)S	27
Pravosudno tijelo	10
OCD	6
Drugo	81
UKUPNO	469

Osim povećanja broja pritužbi u kojima su se građani žalili na diskriminaciju, za 2021. godinu je karakteristično i učestalije spominjanje termina diskriminacija u javnom diskursu, također povezano s epidemijom. Mnogi postupci i pravila nazivani su diskriminatornima, od kojih mnogi ne predstavljaju diskriminaciju prema ZSD-u. S jedne strane, češće pozivanje na diskriminaciju pozitivno je jer ukazuje da građani primjećuju nejednakosti, no s druge je strane razvidno kako nedostaju informacije što je zakonom zabranjeno kao diskriminatorno postupanje. U tom kontekstu treba primijetiti da se, unatoč povećanju pritužbi koje su evidentirane kao diskriminacijske, budući da u mnogima nisu bile navedene osnove, postoji potreba za informiranjem građana o zakonskoj zabrani diskriminacije, kao i stručne javnosti o pojavama diskriminacije i relevantnoj praksi sudova.

Preporuka 150.

Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, da kontinuirano informira građane o zabrani diskriminacije i mehanizmima zaštite

Preporuka 151.

Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, da nastavi s edukacijama stručne javnosti o pojavama diskriminacije u skladu sa specifičnim interesima i potrebama pojedinih ciljanih grupa

Preporuka 152.

Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, da osigura sredstva za organizacije civilnog društva za provedbu promotivnih aktivnosti podizanja svijesti o suzbijanju diskriminacije te edukacijskih aktivnosti

Preporuka 153.

Vladi RH, da usvoji Nacionalni plan zaštite i promicanja ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije od 2021. do 2027. te prateće akcijske planove


5.1.2. Objedinjeni podatci pravobraniteljskih institucija

Kao središnje tijelo za suzbijanje diskriminacije, u ovom dijelu prikazujemo objedinjeni prikaz novozaprimljenih pritužbi na diskriminaciju svih pravobraniteljskih institucija.

SPOL I VRSTA PRITUŽITELJA/ICE	PUČKI	ZA OSOBE S INVALIDITETOM	ZA DJECU	ZA RAVNOPRAVNOST SPOLOVA
Žena	184	47	22	413
Muškarac	188	51	14	147
Transrodna osoba	-	-	-	-
Nepoznato	35	1	4	-
Grupa	37	37	19	26
Vlastita inicijativa	25	7	-	24
UKUPNO	469	143	59	610

PODRUČJE	PUČKI	ZA OSOBE S INVALIDITETOM	ZA DJECU	ZA RAVNOPRAVNOST SPOLOVA
Članstvo u sindikatu, OCD-ovima, političkim strankama	4	-	-	10
Javno informiranje i mediji	40	1	-	68
Kulturno i umjetničko stvaralaštvo	4	-	-	2
Obrazovanje	24	29	25	27
Sport	2	3	5	3
Znanost	5	-	-	1
Pravosuđe	9	2	1	45
Uprava	31	2	1	80
Pristup dobrima i uslugama	80	40	7	15
Rad	89	13	-	103
Zapošljavanje	40	11	-	16
Mirovinsko osiguranje	7	1	-	3
Socijalna skrb	20	15	8	148
Zdravstveno osiguranje	20	-	-	27
Stanovanje	11	3	-	8
Zdravstvena zaštita	22	7	-	43
Pritužbe s višestrukim područjima	17	3	-	-
Diskriminacija – općenito	44	13	2	11
UKUPNO	469	143	49	610

OSNOVA	PUČKI	ZA OSOBE S INVALIDITETOM	ZA DJECU	ZA RAVNOPRAVNOST SPOLOVA
Bračni ili obiteljski status	20	-	13	22
Članstvo u sindikatu	4	-	-	-
Dob	20	-	5	1
Društveni položaj	11	-	1	-
Genetsko nasljeđe	-	-	1	-
Imovno stanje	25	-	3	-
Invaliditet	25	143	3	3
Jezik	-	-	-	-
Nacionalno podrijetlo	46	-	4	-
Obrazovanje	11	-	3	-
Političko ili drugo uvjerenje	21	-	1	1
Rasa, etnička pripadnost ili boja kože	23	-	1	-
Rodni identitet ili izražavanje	2	-	-	8
Socijalno podrijetlo	-	-	-	-
Spol	13	-	1	518
Spolna orijentacija	3	-	-	40
Vjera	11	-	2	1
Zdravstveno stanje	47	-	6	2
Višestruka diskriminacija	44	-	3	-
Nema osnove po ZSD-u	143	-	2	14
UKUPNO	469	143	49	610



6. Suradnja i javno djelovanje u promicanju ljudskih prava i suzbijanju diskriminacije

6.1. Suradnja s dionicima

Tijekom godine institucija je surađivala s Hrvatskim saborom, primarno kroz sudjelovanje u radu nadležnih odbora, s tijelima državne uprave i drugim državnim tijelima, posebice MPU, MRMSOSP i MPUGDI s kojima smo zajednički organizirali i javne događaje, kao i s MUP-om, JL(R)S, posebnim pravobraniteljicama, Savjetom pučke pravobraniteljice, vijećima i predstavnicima nacionalnih manjina, organizacijama civilnog društva i akademskom zajednicom. U ovom poglavlju donosimo i pregled međunarodne suradnje institucije s međunarodnim organizacijama te u okviru mreža srodnih nam institucija, kao i pregled rada međunarodnih mehanizama za zaštitu ljudskih prava u čijem smo radu sudjelovali tijekom godine.

Suradnja s institucijama

S obzirom da je u ožujku 2021. godine Hrvatski sabor izabrao Tenu Šimonović Einwalter za novu pučku pravobraniteljicu, održani su nastupni sastanci s predsjednikom Hrvatskog sabora Gordanom Jandrokovićem, predsjednikom Odbora za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Hrvatskog sabora Miloradom Pupovcem, predsjednikom Vlade RH Andrejem Plenkovićem, potpredsjednikom Vlade za društvene djelatnosti i ljudska prava Borisom Miloševićem te predsjednikom RH Zoranom Milanovićem. Brojni sastanci održani su i s drugim dionicima u zaštiti ljudskih prava i vladavine prava u Republici Hrvatskoj.

Za ostvarivanje uloge opunomoćenice HS za zaštitu i promicanje ljudskih prava ključna je podrška institucije od strane HS. Pučka pravobraniteljica i njeni zamjenici sudjelovali su u radu saborskih odbora na redovnim sjednicama, u raspravama o pojedinim temama te vezano za zakonske prijedloge koji su se nalazili u zakonodavnoj proceduri, kao i na tematskim sjednicama. Povećanju stupnja provedbe preporuka iz Izvješća za 2020. godinu zasigurno je pomogla i činjenica da je to Izvješće ažurno raspravljeno u Hrvatskom saboru, u godini u kojoj je i predano. Nadamo se da je to praksa s kojom će se nastaviti, kao i da će se razmotriti održavanje tematske sjednice Odbora za ljudska prava i prava nacionalnih manjina o provedbi preporuka iz ovog Izvješća, jer je ranija praksa pokazala da to doprinosi njihovom ispunjavanju.

Kvalitetna suradnja s nadležnim tijelima koja postupaju u predmetima u kojima radimo po pritužbama građana te koja predlažu propise jedan je od preduvjeta našeg uspješnog rada, jer su upravo ova tijela ključna za rješavanje problema građana na koje ukazujemo. Kvaliteta te suradnje odnosi se na pravovremenu, redovitu i dvosmjernu komunikaciju, odnosno uspostavljanje dijaloga. On bi se s jedne strane trebao ostvarivati u pogledu problema koje smo identificirali u postupanju te prijedloga rješenja, u vidu preporuka, kako u pojedinačnim predmetima, tako i onih generalnih danih u godišnjem izvješću. Kako bi ovaj mehanizam mogao ostvariti namjeravani učinak bilo bi važno da dobijemo

odgovore nadležnih tijela u odnosu na jedne i druge preporuke. S druge strane, dijalog je važan i u pogledu prevencije na način da nadležna tijela daju supstantivno odgovore na mišljenja koja dajemo kroz javna savjetovanja, kako bismo pomogli u izradi propisa i javnih politika.

Naša uloga neovisne višemandatne institucije koja svoje argumente temelji na pritužbama u kojima nas građani upoznaju sa svojim svakodnevnim iskustvima, ali i na stručnim analizama, stavlja nas u jedinstvenu poziciju za doprinos stvaranju pozitivnih promjena kroz konstruktivan dijalog. Stoga smo u njega tijekom 2021. godine ulagali značajne napore.

Tijekom 2021. godine surađivali smo s brojnim TDU, pri čemu neke primjere suradnje ovdje posebno izdvajamo. Intenzivno smo surađivali s MPU, posebice po pitanju donošenja novog Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, kao tijelo nadležno za vanjsko prijavljivanje, ali i institucija nadležna za praćenje provedbe Zakona, kao i povodom pripreme Strategije suzbijanja korupcije i Nacionalnog plana razvoja pravosudnog sustava od 2021. do 2027. godine. Zajednički smo (kao i s francuskim veleposlanstvom i DŠJU) organizirali stručni skup o izazovima zakonskog uređenja i prakse zaštite prijavitelja nepravilnosti.

Intenzivno smo surađivali i s MPUGDI zbog važnosti postizanja brže i učinkovitije obnove nakon potresa, a vezano za izmjene Zakona o obnovi. Isto tako i s MRMSOSP povodom donošenja novog Zakona o socijalnoj skrbi i njegovih učinaka na ljudska prava i jednakost najranjivijih. Zbog važnosti ova dva propisa za unapređenje ljudskih prava, ali i radi boljeg omogućavanja javne rasprave u kojoj bi se čuo glas različitih dionika, a fokus stavio na prava i potrebe građana, organizirali smo javne događaje na ove teme.

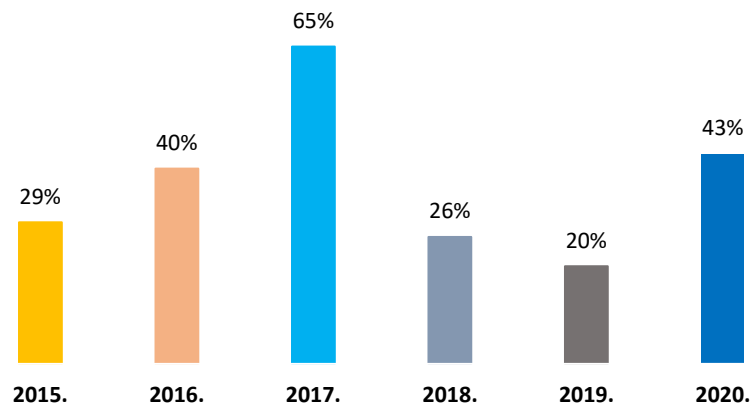
Istovremeno, iako i dalje nemamo neposredan uvid u podatke o postupanju prema iregularnim migrantima u informacijskom sustavu MUP-a, a o čemu više pišemo u poglavlju o tražiteljima međunarodne zaštite i iregularnim migrantima, došlo je do određenih pomaka kroz redovite sastanke. Iako izvan izvještajnog razdoblja, u ovom kontekstu ističemo dobru suradnju s MUP-om vezano za prihvata i osiguravanje prava raseljenih osoba iz Ukrajine.

Suradnju s tijelima u pogledu odgovaranja možemo ocijeniti dobrom, uz pojedine izuzetke. Kad je u pitanju postupanje u predmetima, poneka ministarstva poput MZ, MZO i MPUGDI, kao i neke jedinice lokalne samouprave, poput Siska, sporije odgovaraju, dok u pojedinim predmetima odgovori ponekad izostanu. Kad je u pitanju priprema ovog Izvješća, sva ministarstva dostavila su nam tražena očitovanja, uz izuzetak MZO. MZ nam je nažalost podatke dostavilo prekasno da bismo ih uvrstili u Izvješće.

Po pitanju ispunjenosti preporuka iz Izvješća za 2020. godinu, detaljniji pregled, kao i do sada, donosimo u pojedinačnim poglavljima, a analizom nama dostupnih podataka utvrdili smo da su nadležna tijela postupala ili postupaju po 43% preporuka, što je značajno više u usporedbi s Izvješćem za 2019. godinu, kada su to činili po tek 20% preporuka. Nadležna tijela još razmatraju 9% preporuka, nije provedeno 42% preporuka, a za njih 9% nemamo informacije. Povećanju provedbe preporuka je zasigurno pomogla i činjenica da je Izvješće za 2020. godinu ažurno raspravljeno u Hrvatskom saboru, u godini u kojoj je i predano.



PROVEDBA PREPORUKA IZ IZVJEŠĆA



ULJPPNM, kao tijelo nadležno za izradu izvješća o provedbi preporuka pučke pravobraniteljice, nije isto izradilo još od Izvješća za 2013. godinu, pa bi ovaj mehanizam trebalo evaluirati. Istovremeno, iako također izvan izvještajnog razdoblja, kao važan pozitivni iskorak u zaštiti ljudskih prava od strane Vlade RH prepoznajemo osnivanje Savjeta za ljudska prava početkom 2022. godine, kao međuresornog savjetodavnog tijela Vlade RH, čije smo osnivanje i preporučili, a čime se stvorio prostor u kojem bi se redovito i kontinuirano moglo raditi na jačanju provedbe naših preporuka.

Tijekom 2021. godine iznova su imenovani koordinatori za suradnju s našom institucijom na dužnosničkoj i operativnoj razini te se nadamo da će ovaj mehanizam doprinijeti dijalogu i suradnji, kao i implementaciji preporuka.

I na kraju, kako bismo djelovali preventivno, a ne samo ukazujući u predmetima i godišnjem izvješću na nedostatke u normativnom okviru, sudjelovati smo u brojnim javnim savjetovanjima povodom zakonodavnih izmjena i javnih politika, u mišljenjima ukazujući na prijedloge mogućih poboljšanja prije nego pojedini propis bude donesen.

POPIS JAVNIH SAVJETOVANJA U KOJIMA SMO SUDJELOVALI

Nositelj	Propis
MF	- Nacrt prijedloga Zakona o provedbi Uredbe (EU) 2020/1503 o europskim pružateljima usluga skupnog financiranja
MGOR	- Prijedlog plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017.-2022. godine - Revizija za razdoblje 2022. godine - Izmjene i dopune Zakona o zaštiti zraka - Nacrt prijedloga zakona o zaštiti potrošača - Nacrt prijedloga Zakona o tržištu električne energije
MHB	- Zakon o civilnim stradalnicima iz Domovinskog rata
MPU	- Prijedlog Pravilnika o poslovima osiguranja u zatvorskom sustavu - Nacrt prijedloga Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti - Nacrt prijedloga Pravilnika o uvjetnom otpustu uz elektronički nadzor - Nacrt prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o stečaju potrošača - Prijedlog Pravilnika o stručnom nadzoru u zatvorskom sustavu - Prijedlog Pravilnika o tretmanu zatvorenika - Nacrt prijedloga Strategije sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030.
MPUGDI	- Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o obnovi zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije i Zagrebačke županije, Sisačko-moslavačke županije i Karlovačke županije s konačnim prijedlogom Zakona
MRMSOSP	- Nacrt prijedloga Zakona o socijalnoj skrbi - Prijedlog Akcijskog plana borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti za razdoblje od 2021. do 2024 - Prijedlog Akcijskog plana razvoja socijalnih usluga za razdoblje od 2021. do 2024. - Prijedlog Nacionalnog plana borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti za razdoblje od 2021. do 2027. - Prijedlog Nacionalnog plana razvoja socijalnih usluga za razdoblje od 2021. do 2027.
MRRFEU	- Nacrt prijedloga Programa društvene i gospodarske revitalizacije potpomognutih područja Sisačko-moslavačke županije pogođenih potresom
MUP	- Pravilnik o obavljanju poslova privatne zaštite na javnim površinama - Prijedlog Pravilnika o boravku državljanina trećih zemalja u Republici Hrvatskoj - Nacrt Strategije upravljanja rizicima od katastrofa do 2030. i Akcijski plan upravljanja rizicima od katastrofa za razdoblje 2021. do 2024. godine - Nacrt prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama zakona o sigurnosti prometa na cestama - Prijedlog Pravilnika o načinu postupanja policijskih službenika - Prijedlog Pravilnika o boravku u prihvatnom centru za strance i načinu izračuna troškova prisilnog udaljenja - Prijedlog Pravilnika o besplatnoj pravnoj pomoći u postupku povratka - Prijedlog Pravilnika o postupanju prema državljanima trećih zemalja
MZ	- Nacrt prijedloga Nacionalnog plana razvoja zdravstva za razdoblje od 2021. do 2027.
MZO	- Nacrt prijedloga Zakona o priznavanju i vrednovanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija - Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o strukovnom obrazovanju
ULJPPNM	- Protokol o postupanju u slučaju zločina iz mržnje



Suradnja s drugim dionicima

Savjet za ljudska prava pučke pravobraniteljice

Savjet za ljudska prava pučke pravobraniteljice sastao se tri puta, u veljači, svibnju i prosincu 2021. godine. Među temama sastanaka je dominirao utjecaj epidemije na ostvarivanje ljudskih prava i jednakosti, predstavljeno je Izvješće EK o vladavini prava i nalazi EK u odnosu na RH, a raspravljali smo i o izazovima u zaštiti branitelja ljudskih prava. Tijekom 2021. godine nastavili smo s provedbom zajedničkih aktivnosti s članovima Savjeta, pa smo tako primjerice održali zajedničku raspravu o provedbi preporuka iz posljednjeg kruga UPR-a te raspravu o stanju vladavine prava u RH te događaj na temu zaštite prava zviždača u suradnji s Kućom ljudskih prava i Ivanom Novoselom, sudjelovali smo na konferenciji i obilježavanju godišnjice osnivanja udruge ZaPravo na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu s Antonijom Petričušić, nazočili smo na Božićnoj večeri s izbjeglicama u organizaciji JRS-a sa Stankom Pericom te smo predstavili dobru praksu u radu s romskom zajednicom u suradnji s Milanom Mitrovićem.

Suradnja s posebnim pravobraniteljicama

Tijekom 2021. nastavljena je suradnja s pravobraniteljicom za ravnopravnost spolova, pravobraniteljicom za osobe s invaliditetom i pravobraniteljicom za djecu. Suradnja se očitovala u radu na predmetima, uključujući prosljeđivanjem pritužbi u skladu s nadležnostima ovih institucija te međusobnim obavještavanjem i konzultacijama u pojedinim predmetima. Održano je više sastanaka pravobraniteljica na kojima se raspravljalo o zajedničkim temama suzbijanja diskriminacije, ali i vezano za rad i funkcioniranje institucija.

Sve četiri pravobraniteljske institucije zajednički su obilježile Međunarodni dan ljudskih prava i to na tri događaja održana u Rijeci, Osijeku i Splitu.

Suradnja s organizacijama civilnog društva

Nastavljena je suradnja s organizacijama članicama Mreže antidiskriminacijskih kontakt točaka pučke pravobraniteljice, između ostalog i kroz njihovo upućivanje našoj instituciji pritužbi građana, kroz redovnu razmjenu informacija te putem sudjelovanja u aktivnostima. Tijekom 2021. uspostavljena je Koordinacija humanitaraca SMŽ, koju je koordinirao HCK, a koja je uključivala OCD koji su radili na terenu o ovoj županiji, a na čijim sastancima petkom u Petrinji smo redovito sudjelovali u statusu promatrača kako bismo stekli direktan uvid u probleme građana nakon potresa. Zajednički smo proveli anketu o ranjivim skupinama u Sisačko-moslavačkoj županiji i utjecaju potresa na njihovo ostvarivanje ljudskih prava.

Osim putem Mreže antidiskriminacijskih kontakt točaka i Koordinacije humanitaraca SMŽ kontinuirano surađujemo i s brojnim drugim OCD-ima, posebice u područjima zaštite prava osoba starije životne dobi, mladih, beskućnika, branitelja, migranata, dostupnosti BPP-a, podrške žrtvama i svjedocima, prava pripadnika nacionalnih manjina, zaštite okoliša i brojnim drugima. Kao i prijašnjih godina, za potrebe ovog Izvješća brojni OCD-i koji rade na zaštiti ljudskih prava i suzbijanju diskriminacije dostavili su nam svoje informacije i zapažanja, a čiju listu objavljujemo na kraju Izvješća.

6.2. Međunarodna suradnja i međunarodni mehanizmi zaštite ljudskih prava

RH i međunarodni mehanizmi zaštite ljudskih prava

Savjetodavni odbor Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina VE u veljači je usvojio svoje Peto mišljenje o Hrvatskoj, u kojem daje ocjenu provedbe ovoga međunarodnoga instrumenta u RH te je dao preporuke za njeno unapređenje, o čemu više pišemo u poglavlju o pravima nacionalnih manjina. Mišljenju je prethodio posjet predstavnika Savjetodavnoga odbora Hrvatskoj u ožujku 2020. godine, kada se s njima sastala i pučka pravobraniteljica.

Vijeće za ljudska prava UN-a prihvatilo je u ožujku konačno izvješće s preporukama za RH u sklopu trećega kruga Univerzalnoga periodičkoga pregleda ljudskih prava (UPR) u kojem je Hrvatska sudjelovala u studenome 2020. godine. U ovome ciklusu RH su upućene 224 preporuke, odnosno, gotovo 20% više u usporedbi s prethodnim, a odnose se na institucionalni okvir i ratifikaciju međunarodnih dokumenta, suzbijanje diskriminacije, govor mržnje i zločine iz mržnje, prava žena, djece, osoba s invaliditetom, kao i prava nacionalnih manjina. Kao i u prethodnim ciklusima, naša je institucija u suradnji s posebnim pravobraniteljicama sudjelovala podnošenjem alternativnog izvješća o stanju ljudskih prava u Hrvatskoj i uočenim teškoćama, dok smo tijekom 2021. godine u suradnji s Kućom ljudskih prava te uz sudjelovanje nadležnih tijela RH na koje se odnose preporuke, ali i veleposlanstava država koje su davale preporuke Republici Hrvatskoj održali raspravu o provedbi preporuka iz posljednjeg kruga UPR-a.

Pučka je pravobraniteljica sudjelovala u procesu konzultacija s predstavnicima EK s ciljem prikupljanja podataka za drugo po redu Izvešće EK o vladavini prava objavljeno u srpnju, a svoj je doprinos dala i putem Europske mreže nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava (ENNHRI). Izvešće predstavlja novi mehanizam Unije za praćenje napretka i izazova u zaštiti vladavine prava kao jedne od temeljnih vrijednosti Unije, kako na razini EU, tako i na razini država članica, a fokusirano je na četiri ključna područja: 1. pravosuđe, 2. okvir za suzbijanje korupcije, 3. medijski pluralizam i sloboda medija te 4. funkcioniranje sustava provjera i ravnoteža među različitim granama vlasti. Izvešće ističe ključnu ulogu nezavisnih institucija za ljudska prava u kontekstu zaštite vladavine prava.

U listopadu 2021. godine delegacija CPT-a sastala se s pučkom pravobraniteljicom u njezinom uredu kada se, između ostaloga, razgovaralo o njihovom redovnom obilasku RH planiranom za 2022. godinu.

Schengenska radna skupina Odbora Europskoga parlamenta za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove (LIBE) organizirala je sastanak s ciljem rasprave o uspostavi Nezavisnoga mehanizma nadzora postupanja policijskih službenika u području nezakonitih migracija i međunarodne zaštite (NMN) u RH. Uz članove radne skupine, sastanku su na poziv Odbora EP prisustvovali predstavnici NMN-a, udruge Danish Refugee Council i Are You Syrious? te pučka pravobraniteljica.

Krajem studenoga pučka se pravobraniteljica sastala s posebnim izvjestiteljem UN-a za promicanje istine, pravde, obeštećenja i jamstva neponavljanja zločina, Fabianom Salviolijem, u sklopu njegova posjeta RH. Temeljem informacija prikupljenih tijekom posjeta posebni je izvjestitelj u prosincu

Preporuka 154.

Vladi RH, da ratificira Fakultativni protokol uz Međunarodni pakt o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima

Preporuka 155.

Vladi RH, da ratificira Europsku socijalnu povelju (Revidiranu)

predstavio svoje preliminarne zaključke, a svoje će konačno izvješće Vijeću za ljudska prava UN-a podnijeti u rujnu 2022.

Nakon što je RH još 2007. godine potpisala Međunarodnu konvenciju o zaštiti svih osoba od prisilnog nestanka UN-a, početkom prosinca Hrvatski sabor usvojio je Zakon o potvrđivanju međunarodne konvencije o zaštiti svih osoba od prisilnog nestanka, što kao institucija za zaštitu ljudskih prava svakako pozdravljamo.

Sredinom prosinca Vlada je, nakon duge odgode, usvojila Drugo periodično izvješće RH prema Međunarodnome paktu o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima, što je ujedno bila i naša višegodišnja preporuka te preporuka upućena RH u sklopu i ovog posljednjeg kruga UPR-a. Ovo snažno pozdravljamo kao važan korak u praćenju, a slijedom toga i daljnjem unapređenju zaštite gospodarskih, socijalnih i kulturnih prava čija je važnost dodatno podcrtana i trenutnom epidemijom, ali i potresima koji su dijelove Republike Hrvatske pogodili protekle godine.

Zaštiti ovih prava dodatno bi doprinijela i ratifikacija do sada neratificiranih međunarodnih ugovora, ponajprije Fakultativnog protokola uz Međunarodni pakt o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima i Europske socijalne povelje (Revidirane), čime bi se u pravni sustav RH unijeli najviši standardi zaštite ljudskih prava i nediskriminacije vezano za socijalna prava.

Sudjelovanje na međunarodnim forumima i u okviru mreža

Tijekom 2021. godine nastavljena je i suradnja s tijelima UN-a, EU i VE, a posebice s nama srodnim institucijama u okviru specijaliziranih mreža: Globalnim savezom nezavisnih institucija za ljudska prava (GANHRI), Europskom mrežom nezavisnih institucija za ljudska prava (ENNHRI), Europskom mrežom tijela za jednakost (EQUINET), Međunarodnim institutom ombudsmana (IOI), Europskom mrežom ombudsmana, Mrežom mediteranskih ombudsmana (AOM), Mrežom NPM-ova jugoistočne Europe (Mreža NPM JEE), Mrežom neovisnih institucija nadležnih za pritužbe na policiju (IPCAN) te Mrežom europskih tijela za zaštitu zviždača (NEIWA).

Pučka pravobraniteljica Tena Šimonović Einwalter zamijenila je svoju prethodnicu Loru Vidović kao članica Biroa GANNHRI-ja i članica Upravnog odbora ENNHRI-a. Nakon okončanja mandata predsjedavajuće EQUINET-a izabrana je za članicu Izvršnoga odbora EQUINET-a te ujedno nastavila i tijekom 2021. voditi EQUINET-ov Projekt o standardima za tijela za jednakost. U prosincu je izabrana za jednu od dvije potpredsjednice Europske komisije protiv rasizma i netolerancije (ECRI) Vijeća Europe, a ispred ECRI-a je sudjelovala i u radu Ad hoc odbora za umjetnu inteligenciju (CAHAI) Vijeća Europe.

Predstavnici institucije nastavili su putem online platformi sudjelovati u radnim skupinama ENNHRI-ja o pravnim pitanjima, ekonomskim i socijalnim pravima, ciljevima održivog razvoja, komunikaciji, poslovanju i ljudskim pravima, azilu i migracijama, kao i u aktivnostima radnih skupina EQUINET-a za

pravo jednakosti, strateško parničenje te komunikaciju. Sudjelovali smo i na konferencijama i seminarima obje mreže te se redovito uključivali u istraživačke projekte i izradu publikacija. Također, nastavili smo s predsjedanjem ENNHRI-om grupom za klimatske promjene.

Primjena novog EU strateškog okvira za uključivanje Roma bila je središnja tema online okruglog stola koji je u veljači organizirao EQUINET na kojem je pravobraniteljica Šimonović Einwalter kao govornica istaknula da dosadašnji EU strateški dokumenti nažalost nisu doveli do dovoljnih poboljšanja te kako uspjehu novog EU strateškog okvira veći doprinos trebaju dati tijela za jednakost.

Sudjelovali smo i na online panelu o utjecaju pandemije na zaštitu od diskriminacije, kojeg su organizirali Upravni odbor Vijeća Europe za borbu protiv diskriminacije, raznolikost i inkluziju (CDADI) i Stalno predstavništvo Njemačke pri VE. Pučka pravobraniteljica je tom prilikom istaknula kako jednakost treba biti u središtu odgovora na krizu uzrovanu pandemijom, te da poseban fokus treba staviti na najranjivije članove društva.


EK je povodom Međunarodnog dana za eliminaciju rasne diskriminacije na temu borbe protiv rasizma okupila dužnosnike EU i država članica, na online sastanku na vrhu koji je organizirala u suradnji s portugalskim predsjedanjem EU i Radnom skupinom Europskog parlamenta za borbu protiv rasizma i promicanje raznolikosti (ARDI). Pravobraniteljica je kao jedna od govornica ukazala kako zakonodavna rješenja mogu i moraju biti čvrsta podloga za borbu protiv rasizma, ali da su potrebne i dodatne edukacije policijskih službenika i pravosudnih dužnosnika.

Treći Europski forum o umjetnoj inteligenciji u lipnju, a ovogodišnje online izdanje bilo je posvećeno donošenju učinkovitih propisa vezanih za reguliranje korištenja UI. Na njemu je, sudjelovala i pravobraniteljica Šimonović Einwalter govoreći o utjecaju umjetne inteligencije na ostvarivanje jednakosti u EU.

U organizaciji GANHRI-a i Sveučilišta u Stirlingu, te u suradnji s ENNHRI-em, Škotskom komisijom za ljudska prava, Programom za okoliš (UNEP) i Programom za razvoj Ujedinjenih naroda (UNDP), kao i Uredom visokog povjerenika za ljudska prava UN-a (OHCHR), u studenom se održao online simpozij posvećen ulozi nacionalnih institucija za ljudska prava u kontekstu klimatskih promjena i njihovog utjecaja na ljudska prava. U njegovom radu sudjelovala je i zamjenica pučke pravobraniteljice Dijana Kesonja koja je predstavila postupanje naše institucije vezano uz dva događaja, poplavama u Gunji 2014. i požaru u Splitu 2017. godine pojašnjavajući njihov utjecaj na ljudska prava.

Europska agencija za temeljna prava (FRA) organizirala je u listopadu 2021. Forum za ljudska prava, najveći događaj na razini EU posvećen temeljnim pravima, posvećen ključnim izazovima u području ljudskih prava s kojima se Europa danas suočava. Pravobraniteljica Šimonović Einwalter u sklopu panela „Snaga zajednice: zajedno za jednakost i ljudska prava“ predstavila je našu inicijativu obilazaka romskih naselja koja je istaknuta kao primjer dobre prakse, a odabrana je među više prijavljenih primjera rada tijela za jednakost i nacionalnih institucija za ljudska prava iz cijele Europe.

FRA je u suradnji s EQUINET-om i ENNHRI-em u listopadu organizirala online seminar posvećen primjeni EU Povelje o temeljnim pravima u radu tijela za jednakost i nacionalnih institucija za ljudska prava koji je obuhvatio četiri tematska modula, pri čemu se sudionicima uvodno obratila pravobraniteljica Šimonović Einwalter, dok je o iskustvu institucije u radu s Poveljom izlagala zamjenica Tatjana Vlašić.



Nastavljena je suradnja s kolegama iz drugih neovisnih institucija, pa su tako pravobraniteljica Šimonović Einwalter i zamjenica Dijana Kesonja sudjelovale na Petoj regionalnoj konferenciji tijela za jednakost Jugoistočne Europe u organizaciji slovenskog zagovornika jednakosti na temu utjecaja bolesti COVID-19 na diskriminaciju i odgovora tijela za jednakost na krizu.

Mnogobrojne su aktivnosti u kojima je institucija sudjelovala u okviru Mreže europskih tijela za zaštitu zviždača (NEIWA-i) u 2021. godini poput sudjelovanja na radnim sastancima članova NEIWA-e, sudjelovanja u izradi Utrechtske Deklaracije te izradi izvještaja o stanju implementacije Direktive o zaštiti zviždača. Također smo podržali Izjavu o misiji NEIWA-e, u kojoj je istaknuto da je glavni cilj NEIWA-e uskladiti nastojanja prema jačanju zaštite prijavitelja nepravilnosti unutar EU kroz uzajamnu razmjenu znanja i prakse.

Tijekom 2021. godine bili smo aktivni i u pogledu međunarodne suradnje vezano za NPM mandat i policijsko postupanje, pa smo tako sudjelovali na događanjima organiziranim u okviru Mreže NPM JEE, IPCAN-a te u okviru Vijeća Europe, OESS-a te drugih međunarodnih institucija. Sudjelovali smo i na brojnim webinarima u organizaciji Asocijacije za prevenciju mučenja (APT)-a, Ludwig Boltzmann Instituta i Europskog NPM Foruma.

Ujedno smo na poziv SPT-a dali doprinos pripremi općeg komentara na čl.4. OPCAT-a koji uređuje ovlasti međunarodnih i domaćih mehanizama za nadzor u mjestima gdje mogu biti osobe lišene slobode.

U okviru Mreže NPM JEE sudjelovali smo na prvom online sastanku, u organizaciji NPM-a Mađarske kao predsjedavajućeg Mrežom, na temu utjecaja COVID-19 na aktivnosti NPM-a te na drugom sastanku u Budimpešti, na temu posebne tehnike intervjuiranja ranjivih skupina u mjestima lišavanja slobode. Kao rezultat predsjedavanja Mrežom NPM JEE u 2020. godini, sudjelovali smo u izradi Izvješća o učinkovitom nadzoru proceduralnih jamstava tijekom policijskog zadržavanja, zajedno sa Ludwig Boltzman Institutom i APT-om. Ujedno smo ove godine inicirali i koordinirali izradu internet stranice Mreže NPM JEE- <https://see-npm.net/> koju je financijski podržalo VE.

Nastavili smo rad na projektu o promicanju i zaštiti prava migranata na granici u okviru ENNHRI-eve Radne skupine za azil i migracije kroz koju su objavljenje smjernice o monitoringu postupanja na granici i migracija u kontekstu izazova pandemije COVID 19. Sudjelovali smo i u radu u NHRI akademije u organizaciji OESS/ODIHR-a, ENNHRI-a i FRA na temu „Sagledavanje migracija iz perspektive ljudskih prava: uloga NHRI“.

6.3. Odnosi s javnošću

I ove smo godine radili na promociji ljudskih prava i jednakosti jer je kontinuirano podizanje svijesti o ovim temama u javnosti važan dio i njihove zaštite. S građanima i ostalim dionicima komunicirali smo putem naše službene internetske stranice www.ombudsman.hr, društvenih mreža, medija, kroz organizirane online i hibridne događaje.

Utjecaj epidemije COVID-a na ostvarivanje raznih prava građana, od područja zdravstvene zaštite, rada i zapošljavanja, socijalne skrbi, kao i interes javnosti vezan uz cijepljenje i uvođenje COVID potvrda bile

su neke od najaktualnijih tema, kao i zaštita prava osoba koje žive na potresom pogođenim područjima i cjelokupni proces obnove.

Isto tako, pripremili smo i posebne internetske stranice, i to za prethodno godišnje Izvješće koje je po prvi put dostupno i u interaktivnom obliku, za posebno izvješće o pravu na zdrav život i klimatske promjene u RH u kontekstu globalnog pokreta za klimu i pandemije COVID 19, kao i pregled osmogodišnjeg mandata prethodne pučke pravobraniteljice Lore Vidović.

Fotografija 22. (Život nakon potresa – ljudi u fokusu)



Fotografija 23. (FRA - Forum za ljudska prava)



Zbog epidemioloških mjera i ove smo godine događaje organizirali u online ili hibridnom obliku. Između ostalog, posvetili smo ih ovim temama:

- obnova od potresa - „Život nakon potresa – ljudi u fokusu“;
- usvajanje novog Zakona o socijalnoj skrbi - „Zakon o socijalnoj skrbi – korak naprijed ili natrag za najranjivije“;
- usvajanje novog ZZPN (zaštita zviždača) - „Pravni i praktični izazovi u zaštiti prijavitelja nepravilnosti“;
- suradnja s organizacijama civilnog društva - “Važnost suradnje u zaštiti ljudskih prava s organizacijama civilnog društva o izazovima u zaštiti i promicanju ljudskih prava u Hrvatskoj“;
- obilježavanja Dana ljudskih prava zajedno s posebnim pravobraniteljicama u Rijeci, Splitu i Osijeku - „Ljudska prava u Republici Hrvatskoj – pogled kroz perspektivu pravobraniteljskih ureda“.

7. Ljudski potencijali, uvjeti za rad i proračun ureda

Ljudski potencijali i organizacija rada

Na dan 31. prosinca 2021. godine u Uredu pučke pravobraniteljice bila su zaposlena 52 državna službenika i jedan namještenik, od kojih 45 u sjedištu institucije u Zagrebu, po troje u Splitu i Osijeku i dvoje u Rijeci. Od tog broja, 44 ih je visoke stručne spreme, petero više i četvero srednje stručne spreme. Uredom pučke pravobraniteljice u 2021. godini upravljali su pučka pravobraniteljica, dvije zamjenice i jedan zamjenik.

Uvjeti za rad institucije

Još uvijek nije ispunjena preporuka iz Izvješća pučke pravobraniteljice za 2020. godinu, upućena Vladi RH i Ministarstvu prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine, da hitno, do završetka obnove i povratka u zgradu na Trgu hrvatskih velikana, instituciji osiguraju adekvatni zamjenski prostor za rad u punom kapacitetu, vodeći računa o broju zaposlenih te drugim potrebama koje proizlaze iz zakonima propisanih djelokruga.

Prostori institucije oštećeni tijekom potresa u Zagrebu nisu se još počeli obnavljati, a zamjenski prostor u kojem je institucija privremeno smještena, gotovo dvostruko je manji od ranijeg te nije dostatan za rad svih djelatnika. Osim toga, u zamjenskom prostoru nije moguće osigurati uvjete za smještaj arhive institucije. Posebno upozoravamo i da neadekvatan prostor nepovoljno utječe na ostvarivanje potrebnih sigurnosnih uvjeta te osiguravanje zaštite podataka iz djelokruga rada institucije.

Uz navedeno, osiguravanje odgovarajućih uvjeta, uključujući sredstva odnosno prostor za rad neovisnih institucija za zaštitu ljudskih prava, tijela za jednakost te ombudsmanskih institucija, a što je sve institucija pučke pravobraniteljice, uređuje se nizom odredbi UN, VE i EU standarda. Na razini UN-a, Rezolucija usvojena na Općoj skupštini UN-a 2021. godine o nacionalnim institucijama za ljudska prava⁶, Rezolucija Opće skupštine iz 2020. godine⁷ o ulozi ombudsmana, i niz drugih, kao i UN-ova „Pariška načela“⁸ iz 1993. koja definiraju standarde za neovisne institucije za zaštitu ljudskih prava, ističu da je ovim institucijama nužno osigurati odgovarajuću infrastrukturu prikladnu za nesmetano obavljanje poslova, kao i financijska sredstva. Na razini VE, Preporuka ECRI-a o uspostavi i uvjetima za rad tijela za jednakost⁹, 2021. godine usvojena Preporuka Odbora ministara o razvoju i jačanju

⁶ UN Resolution adopted by the General Assembly on 16 December 2021 on National Human Rights Institutions <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N21/403/08/PDF/N2140308.pdf?OpenElement>

⁷ UN Resolution adopted by the General Assembly on 16 December 2020 - The role of Ombudsmans and mediator institutions in the promotion and protection of human rights, good governance and the rule of law <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N20/293/59/PDF/N2029359.pdf?OpenElement>

⁸ Principles relating to the status of National Institutions (The Paris Principles) – (A/RES/48/134) – <https://undocs.org/en/A/RES/48/134>

⁹ ECRI General Policy Recommendation No.2: Equality Bodies to Combat Racism And Intolerance At National Level – CRI(2018)06 – <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-/16808b5a23>

učinkovitih, pluralističnih i neovisnih nacionalnih institucija za ljudska prava¹⁰, Preporuka Odbora ministara o razvoju ombudsmanskih institucija iz 2019.¹¹, među ostalima, te Načela za zaštitu i promicanje ombudsmanskih institucija Venecijanske komisije, tzv. „Venecijanska načela“,¹² navode da isto mora biti dostatno da omogući puno, neovisno i učinkovito obavljanje svih obveza i funkcija. Na razini EU dana je obveza državama članicama da uspostave tijela za jednakost, a preporuka EK o standardima za tijela za jednakost¹³ navodi obvezu osiguravanja potrebnih ljudskih, financijskih, tehničkih i prostornih uvjeta za obavljanje zadataka i postupanje sukladno ovlastima ovih institucija.

Zbog svega navedenog, ponavljamo prošlogodišnju preporuku te tražimo podršku Hrvatskog sabora u osiguravanju njene provedbe, a imajući u vidu da je pučka pravobraniteljica opunomoćenica Hrvatskoga sabora za promicanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda utvrđenih Ustavom, zakonima i međunarodnim pravnim aktima o ljudskim pravima i slobodama koje je prihvatila Republika Hrvatska.

Osim toga, institucija od 1. srpnja 2019. godine obnaša još jedan, peti mandat, kao tijelo nadležno za vanjsko prijavljivanje nepravilnosti, temeljem Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti. Pritom je u vrijeme pripreme ovog Izvešća u postupku donošenje novog Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti koji, između ostaloga, stavlja naglasak na zaštitu identiteta prijavitelja nepravilnosti i povjerljivosti zaprimljenih podataka, proširuje krug prijavitelja nepravilnosti i samih nepravilnosti, nameće obvezu dodatne pisane komunikacije s prijaviteljima i rokove postupanja, što sve predmnijeva povećanje opsega postupanja po navedenom Zakonu. Stoga je nužno žurno osigurati ne samo stručne, već i adekvatne prostorne i tehničke kapacitete kao preduvjete učinkovitog postupanja u ovome, ali i postojećim mandatima. Naime, uvođenje novih obveza i zadataka neovisnoj instituciji ne bi smjelo dovesti do nemogućnosti ili otežanog postupanja u pogledu dosadašnjeg obavljanja poslova zaštite i promicanja ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije, što je također obuhvaćeno ranije navedenim standardima.

Preporuka 156.

Vladi RH i Ministarstvu prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine, da hitno, do završetka obnove i povratka u zgradu na Trgu hrvatskih velikana, instituciji pučke pravobraniteljice osiguraju adekvatni zamjenski prostor za rad u punom kapacitetu, vodeći računa o broju zaposlenih te drugim potrebama koje proizlaze iz zakonom propisanog djelokruga

¹⁰ CM/Rec(2021)1

https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a1f4da

¹¹ CM/Rec(2019)6

<https://rm.coe.int/090000168098392f>

¹² Recommendation CM/Rec(2019)6 of the Committee of Ministers to Member States on the development of the Ombudsman Institution <https://rm.coe.int/090000168098392f> i Recommendation CM/Rec(2021)1 of the Committee of Ministers to Member States on the development of the Ombudsman Institution <https://rm.coe.int/0900001680a1f4da>

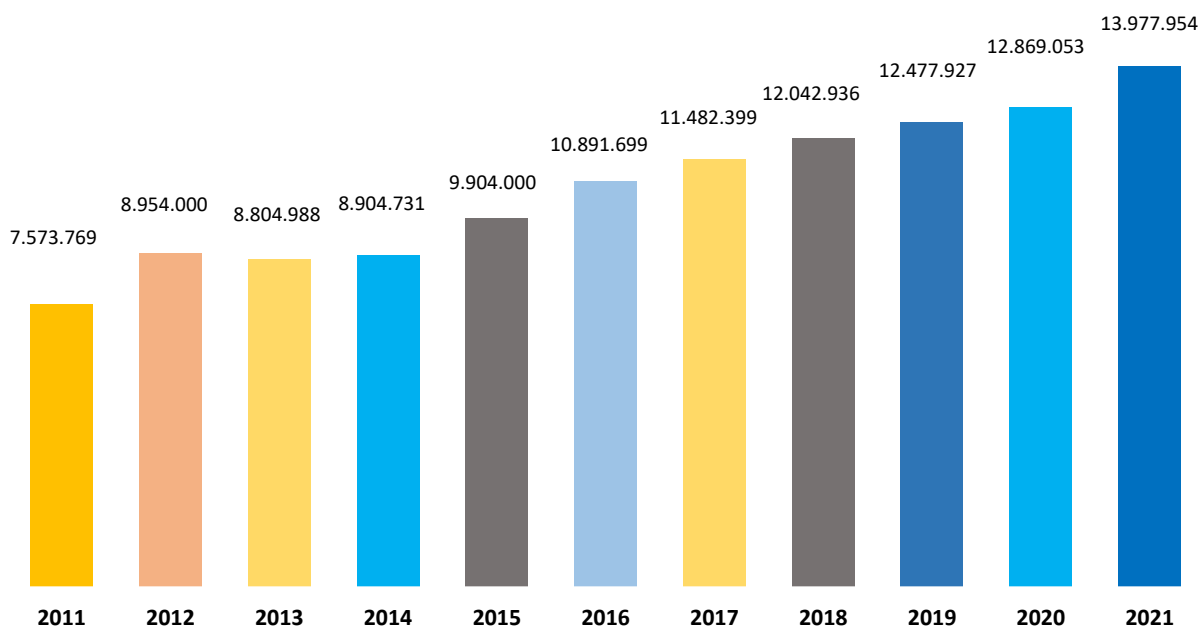
¹³ Commission Recommendation (EU) 2018/951 of 22 June 2018 on standards for equality bodies <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32018H0951>

Proračun Ureda pučkog pravobranitelja

Proračun za 2021. godinu izvršen je u iznosu od 13.602.936,12 kn, što je 97,32% planiranog, pri čemu su rashodi za zaposlene izvršeni 98,68%, materijalni rashodi 88,81%, a rashodi za nabavu nefinancijske imovine 95,60% od planiranog proračuna. U odnosu na 2020. godinu bio je veći za 8,62%, a povećanje se najvećim dijelom odnosilo na rashode za zaposlene radi povećanja osnovice za izračun plaće sukladno Odluci Vlade RH o visini osnovice za obračun plaće državnih službenika i namještenika.

Podatci se odnose na sredstva financirana iz izvora 11 Opći prihodi i primici.

USPOREDNI PREGLED PRORAČUNA UREDA PUČKOG PRAVOBRANITELJA OD 2011. DO 2021. (izvor 11 Opći prihodi i primici)



8. Zaključak

Ustav RH pučku pravobraniteljicu definira kao opunomoćenicu Hrvatskog sabora za promicanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda, a zakoni donošeni kroz godine instituciji daju različite mandate.

Ovo Izvešće prikaz je postupanja kroz svih **pet mandata institucije**. Prvi je ombudsmanski, u kojem se štiti građane od nezakonitog postupanja tijela javne vlasti odnosno štiti pravo na dobro upravljanje i vladavina prava. Drugi je onaj nacionalne institucije za ljudska prava čija je uloga zaštita i promicanje ljudskih prava, osobito međunarodnih standarda. Treći je onaj središnjeg tijela za suzbijanje diskriminacije, odnosno tijela za jednakost, koji instituciji daje ovlasti u postupanju i prema privatnom sektoru i fizičkim osobama. Četvrti je onaj Nacionalnog preventivnog mehanizma za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja. Posljednji mandat koji nam je povjeren onaj je tijela za zaštitu prijavitelja nepravilnosti.

U Izvešću se iznosi **analiza i ocjena stanja zaštite prava i sloboda** u Republici Hrvatskoj te analiza i ocjena stanja vezano za određene pojavne oblike povreda prava pojedinaca ili pojedinih društvenih skupina.

U njemu se također **upućuju preporuke za otklanjanje sustavnih nedostataka i nepravilnosti** koje dovode do povreda ustavnih i zakonskih prava građana.

Napokon, u Izvešću se daje i ocjena o mjeri u kojoj su, prema informacijama kojima raspolažemo, provedene preporuke iz prošlogodišnjeg Izvešća.

Pri tome je ispunjenost preporuka veća kada se o Izvešću raspravlja u godini u kojoj je predano, a što se nadamo da će biti slučaj, jer se time povećava mogućnost postizanja značajnijih pomaka u razini zaštite prava građana.

S obzirom da se ovo Izvešće predaje u trenutku višestrukih i značajnih kriza – posljedica potresa, još uvijek aktualne epidemije, razornog rata u Europi, ali i klimatskih promjena – posebno se ističe značaj ovih preporuka u jačanju otpornosti i snage Republike Hrvatske za daljnje nošenje s ovim, ali i svim budućim krizama s kojima ćemo se suočiti.

Izvešće pučke pravobraniteljice za 2021. predaje se u nadi da će djelovanjem **Hrvatskog sabora** kojem se Izvešće podnosi te **nadležnih tijela** kojima su preporuke sadržane u njemu upućene, preporuke biti u značajnoj mjeri implementirane, uz uvjerenje da ovo može dovesti do osjetne razlike u kvaliteti i učinkovitosti rada institucija koje odlučuju o pravima građana, osjećaju pravednosti i postizanju veće razine prava svih građana, kao i u zaštiti najranjivijih članova društva koji trebaju adekvatnu podršku kako bi mogli ostvariti pravo na dostojanstven život.



Dodatak: Popis kratica

AEM – Agencija za elektroničke medije
AOM - Mreža mediteranskih ombudsmana
APN – Agencija za pravni promet i posredovanje nekretninama
APT - Asocijacija za prevenciju mučenja
AZVO – Agencija za znanost i visoko obrazovanje
BAT – brzi antigenski test
BNSP - bivši nositelji stanarskih prava
BPP – besplatna pravna pomoć
CPT - Europski odbor za sprečavanje mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja
CroAI – Hrvatska udruga za umjetnu inteligenciju
CZ - civilna zaštita
CZRH – Civilna zaštita Republike Hrvatske
CZSS – Centar za socijalnu skrb
DIRH – Državni inspektorat Republike Hrvatske
DORH – Državno odvjetništvo Republike Hrvatske
DOV – Državnoodvjetničko vijeće
DZS – Državni zavod za statistiku
ECRI - Europski odbor protiv rasizma i netolerancije pri Vijeću Europe
EGP - Europski gospodarski prostor
EK – Europska komisija
EKLJP – (Europska) Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda
EMSA - Europska agencija za pomorsku sigurnost
ENNHRI – Europska mreža nacionalnih institucija za ljudska prava
EQUINET - Europska mreža tijela za jednakost
ESF – Europski socijalni fond
ESLJP – Europski sud za ljudska prava
EU – Europska unija
FINA – Financijska agencija
FRA – Agencija EU za temeljna prava
FZOEU - Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost
GANHRI – Globalni savez nacionalnih institucija za ljudska prava
GRECO - Skupina država za borbu protiv korupcije
HCK – Hrvatski crveni križ
HEP – Hrvatska elektroprivreda
HJK – Hrvatska javnobilježnička komora

HKF- Hrvatska komora fizioterapeuta
HLK - Hrvatska liječnička komora
HMB – Hrvatska mreža za beskućnike
HNB - Hrvatska narodna banka
HND – Hrvatsko novinarsko društvo
HOK - Hrvatska odvjetnička komora
HRT –Hrvatska radio televizija
HRVI - Hrvatski ratni vojni invalidi
HZJZ – Hrvatski zavod za javno zdravstvo
HZMO – Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje
HZZ – Hrvatski zavod za zapošljavanje
HZZO – Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje
IJF – Institut za javne financije
IKT – informacijske i komunikacijske tehnologije
IOI - Međunarodni institut ombudsmana
IPCAN - Mreža neovisnih institucija nadležnih za pritužbe na policiju
JIVU - javni isporučitelji vodnih usluga
JLP(R) S – Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave
JLS – Jedinice lokalne samouprave
KoHOM – Koordinacija hrvatske obiteljske emedicine
KZ – Kazneni zakon
LGBTQ - engleska kratica za: "lesbian, gay, bisexual, transgender, questioning, queer, intersex, androgynous/agender/asexual"
MdM - Médecins du Monde
MF – Ministarstvo financija
MINGOR / MGOR – Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja
MHB – Ministarstvo hrvatskih branitelja
MKM – Ministarstvo kulture i medija
MMPI - Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture
MORH – Ministarstvo obrane Republike Hrvatske
MP – Ministarstvo pravosuđa
MPU – Ministarstvo pravosuđa i uprave
MPUGDI - Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine
MRMSOSP – Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike
MRRFEU - Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije
MUP – Ministarstvo unutarnjih poslova
MZ – Ministarstvo zdravstva
MZO – Ministarstvo znanosti i obrazovanja

MZOE – Ministarstvo zaštite okoliša i energetike
NEIWA - Mreža europskih tijela za zaštitu zviždača
NGO – nevladina organizacija
NHRI – nacionalna institucija za zaštitu ljudskih prava
NN – narodne novine
NPM – Nacionalni preventivni mehanizam
NPM JEE - Mreža NPM-ova jugoistočne Europe
NZJZ – Nastavni Zavod za javno zdravstvo
OCD – organizacije civilnog društva
ODO – Općinsko državno odvjetništvo
OLS – osobe lišene slobode
OPCAT - UN Konvencija protiv mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja
OPUO - ocjena o potrebi procjene utjecaja zahvata na okoliš
OZ – Ovršni zakon
PCR –
PDV - Porez na dodanu vrijednost
PGŽ – Primorsko-goranska županija
PP - Policijska postaja
PPDS – područja posebne državne skrbi
PUO - procjena utjecaja na okoliš
RH – Republika Hrvatska
SCZ RH – Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske
SDUOSZ – Središnji državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje
SLAPP - Strateška tužba protiv sudjelovanja javnosti
SMŽ- Sisačko-moslavačka županija
SPT - Pododbor UN-a za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupanja ili kažnjavanja
SPUO - strateška procjena utjecaja zahvata na okoliš
SUZS – Središnji ured za zatvorski sustav
TDU - tijela državne uprave
ULJPPNM – Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina
UN – Ujedinjeni narodi
UNHCR - Ured Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice
UOŽ – Upravni odjel u županiji
UZPNM – Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina
VE – Vijeće Europe
VSRH - Vrhovni sud Republike Hrvatske
ZBPP – Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći

ZEM – Zakon o elektroničkim medijima
ZHB - Zakon hrvatskih branitelja
ZHD – Zakon o hrvatskom državljanstvu
ZIKZ - Zakon o izvršavanju kazne zatvora
ZJO – Zakon o javnom okupljanju
ZKP – Zakon o kaznenom postupku
ZMN – zajamčena minimalna naknada
ZOR – Zakon o radu
ZOSCZ - Zakon o sustavu civilne zaštite
ZOZO - Zakon o obveznom zdravstvenom osiguranju
ZOZPB - Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti
ZUP – Zakon o općem upravnom postupku
ZSD – Zakon o suzbijanju diskriminacije
ZSDU - Zakon o sustavu državne uprave
ZS – Zakon o strancima
ZSS – Zakon o socijalnoj skrbi
ZSZPP - Zakon o stambenom zbrinjavanju na potpomognutim područjima
ZZPN- Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti
ZZZ – Zakon o zdravstvenoj zaštiti
ZZODS – Zakon o zaštiti osoba s duševnim smetnjama



Dodatak: Fotografije – izvori

1. foto HINA/Admir BULJUBAŠIĆ
2. foto HINA
3. foto pučka pravobraniteljica
4. foto pučka pravobraniteljica
5. foto pučka pravobraniteljica
6. foto pučka pravobraniteljica
7. foto Solidarna
8. foto Adra
9. foto pučka pravobraniteljica
10. foto Srbi.hr
11. foto pučka pravobraniteljica
12. foto HINA/Lana SLIVAR DOMINIĆ
13. foto HINA/ Edvard ŠUŠAK
14. foto pučka pravobraniteljica
15. foto pučka pravobraniteljica
16. foto pučka pravobraniteljica
17. foto pučka pravobraniteljica
18. foto pučka pravobraniteljica
19. foto pučka pravobraniteljica
20. foto pučka pravobraniteljica
21. foto pučka pravobraniteljica
22. foto pučka pravobraniteljica
23. foto pučka pravobraniteljica

Dodatak: Izvori

1. Corruption perceptions indeks 2021., Transparency International
2. Direktiva Vijeća Europske Unije 2003/109/EZ o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravištem
3. Državni zavod za statistiku, statistički podaci 2021.
4. ECRI conclusions on the implementation of the recommendations in respect of Croatia subject to interim follow-up, Europska komisija protiv rasizma i intolerancije, 2021.
5. Europska socijalna povelja Vijeće Europe, 2021., Vijeće Europe
6. Fiscal (un)sustainability of the Croatian healthcare system: additional impact of the COVID-19 crisis, Hrvoje Šimović, Maja Mihelja Žaja i Marko Primorac, 2021., Sveučilište u Zagrebu, Ekonomski fakultet
7. "Protecting civic space in the EU", Agencija Europske Unije za temeljna prava, 2021.
8. Godišnje izvješće o provedbi provedbenog programa za 2021. godinu Ministarstva prostornoga uređenja i državne imovine
9. Hrvatsko društvo u vrijeme korona krize – godinu dana poslije, Friedrich-Ebert-Stiftung, Regionalni ured za Hrvatsku i Sloveniju, 2021.
10. Istraživanje provedeno među zdravstvenim radnicima u respiracijskim centrima u Zagrebu i Splitu, Stipe Drmić, specijalist psihijatar iz KB-a Dubrava, 2021.
11. Istraživanja o nasilju i uznemiravanju na radnome mjestu, Udruga za pomoć i edukaciju žrtava mobbinga, 2021.
12. Istraživanje „Studenti i pandemija: Kako smo (pre)živjeli?“, Agencija za znanost i visoko obrazovanje, 2021.
13. Istraživanje „Tko se boji godina još“, Centar za kvalitetu života 50+, 2021.
14. Istraživanja GRAD ZAROBLJEN POLITIKOM - Kako građani Vukovara vide svoj grad danas?, Dinke Čorkalo Biruški, Nebojše Blanuše i Ive Kapović, 2021.
15. Izvještaj o istraživanju za razvoj društveno inovativnog programa poticanja i podrške umirovljenicima u ponovnoj aktivaciji na tržištu rada, Institut za razvoj tržišta rada, 2021.
16. Izazovi europskih zdravstvenih sustava – Usporedna analiza 9 zemalja EU u vrijeme COVID-19, 2020., Talijansko hrvatska gospodarska komora (THGK)
17. Izvješće Eurofounda o učinku COVID-19 na mlade u EU, Eurofound, Europska zaklada za poboljšanje životnih i radnih uvjeta, 2021.
18. Izvješće o indeksu gospodarske i društvene digitalizacije (DESI) za 2021. Hrvatska, Europska komisija
19. Izvješće o jačanju slobode medija: zaštita novinara u Europi, govor mržnje, dezinformacije i uloga platformi, Europski Parlament, 2020.
20. Izvješće o održanim sjednicama i broju rješavanih predmeta Etičkog povjerenstva u 2020. godini, Etičko povjerenstvo
21. Izvješće Ministarstva pravosuđa i uprave o ostvarivanju prava na besplatnu pravnu pomoć i utrošku sredstava u 2020. godini, Ministarstvo pravosuđa i uprave
22. Izvješće o provođenju UZPNM i utrošku sredstava osiguranih u državnom proračunu RH za 2020., Vlada RH
23. Izvješće o sukladnosti petog evaluacijskog kruga, 2021., Vijeće Europe, GRECO (Group of States against Corruption)

24. Izvješće o vladavini prava, 2020., Europska komisija
25. Izvori stresa, depresivnost i akademsko funkcioniranje studenata za vrijeme pandemije COVID-19, Ivanka Živčić-Bećirević, Sanja Smojver-Ažić, Tamara Martinac Dorčić, Gorana Birovljević, Filozofski fakultet, Sveučilište u Rijeci, 2020.
26. Javnozdravstveni pokazatelji zdravlja Roma u Republici Hrvatskoj, Hrvatski zavod za javno zdravstvo, 2020.
27. Kaznena djela, sigurnost i prava žrtava, Agencija EU za temeljna prava, 2021.
28. Ministarstvo pravosuđa i uprave, statistički podatci o predmetima vezanim uz diskriminaciju, 2021.
29. Mjesečna izvješća Središnjeg državnog ureda za obnovu i stambeno zbrinjavanje
30. Nacionalna naknada za starije, M. Bađun, I. Urban, Institut za javnu upravu, 2021.
31. Nacionalni plan za uključivanje Roma za razdoblje od 2021. do 2027. godine, Vlada Republike Hrvatske, 2021.
32. Opća preporuka o tijelima za jednakost, ECRI
33. Operativni program za nacionalne manjine za razdoblje 2021. – 2024., prosinac 2020. godine., Vlada Republike Hrvatske
34. Osam preporuka uz Direktivu EU 2019/1937 Europskog parlamenta i vijeća, od 23. listopada 2019. o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije, NEIWA
35. Peto mišljenje o Hrvatskoj, Savjetodavni odbor za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina (ACFC), 2021., Vijeće Europe
36. Pandemijalci: Nezaposlenost i izgubljena COVID-19 generacija, Marta Šveb, IRMO aktualno, Institut za razvoj i međunarodne odnose IRMO, 2021.
37. Popis stanovništva za 2021.
38. Prepoznaj, reagiraj, reci stop! Istraživanje Udruge Duga Vukovar, 2021.
39. Program energetske obnove višestambenih zgrada za razdoblje do 2030. godine, Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine
40. Protokol o postupanju u slučaju zločina iz mržnje, Vlada Republike Hrvatske, 2021.
41. Pregled stanja u području pravosuđa u EU, 2021., Europska komisija
42. Pregled stanja zdravlja i zdravstvene zaštite 2021., OECDiLibrary, Europska komisija
43. Preporuka Vijeća o jednakosti, uključivanju i sudjelovanju Roma, Vijeće Europske Unije, 2021.
44. Preporuka Europske komisije o standardima za jednakost, 2018.
45. Preporuka o razvoju i jačanju učinkovitih, pluralističkih i neovisnih nacionalnih institucija za ljudska prava Vijeće Europe, 2021.
46. Principi vezani uz nezavisne institucije (Pariški principi) - (A/RES/48/134), Ujedinjeni narodi, Opća skupština, 1994.
47. Principi zaštite i promocije ombudsmanskih institucija ("Venecijanski principi" (CDL-AD(2019)005) Ujedinjeni narodi, Opća skupština, 2019.
48. Procjena humanitarnih potreba Sisačko – moslavačka županija, Koordinacija humanitaraca SMŽ , 2021.
49. Profil države za medije, Hrvatska, 2021., Europski sud za ljudska prava
50. Rezolucija A/HRC/RES/48/14, Ujedinjeni narodi, Opća skupština, 2021.
51. Rezolucija A/HRC/RES/48/13, Ujedinjeni narodi, Opća skupština, 2021.
52. Rezolucija A/RES/76/170, Ujedinjeni narodi, Opća skupština, 2021.
53. SENIOR AKTIV - Program poticanja aktivnog starenja na području Grada Zagreba
54. Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva, statistički podaci 2021.

55. Standard Eurobarometer 95 - proljeće 2021, Europska komisija, 2021.
56. Strategija EU za prava žrtava (2020. - 2025.) Europski gospodarski i socijalni odbor, 2020.
57. The Impact of COVID-19 on Hospital Admissions in Croatia, Kalanj K. et al., Frontiers in public health, 2021.
58. Udruga SOS Zagreb, statistički podaci, 2021.
59. Uključivanje Roma u hrvatsko društvo, obrazovanje i zapošljavanje, Vlada Republike Hrvatske, Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, 2020.
60. Završni izvještaj istraživanja o nasilju i uznemiravanju na radnome mjestu, Nezavisni cestarski sindikat, 2021.
61. Worldwide Governance Indicators (WGI), 2021.

VRHOVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE


1. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Odluka broj VSRH I Kž SODO 6/2021.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

1. U-II-5417/2021 i dr.
2. U-II-5571/2021 i dr.
3. U-II-7149/2021 i dr.
4. U-I-5781/2021 i dr.
5. U-III-4016/2015
6. U-II-7149/2021
7. U-I-4019/2019
8. U-I-3242/2018
9. U-I-23/1999
10. U-I-2735/2008
11. U-III-2210/2016
12. U-III 4003/2005
13. U-III-1895/2001
14. U-III-16125/2005
15. U-III4182/2008
16. U-III-1192/2018
17. U-III-1192/2018
18. U-III-4016/2015

EUROPSKI SUD ZA LJUDSKA PRAVA

1. Bureš protiv Češke, zahtjev br. 37679/08
2. Eweida i ostali protiv Ujedinjenog Kraljevstva, zahtjevi br. 48420/10, 59842/10, 51671/10 i 36516/10, 15.1.2013
3. Galović protiv Hrvatske, zahtjev br. 45512/11
4. Handyside protiv Ujedinjenog Kraljevstva, zahtjev br. 5493/72

- 
5. Hoti protiv Hrvatske, zahtjev br. 63311/14
 6. Jurčić protiv Hrvatske, zahtjev br. 54711/15
 7. Malić protiv Hrvatske, zahtjev br. 8402/17
 8. M.A. protiv Cipra, zahtjev br. 41872/10
 9. M.H. i ostali protiv Hrvatske, zahtjevi br. 15670/18 i 43115/18
 10. M.S. protiv Hrvatske (br. 2), zahtjev br. 75450/12
 11. Narodni list d.d. protiv Hrvatske, zahtjev br. 2782/12
 12. Oršuš i drugi protiv Hrvatske, zahtjev br. 15766/03
 13. Sabalić protiv Hrvatske, zahtjev br. 50231/13
 14. Skelin-Hrvoj i Đuričić protiv Hrvatske, zahtjevi br. 23414/15 i 52161/15
 15. Statileo protiv Hrvatske, zahtjev br. 12027/10
 16. Stanev protiv Bugarske, zahtjev br. 36760/06
 17. Storck protiv Njemačke, zahtjev br. 61603/00
 18. Y.K. protiv Hrvatske, zahtjev br. 38776/21

Dodatak: Doprinosi za Izvešće

JEDINICE LOKALNE I REGIONALNE SAMOUPRAVE

Bjelovarsko-bilogorska županija

Dubrovačko-neretvanska županija

Istarska županija

Karlovačka županija

Koprivničko-križevačka županija

Krapinsko-zagorska županija

Međimurska županija

Osječko-baranjska županija

Požeško-slavonska županija

Primorsko-goranska županija

Sisačko-moslavačka županija

Splitsko-dalmatinska županija

Šibensko-kninska županija

Varaždinska županija

Virovitičko-podravska županija

Vukovarsko-srijemska županija

Zagrebačka županija

Grad Bjelovar

Grad Dubrovnik

Grad Glina

Grad Hrvatska Kostajnica

Grad Knin

Grad Koprivnica

Grad Poreč

Grad Rijeka

Grad Rovinj

Grad Slavonski Brod

Grad Split

Grad Varaždin

Grad Vinkovci

Grad Vukovar

Grad Zadar

Grad Zagreb

Grad Zaprešić

Općina Lekenik



Općina Topusko

KOMORE

Hrvatska javnobilježnička komora
Hrvatska komora dentalne medicine
Hrvatska komora fizioterapeuta
Hrvatska komora medicinskih sestara
Hrvatska komora primalja
Hrvatska komora zdravstvenih radnika
Hrvatska liječnička komora
Hrvatska ljekarnička komora
Hrvatska obrtnička komora
Hrvatska odvjetnička komora


POVJERENSTVA ZA ZAŠTITU PRAVA PACIJENATA

Povjerenstvo za zaštitu prava pacijenata Brodsko-posavske županije
Povjerenstvo za zaštitu prava pacijenata Grada Zagreba
Povjerenstvo za zaštitu prava pacijenata Požeško-slavonske županije
Povjerenstvo za zaštitu prava pacijenata Primorsko-goranske županije
Povjerenstvo za zaštitu prava pacijenata Sisačko-moslavačke županije
Povjerenstvo za zaštitu prava pacijenata Splitsko-dalmatinske županije
Povjerenstvo za zaštitu prava pacijenata Varaždinske županije
Povjerenstvo za zaštitu prava pacijenata Virovitičko-podravске županije

UDRUGE

Are You Syrious
Caritas Đakovačko-osječke nadbiskupije
Caritas Zagrebačke nadbiskupije, Prihvatilište za beskućnike
Centar građanske inicijative Poreč
Centar za kulturu dijaloga - CKD
Centar za mir, nenasilje i ljudska prava Osijek
Centar za podršku i razvoj civilnog društva "Delfin"
CERANEO - Centar za razvoj neprofitnih organizacija
CESI - Centar za edukaciju, savjetovanje i istraživanje
CMS - Centar za mirovne studije
Forum za slobodu odgoja
GONG
Hrvatska udruga poslodavaca

Hrvatski centar za razvoj volonterstva
Hrvatski Crveni križ - Prihvatilište za beskućnike Crvenog križa Zagreb
Hrvatski Crveni križ, Gradsko društvo Crvenog križa Županja
Hrvatski pravni centar
Informativno pravni centar Slavonski Brod
Inicijativa mladih za ljudska prava
Klub za starije osobe Maksimir
Krugovi - centar za edukaciju, savjetovanje i kulturno djelovanje
Kuća ljudskih prava
Life Potential
Matica umirovljenika
Mreža mladih Hrvatske
Mreža udruga Zagor
PGP Sisak
Prihvatilište za beskućnike Ruže sv. Franje
Rehabilitacijski centar za stres i traumu
Savjetovalište Luka Ritz
SOS Rijeka
SOS telefon i savjetovalište za žene žrtve nasilja u Krapinsko-zagorskoj županiji
SOS Virovitica
Spasimo gnijezda
Srpsko narodno vijeće
Svjetski savez mladih Hrvatska
Udruga B.a.b.e.
Udruga Bijeli krug Hrvatske
Udruga Biom
Udruga Domine
Udruga HERA Križevci
Udruga Hrabri telefon
Udruga LORI
Udruga MoSt
Udruga Novi put Varaždin - Prenočište za beskućnike
Udruga Oaza
Udruga Pravda
Udruga Sunce
Udruga za ljudska prava i građansku participaciju "PaRiter"
Udruga za podršku žrtvama i svjedocima
Udruga za pomoć i edukaciju žrtava mobbinga



Udruga za promicanje inkluzije
Udruga za zaštitu ljudskih prava i građanskih sloboda HOMO
Udruga za zaštitu prirode i okoliša te promicanje održivog razvoja Argonauta
Udruga Zelena Istra
Udruga ZvoniMir
Udruga Žmergo
Udruge vezane za regionalni razvoj
Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske
Zajedničko vijeće općina Vukovar
Ženska grupa Karlovac Korak
Ženska soba - Centar za seksualna prava

SINDIKATI

Nezavisni sindikat zaposlenih u srednjim školama Hrvatske
Nezavisni sindikati Hrvatske
Sindikat metalaca Hrvatske
Sindikat policije Hrvatske
Sindikat zaposlenih u poljoprivredi, prehrambenoj i duhanskoj industriji i vodoprivredi Hrvatske
Sindikat umirovljenika Hrvatske

VJERSKE ZAJEDNICE

Hrvatska biskupska konferencija
Jehovini svjedoci
Koordinacija židovskih općina
Kršćanska nazarenska vjerska zajednica

SVEUČILIŠTA I FAKULTETI

Hrvatsko katoličko sveučilište
Sveučilište u Dubrovniku
Sveučilište u Osijeku, Filozofski fakultet u Osijeku
Sveučilište u Osijeku, Pravni fakultet u Osijeku
Sveučilište u Puli
Sveučilište u Rijeci
Sveučilište u Rijeci - Pravni fakultet , Pravna klinika - Centar za besplatnu primarnu pravnu pomoć
Sveučilište u Rijeci, Filozofski fakultet u Rijeci
Sveučilište u Splitu, Filozofski fakultet u Splitu
Sveučilište u Splitu, Pravna klinika Pravnog fakulteta u Splitu
Sveučilište u Zadru

Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

INSTITUTI

Ekonomski institut Zagreb

Institut društvenih znanosti Ivo Pilar

Institut za javne financije

Institut za razvoj i međunarodne odnose

MEĐUNARODNE ORGANIZACIJE

UN Agencija za izbjeglice - UNHCR Hrvatska

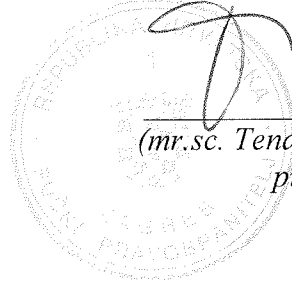
Međunarodna organizacija za migracije - IOM

IZJAVA O FISKALNOJ ODGOVORNOSTI*
ZA RAZDOBLJE 1.1. DO 31.12. 2021. GODINE

Ja, Tena Šimonović Einwalter, pučka pravobraniteljica u Uredu pučke pravobraniteljice, na temelju popunjenog Upitnika o fiskalnoj odgovornosti, te raspoloživih informacija, potvrđujem:

- zakonito, namjensko i svrhovito korištenje sredstava,
- učinkovito i djelotvorno funkcioniranje sustava unutarnjih kontrola u okviru proračunom odnosno financijskim planom utvrđenih sredstava.

Potpis čelnika



*(mr.sc. Tena Šimonović Einwalter, MJur,
pučka pravobraniteljica)*

Zagreb, 24.3.2022.

* Obrazac Izjave o fiskalnoj odgovornosti, koja se daje ako nisu uočene slabosti i nepravilnosti

**Obveznik URED PUČKOG PRAVOBRANIELJA
UPITNIK O FISKALNOJ ODGOVORNOSTI ZA OBVEZNIKE UTVRĐENE U REGISTRU PRORAČUNSKIH I
IZVANPRORAČUNSKIH KORISNIKA ZA PRORAČUNSKU GODINU 2021.**

Redni broj	Pitanje	Odgovor			Referenca ¹
		N/P	DA	NE ²	
PLANIRANJE PRORAČUNA/FINANCIJSKOG PLANA					
1.	<p>U uputama za izradu proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno uputama upravnih tijela utvrđeni su i dostavljeni limiti u apsolutnim iznosima odnosno visina financijskog plana po upravnim tijelima i proračunskim i izvanproračunskim korisnicima jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za sljedeću proračunsku godinu i za sljedeće dvije godine, koji su raspoređeni na:</p> <ul style="list-style-type: none"> - sredstva potrebna za provedbu postojećih programa, odnosno aktivnosti, koje proizlaze iz trenutno važećih propisa i - sredstva potrebna za uvođenje i provedbu novih ili promjenu postojećih programa, odnosno aktivnosti, <p>a u razdoblju privremenog financiranja, u uputama su utvrđeni i dostavljeni limiti u apsolutnim iznosima odnosno visina financijskog plana po upravnim tijelima odnosno proračunskim i izvanproračunskim korisnicima iz svoje nadležnosti za razdoblje privremenog financiranja (odgovaraju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koje u svojoj nadležnosti imaju proračunske i izvanproračunske korisnike)</p>				preslike odnosno reference dopisa i uputa
2.	<p>Ministarstvo je nakon primitka uputa za izradu prijedloga državnog proračuna od Ministarstva financija izradilo i dostavilo proračunskim korisnicima iz svoje nadležnosti upute s limitima u apsolutnom iznosu, odnosno s visinama financijskog plana po proračunskim korisnicima za sljedeću proračunsku godinu i za sljedeće dvije godine, koje su raspoređene na:</p>	X			preslika, odnosno referenca dopisa i upute

¹ Stupac Referenca se ne popunjava već su u njemu dane upute koja je vrsta dokaza podloga za davanje odgovora na pitanje

² Za svaki negativan odgovor evidentirati slabost, odnosno nepravilnost u Planu otklanjanja slabosti i nepravilnosti

	<p>- visinu sredstava potrebnih za provedbu postojećih programa, odnosno aktivnosti, koje proizlaze iz trenutno važećih propisa i</p> <p>- visinu sredstava potrebnih za uvođenje i provedbu novih ili promjenu postojećih programa, odnosno aktivnosti, a u razdoblju privremenog financiranja, ministarstvo je, nakon primitka uputa za izradu financijskih planova proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna za prva tri mjeseca proračunske godine od Ministarstva financija, izradilo i dostavilo upute s limitima plana za prva tri mjeseca proračunske godine korisnicima iz svoje nadležnosti (odgovaraju ministarstva koja u svojoj nadležnosti imaju proračunske korisnike)</p>			
3.	<p>Financijski plan proračunskog i izvanproračunskog korisnika državnog proračuna za naredno trogodišnje razdoblje je uravnotežen, uključujući i procjenu donosa sredstava iz prethodne, odnosno odnosa u sljedeću godinu</p>	X		preslika, odnosno referenca financijskog plana
4.	<p>Financijski plan proračunskog i izvanproračunskog korisnika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za naredno trogodišnje razdoblje je uravnotežen, uključujući i procjenu ukupnog rezultata poslovanja koji se prenosi u sljedeću(e) proračunsku(e) godinu(e)</p>	X		preslika, odnosno referenca financijskog plana odnosno proračuna
5.	<p>Obrazložene proračuna, odnosno financijskog plana sastoji se od obrazloženja općeg dijela proračuna odnosno financijskog plana i obrazloženja posebnog dijela proračuna, odnosno financijskog plana. Obrazloženje općeg dijela proračuna, odnosno financijskog plana sadrži obrazloženje prihoda i rashoda, primitaka i izdataka. Obrazloženje posebnog dijela proračuna, odnosno financijskog plana sastoji se od obrazloženja programa koje se daje kroz obrazloženje aktivnosti i projekata zajedno s ciljevima i pokazateljima uspješnosti</p>	X		preslika, odnosno referenca obrazloženja proračuna, odnosno financijskog plana usvojenog do 31. prosinca pitanje nije primjenjivo za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te proračunske i izvanproračunske korisnike za godinu u kojoj se donosi odluka o privremenom financiranju za prva tri mjeseca naredne godine
6.	<p>Usklađeni prijedlog financijskog plana ministarstva sastavljen je temeljem prikupljenih i objedinjenih prijedloga financijskih planova proračunskih korisnika (odgovaraju ministarstva koja u svojoj nadležnosti imaju proračunske korisnike)</p>	X		provesti analizu na način da se zbroje prihodi i rashodi iz financijskih planova proračunskih korisnika te prihodi i rashodi iz financijskog plana nadležnog ministarstva bez proračunskih korisnika te usporede s podacima u usklađenom financijskom planu

	<p>Posebni dio proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave sastavljen je od prikupljenih i objedinjenih prijedloga financijskih planova proračunskih korisnika proračuna jedinice u koji su uključeni svi vlastiti i namjenski prihodi i primici proračunskih korisnika (odgovaraju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave)</p>	X		<p>financijski plan proračunskog korisnika jedinice usvojen od strane upravljačkog tijela odgovara financijskom planu tog proračunskog korisnika sadržanom u posebnom dijelu proračuna jedinice, a kod zajedničkih proračunskih glava zbroju financijskih planova svih proračunskih korisnika unutar te glave</p>
7.	<p>Rashodi i izdaci koji se financiraju iz EU sredstava planirani su realno, odnosno odstupanje između plana usvojenog od strane Hrvatskog sabora i konačnog izvršenja nije veće od 5% (odgovaraju ministarstva i druga tijela državne uprave na razini razdjela organizacijske klasifikacije)</p>	X		<p>usporedba izvornog financijskog plana (iz posljednjih izmjena i dopuna Državnog proračuna koje je donio Hrvatski sabor) i izvještaja o izvršenju</p>
8.	<p>U slučaju sukcesivnog planiranja trošenja viškova, odnosno pokriva manjkova, uz proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno financijski plan proračunskog i izvanproračunskog korisnika proračuna lokalne i područne (regionalne) samouprave doneseni su odgovarajući akti: (odgovaraju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i proračunski i izvanproračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave)</p>			
9.1.	<p>U slučaju sukcesivnog planiranja trošenja viškova donesen je akt koji sadrži analizu nastanka tako značajnog viška, mjere za smanjenje ili ukidanje određenih naknada koje se naplaćuju za usluge koje pružaju proračunski korisnici te način i svrhu za koju će se upotrijebiti navedeni višak</p>	X		<p>preslika, odnosno referenca akta usvojenog od strane predstavničkog tijela, odnosno upravnog vijeća ili drugog upravljačkog tijela</p>
9.2.	<p>U slučaju pokriva manjkova donesen je akt koji sadrži analizu i ocjenu postojećeg financijskog stanja, prijedlog mjera za otklanjanja utvrđenih uzroka nastanka negativnog poslovanja te mjera za stabilno održivo poslovanje te akcijski plan provedbe navedenih mjera (s opisom mjere, načinom provedbe, rokom provedbe, imenom i prezimenom odgovorne osobe) s očekivanim financijskim i ekonomskim učinkom</p>	X		<p>preslika, odnosno referenca akta usvojenog od strane predstavničkog tijela, odnosno upravnog vijeća ili drugog upravljačkog tijela</p>
10.	<p>Izrađen je godišnji plan rada koji sadrži podatke o ciljevima koji se planiraju ostvariti te opći prikaz zadaća i poslova (odgovaraju ministarstva i druga tijela državne uprave na razini razdjela organizacijske klasifikacije)</p>		X	<p>preslika odnosno referenca godišnjeg plana rada</p>

11.	Čelnik je u roku 30 dana od stupanja na snagu državnog proračuna donio odluku o prijenosu ovlasti i odgovornosti za ostvarenje strateških ciljeva i upravljanje proračunskim sredstvima osiguranim u financijskom planu (odgovaraju ministarstva i druga tijela državne uprave na razini razdjela organizacijske klasifikacije)		X		preslika, odnosno referenca odluke
12.	Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave se zaduživala/davala suglasnost za zaduživanje/jamstvo sukladno odredbama Zakona o proračunu i Pravilnika o postupku zaduživanja te davanja jamstava i suglasnosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (odgovaraju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave)				
12.1.	Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave je sukladno odredbama Zakona o proračunu i Pravilnika o postupku zaduživanja te davanja jamstava i suglasnosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ishodila suglasnost Vlade za dugoročno zaduživanje	X			preslike, odnosno reference dobivenih suglasnosti
12.2.	Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave je sukladno odredbama Zakona o proračunu i Pravilnika o postupku zaduživanja te davanja jamstava i suglasnosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ishodila suglasnost ministra financija za sve odluke o davanju jamstva pravnoj osobi u njezinu većinskom izravnom ili neizravnom vlasništvu i ustanovi čiji je osnivač za ispunjenje obveza pravne osobe i ustanove	X			preslike, odnosno reference dobivenih suglasnosti
12.3.	Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave je sukladno odredbama Zakona o proračunu i Pravilnika o postupku zaduživanja te davanja jamstava i suglasnosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ishodila suglasnost ministra financija za sve odluke o davanju suglasnosti izvanproračunskim korisnicima za zaduživanje i davanje jamstva	X			preslike, odnosno reference dobivenih i danih suglasnosti
12.4.	Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave je sukladno odredbama Zakona o proračunu i Pravilnika o postupku zaduživanja davala suglasnost na zaduživanje pravnoj osobi u njezinu većinskom vlasništvu i ustanovi čiji je osnivač	X			preslike, odnosno reference danih suglasnosti

Napomena:

Sva pitanja u Upitniku moraju biti odgovorena upisivanjem oznake "X" u odgovarajući stupac

Ako pitanje nije primjenjivo na obveznika oznaka "X" stavlja se u stupac N/P

Ako se u različitim pitanjima traži isti dokaz, potrebno ga je priložiti samo jednom

U ćelije označene sivom bojom nije dozvoljeno upisivati odgovor

Redni broj	Pitanje	Odgovor				Referenca
		N/P	DA	NE ³	DJELOMIČNO ⁴	
IZVRŠAVANJE PRORAČUNA/FINACIJSKOG PLANA						
13.	Procedura stvaranja ugovornih obveza jasno je definirana i dostupna svim ustrojstvenim jedinicama/upravnim odjelima		X			preslika, odnosno referenca pisane procedure
14.	Obveze po ugovorima koji zahtijevaju plaćanje iz proračuna u sljedećim godinama preuzimale su se isključivo uz suglasnost ministra financija/Vlade Republike Hrvatske, odnosno općinskog načelnika /gradonačelnika /župana (odgovaraju proračunski korisnici državnog proračuna i proračunski korisnici proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave)	X				preslike, odnosno reference dobivenih suglasnosti na uzorku od najviše 20
15.	Obveze po investicijskim projektima preuzimaju se isključivo ako su predviđene u proračunu i projekcijama, financijskom planu i po provedenom stručnom vrednovanju i ocjeni opravdanosti te učinkovitosti investicijskog projekta	X				na uzorku od najviše 10 investicijskih projekata dokazati povezanost s proračunom i projekcijama, odnosno s financijskim planom i priložiti preslike, odnosno reference provedenih vrednovanja
16.	Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave je sredstva proračunske zalihe koristila samo za elementarne nepogode i druge nepredvidive događaje	X				izvješća o korištenju proračunske zalihe
17.	Postoji jasna procedura naplate prihoda	X				preslika, odnosno referenca pisane procedure iz koje su vidljive vrste prihoda koje se naplaćuju, mjere naplate koje će poduzimati, vremensko razdoblje nakon kojeg se pokreće pojedina mjera naplate, slučajeve u kojima treba pribaviti instrumente osiguranja plaćanja, praćenje naplate po poduzetim mjerama, osobe koje će obavljati navedene poslove i slično

³ Za svaki negativan odgovor evidentirati slabost, odnosno nepravilnost u Planu otklanjanja slabosti i nepravilnosti

⁴ Za svaki djelomično potvrđan odgovor evidentirati slabost, odnosno nepravilnost u Planu otklanjanja slabosti i nepravilnosti

18.	Poduzete su sve potrebne mjere za potpunu naplatu prihoda i primitaka iz nadležnosti i uplatu u proračun prema važećim propisima	X				na uzorku od 10% dospjelih nenaplaćenih potraživanja sa stanjem 31. prosinca dokazi o poduzetim radnjama za naplatu (preslike, odnosno reference odgovarajućih dopisa, opomena), a najviše 100
19.	Uređen je sustav ostvarivanja i korištenja vlastitih prihoda					preslika akta
19.1.	Ministarstvo/jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave donijelo je akt kojim su uređena mjerila i način korištenja vlastitih prihoda proračunskih korisnika iz svoje nadležnosti (odgovaraju ministarstva i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koje u svojoj nadležnosti imaju proračunske korisnike)	X				preslika akta
19.2.	Upravljачko tijelo proračunskog korisnika donijelo je akt kojim je uređeno ostvarivanje i korištenje vlastitih prihoda (a koji je u skladu s aktom nadležnog ministarstva/jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave kojim su uređena mjerila i način korištenja vlastitih prihoda proračunskih korisnika, ako je to primjenjivo)	X				izvještaj o izvršenju proračuna za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave iz kojeg se vidi da nije utrošeno više sredstva od odobrenih proračunom (osim za vlastite i namjenske prihode i primitke u skladu sa Zakonom o proračunu)
20.	Sredstva su utrošena u skladu s proračunom, odnosno financijskim planom				X	usporedba izvršenja i financijskog plana iz koje se vidi da nije utrošeno više sredstva od odobrenih financijskim planom (osim za vlastite i namjenske prihode i primitke u skladu sa Zakonom o proračunu) za proračunske i izvanproračunske korisnike
21.	Isplata sredstava temeljila se na vjerodostojnoj dokumentaciji				X	nasumično odabrano najmanje pet isplata po svakoj od vrsta rashoda na razini definiranoj u Tablici: Testiranja uz pitanje 21 danoj u dodatku 1 Upitnika
22.	Pratilo se i kontroliralo namjensko isplaćivanje donacija, pomoći, subvencija do krajnjeg korisnika te korištenje istih				X	

22.1.	Dostupne su preslike, odnosno reference ugovora koji su podloga za isplate	X				Preslika, odnosno referenca ugovora na uzorku od 5% ukupnog broja svih transfera i minimalno 5% ukupne vrijednosti svih transfera, a najviše 100
22.2.	Postoji izvješće od krajnjeg korisnika o utrošku sredstava/realizaciji projekta	X				preslika, odnosno referenca izvješća na uzorku od 5% ukupnog broja svih transfera i minimalno 5% ukupne vrijednosti svih transfera, a najviše 100
22.3.	Obavljene su provjere na licu mjesta na odabranom uzorku od onih krajnjih korisnika kojima je na godišnjoj razini isplaćeno 20.000,00 kuna ili više	X				preslika, odnosno referenca zapisnika o izvršenoj kontroli kod 10%, a najviše 100 krajnjih korisnika kojima je na godišnjoj razini isplaćeno 20.000,00 kuna ili više
23.	Evidencijski nalozi (EV nalozi) dostavljani su Ministarstvu financija u skladu sa Zakonom o izvršavanju Državnog proračuna i uputom Ministarstva financija					
23.1.	Nadležno ministarstvo/središnji državni ured dostavio je proračunskim korisnicima iz svoje nadležnosti uputu s rokom do kojeg su mu isti dužni dostaviti mjesečne podatke o ostvarenju vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka izuzetih od obveze uplate u državni proračun i rashoda i izdataka financiranih iz istih (mjesečne evidencijske naloge) (odgovaraju ministarstva i središnji državni uredi koji u svojoj nadležnosti imaju proračunske korisnike koji su izuzeti od obveze uplate vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka u državni proračun)	X				preslika upute i dokaz o dostavi proračunskim korisnicima
23.2.	Proračunski korisnici dostavljali su mjesečne podatke o ostvarenim vlastitim i namjenskim приходima i primicima, koji su izuzeti od obveze uplate u državni proračun, te rashodima i izdacima financiranim iz njih (evidencijske – EV – naloge) u skladu s rokom danim u uputi nadležnog ministarstva/središnjeg državnog ureda (odgovaraju proračunski korisnici državnog proračuna koji su izuzeti od obveze uplate vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka u državni proračun)					dokaz o pravovremenom dostavljanju podataka
23.3.	Ministarstvo/središnji državni ured je tijekom godine dostavljalo evidencijske naloge (EV naloge) Ministarstvu financija najkasnije do 10. u mjesecu za prethodni mjesec (odgovaraju ministarstva i središnji državni uredi koji u svojoj nadležnosti imaju proračunske korisnike koji su	X				dokaz o pravovremenom dostavljanju podataka

	izuzeti od obveze uplate vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka u državni proračun)						
24.	Prilikom isporuke opreme/izvođenja radova obavljene su sve potrebne provjere					provjera na uzorku 5% ukupnog broja svih nabava dugotrajne nefinancijske imovine i minimalno 5% ukupne vrijednosti svih nabava dugotrajne nefinancijske imovine	
24.1.	Oprema je isporučena/Radovi su izvedeni na način utvrđen ugovorom			X		priložiti odgovarajući dokaz	
24.2.	Oprema je isporučena/Radovi su izvedeni u skladu s vremenskim rokovima iz ugovora			X		priložiti odgovarajući dokaz	
24.3.	Oprema je isporučena/Radovi su izvedeni u skladu sa zahtjevima količine i kvalitete iz ugovora			X		priložiti odgovarajući dokaz	
24.4.	Oprema je isporučena/Radovi su izvedeni na lokacijama koje su navedene u ugovoru			X		priložiti odgovarajući dokaz	
24.5.	Oprema je isporučena/Radovi su izvedeni prema opisu iz ugovora			X		priložiti odgovarajući dokaz	
24.6.	Oprema je isporučena/Radovi su izvedeni sukladno nacrtima, analizama, modelima i uzorcima iz ugovora			X		priložiti odgovarajući dokaz	
24.7.	Oprema je instalirana i u upotrebi			X		priložiti odgovarajući dokaz	
25.	Propisana je procedura zaprimanja računa, njihove provjere u odgovarajućim ustrojstvenim jedinicama/upravnim odjelima i pravovremenog plaćanja			X		preslika, odnosno referenca pisane procedure	
26.	Propisana je procedura blagajničkog poslovanja kojom su definirane sve aktivnosti vezane uz promet gotovim novcem			X		preslika, odnosno referenca pisane procedure	
27.	Propisana je procedura izdavanja i obračunavanja putnih naloga			X		preslika, odnosno referenca pisane procedure	
28.	Prije isplate sredstava neprofitnoj organizaciji sklopljen je ugovor u kojem su definirana prava i obveze neprofitne organizacije i isplattelja	X				uzorak od 5% ukupnog broja svih ugovora, a najviše 20	
29.	Pravomoćne presude izvršavale su se bez postupka prisilne naplate	X				sve pravomoćne presude s dospjećem u godini za koju se ispunjava Upitnik ili u ranijim godinama, a nepodmirene su, te izvodi ili drugi dokumenti koji dokazuju da je plaćeno	

Napomena:

Sva pitanja u Upitniku moraju biti odgovorena upisivanjem oznake "X" u odgovarajući stupac

Ako pitanje nije primjenjivo na obveznika oznaka "X" stavlja se u stupac N/P

Ako se u različitim pitanjima traži isti dokaz, potrebno ga je priložiti samo jednom

U ćelije označene sivom bojom nije dozvoljeno upisivati odgovor

Redni broj	Pitanje	Odgovor			Referenca	
		N/P	DA	NE ⁵		DJELOMIČNO ⁶
JAVNA NABAVA						
30.	U zaključenim ugovorima o nabavama velike vrijednosti ugovoreni su instrumenti za osiguranje urednog ispunjenja ugovornih obveza ili odredbe o ugovornoj kazni	X				dokazati na uzorku od 20% financijski najznačajnijih ugovora/objava/provedenih postupaka javne nabave, a najviše 50 preslike, odnosno reference ugovora, navesti članak u kojem stoje odredbe o instrumentima urednog ispunjenja ugovornih obveza ili odredbe o ugovornoj kazni
31.	Ugovori o javnoj nabavi zaključeni su u skladu s uvjetima određenim u dokumentaciji o nabavi	X				preslike, odnosno reference dokumentacije o provedenim postupcima i preslike, odnosno reference ugovora
32.	Za sve predmete javne nabave čija je procijenjena vrijednost jednaka ili veća od 200.000,00 kuna za nabavu robe i usluga, odnosno za nabavu radova jednaka ili veća od 500.000,00 kuna provedeni su postupci javne nabave sukladno odredbama Zakona o javnoj nabavi	X				oznake i datum objave
33.	Za ugovore o javnoj nabavi koji su se tijekom njegova trajanja značajno izmijenili, proveden je novi postupak javne nabave u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi	X				Registar sklopljenih ugovora preslika, odnosno referenca dodataka ugovora
34.	Donesen je i redovito ažuriran plan nabave koji je objavljen na mrežnim stranicama u skladu s propisima o javnoj nabavi		X			adresa mrežne stranice gdje je objavljen plan nabave i poveznica na objavljeni plan nabave u Elektroničkom oglasniku javne nabave za predmete nabave čija je procijenjena vrijednost nabave jednaka ili veća od 20.000,00 kuna
35.	Donesena je interna odluka kojom je imenovano stručno povjerenstvo za javnu nabavu koje je pripremalo i provodilo postupak javne nabave, a najmanje jedan član stručnog povjerenstva imao je važeći certifikat u području javne nabave u skladu s propisima o javnoj nabavi	X				preslika, odnosno referenca potvrda i internih odluka o imenovanju stručnih povjerenstava za javnu nabavu

⁵ Za svaki negativan odgovor evidentirati slabost, odnosno nepravilnost u Planu otklanjanja slabosti i nepravilnosti

⁶ Za svaki djelomično potvrđan odgovor evidentirati slabost, odnosno nepravilnost u Planu otklanjanja slabosti i nepravilnosti

36.	Osobe koje prate provedbu ugovora različite su od osoba koje su bile članovi stručnog povjerenstva	X				imena osoba koje su sudjelovale u provedbi postupka i osoba koje prate provedbu ugovora te preslika, odnosno referenca internih odluka o imenovanju ovlaštenih predstavnika naručitelja
37.	Naručitelj vodi registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma koji je objavljen na mrežnim stranicama, a sadrži podatke u skladu s propisima o javnoj nabavi				X	adresa mrežne stranice gdje je objavljen registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma i poveznica na objavljeni registar ugovora u Elektroničkom oglasniku javne nabave za predmete nabave čija je procijenjena vrijednost nabave jednaka ili veća od 20.000,00 kn
38.	Do 31. ožujka tijelu nadležnom za politiku javne nabave dostavljeno je statističko izvješće o javnoj nabavi za prethodnu godinu koje sadrži podatke sukladno Zakonu o javnoj nabavi				X	preslika, odnosno referenca izvješća u EOJN, preslika, odnosno referenca izvješća o javnoj nabavi koje sadrži i ukupan iznos jednostavne nabave prema vrsti predmeta nabave (roba, usluga i radovi)
39.	Donesen je akt kojim su uređena pitanja jednostavne nabave za nabavu robe i usluga, odnosno za nabavu radova na koje se ne primjenjuje Zakon o javnoj nabavi te je akt objavljen na mrežnim stranicama				X	preslika, odnosno referenca akta adresa mrežne stranice na kojoj je objavljen akt

Napomena:

Sva pitanja u Upitniku moraju biti odgovorena upisivanjem oznake "X" u odgovarajući stupac

Ako pitanje nije primjenjivo na obveznika oznaka "X" stavlja se u stupac N/P

Ako je provođenje postupaka javne nabave objedinjeno na razini osnivača, obveznik odgovara „NIJE PRIMJENJIVO – N/P“

Ako se u različitim pitanjima traži isti dokaz, potrebno ga je priložiti samo jednom

U ćelije označene sivom bojom nije dozvoljeno upisivati odgovor

Redni broj	Pitanje	Odgovor				Referenca
		N/P	DA	NE ⁷	DJELOMIČNO ⁸	
RAČUNOVODSTVO						
40.	Narudžbenice su valjano ispunjene na način da se vidi tko je nabavu inicirao, tko je nabavu odobrio, koja vrsta roba/usluga/ radova se nabavlja, uz detaljnu specifikaciju jedinica mjere, količina, jediničnih cijena te ukupnih cijena		X			uzorak 1% svih narudžbenica, a najviše 100
41.	U potpisanim ugovorima s dobavljačima/pružateljima usluga/izvršiteljima radova detaljno je utvrđena vrsta robe/usluga/radova koji se nabavljaju		X			uzorak 5% svih ugovora i minimalno 5% ukupne vrijednosti svih ugovora
42.	Iz primke, otpremnice i drugog odgovarajućeg dokumenta potpisanog od skladištara ili druge osobe zadužene za zaprimanje robe i dobavljača vidljivo je da je prilikom preuzimanja robe utvrđena količina, stanje i kvaliteta zaprimljene robe		X			preslike, odnosno reference dokumenata na uzorku 5% svih dokumenata, a najviše 100
43.	Postoji izvještaj o obavljenoj usluzi, odnosno druga vrsta pisanog odobrenja ili dokumentacije kojom se potvrđuje izvršenje usluge		X			preslika, odnosno referenca izvještaja ili druge dokumentacije na uzorku 1% izvršenih usluga, a najviše 100
44.	O izvedenim radovima, sukladno definiranoj proceduri odobrenja radova, postoji privremena, odnosno konačna obračunska situacija, koju odobrava osoba, odnosno tijelo koje nadzire i odobrava radove	X				preslike, odnosno reference odobrenih privremenih, odnosno konačnih situacija na uzorku 5% svih ugovora
45.	Na zaprimljenim računima navedeni su svi elementi računa u skladu sa zakonskim i podzakonskim propisima		X			uzorak 1% svih računa, a najviše 100
46.	Računi sadrže detaljnu specifikaciju roba/usluga/radova koje odgovaraju opisu i specifikaciji roba/usluga/radova definiranih narudžbenicom, odnosno ugovorom		X			uzorak 1% svih računa, a najviše 100
47.	Za svaki račun obavljena je matematička kontrola ispravnosti iznosa koji je zaračunan što je evidentno u postupku obrade računa		X			uzorak 1% svih računa, a najviše 100

⁷ Za svaki negativan odgovor evidentirati slabost, odnosno nepravilnost u Planu otklanjanja slabosti i nepravilnosti

⁸ Za svaki djelomično potvrđan odgovor evidentirati slabost, odnosno nepravilnost u Planu otklanjanja slabosti i nepravilnosti

48.	Provjeren je postojanje potpisa, žiga ili elektroničke oznake kojom se može potvrditi da je račun odobren za plaćanje				X		uzorak 1% svih računa, a najviše 100
49.	Za primljene i dane donacije nefinancijske imovine u glavnoj knjizi evidentirani su prihodi i rashodi, a međusobni prijenos nefinancijske imovine proračuna i proračunskih korisnika evidentiran je preko promjena u obujmu imovine (odgovaraju obveznici primjene proračunskog računovodstva)	X					uzorak 5% svih donacija i minimalno 5% ukupne vrijednosti svih primljenih i danih donacija
50.	S dužnicima su usklađeni podaci o potraživanjima na datum 31. listopada	X					preslika, odnosno reference izvoda otvorenih stavaka na uzorku 10%, ali ne više od 20 izvoda otvorenih stavaka
51.	Izvještaj o obavljenom popisu sadrži popis potraživanja i obveza po pojedinom vjerovniku, odnosno dužniku				X		preslika popisa vjerovnika i dužnika s iznosim potraživanja i obveza po pojedinom vjerovniku, odnosno dužniku
52.	Uspostavljene računovodstvene evidencije omogućile su praćenje korištenja sredstva po izvorima financiranja i programima (projektima/aktivnostima)				X		dio analitičke evidencije po izvorima financiranja i programima (projektima i aktivnostima) ili referenca iz pitanja 21.
53.	Prati se stvaranje ugovornih obveza i njihov financijski učinak						
53.1.	Uspostavljena je evidencija svih ugovora, uključujući ugovore vezane uz zaposlene				X		preslika, odnosno referenca dijela evidencije
53.2.	Organizacijska jedinica, odnosno osoba zadužena za financijsko-računovodstvene poslove ima uvid u sve sklopljene ugovore iz kojih proizlaze financijski učinci				X		preslika procedure u kojoj je propisano da se sve kopije ugovora dostavljaju na znanje ustrojstvenoj jedinici za financije
54.	Provodio se ispravak vrijednosti potraživanja u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu						uzorak 10% potraživanja od čijeg je dospjeća prošlo više od godinu dana, odnosno potraživanja od dužnika nad kojima je pokrenut stečajni i/ili likvidacijski postupak, ali ne više od 20 pojedinačnih
55.	Proračunski korisnik koji je doznačio sredstva proračunskom korisniku istog proračuna, a iskazao ih je unutar podskupine računa 369 <i>Prijenosi između proračunskih korisnika istog proračuna</i> , uskladio je evidencije s proračunskim korisnikom koji su sredstva primili i iskazali ih unutar podskupine računa 639 <i>Prijenosi između proračunskih korisnika istog proračuna</i> , (odgovaraju proračunski korisnici državnog proračuna i proračunski korisnici proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ako su njeni upravni odjeli dodjeljivali sredstva proračunskim korisnicima u nadležnosti	X					preslika, odnosno referenca usklađenja s proračunskim korisnicima istog proračuna, odnosno pisani trag kojim se informira primatelja sredstava, na uzorku 10%, ali ne više od 20 dokumenata usklađenja s proračunskim korisnicima

	drugih upravnih odjela te jedinice)							preslika, odnosno referenca dijela evidencije
56.	Vodi se analitička evidencija dugotrajne nefinancijske imovine i usklađena je s glavnim knjigom		X					uzorak 20% okončanih građevinskih situacija
57.	Ulaganja u dugotrajnu imovinu prenose se u glavnoj knjizi s računa imovine u pripremi na račune imovine u upotrebi odmah po završetku ulaganja	X						zahtjevi za refundaciju za svaki mjesec u kojem je bila isplata bolovanja
58.	Najkasnije u roku od 15 dana od isplate naknade za bolovanje na teret Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje (HZZO), HZZO-u je dostavljen zahtjev za refundaciju					X		

Napomena:

Sva pitanja u Upitniku moraju biti odgovorena upisivanjem oznake "X" u odgovarajući stupac

Ako pitanje nije primjenjivo na obveznika oznaka "X" stavlja se u stupac N/P

Ako se u različitim pitanjima traži isti dokaz, potrebno ga je priložiti samo jednom

U ćelije označene sivom bojom nije dozvoljeno upisivati odgovor

Redni broj	Pitanje	Odgovor			Referenca
		N/P	DA	NE ⁹	
IZVJEŠTAVANJE I OSTALO					
59.	Kod predaje finansijskih izvještaja poštivali su se rokovi i način predaje utvrđeni Pravilnikom o finansijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu (odgovaraju obveznici primjene proračunskog računovodstva)		X		preslike, odnosno reference referentnih stranica finansijskih izvještaja
60.	Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave izvještavala je Ministarstvo financija o zaduženjima/danim suglasnostima za zaduženja/jamstva sukladno odredbama Zakona o proračunu i Pravilnika o postupku zaduživanja te davanja jamstava i suglasnosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (odgovaraju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave)	X			preslika, odnosno referenca dopisa ili elektroničke pošte
61.	Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (korisnik pomoći izravnjanja) dostavila je izvještaj o utrošenim sredstvima resornom ministarstvu ili nadležnom tijelu državne uprave na propisan način i u rokovima utvrđenima Uredbom o načinu izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i odlukama o kriterijima i mjerilima za osiguranje minimalnog finansijskog standarda javnih potreba u djelatnostima osnovnog i srednjeg školstva, socijalne skrbi, zdravstva i vatrogastva (odgovaraju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave - nositelji decentraliziranih funkcija)	X			preslika, odnosno referenca dopisa
62.	Izvještaj o izvršenju finansijskog plana izrađen je i dostavljen upravljačkom tijelu (odgovaraju proračunski i izvanproračunski korisnici jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te proračunski korisnici državnog proračuna, izuzev onih koji nemaju upravljačka tijela)			X	preslika, odnosno referenca izvještaja o izvršenju finansijskog plana dostavljenog upravljačkom tijelu

⁹ Za svaki negativan odgovor evidentirati slabost, odnosno nepravilnost u Planu otklanjanja slabosti i nepravilnosti

63.	<p>Objasnenje godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna sadrži elemente propisane Pravilnikom o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna (odgovaraju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave)</p>					
63.1.	<p>Objasnenje godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna sadrži stanje nenaplaćenih potraživanja za prilode jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i njihovih proračunskih korisnika</p>	X			preslika, odnosno referenca godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna iz koje je vidljivo da sadrži tražene elemente	
63.2.	<p>Objasnenje godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna sadrži stanje nepodmirenih dospjelih obveza jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i njihovih proračunskih korisnika</p>	X			preslika, odnosno referenca godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna iz koje je vidljivo da sadrži tražene elemente	
63.3.	<p>Objasnenje godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna sadrži stanje potencijalnih obveza po osnovi sudskih postupaka jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i njihovih proračunskih korisnika</p>	X			preslika, odnosno referenca godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna iz koje je vidljivo da sadrži tražene elemente	
64.	<p>Kod predaje polugodišnjeg i godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave poštivali su se rokovi utvrđeni Zakonom o proračunu (odgovaraju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave)</p>					
64.1.	<p>Godišnji izvještaj o izvršenju proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za prethodnu godinu dostavljen je predstavničkom tijelu do 1. lipnja tekuće proračunske godine</p>	X			preslika, odnosno referenca dopisa odnosno drugi dokaz da je godišnji izvještaj predan predstavničkom tijelu	
64.2.	<p>Polugodišnji izvještaj o izvršenju proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za prvo polugodište tekuće proračunske godine dostavljen je predstavničkom tijelu do 15. rujna tekuće proračunske godine</p>	X			preslika, odnosno referenca dopisa odnosno drugi dokaz da je polugodišnji izvještaj predan predstavničkom tijelu	
65.	<p>Provedene su suštinske i formalne kontrole dostavljenih Izjava o fiskalnoj odgovornosti (odgovaraju nadležna ministarstva i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave kojima se dostavljaju izjave o fiskalnoj odgovornosti)</p>				preslika, odnosno referenca dopisa ili pismena o izvršenim kontrolama	
66.	<p>Uspostavljen je sustav dokumentiranja podataka o rizicima koji sadrži najznačajnije strateške i operativne rizike, mjere za postupanje po riziku te odgovorne osobe i rokove za provedbu mjera (odgovaraju ministarstva i druga tijela državne uprave na razini razdjela organizacijske klasifikacije)</p>	X			preslika dijela registra rizika	

67.	Internim aktom (uputom, sporazumom) uređen je način komunikacije, izvještavanja i drugih aktivnosti s proračunskim i izvanproračunskim korisnicima iz nadležnosti (odgovaraju ministarstva i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koji imaju proračunske i izvanproračunske korisnike)	X			preslika, odnosno referenca akta
-----	---	---	--	--	----------------------------------

Napomena:

Sva pitanja u Upitniku moraju biti odgovorena upisivanjem oznake "X" u odgovarajući stupac

Ako pitanje nije primjenjivo na obveznika oznaka "X" stavlja se u stupac N/P

Ako se u različitim pitanjima traži isti dokaz, potrebno ga je priložiti samo jednom

U ćelije označene sivom bojom nije dozvoljeno upisivati odgovor

Redni broj	Pitanje	Odgovor			Referenca
		N/P	DA	NE ¹⁰	
TRANSPARENTNOST					
68.	Godišnji plan rada je objavljen na mrežnim stranicama (odgovaraju ministarstva i druga tijela državne uprave na razini razdjela organizacijske klasifikacije)		X		poveznica na mrežnu stranicu
69.	Na mrežnim stranicama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave objavljeni su svi proračunski dokumenti (odgovaraju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave)				
69.1.	Na mrežnim stranicama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u strojno čitljivom formatu objavljen je od strane predstavničkog tijela usvojen proračun koji uključuje opći i posebni dio te obrazloženje	X			poveznica na mrežnu stranicu na kojoj je objavljen opći i posebni dio proračuna te obrazloženje
69.2.	Na mrežnim stranicama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u strojno čitljivom formatu objavljene su od strane predstavničkog tijela usvojene izmjene i dopune proračuna	X			poveznica na mrežnu stranicu na kojoj su objavljene izmjene i dopune proračuna
69.3.	Na mrežnim stranicama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave objavljena je od strane predstavničkog tijela usvojena odluka o izvršavanju proračuna	X			poveznica na mrežnu stranicu na kojoj je objavljena odluka o izvršavanju proračuna
69.4.	Na mrežnim stranicama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave objavljene su od strane predstavničkog tijela usvojene izmjene i dopune odluke o izvršavanju proračuna	X			poveznica na mrežnu stranicu na kojoj su objavljene izmjene i dopune odluke o izvršavanju proračuna
69.5.	Na mrežnim stranicama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave objavljen je od strane predstavničkog tijela usvojen polugodišnji izvještaj o izvršenju proračuna, odnosno, ako predstavničko tijelo ne donese izvještaj u roku od 60 dana od dana podnošenja predstavničkom tijelu, objavljen je prijedlog polugodišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna	X			poveznica na mrežnu stranicu na kojoj je objavljen polugodišnji izvještaj o izvršenju proračuna

¹⁰ Za svaki negativan odgovor evidentirati slabost, odnosno nepravilnost u Planu otklanjanja slabosti i nepravilnosti

69.6.	Na mrežnim stranicama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave objavljen je od strane predstavničkog tijela usvojen godišnji izvještaj o izvršenju proračuna, odnosno, ako predstavničko tijelo ne donese izvještaj u roku od 60 dana od dana podnošenja predstavničkom tijelu, objavljen je prijedlog godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna	X			poveznica na mrežnu stranicu na kojoj je objavljen godišnji izvještaj o izvršenju proračuna
70.	Uz proračune jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave izrađen je i objavljen vodič za građane	X			poveznica na mrežnu stranicu na kojoj je objavljen vodič za građane
71.	Nakon usvajanja državnog proračuna od strane Hrvatskog sabora, odnosno upravljačkih tijela, financijski planovi objavljeni su na vlastitim mrežnim stranicama, odnosno na mrežnim stranicama nadležnog ministarstva ako ne posjeduju mrežnu stranicu (odgovaraju ministarstva i proračunski korisnici državnog proračuna)		X		poveznica na mrežnu stranicu na kojoj su financijski planovi objavljeni
72.	Godišnji financijski izvještaji objavljeni su u roku od 8 dana od propisanog roka za predaju godišnjih financijskih izvještaja na vlastitim mrežnim stranicama, odnosno na mrežnim stranicama nadležnog proračuna ako ne posjeduju mrežnu stranicu			X	poveznica na mrežnu stranicu na kojoj su izvještaji objavljeni

Napomena:

Sva pitanja u Upitniku moraju biti odgovorena upisivanjem oznake "X" u odgovarajući stupac

Ako pitanje nije primjenjivo na obveznika oznaka "X" stavlja se u stupac N/P

Ako se u različitim pitanjima traži isti dokaz, potrebno ga je priložiti samo jednom

U čelije označene sivom bojom nije dozvoljeno upisivati odgovor

Redni broj	Pitanje	Odgovor				Referenca
		N/P	DA	NE ¹¹	DJELOMIČNO ¹²	
UPRAVLJANJE IMOVINOM						
73.	Doneseni su strateški i provedbeni dokumenti za upravljanje i raspolaganje nekretninama (odgovaraju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave)					
73.1.	Donesena je strategija upravljanja i raspolaganja nekretninama	X				preslika strategije, odnosno poveznica na mrežnu stranicu na kojoj je objavljena strategija
73.2.	Na temelju strategije upravljanja i raspolaganja nekretninama donesen je godišnji plan za ostvarenje ciljeva utvrđenih u strategiji	X				preslika godišnjeg plana, odnosno poveznica na mrežnu stranicu na kojoj je objavljen godišnji plan
74.	Za nekretnine u vlasništvu upisane su vlasnička prava u zemljišnim knjigama	X				preslika popisa imovine i obveza te preslike zemljišnoknjižnih izvadaka
75.	Ustrojen je registar imovine jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koji sadrži podatke i informacije propisane za Središnji registar državne imovine (odgovaraju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave)	X				preslika registra
76.	Državna imovina kojom se raspoložuje/opravlja neovisno o pravnoj osnovi korištenja te imovine (knjižno vlasništvo, izvan knjižno vlasništvo, druga pravna osnova korištenja, bez dokumentirane pravne osnove) evidentirana je u glavnoj knjizi onog tko raspoložuje s/upravlja imovinom, u skladu s Uputom Ministarstva financija o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske	X				priložiti odgovarajući dokaz
77.	Utvrđena je namjena nekretnina s kojima se upravlja i raspoložuje	X				popis nekretnina s utvrđenom namjenom ili drugi odgovarajući dokaz

¹¹ Za svaki negativan odgovor evidentirati slabost, odnosno nepravilnost u Planu otklanjanja slabosti i nepravilnosti

¹² Za svaki djelomično potvrđan odgovor evidentirati slabost, odnosno nepravilnost u Planu otklanjanja slabosti i nepravilnosti

78.	Za nekretnine kojima je definirana namjena utvrđeno je jesu li u funkciji ili ne, odnosno koriste li se ili ne u skladu s namjenom	X				popis nekretnina s utvrđenom namjenom i korištenjem (jesu li u funkciji ili ne) ili drugi odgovarajući dokaz
79.	Za nekretnine koje nisu u funkciji poduzimane su aktivnosti za stavljanje istih u funkciju, odnosno korištenje prema utvrđenoj namjeni	X				popis nekretnina za koje je utvrđena namjena, a nisu u funkciji i odgovarajući dokazi o poduzimanim aktivnostima (dopisi, zahtjevi...)
80.	Za imovinu za koju nisu riješeni imovinsko-pravni odnosi poduzimane su aktivnosti za rješavanje istih	X				priložiti odgovarajući dokaz
81.	Prije stjecanja nekretnina izrađena je analiza kojom je utvrđena opravdanost odabranog oblika stjecanja nekretnine	X				dokaz za ovo pitanje je preslika analize za svaku pojedinu nekretninu koja je stečena u godini za koju se popunjava Upitnik o fiskalnoj odgovornosti
82.	Isknjižavanje imovine iz poslovnih knjiga provodi se isključivo nakon prodaje, darovanja ili drugog načina otuđenja ili uništenja imovine, a temeljem izlaznog računa, ugovora o kupoprodaji, zapisnika o uništenju, potvrde o odvozu na otpad i slične dokumentacije	X				preslike ugovora/akta o prodaji, darovanju ili drugom načinu otuđenja ili uništenja imovine
83.	Čelnik je donio interni akt o načinu korištenja službenih automobila		X			preslika, odnosno referenca na interni akt
84.	Postoji pisana procedura kojom su detaljno utvrđeni poslovi upravljanja i raspolaganja nekretninama te ovlasti i nadležnosti zaposlenika za obavljanje i kontrolu navedenih poslova					preslika donesene procedure s popisanim aktivnostima, osobama i ovlaštenjima na temelju kojih se upravlja i raspolaže nekretninama i osigurana je koordinacija odjela u slučaju ako se poslovi u vezi s evidentiranjem, procjenom i praćenjem nekretnina obavljaju u više odjela

Napomena:

Sva pitanja u Upitniku moraju biti odgovorena upisivanjem oznake "X" u odgovarajući stupac

Ako pitanje nije primjenjivo na obveznika oznaka "X" stavlja se u stupac N/P

Ako se u različitim pitanjima traži isti dokaz, potrebno ga je priložiti samo jednom

U ćelije označene sivom bojom nije dozvoljeno upisivati odgovor

