



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE

Klasa: 022-03/16-12/22
Urbroj: 50301-09/09-16-26

Zagreb, 4. svibnja 2016.

PREDSJEDNIKU HRVATSKOGA SABORA

Predmet: Izvješće pučke pravobraniteljice za 2015. godinu – mišljenje Vlade

Veza: Pismo Hrvatskoga sabora, klase: 021-12/16-09/12, urbroja: 65-16-03, od 31. ožujka 2016. godine

Na temelju članka 122. stavka 2. Poslovnika Hrvatskoga sabora (Narodne novine, broj 81/13), Vlada Republike Hrvatske o Izvješću pučke pravobraniteljice za 2015. godinu daje sljedeće

MIŠLJENJE

U odnosu na pojedine navode, primjedbe i preporuke pučke pravobraniteljice Vlada Republike Hrvatske očituje se kako slijedi:

2.2.3. Suzbijanje diskriminacije na nacionalnoj razini i problem nedostatnog prijavljivanja

U odnosu na preporuku broj 4, Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, ističe se da su nacrti Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije za razdoblje od 2016. do 2021. godine te pratećeg Akcijskog plana za provedbu Nacionalnog plana dostavljeni na mišljenje svim tijelima nadležnim za provedbu mjera. Nakon usklađivanja teksta nacrti s pristiglim mišljenjima, provest će se savjetovanje sa zainteresiranom javnošću putem državnog internetskog portala e-savjetovanje (<https://savjetovanja.gov.hr>) na kojem će uskoro biti objavljeni nacrti navedenih dokumenata i putem kojeg će se zainteresirane strane moći uključiti u otvoreno javno savjetovanje. Paralelno, tekstovi nacrti dokumenata bit će dostavljeni Radnoj skupini na razmatranje, premda su većini članova nacrti već dostavljeni pri traženju mišljenja od tijela nadležnih za provedbu mjera.

3.1.2. Besplatna pravna pomoć

Vlada Republike Hrvatske ističe da je Ured za udruge uvrstio u planirane aktivnosti financirane iz Europskog socijalnog fonda 2014. - 2020. (Operativni program „Učinkoviti ljudski potencijali“) poziv „Jačanje kapaciteta OCD-a za pružanje besplatne pravne pomoći i promociju alternativnih načina rješavanja sporova“ u zalihu projekata.

Vezano za preporuku broj 8. Ministarstvu uprave da pripremi Uredbu za usklađivanje unutarnjeg ustrojstva ureda državne uprave u županijama s odredbama Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, Vlada Republike Hrvatske napominje da je člankom 9. Uredbe o unutarnjem ustrojstvu ureda državne uprave u županijama (Narodne novine, br. 40/12, 51/12 i 90/13) propisano da ured državne uprave obavlja i druge upravne i stručne poslove kao što su: odobravanje korištenja i pružanje besplatne pravne pomoći. Drugi upravni i stručni poslovi obavljaju se u skladu s posebnim zakonom kojim se uređuje pojedino upravno područje. U konkretnom slučaju posebni zakon je Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći (Narodne novine, broj 143/13) kojim su propisani poslovi koji se obavljaju u okviru besplatne pravne pomoći.

Nadalje, navodi se da uredi državne uprave nemaju obvezu voditi evidenciju o korisnicima i oblicima pružene primarne pravne pomoći pa takve evidencije nedostaju. S tim u vezi, ukazuje se da se obveza vođenja evidencija propisuje posebnim zakonom, a ne uredbom o unutarnjem ustrojstvu ureda državne uprave u županijama.

Vezano za preporuku broj 9. Ministarstvu uprave da provodi sustavne specijalizirane edukacije za službenike ureda državne uprave koji pružaju primarnu pravnu pomoć, napominje se da provedba navedene edukacije nije u okviru utvrđenog djelokruga Ministarstva uprave te se ocjenjuje potrebnim zatražiti mišljenje od Državne škole za javnu upravu.

Također, vezano za preporuku broj 12. kojom se predlaže da uz Ministarstvo pravosuđa i Ministarstvo uprave uskladi propise kojima se regulira oslobađanje od plaćanja pristojbi za socijalno ugrožene skupine građana, ukazuje se da to nije u okviru utvrđenog djelokruga Ministarstva uprave.

3.1.3. Podrška žrtvama i svjedocima u kaznenim postupcima

Vlada Republike Hrvatske se ne može složiti s navodom kako se nakon donošenja presude sa žrtvama institucije više ne bave, što je navedeno na stranici 3 Sažetka Izvješća te na stranici 17 Izvješća: „Isto tako, iako se po okončanju sudskih postupaka žrtve, kao i okrivljenici, trebaju rehabilitirati u zajednici, nakon donošenja presude njima se više ne bave ni institucije, niti društvo.“. Stoga Vlada Republike Hrvatske daje dodatne podatke koji idu u prilog činjenici da se Ministarstvo pravosuđa brine o žrtvama nakon donošenja presude, odnosno nakon što počinitelj odsluži kaznu zatvora.

Samostalna služba za podršku žrtvama i svjedocima, kao ustrojstvena jedinica unutar Ministarstva pravosuđa, provodi poslove obavješćavanja žrtve o otpuštanju zatvorenika s izdržavanja kazne zatvora od 1. veljače 2013. godine, temeljem članka 164. stavka 4. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izvršavanju kazne zatvora (Narodne novine, broj 56/13). Člankom 164. stavkom 4. Zakona određeno je da će kaznionice, odnosno zatvor, prije otpusta zatvorenika koji izdržava kaznu zatvora zbog kaznenog djela protiv spolne slobode i spolnog ćudoređa, protiv života i tijela ili kaznenog djela s elementima nasilja, obavijestiti

ustrojstvenu jedinicu Ministarstva pravosuđa nadležnu za podršku žrtvama i svjedocima radi obavještanja žrtva, oštećenika ili njihove obitelji.

Obavještanje se provodi u slučajevima redovnog i uvjetnog otpusta zatvorenika. Službenice samostalne službe telefonskim putem obavještavaju žrtve o otpustu zatvorenika, a u slučaju kada nisu u mogućnosti stupiti u kontakt sa žrtvom, upućuje joj se pisana obavijest.

Samostalna služba za potrebe obavljanja poslova obavještanja žrtava surađuje s policijom, centrima za socijalnu skrb i probacijskim uredima.

Ako se radi o djetetu žrtvi koje je smješteno u udomiteljsku obitelj ili odgojnu ustanovu te ako se radi o žrtvi kojoj je oduzeta poslovna sposobnost kontaktira se nadležni centar za socijalnu skrb koji obavještava žrtvu ili nadležnu ustanovu u kojoj je žrtva smještena.

U slučaju kad postoji opravdana bojazan za sigurnost žrtve od strane počinitelja, službenim dopisom obavještava se nadležna policijska uprava radi daljnjeg postupanja. U ovakvim situacijama redovno se uspostavlja kontakt i s odjelom tretmana u zatvoru ili kaznionici, probacijskom službom, nadležnim centrom za socijalnu skrb, prema potrebi državnim odvjetnikom ili sucem izvršenja kako bi se pravovremeno koordiniralo adekvatno pružanje svih oblika pomoći žrtvi.

U iznimnim slučajevima, kad Samostalna služba procijeni da je potrebna koordinirana dodatna podrška žrtvi dugotrajnog obiteljskog nasilja i nasilja nad ženama, Samostalna služba uputit će službeni dopis Županijskom timu za prevenciju i suzbijanje nasilja u obitelji i nasilja nad ženama te prema potrebi nadležnom centru za socijalnu skrb i nadležnoj policijskoj upravi. Prema potrebi uspostavlja se i dodatna komunikacija s koordinatorom nadležnog Županijskog tima, u svrhu osiguranja potrebnih oblika pomoći i zaštite žrtve. Također, žrtva će biti upućena i da se sama obrati koordinatoru nadležnog Županijskog tima.

Prema članku 17. Zakona o probaciji (Narodne novine, broj 143/12), kaznionica, odnosno zatvor, može zatražiti od probacijskog ureda izvješće prigodom odlučivanja o pogodnosti izlaska zatvorenika u mjesto prebivališta ili boravišta. Dio Izvješća koji se odnosi na utvrđivanje odnosa žrtve, odnosno obitelji žrtve prema počinjenom kaznenom djelu, na zahtjev nadležnog probacijskog ureda izrađuje Samostalna služba za podršku žrtvama i svjedocima.

Žrtve se upućuje u sva njihova prava, kao i na državne organizacije i institucije i organizacije civilnog društva radi ostvarenja potrebnih oblika pomoći.

Također, Vlada Republike Hrvatske predlaže da se u Izvješće uvrste podaci o primjeni obrazaca kojima se žrtve kaznenih djela obavještavaju o postojanju državnih tijela i organizacija civilnog društva koje pružaju psihosocijalnu pomoć, a u kojima je navedeno da je tijekom 2015. godine uručeno ukupno 20 011 obavijesti žrtvama kaznenih djela o postojanju državnih tijela i organizacija civilnog društva koje pružaju psihosocijalnu pomoć. Po policijskim upravama brojčano to iznosi: Bjelovarsko-bilogorska 360, Brodsko-posavska 963, Dubrovačko-neretvanska 705, Istarska 1668, Karlovačka 2478, Koprivničko-križevačka 513, Krapinsko-zagorska 773, Ličko-senjska 158, Međimurska 129, Osječko-baranjska 1017,

Požeško-slavonska 167, Primorsko-goranska 1611, Sisačko-moslavačka 131, Splitsko-dalmatinska 3003, Šibensko-kninska 621, Varaždinska 276, Virovitičko-podravska 265, Vukovarsko-srijemska 303, Zadarska 205 i Zagrebačka 4665.

3.1.4. Pravosudni predmeti vezani uz diskriminaciju

Preporukom broj 11. Ministarstvu pravosuđa ukazuje se na potrebu kontinuiranog informiranja građana o sustavu besplatne pravne pomoći putem medija i na druge prikladne načine. S tim u vezi napominje se da je na mrežnoj stranici Ministarstva pravosuđa dan detaljan prikaz sustava besplatne pravne pomoći te da su dostupni svi potrebni obrasci. Također, Ministarstvo pravosuđa građane o sustavu besplatne pravne pomoći kontinuirano informira i putem medija.

Preporukom broj 12. predlaže se Ministarstvu pravosuđa i Ministarstvu uprave da usklade propise kojima se reguliraju oslobođenja od plaćanja pristojbi za socijalno ugrožene skupine građana. Vlada Republike Hrvatske smatra da ova preporuka nije prihvatljiva jer je oslobođenje od plaćanja upravnih pristojbi uređeno člankom 6. točkom 4. Zakona o upravnim pristojbama (Narodne novine, br. 8/96, 77/96, 95/97, 131/97, 68/98, 66/99, 145/99, 30/00, 116/00, 163/03, 17/04, 110/04, 141/04, 150/05, 153/05, 129/06, 117/07, 25/08, 60/08, 20/10, 69/10, 126/11, 112/12, 19/13, 80/13, 40/14, 69/14, 87/14 i 94/14) koja glasi: „Od plaćanja pristojbi oslobođeni su građani čiji dohodak, uključujući i dohodak supružnika, u protekloj i tekućoj godini ne prelazi iznos neoporezivog dohotka i koji nemaju druge značajnije imovine (nekretnine, štednju, motorna vozila i plovila), čija ukupna imovina ne prelazi 30.000,00 kuna, o čemu se daje pisani iskaz.“

3.2. Prava nacionalnih manjina

Vežano za preporuku broj 25. koja se odnosi na Ministarstvo pravosuđa i Ministarstvo uprave i nalaže osmišljavanje mjera kojima bi se osigurala odgovarajuća zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u tijelima državne uprave, pravosudnim tijelima te tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, Vlada Republike Hrvatske napominje da je Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina (Narodne novine, br. 155/02, 47/10, 80/10 i 93/11) propisana prednost pri zapošljavanju koja predstavlja posebnu pozitivnu mjeru i koji razumijeva namjerno davanje prednosti nacionalnim manjinama, s ciljem otklanjanja stvarne nejednakosti i razlikovanja osoba. Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina na osnovi članka 83. stavka 1. Ustava Republike Hrvatske organski je zakon koji se donosi dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika, što predstavlja objektivnu prepreku u propisivanju mogućih dodatnih mjera. Osim toga, mogućnosti za zapošljavanje u tijelima državne uprave, pa tako i pripadnika nacionalnih manjina, još su uvijek restriktivne.

U odnosu na preporuku broj 29. Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina da provodi edukacije članova vijeća i predstavnika nacionalnih manjina radi jačanja njihovih savjetodavnih kapaciteta, kako bi bili u mogućnosti preuzeti ulogu punopravnih partnera lokalnim vlastima i drugim institucijama u svim pitanjima manjinskih politika), ističe se da je organizacija seminara za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina kontinuirana aktivnost Ureda za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, te će Ured i u narednom razdoblju održavati ove seminare, a s ciljem podizanja razine učinkovitosti vijeća i predstavnika radi postizanja njihovog većeg stvarnog utjecaja na lokalnoj razini.

Tijekom 2015. godine počela je i provedba projekta „Podrška nacionalnim manjinama na lokalnoj razini“ u okviru programa IPA 2012. U okviru komponente I. „Nabava računalne opreme za implementaciju, nadzor i praćenje Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina“ – dodijeljeno je 75 računala lokalnim vijećima nacionalnih manjina na području cijele Republike Hrvatske u jedinicama lokalne samouprave najnižeg indeksa razvijenosti. U okviru komponente II. „Potpora vijećima nacionalnih manjina na lokalnoj razini“, koja je počela s provedbom u veljači 2016. godine (ugovorena vrijednost projekta: 567.489,28 eura) provest će se analiza kapaciteta vijeća nacionalnih manjina za preuzimanje uloga definiranih Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina, izradit će se web-sučelje za praćenje Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina iz perspektive vijeća te educirati članovi vijeća i predstavnici nacionalnih manjina za dostavu podataka u mrežni sustav praćenja Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina. Uz to, provest će se radionice s ciljem jačanja kapaciteta vijeća za aktivno sudjelovanje u lokalnom razvoju i jačanje umrežavanja s drugim relevantnim lokalnim dionicima te prirediti priručnici za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina o praćenju provedbe Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina te o savjetodavnoj ulozi vijeća nacionalnih manjina i lokalnoj suradnji za razvoj zajednice.

Ured za udruge je, u suradnji s Uredom za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, priredio natječaj „Jačanje kapaciteta organizacija civilnoga društva za osiguravanje djelotvorne provedbe standarda EU u ostvarenju ljudskih prava“ u okviru programa IPA 2012. U okviru tog natječaja financiraju se 22 projekta usmjerena na osiguravanje učinkovite primjene standarda Europske unije u osnaživanju ljudskih prava. Za navedenu preporuku iznimno su važna dva projekta, u provedbi od studenog 2015. godine, kojima se jačaju kapaciteti lokalnih dionika, osobito vijeća nacionalnih manjina u Karlovačkoj, Požeško-slavonskoj, Sisačko-moslavačkoj i Šibensko-kninskoj županiji.

3.3. Diskriminacija temeljem rase, etničke pripadnosti ili boje kože, te nacionalnog podrijetla

Romska nacionalna manjina

U dijelu koji se odnosi na romsku nacionalnu manjinu u Izvješću se navodi da još uvijek postoje segregirani razredni odjeli u školama koje se nalaze u blizini romskih naselja.

Vlada Republike Hrvatske ističe da je Europski sud za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP) u presudi Velikog vijeća Oršuš protiv Hrvatske, od 16. ožujka 2010. godine, utvrdio da je došlo do diskriminacije u vezi s povredom prava na obrazovanje. Ured zastupnika Republike Hrvatske pred ESLJP, kao tijelo nadležno za koordinaciju izvršenja presuda ESLJP, redovito obavještava Odbor ministara Vijeća Europe koji je nadležan za nadzor na izvršavanjem presuda ESLJP o svim mjerama koje domaće vlasti poduzimaju radi otklanjanja razloga koji su doveli do utvrđene povrede. Tako je Ured zastupnika, na temelju podataka primljenih od nadležnih nacionalnih tijela, dostavio izvješće Odboru ministara o poduzetim mjerama. Još 2013. godine zbog pozitivnih pomaka koji su ostvareni tijekom postupka izvršenja Odbor ministara je ovaj predmet prebacio iz pojačanog u standardni nadzor. Poglavitito, valja istaknuti da je jedan od razloga takve odluke Odbora ministara bila i okolnost da u Republici Hrvatskoj više nema formiranja tzv. čistih romskih razreda na temelju kriterija koje je ESLJP proglasio diskriminatornima. Razredi formirani samo od djece Roma danas postoje samo u školama u kojima Romi čine većinu populacije (npr. jednu školu u

Međimurju pohađaju samo učenici romskog podrijetla, u jednoj školi oni čine oko 85% učenika i sl., te je u takvim uvjetima nemoguće formirati tzv. „mješovite“ razrede). Ovaj se podatak nalazi i u Periodičkom izvješću o Hrvatskoj iz 2015. godine (§5.1.) koji je izradio Odbor za nadgledanje (Monitoring Committee) Parlamentarne skupštine Vijeća Europe.

U odnosu na preporuku broj 35. Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, da vremenski i sadržajno uskladi djelovanje nositelja mjera predviđenih Nacionalnom strategijom za uključivanje Roma (u daljnjem tekstu: NSUR), na nacionalnoj, lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini, odnosno osigura učinkovitiju provedbu definiranih mjera te jednostavnije praćenje i izvještavanje, Vlada Republike Hrvatske navodi da je Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina krajem 2014. i početkom 2015. godine, u suradnji s Uredom UNDP-a u Republici Hrvatskoj, proveo vanjsku evaluaciju provedbe Nacionalne strategije za uključivanje Roma za razdoblje 2013.—2020. i Akcijskog plana za uključivanje Roma za razdoblje od 2013. do 2015. godine. Evaluacija je javno predstavljena i dostupna na mrežnim stranicama Ureda za ljudska prava i prava nacionalnih manjina. Sukladno preporukama, unutar komponente III projekta IPA 2012 Ispunjavanje preduvjeta za uključivanje Roma na lokalnoj/regionalnoj i nacionalnoj razini, provest će se prikupljanje i definiranje polaznih (baznih) podataka prema kojima će biti moguće donositi zaključke vezane uz razinu dosegnutih ciljeva definiranih kako provedbenim, tako i strateškim dokumentom, kao i izgradnju kapaciteta za praćenje i evaluaciju putem edukacije relevantnih dionika s posebnim naglaskom na izgradnju kapaciteta pripadnika romske nacionalne manjine, tj. vijeća i predstavnika romske nacionalne manjine te pripadnika romskog civilnog društva. Izradit će se i mrežni alati za praćenje NSUR-a 2013.-2020. i pripadajućeg AP-a usklađeni s Upitnikom Europske komisije za praćenje NSUR-a te ojačati kapaciteti dionika za praćenje NSUR-a i pripadajućeg AP-a.

U okviru projekta Nacionalne platforme „Živjeti jednakost“ koji će se, uz financijsku potporu Europske komisije, provesti tijekom 2016. godine, poticat će se aktivnosti umrežavanja nadležnih tijela, jedinica regionalne i lokalne samouprave, vijeća i predstavnika romske nacionalne manjine, udruga civilnog društva i akademske zajednice te, između ostalog, poticati i usklađivanje nositelja mjera predviđenih NSUR-om i pripadajućim AP-om na nacionalnoj, lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini čime bi se i vremenski uskladila djelovanja nositelja mjera na razini strateškog dokumenta.

Ured UNDP-a u Republici Hrvatskoj, u suradnji s Uredom za ljudska prava i prava nacionalnih manjina i drugim dionicima, a u okviru programa darovnica Europskog ekonomskog prostora i Kraljevine Norveške, od travnja 2015. godine provodi projekt jačanja kapaciteta na lokalnoj razini "Zajedno za bolje – društvena uključenost Roma u Hrvatskoj", s ciljem definiranja akcijskih prioriteta za izradu akcijskih planova u Brodsko-posavskoj, Koprivničko-križevačkoj, Osječko-baranjskoj i Primorsko-goranskoj županiji. Sukladno najboljim praksama za integraciju Roma, izrađuju se i županijski Atlasi romskih naselja s detaljnim socioekonomskim podacima o položaju pripadnika romske nacionalne manjine.

Ured za udruge je, u suradnji s Uredom za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, priredio natječaj „Jačanje kapaciteta organizacija civilnoga društva za osiguravanje djelotvorne provedbe standarda EU u ostvarenju ljudskih prava“ u okviru programa IPA 2012. Sedam projekata je usmjereno na poboljšanje pristupa romske nacionalne manjine ljudskim pravima. Ukupna vrijednost tih projekata je 861.824,79 eura, a projekti su u provedbi od studenog 2015. godine. U svim projektima kao nositelji projekata ili partneri sudjeluju i romske udruge, čime se također pridonosi daljnjem jačanju kapaciteta civilnog društva. Veći

dio projekata uključuje aktivnosti izrade ili unaprjeđenja lokalnih akcijskih planova i koordinacije aktivnosti lokalnih dionika.

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

U ovom dijelu navedeno je, između ostalog, kako Republika Hrvatska nema integracijsku politiku, što ukazuje na nedostatak vizije i proaktivnosti.

Vlada Republike Hrvatske ističe kako se Migracijskom politikom Republike Hrvatske za razdoblje 2013.–2015. godine u Republici Hrvatskoj prvi put sustavno pristupa pitanju integracijske politike stranaca u hrvatsko društvo. Sukladno Migracijskoj politici, Vlada Republike Hrvatske je krajem ožujka 2013. godine imenovala predsjednika (Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina) i članove Stalnog povjerenstva za provedbu integracije stranaca u hrvatsko društvo (članovi su predstavnici nadležnih ministarstava, pomoćnici ministara - zdravlja, unutarnjih poslova, vanjskih i europskih poslova, socijalne politike i mladih, znanosti, obrazovanja i sporta, rada i mirovinskog sustava te kulture, koje je primarno zaduženo za koordinaciju rada svih članova, identifikaciju i rješavanje problema u postupku integracije stranaca u hrvatsko društvo. Stalno povjerenstvo osnovalo je Radnu skupinu za operativnu provedbu njihovih zadaća. Također, Povjerenstvo je u srpnju 2014. godine donijelo Akcijski plan za uklanjanje prepreka u ostvarivanju pojedinih prava u području integracije stranaca za razdoblje od 2013. do 2015. godine, koji uključuje i 2015. godinu. Akcijskim planom utvrđena su strateška područja integracije te niz mjera i aktivnosti kako bi se osigurala što uspješnija integracija.

U preporuci broj 34. preporučuje se Ministarstvu socijalne politike i mladih da razmotri i po potrebi izmijeni potencijalno diskriminatorne odredbe Zakona o socijalnoj skrbi, koje priječe korisnike naknada iz sustava socijalne skrbi da imaju, odnosno koriste tuđe vozilo. Slijedom navedene preporuke ističe se da će se u narednom razdoblju pristupiti izradi izmjena i dopuna Zakona o socijalnoj skrbi u okviru kojih će se razmotriti ova preporuka, kao i potreba izmjene predmetne odredbe.

3.5. Statusna prava građana

Prebivalište

U Izvješću je navedeno da prije donošenja rješenja o odjavi prebivališta nadležna policijska uprava mora utvrditi činjenice i okolnosti na temelju kojih se može nedvojbeno zaključiti živi li osoba na prijavljenoj adresi. Dalje se navodi kako se, međutim, takva obveza zasniva samo na terenskoj provjeri u trenutku kada se može očekivati da osoba nije kod kuće te da građani ukazuju i na mogućnost zlouporabe obavijesti da ne žive na prijavljenoj adresi, s obzirom na činjenicu da se podaci prikupljaju i od osoba s kojima su, primjerice, u zavadi.

Nadalje se navodi kako odjavom prebivališta po službenoj dužnosti i osobna iskaznica prestaje važiti prije roka, zbog čega je upitno ostvarivanje prava na žalbu, te da se rješenjem o odjavi prebivališta nameće i dužnost dostave osobne iskaznice u roku od osam dana, koja se potom poništava, a kako se upravni spor protiv rješenja može pokrenuti u roku od 30 dana, pitanje je na koji će način osoba bez osobne iskaznice dokazati svoj identitet.

Također se navodi kako Zakon o prebivalištu (Narodne novine, br. 144/12 i 158/13) omogućava da se uz prebivalište može prijaviti i boravište i to uzastopno dva puta na istoj adresi, nakon čega se na toj adresi mora prijaviti prebivalište, te da ostaje nejasno zbog čega se osobama za koje se sumnja da ne žive na adresi prebivališta, nego na nekoj drugoj adresi, onemogućava naknadna prijava boravišta na toj adresi, već se isključivo donosi rješenje o odjavi prebivališta, iako se osoba koja u zakonskom roku nije prijavila adresu boravišta, dakle drugu adresu, može kazniti novčanom kaznom, što je prihvatljivije od postojeće prakse.

U vezi sa navedenim, Vlada Republike Hrvatske napominje da je cilj Zakona o prebivalištu usklađivanje zbirke podataka o prebivalištu sa stvarnim stanjem, otklanjanje problema pri sastavljanju popisa birača, onemogućavanje izdavanja isprava s netočnim i neistinitim podacima, olakšanje pronalaska osoba od strane sudova i drugih državnih tijela.

S obzirom na to da je prebivalište poveznica za rješavanje niza prava utvrđenih posebnim propisima, kao što su, primjerice, porezni propisi, propisi o zdravstvenoj zaštiti i zdravstvenom osiguranju, propisi o socijalnoj skrbi i dr., evidencija prebivališta i boravišta građana mora odgovarati stvarnom stanju nastanjenja građana.

S tim u vezi, nadležna policijska uprava na čijem području osoba ima prijavljeno prebivalište, na temelju članka 12. Zakona o prebivalištu, po službenoj dužnosti donosi rješenje o odjavi prebivališta ako se terenskom provjerom utvrdi da osoba stvarno ne živi na adresi prijavljenog prebivališta ili o tome bude obaviještena od strane tijela javne vlasti te drugih pravnih i fizičkih osoba.

Donošenje meritorne odluke u postupku odjave prebivališta po službenoj dužnosti ne temelji se isključivo na obavljenoj terenskoj provjeri policijskog službenika. Naime, službena osoba u postupku koji prethodi donošenju rješenja, dokazivanje kao postupovnu radnju provodi radi utvrđivanja činjenica, pravno relevantnih za rješavanje stvari koja je predmet postupka te uzima u obzir odnosno cijeni i druge raspoložive dokaze (primjerice izjave svjedoka, susjeda, vlasnika stanova, provjerava se ima li osoba za koju se provodi postupak odjave prebivališta djecu, predškolske ili školske dobi, pohađaju li djeca vrtić ili školu u mjestu prijavljenog prebivališta te se uzima u obzir činjenica gdje se nalaze ostali članovi kućanstva). Ako nije moguće nedvojbeno utvrditi stanuje li osoba zaista na adresi prijavljenog prebivališta, obavljaju se terenske provjere u različitim vremenskim intervalima i u različito vrijeme odnosno izvode se dokazi dok se nedvojbeno ne utvrdi činjenično stanje. Dakle, spoznaja se dobiva iz ocjene ukupnosti svih okolnosti u vezi s upravnom stvari o kojoj se odlučuje.

Ističe se da se u postupku odjave prebivališta po službenoj dužnosti vodi računa o pravu izjašnjavanja stranke o svim činjenicama, okolnostima i pravnim pitanjima važnim za rješavanje upravne stvari, kako bi se omogućilo njezino aktivno sudjelovanje u postupku te se s tim ciljem stranku o pokretanju postupka obavještava i na nekoj drugoj adresi za koju se sazna tijekom provođenja postupka.

Ako se radi o narušenim međususedskim odnosima, brakorazvodnim parnicama i sličnom, u kojima jedna od stanaka traži da se druga odjavi s adrese prijavljenog prebivališta, prethodno se provjerava postoje li određene okolnosti koje su uzrokovale onemogućavanje življenja na adresi prijavljenog prebivališta (mijenjanjem brave, fizičkog nasilja i sličnim) u kojim slučajevima se ne postupa po zahtjevu podnositelja već se isti

obavještava o razlozima neudovoljavanja njegovu zahtjevu. Također, treba naglasiti da se odjavom prebivališta osobe s određene adrese ne prejudicira eventualni ishod sudskih postupaka, niti je odjava prebivališta osobe s adrese određene nekretnine od utjecaja na pitanje vlasništva (primjerice osoba može biti vlasnik više nekretnina, a prebivalište može imati samo na adresi jedne nekretnine u koju se zaista nastanila ili uopće ne mora biti prijavljena na adresi nekretnina kojih je vlasnik).

Vezano uz navod u predmetnom Izvješću kako se osobna iskaznica poništava donošenjem rješenja o odjavi prebivališta, slijedom čega je upitno dokazivanje identiteta osobe, napominje se da se u navedenim slučajevima osobna iskaznica ne poništava, već se pohranjuje u policijskoj upravi do pravomoćnosti odluke o odjavi prebivališta, protiv koje je žalba isključena, ali se može pokrenuti upravni spor. Također se napominje da stranka može identitet dokazati drugom javnom ispravom s fotografijom.

Zakonom o prebivalištu dana je mogućnost da osoba uz prebivalište ima prijavljeno i boravište. Isto tako, dana je mogućnost da hrvatski državljanin koji nema prijavljeno prebivalište na području Republike Hrvatske može prijaviti boravište u mjestu i na adresi na kojoj privremeno boravi.

Međutim, primijećeni su slučajevi kada građani u mjestu stvarnog prebivališta žele prijaviti boravište, a u mjestu gdje ne žive žele zadržati prijavljeno prebivalište (fiktivno prebivalište). Napominje se da su u navedenim situacijama upravni sudovi odbijali tužbene zahtjeve i potvrđivali praksu Ministarstva unutarnjih poslova.

Vezano za preporuku broj 46. upućenu Ministarstvu unutarnjih poslova radi pripreme izmjena Zakona o prebivalištu kojima će se utvrditi kriteriji za procjenu živi li osoba na adresi prijavljenog prebivališta, Vlada Republike Hrvatske smatra nepotrebnim materijalnim propisom taksativno propisati kriterije za procjenu živi li osoba na adresi prijavljenog prebivališta, s obzirom na to da utvrđivanje činjenica i okolnosti bitnih za rješavanje određene upravne stvari radi donošenja zakonitog i pravilnog rješenja predstavlja postupovnu radnju propisanu Zakonom o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj 47/09).

U vezi s preporukom broj 47. Ministarstvu unutarnjih poslova da kod utvrđivanja neprijavljivanja boravišta u zakonskom roku ne odjavljuje prebivalište po službenoj dužnosti, već da postupuje sukladno odredbi članka 16. Zakona o prebivalištu, Vlada Republike Hrvatske je mišljenja da bi neprimjenjivanje odredbe članka 12. Zakona o prebivalištu, odnosno uz isključivu primjenu prekršajnog kažnjavanja sukladno odredbi članka 16. Zakona, dovelo do pogrešne percepcije javnosti da je dovoljno platiti propisanu novčanu kaznu zbog neprijavljivanja promjene prebivališta i tako zadržati „fiktivno“ prebivalište i time primjerice izbjeći nerazmjerno visoko plaćanje poreza i slično.

Osobna iskaznica

U Izvješću se navodi kako se nakon donošenja novoga Zakona o osobnoj iskaznici (Narodne novine, broj 62/15) građani uglavnom pritužuju na nemogućnost da imaju osobnu iskaznicu bez certifikata, kao i prije, te na obvezu da potpišu Ugovor o davanju usluga certificiranja. Smatraju da je sporno propisivanje kategorija građana u čije se osobne iskaznice certifikati obavezno pohranjuju te da je sporna odredba koja propisuje da je podnositelj zahtjeva za izdavanje osobne iskaznice dužan sklopiti Ugovor o obavljanju usluga

certificiranja te da se podnositelj zahtjeva na taj način prisiljava stupiti u građanskopravni odnos s davateljem određene usluge kojeg nije osobno izabrao, odnosno nije imao mogućnost takvog izbora.

S tim u vezi Vlada Republike Hrvatske ističe da je postupak izdavanja osobne iskaznice uređen Zakonom o osobnoj iskaznici koji je stupio na snagu 6. lipnja 2015. godine i kojim je za hrvatske državljane u Republici Hrvatskoj uvedena elektronička osobna iskaznica (u daljnjem tekstu: eOI).

Odredbom članka 2. Zakona o osobnoj iskaznici propisano je što sadržava elektronički nosač podataka (čip). Uz osobne podatke koji su utisnuti na površini kartice osobne iskaznice i koji su u elektroničkoj formi pohranjeni u čipu kartice, u čip kartice mogu se ovisno o životnoj dobi građana, pohraniti jedan ili dva certifikata, i to jedan za izradu naprednog elektroničkog potpisa, a drugi za osiguranje potvrde identiteta osobe kojoj je izdana osobna iskaznica.

Prema odredbama navedenog Zakona postoje četiri kategorije osobnih iskaznica i to za djecu do navršene 5. godine života (kada osobna iskaznica ne sadržava identifikacijski niti potpisni certifikat), za djecu od navršenih 5. do 18. godine (osobna iskaznica sadržava identifikacijski certifikat), za osobe od 18. do 65. godine (osobna iskaznica sadržava identifikacijski i potpisni certifikat) te osobna iskaznica za osobe starije od 65 godina (kada osoba može po vlastitoj želji ishoditi osobnu iskaznicu s identifikacijskim i potpisnim certifikatom ili bez njega).

Uvažavajući odredbu članka 4. stavka 5. Zakona o osobnoj iskaznici, osobama koje imaju prijavljeno prebivalište na području Republike Hrvatske i navršile su 18 godina, odnosno nisu navršile 65 godina života, izdaju se osobne iskaznice sa čipom koji sadrži identifikacijski i potpisni certifikat. Za izdavanje osobne iskaznice koja sadržava jedan ili dva certifikata podnositelj zahtjeva dužan je s davateljem usluge certificiranja sklopiti ugovor o obavljanju usluga certificiranja.

Sukladno odredbi članka 22. Zakona o osobnoj iskaznici Vlada Republike Hrvatske donijela je odluku o određivanju pravne osobe u državnom vlasništvu ovlaštene za obavljanje poslova u vezi s osobnim iskaznicama, kojom je Agencija za komercijalnu djelatnost d.o.o. sa sjedištem u Zagrebu ovlaštena za obavljanje tehničke izrade osobne iskaznice, tiskanje obrasca osobne iskaznice te obrasca koji se koristi u postupku njenog izdavanja, vođenje evidencije o izrađenim osobnim iskaznicama te izdavanja kvalificiranih certifikata.

Svrha uvođenja eOI je poticanje i praćenje razvoja informacijskog društva, te razvoja informacijskog sustava državne uprave (e-uprava) i pružanje korisnički orijentiranih javnih usluga. To je vjerodajnica najviše razine kojom se može pristupiti svim elektroničkim uslugama sustava e-Građani, te potpisivati sve dokumente, za koje će to biti traženo od strane e-usluga.

Državljanstvo

U Izvješću se navodi da se pojedini postupci u kojima se rješava državljanjski status još uvijek vode površno, navodeći primjer građanina romske nacionalnosti koji je bio pripadnik Oružanih snaga Republike Hrvatske u studenom 1991. godine, s odobrenim

privremenim boravkom iz humanitarnih razloga i reguliranim statusom hrvatskog branitelja, što nije bilo dovoljno da mu nadležna policijska uprava ukaže na mogućnost stjecanja hrvatskog državljanstva zbog interesa Republike Hrvatske.

Sukladno članku 12. stavku 3. Zakona o hrvatskom državljanstvu (Narodne novine, br. 53/91, 28/92, 113/93, 130/11 i 110/15), nadležno ministarstvo daje mišljenje o postojanju interesa za primitak stranca u hrvatsko državljanstvo. Odobreni privremeni boravak iz humanitarnih razloga te status hrvatskog branitelja, sami po sebi, nisu pretpostavke zbog kojih se stranke upućuju na podnošenje zahtjeva za primitak u hrvatsko državljanstvo po pravnoj osnovi navedenog članka Zakona. Iz Izvješća nije razvidno je li stranac naknadno podnio zahtjev za stjecanje hrvatskog državljanstva te je li utvrđeno postojanje interesa Republike Hrvatske za njegov primitak u hrvatsko državljanstvo.

Boravak stranaca

U Izvješću se navodi kako su značajan problem, kao i u 2014. godini, predstavljale situacije u kojima je Ministarstvo unutarnjih poslova strancima koji žive u Republici Hrvatskoj odbijao zahtjeve za produženje privremenog boravka zbog neposjedovanja valjane strane putne isprave, iako im je prethodnih godina, u istoj situaciji, privremeni boravak uredno produžavan. Navodi se kao osobit problem u situacijama kada se boravak ne produžava strancima koji su članovi višečlanih obitelji hrvatskih državljanica te kojima je prethodni boravak bio odobren zbog spajanja obitelji ili iz humanitarnih razloga. Nadalje se napominje kako je, unatoč ograničenjima za pribavljanje putnih isprava, osoba koje duže vrijeme ne žive u Republici Hrvatskoj, a porijeklom su iz Republike Srbije i tamo ne mogu prijaviti prebivalište, a time ni pribaviti nove isprave, od njih traženo da to bezuvjetno učine.

U vezi s navedenim primjedbama, Vlada Republike Hrvatske izvješćuje da je odredbama Zakona o strancima (Narodne novine, br. 130/11 i 74/13) izričito propisano da je za odobrenje privremenog boravka stranac dužan imati valjanu putnu ispravu, neovisno o svrsi privremenog boravka.

Također, člankom 52. stavkom 3. navedenog Zakona propisano je da se strancu koji nema valjanu stranu putnu ispravu, a zahtjev za privremeni boravak podnese u Republici Hrvatskoj, izdaje rješenje o odobrenju privremenog boravka u Republici Hrvatskoj.

Odredbom članka 52. stavka 4. navedenog Zakona propisano je da je stranac zahtjevu za produženje privremenog boravka dužan priložiti stranu putnu ispravu.

Slijedom navedenih zakonskih odredbi, stranac je za produženje privremenog boravka dužan priložiti valjanu stranu putnu ispravu.

Pritom se napominje da stranci kojima se odobrava privremeni boravak iz ozbiljnih razloga humanitarne prirode nisu prilikom odobrenja privremenog boravka dužni ispunjavati druge zakonske uvjete (primjerice sredstva za uzdržavanje, zdravstveno osiguranje), ali su dužni zahtjevu priložiti valjanu stranu putnu ispravu. Ako je strancu odobren privremeni boravak bez posjedovanja valjane putne isprave temeljem članka 52. stavka 3. Zakona o strancima, kod produženja stranac mora priložiti valjanu stranu putnu ispravu sukladno članku 52. stavku 4. navedenog Zakona.

Produžavanje privremenog boravka bez prilaganja valjane strane putne isprave omogućilo se prvenstveno strancima koji su zahtjeve podnosili radi spajanja obitelji sa hrvatskim državljanima ili koji su imali čvrstu dugogodišnju poveznicu sa Republikom Hrvatskom, te se navedenoj kategoriji stranaca omogućilo da imaju reguliran boravak u Republici Hrvatskoj i istovremeno im se tako omogućilo da ishode putnu ispravu svoje matične države.

Vezano za daljnju primjedbu o ograničenjima za pribavljanje putnih isprava osoba koje duže vrijeme žive u Republici Hrvatskoj, a porijeklom su iz Republike Srbije, Vlada Republike Hrvatske izvješćuje da je Veleposlanstvo Republike Srbije u Zagrebu od 3. veljače 2016. godine započelo s izdavanjem biometrijskih putovnica te da se stranke s tim u vezi mogu obratiti navedenom Veleposlanstvu elektroničkim ili telefonskim putem.

U odnosu na preporuku Ministarstvu unutarnjih poslova da u postupcima produžetka privremenog boravka osoba koje žive u Republici Hrvatskoj uvažava njihove životne okolnosti i posebno vrednuje humanitarne razloge te spajanje obitelji, napominje se da Ministarstvo unutarnjih poslova u svakom pojedinom slučaju prilikom donošenja odluke o reguliranju privremenog boravka iz humanitarnih razloga te spajanja obitelji uvažava obiteljske, socijalne, materijalne i sve druge okolnosti konkretnog slučaja.

Nastavno na primjedbu u kojoj se navodi kako je upitno zašto je stranac izgubio status na stalnom boravku koji je stekao po sili zakona 1991. godine, jer se nije obratio nadležnoj policijskoj upravi sa zahtjevom za izdavanje osobne iskaznice za stranca, izvješćuje se kako je člankom 79. stavkom 1. Zakona o kretanju i boravku stranaca (Narodne novine, br. 53/91, 22/92, 26/93 i 29/94) popisano da će se status stalnog boravka priznati osobama koje su na dan 8. listopada 1991. godine imale prijavljeno prebivalište u Republici Hrvatskoj.

Strancima na stalnom boravku ostvarenom po prethodno navedenoj osnovi, a koji nisu regulirali svoj status u Republici Hrvatskoj, stalni boravak je prestao po sili Zakona na dan 30. lipnja 2005. godine, sukladno članku 115. tada važećeg Zakona o strancima (Narodne novine, broj 109/03).

Odredbom članka 115. Zakona o strancima jasno je i nedvojbeno propisano da osobe iz članka 79. stavka 1. Zakona o kretanju i boravku stranaca, koje nisu regulirale status po odredbama tog Zakona u Republici Hrvatskoj prestaje stalni boravak s danom 30. lipnja 2005. godine.

Nadalje, člankom 70. stavkom 1. ranije važećeg Zakona o strancima, između ostalog, propisano je da će se osobna iskaznica za stranca izdati strancu kojem je odobren stalni boravak.

U smislu navedenih zakonskih odredbi, stranci koji nisu regulirali status stranca na stalnom boravku tako da su se obratili policijskoj upravi/postaji radi podnošenja zahtjeva za izdavanje osobne iskaznice kojom dokazuju svoj status, nisu ni mogli steći status stranca na stalnom boravku bez njenog ishoda. Slijedom navedenog, osobna iskaznica za stranca je dokaz da je stranac regulirao svoj status u Republici Hrvatskoj, a koja ujedno služi kao dokaz o njegovom identitetu.

Vežano za navode u predmetnom Izvješću kako je propisana novčana kazna ukoliko se stranac do određenog roka nije obratio nadležnoj policijskoj upravi/postaji zahtjevom za izdavanje osobne iskaznice za stranca, Vlada Republike Hrvatske napominje da za to nije propisana novčana kazna, već prestanak statusa stranca na stalnom boravku po sili zakona.

U vezi s dostavljenim primjedbama koji uključuju pojedinačne slučajeve smatramo da se ne može doći do zaključka da je problematična praksa postupanja ovog Ministarstva, imajući u vidu da se Ministarstvo unutarnjih poslova prilikom reguliranja statusa stranaca rukovodi prvenstveno odredbama Zakona o strancima i njegovim podzakonskim aktima, te prilikom reguliranja uvažava sve obiteljske i materijalne prilike stranaca u svakom pojedinačnom slučaju.

3.6. Postupanje policijskih službenika

U odnosu na preporuku broj 49. u kojoj se ističe potreba osiguranja uvjeta za učinkovito funkcioniranje Povjerenstva za rad po pritužbama i unutarnjeg nadzora, napominje se da je Služba za unutarnju kontrolu zbog uočenih poteškoća u radu i velikog broja predmeta koji su u nadležnosti Povjerenstva za rad po pritužbama, 9. ožujka 2016. godine inicirala upućivanje dopisa od strane Ministarstva unutarnjih poslova Hrvatskome saboru, Odboru za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, kojim se s ciljem poštivanja zakonskih odredbi te jačanja građanskog nadzora nad radom i postupanjem policijskih službenika, kao i transparentnosti u radu policije, moli pokretanje procedure za izbor članova povjerenstava sukladno člancima 5.c i 5.d Zakona o policiji (Narodne novine, br. 34/11, 130/12, 89/14 i 33/15).

Nadalje, vežano uz preporuku broj 50. u vezi s produljenjem rokova propisanih za pokretanje disciplinskih postupaka zbog povrede službene dužnosti te da se osigura provođenje odredaba Etičkog kodeksa policijskih službenika, potrebno je napomenuti da je člankom 104. Zakona o policiji propisano da postupak zbog povrede službene dužnosti pokreće čelnik tijela ili nadležni rukovoditelj pri čemu mišljenje Povjerenstva za rad po pritužbama o utemeljenosti prigovora nije obvezujuće i ne utječe na donošenje odluke o pokretanju postupka zbog povrede službene dužnosti.

3.7.2. Radni odnosi u javnim službama

U Izvješću se navodi da se zbog propusta u radu prosvjetne inspekcije u slučajevima nepravilnosti pri zapošljavanju u predškolskoj i srednjoškolskoj ustanovi, ministru znanosti, obrazovanja i sporta preporučuje preispitivanje postupanja prosvjetne inspekcije, a kako bi se u ponovljenom nadzoru sankcioniralo nedopušteno sklapanje više ugovora o djelu u dužem razdoblju.

S obzirom na to da navedeno upućuje na to da prosvjetna inspekcija ne reagira u slučajevima kad se za obavljanje odgojno-obrazovnih poslova angažiraju osobe ugovorom o djelu, Vlada Republike Hrvatske smatra potrebnim napomenuti da je u svakom slučaju u kojemu je utvrđeno nezakonito sklapanje ugovora o radu, prosvjetna inspekcija postupila u skladu sa svojim ovlastima zabranjujući obavljanje poslova temeljem nezakonito zasnovanoga radnog odnosa. Činjenica je da 25 prosvjetnih inspektora ne može u kraćim periodima nadzirati sve odgojno-obrazovna ustanove i po svim pitanjima. Kad god se nadzor obavlja vežano uz zasnivanje radnih odnosa u ustanovi, u slučaju da se utvrdi obavljanje poslova

redovitog odgoja i obrazovanja ugovorom o djelu, ono se zabranjuje. U tome je prosvjetna inspekcija dosljedna bez obzira na nedorečenost propisa koji ne omogućuju angažiranje kvalificiranih osoba za pojedine poslove u specifičnim ustanovama. Napominje se da je prvenstveno riječ o zdravstvenim strukovnim školama i umjetničkim školama za koje ne postoji nezaposleni stručni kadar za pojedine nastavne predmete.

Također, ističe se da je u ovom dijelu Izvješća naveden netočan podatak o postotku prvostupanjskih rješenja prosvjetnih inspektora koja su poništena u drugome stupnju. Naime, tijekom 2015. godine izjavljeno je 59 žalbi na rješenja inspektora od kojih je 40 žalbi odbijeno, 12 usvojeno, dvije su djelomično usvojene, dok je u pet slučajeva drugostupanjski postupak obustavljen. Dakle, postotak u potpunosti ili djelomično poništenih prvostupanjskih rješenja prosvjetnih inspektora iznosi 20,3%. Ujedno, napominje se da se sva poništena rješenja prosvjetnih inspektora nisu odnosila na radne odnose te da na velik broj rješenja prosvjetnih inspektora žalbe uopće nisu izjavljene, već su ista rješenja izvršena u zadanim rokovima (primjerice, samo je zabrana za obavljanje poslova zbog nezakonitoga zasnivanja radnih odnosa bilo 114).

3.7.6. Uznemiravanje i zlostavljanje na radnom mjestu

Vlada Republike Hrvatske ne može se u potpunosti složiti s ponovnom preporukom da se područje zaštite od mobinga treba normativno cjelovito urediti jer je ono već normativno uređeno važećim Zakonom o radu i Zakonom o zaštiti na radu. To stoga što odredba članka 134. Zakona o radu (Narodne novine, broj 93/14) propisuje da se zaštita radnika od uznemiravanja i spolnog uznemiravanja uređuju kolektivnim ugovorom, sporazumom sklopljenim između radničkog vijeća i poslodavca ili pravilnikom o radu, a poslodavac koji zapošljava najmanje dvadeset radnika dužan je imenovati osobu koja je osim njega ovlaštena primati i rješavati pritužbe vezane za zaštitu dostojanstva radnika. Stoga ni sada nema nikakvih zapreka da socijalni partneri kroz kolektivne ugovore urede područje zaštite radnika od zlostavljanja na radu, a što je dobra praksa u državama članicama Europske unije.

Isto tako su i odredbom članka 51. Zakona o zaštiti na radu (Narodne novine, br. 71/14, 118/14 i 154/14) utvrđene obveze poslodavca u vezi s prevencijom stresa uzrokovanog na radu ili u vezi s radom, a temeljem odredbe članka 17. stavka 7. istog Zakona ministar nadležan za zdravlje, uz suglasnost ministra nadležnog za rad, ima obvezu pravilnikom propisati mjere koje se, između ostalog, odnose na upravljanje psihofiziološkim naporima na radu u koje spada i zaštita od negativnog stresa. Naime, Prilogom III. Pravilnika o izradi procjene rizika (Narodne novine, broj 112/14) kao psihofiziološki napor je, između ostalog, utvrđeno maltretiranje (2.8), s komponentama mobinga i bullinga (2.8.1. i 2.8.2.). Stoga Vlada Republike Hrvatske očekuje da će se donošenjem navedenog pravilnika stvoriti pretpostavke za učinkovitiju provedbu zaštite od stresa na radu, pa time posredno i zaštita od težih oblika psihofizioloških napora kao što je mobing ili bullying.

3.7.7. Državljanstvo kao prepreka pristupu radu i zapošljavanju

U Izvješću se navodi problem pristupa radu i zapošljavanju s kojim se susreću strani državljani (primjerice u dijelu Zakona o pružanju usluga u turizmu (Narodne novine, br. 68/07, 88/10, 30/14, 89/14 i 152/14), članovi obitelji hrvatskih državljana, koji imaju odobren privremeni boravak u Republici Hrvatskoj u svrhu spajanja obitelji, odnosno kasnije odobren

stalni boravak, a koji nisu državljani članica Europske unije i Europskog gospodarskog prostora, nego tzv. državljani trećih država.

Napominje se da je odredbama Zakona o strancima propisano da članovi obitelji hrvatskih državljana mogu raditi, odnosno pružati usluge bez dozvole za boravak i rad ili potvrde o prijavi rada, neovisno o tome jesu li državljani trećih država ili državljani država članica Europskog gospodarskog prostora.

3.8. Diskriminacija na području rada i zapošljavanja

Vežano za preporuku broj 63. prema kojoj se Ministarstvo uprave obvezuje uspostaviti učinkovit sustav kontrole zakonitosti i svrsishodnosti pravilnika o unutarnjem redu koje donose čelnici javnopravnih tijela, napominje se da kontrolu zakonitosti pravilnika o unutarnjem redu Ministarstvo uprave već provodi i ona proizlazi iz odredbe članka 40. stavka 3. Zakona o državnim službenicima (Narodne novine, br. 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12 – pročišćeni tekst, 37/13, 38/13, 1/15 i 138/15) te se odnosi na prethodnu suglasnost usklađenosti pravilnika o unutarnjem redu s Uredbom o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u državnoj službi te posebnim propisima koji uređuju isto područje. Također, kontrolom i davanjem prethodne suglasnosti Ministarstva uprave iz navedene odredbe obuhvaćeni su samo pravilnici o unutarnjem redu tijela državne uprave te ureda i stručnih službi Vlade Republike Hrvatske.

3.9.1. Socijalna sigurnost starijih osoba

U Izvješću se navodi da je i dalje prisutan problem zlouporabe ugovora o dosmrtnom uzdržavanju te da bi stoga trebalo propisati snažnije zaštitne mehanizme, posebno sklapanje ugovora u najstrožoj formi, kao i registra te ograničavanje broja ugovora koji jedna osoba može sklopiti kao davatelj uzdržavanja, kako bi se starije osobe zaštitilo od ekonomskog iskorištavanja. Stoga se preporukom broj 72 preporučuje Ministarstvu pravosuđa da u Zakon o osobnim odnosima ugradi jače zaštitne mehanizme za primatelje uzdržavanja ugovora o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju, a osobito uvođenje registra davatelja uzdržavanja.

Vežano za prijedlog koji se odnosi na formu ugovora Vlada Republike Hrvatske ističe da je za valjanost ugovora o doživotnom odnosno dosmrtnom uzdržavanju Zakonom o obveznim odnosima (Narodne novine, br. 35/05, 41/08, 125/11 i 78/15, u daljnjem tekstu: ZOO) propisan poseban oblik sklapanja – ugovor mora biti sastavljen u pisanom obliku, ovjeren od suca nadležnog suda ili potvrđen (solemniziran) od javnog bilježnika ili sastavljen u obliku javnobilježničkog akta. Prilikom ovjere ili sastavljanja ugovora ovlaštena osoba mora ugovarateljima pročitati ugovor i upozoriti ih na njegove posljedice. Prema tome, za valjanost ovih ugovora propisan je posebno strogi oblik koji, osim pisanog oblika ugovora, za sklapanje valjanog ugovora zahtijeva i sudjelovanje suda ili javnog bilježnika. Tako strogi oblik propisan je radi zaštite ugovornih strana, a posljedica njegovog nepoštivanja je ništetnost ugovora, što je najstroža sankcija koju obvezno pravo predviđa za povredu prisilnih propisa. Vlada Republike Hrvatske smatra da ZOO-om propisani oblik sklapanja ugovora daje dovoljno garancije za zaštitu ugovornih strana.

U odnosu na prijedlog ograničavanja broja ugovora koji jedna osoba može sklopiti kao davatelj uzdržavanja ističe se da je jedno od načela obveznog prava, propisano člankom 2. ZOO-a, načelo slobode uređivanja obveznih odnosa prema kojem sudionici u prometu slobodno uređuju obvezne odnose, a ne mogu ih uređivati suprotno Ustavu Republike Hrvatske, prisilnim propisima i moralu društva. To načelo uključuje pravo svake osobe da slobodno odluči hoće li (ili ne) sklopiti ugovor, slobodu odabira ugovorne strane s kojom će sklopiti ugovor, slobodu uređivanja sadržaja ugovora itd. Stoga bi zakonsko ograničavanje broja ugovora o doživotnom, odnosno dosmrtnom uzdržavanju koje jedna osoba kao davatelj uzdržavanja može sklopiti bilo u suprotnosti s načelom slobode uređivanja obveznih odnosa. U privatnom pravu ne postoje pravila o ograničenju broja pojedinih ugovora koje može sklopiti jedna osoba. Osim toga, zakonsko ograničavanje broja ugovora koje jedna osoba može sklopiti samo po sebi ne bi zajamčilo ispunjenje ugovorenih obveza niti bi ugovornim stranama pružilo veći stupanj zaštite od važećeg uređenja. Naime, sama činjenica da je jedna osoba kao davatelj uzdržavanja sklopila jedan ugovor o uzdržavanju ne jamči da će ispunjavati obveze iz tog ugovora, kao što ni činjenica da je jedna osoba kao davatelj uzdržavanja sklopila više ugovora o uzdržavanju sama po sebi ne znači da neće ispunjavati obveze iz navedenih ugovora.

Zbog navedenih razloga Vlada Republike Hrvatske smatra da nije prihvatljivo ograničavati slobodu ugovaranja propisivanjem ograničenja broja ugovora koje je dopušteno sklopiti budući da ZOO sadrži instrumente za zaštitu prava ugovornih strana, a propisivane takvog ograničenja ne bi jamčilo ispunjenje ugovornih obveza niti bi ugovornim stranama pružilo veći stupanj zaštite od postojećeg.

Nadalje, predloženo ustrojavanje registra davatelja uzdržavanja imalo bi svrhu samo kada bi se ograničio broj ugovora koje jedna osoba može sklopiti kao davatelj uzdržavanja. Budući da iz naprijed navedenih razloga smatra da nije prihvatljivo ograničavanje broja ugovora o doživotnom, odnosno dosmrtnom uzdržavanju, Vlada Republike Hrvatske smatra da ne postoji niti razlog za ustrojavanje registra ugovora.

U odnosu na predloženo uvođenje nadzora provođenja ugovora o doživotnom, odnosno dosmrtnom uzdržavanju od strane centara za socijalnu skrb, napominje se da je za rješavanje spornih odnosa koji mogu proizaći iz sklopljenog ugovora o doživotnom, odnosno dosmrtnom uzdržavanju nadležan sud. Ugovorna strana koja smatra da je neko njezino pravo povrijeđeno ovlaštena je štiti ga i ostvarivati putem suda korištenjem instrumenata zaštite svojih prava koji su sadržani u obveznom pravu. Stoga je neprihvatljivo kod privatnopravnih obveznih odnosa poslovno sposobnih osoba propisati kontrolu ispunjavanja ugovornih obveza putem centra za socijalnu skrb. Iz istog razloga Vlada Republike Hrvatske smatra neprihvatljivom i preporuku broj 70 u dijelu kojim se Ministarstvu socijalne politike i mladih preporučuje da uvede nadzor provedbe ugovora o doživotnom/dosmrtnom uzdržavanju.

3.9.2. Mirovinsko osiguranje

U odnosu na preporuku broj 73. Ministarstvu rada i mirovinskoga sustava, Vlada Republike Hrvatske ističe da nije potrebna izrada analize zakonske odredbe o razdvajanju mirovine po općem i posebnim propisima budući da je pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske u tijeku postupak za ocjenu ustavnosti navedene odredbe.

3.11. Socijalna skrb

Ministarstvu socijalne politike i mladih se preporukom broj 80 navodi potreba izmjenama Zakona o socijalnoj skrbi uvećati iznose zajamčene minimalne naknade za članove kućanstva koji su potpuno nesposobni za rad i privređivanje za 15% od osnovice, uvođenje određivanja i promjenu visine osnovice za socijalne naknade uz unaprijed utvrđene kriterije te propisivanje iste osnovice na sve vrste socijalnih naknada.

Vezano uz navedenu preporuku ističe se da je izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj skrbi (Narodne novine, broj 99/15) povećan iznos osnovice za radno nesposobnog samca za 115% od osnovice, također je iznos osnovice povećan za dijete samohranog roditelja odnosno dijete u jednoroditeljskoj obitelji za 55% od osnovice. Međutim određivanje iste osnovice za sve vrste naknada ovisi o raspoloživim financijskim sredstvima u državnom proračunu Republike Hrvatske.

3.12. Energetsko siromaštvo

U okviru preporuke broj 89. Ministarstvu gospodarstva i Ministarstvu socijalne politike i mladih, istaknuta je potreba pripreme izmjene Uredbe o kriterijima za stjecanje statusa ugroženih kupaca energije iz umreženih sustava, kojom će biti prošireni kriteriji za stjecanje statusa ugroženog kupca, a preporukom broj 90 potreba omogućavanja realizacije prava na naknadu za ugroženog kupca energenata za plin i toplinsku energiju.

Slijedom navedenih preporuka ističe se da su kriteriji za stjecanje statusa ugroženog kupca energije iz umreženih sustava već uređeni propisima kojima se uređuje energetski sektor, a proširenje kriterija za stjecanje statusa ugroženog kupca, kao i omogućavanje prava na naknadu za ugroženog kupca energenata za plin i toplinsku energiju ovisi o raspoloživim proračunskim sredstvima.

3.13. Komunalne i druge javne usluge

Pravo na vodu

U odnosu na navode pučke pravobraniteljice kako „posebnu pažnju treba posvetiti zaštiti socijalno ugroženih građana i zajamčiti im dostupnost financijski pristupačne vode, odnosno nužni socijalni minimum količine vode potrebne kućanstvu“, napominje se kako je u Izvješću navedeno da se člankom 206. stavcima 3. i 4. Zakona o vodama (Narodne novine, br. 153/09, 63/11, 130/11, 56/13 i 14/14) već predviđa posebna odredba o cijeni vode koju plaćaju socijalno ugroženi građani za količinu isporučene vode nužne za osnovne potrebe kućanstva, a kako slijedi:

„Tarifa vodnih usluga javne vodoopskrbe najmanje mora sadržavati:

- osnovnu cijenu vodne usluge i
- cijenu koju plaćaju socijalno ugroženi građani za količinu isporučene vode nužne za osnovne potrebe kućanstva.

Cijena iz stavka 3. podstavka 2. ovoga članka ne može se utvrditi u visini većoj od 60% od osnovne cijene vodne usluge.”

Slijedom navedenog, vezano za količinu vode nužne za osnovne potrebe kućanstva, preporuka je isporučiteljima da se kao količina vode nužna za osnovne potrebe kućanstva odredi količina od 70 litara vode dnevno po članu kućanstva, slijedeći stav Svjetske zdravstvene organizacije (WHO) što je u većini slučajeva i prihvaćeno.

U odnosu na navod pučke pravobraniteljice kako: „Prema podacima Hrvatskih voda, 84% stanovništva ima priključak na sustav javne vodoopskrbe...“, napominje se da se navedeni podatak od 84% odnosi na udio stvarno priključenih stanovnika u odnosu na ukupno stanovništvo, dok je mogućnost priključenja na sustave javne vodoopskrbe u Republici Hrvatskoj veća i iznosi 93% (odnosi se na udio stanovništva u ukupnom broju stanovnika koji imaju mogućnost priključenja na neki od javnih vodoopskrbnih sustava).

Vezano za preporuku broj 97. prema kojoj Ministarstvo uprave u pripremi reforme javne uprave treba posebno voditi računa o potrebi osiguranja pouzdanih i svima dostupnih javnih usluga, Vlada Republike Hrvatske ističe da je sadržaj te preporuke podudaran s ukupnim ciljem i svrhom Strategije razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine (Narodne novine, broj 70/15.) u kojoj je detaljnije razrađen.

3.14. Ovrhe

Po pitanju primjene Ovršnog zakona (Narodne novine, br. 112/12, 25/13 i 93/14, u daljnjem tekstu: OZ) pučka pravobraniteljica iznosi preporuke pod brojevima 98 i 99, Ministarstvu pravosuđa da izmjenama Ovršnog zakona propiše:

- obvezu ovrhovoditelja da je odmah po namirenju ili ustupu tražbine dužan povući ovršnu ispravu iz Očevidnika redosljeda osnova za plaćanje, te sankciju za povredu te obveze;
- da ovrhovoditelj nema pravo na trošak zastupanja u slučaju nerazmjera vrijednosti potraživanja u odnosu na iznos troška prema Tarifi o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika te da utvrdi granični minimalni iznos;
- obvezu vjerovnika da prije pokretanja ovršnog postupka dužniku dostavi opomenu za plaćanje i dade mu primjeren rok za podmirenje.

Ministarstvu pravosuđa i Ministarstvu financija preporuča se da izmjenama Zakona o provedbi ovrhe na novčanim sredstvima i Pravilnika o načinu i postupku provedbe ovrhe na novčanim sredstvima propiše obvezu dostave obavijesti između Financijske agencije (u daljnjem tekstu: FINA) i uplatitelja zaštićenog primanja elektroničkim putem istog dana u kojem je ovršeniku otvoren poseban račun.

U odnosu na navedene preporuke, Vlada Republike Hrvatske je mišljenja da propisivanje obveze ovrhovoditelja o povlačenju prijedloga za ovrhu odmah po namirenju ili ustupu nije ni korisno ni potrebno jer će ovrha po samom zakonu biti obustavljena u slučaju nemogućnosti provedbe. S druge strane, kad bi se i propisala obveza ovrhovoditelju da povuče prijedlog za ovrhu uz primjerenu sankciju, ovršenik time ne bi bio dodatno zaštićen jer bi se ponovno našao u situaciji gdje bi morao dokazivati da je obvezu ispunio u cijelosti. Također, ako bi se po rješenju o ovrsi postupilo nakon što je ovršenik namirio vjerovnikovu tražbinu, tj. u slučaju dvostruke naplate, postoji institut protuovrhe (članci 62. do 64. OZ-a).

Nije opravdano ni propisivanje da ovrhovoditelj nema pravo na trošak zastupanja u slučaju nerazmjera vrijednosti potraživanja u odnosu na iznos troška. Naime, svaki rad treba biti plaćen, pa tako i odvjetničko zastupanje te u tom kontekstu može biti sporno samo pitanje visine naknade za obavljeni rad.

Propisivanje obveze vjerovniku da prije pokretanja ovršnog postupka dužniku dostavi opomenu za plaćanje i dade mu primjeren rok za podmirenje, nije opravdano u svim slučajevima. Naime, obveza vjerovniku da prije pokretanja ovršnog postupka na temelju ovršne isprave (primjerice, sudske presude) dužniku dostavi opomenu za plaćanje uopće nije opravdana jer je ovrši prethodio postupak koji je rezultirao ovršnom ispravom u kojoj je propisan rok za dobrovoljno ispunjenje. Nadalje, slanje opomene u slučaju ovrhe na temelju vjerodostojne isprave dodatni je trošak vjerovniku kojega ne smije naplatiti od dužnika potrošača. Posljednjom izmjenom Ovršnog zakona iz 2014. godine propisano je da račun kao vjerodostojna isprava mora sadržavati upozorenje dužniku potrošaču da se u slučaju neispunjenja novčane obveze može tražiti određivanje ovrhe na temelju vjerodostojne isprave. Osim toga, opće pravilo ugovornih odnosa je da se tražbine moraju podmiriti, iz čega proizlazi legitimno stajalište prema kojem slanje opomene prije pokretanja ovršnog postupka ovisi isključivo o volji vjerovnika. Međutim, radi zaštite svih strana u postupku, tj. da se vjerovnicima ne bi nametale dodatne obveze i stvarali novi troškovi, a dužnicima ipak omogućilo da ispune svoju obvezu bez dodatnih troškova koji za njih nastaju pokretanjem postupka, moguće je tražiti kompromisna rješenja za određene slučajeve ovrhe.

Nadalje, propisivanje obveze dostave obavijesti između FINA-e i uplatitelja zaštićenog primanja elektroničkim putem istog dana u kojem je ovršeniku otvoren poseban račun nije tehnički izvedivo jer pretpostavlja prethodno ispunjavanje tehničkih preduvjeta od strane svih uplatitelja zaštićenih primanja, kao što su napredan elektronički potpis i siguran pretinac, kako bi se spriječile eventualne zloupotrebe sustava. Napominje se da je Pravilnikom o načinu i postupku provedbe ovrhe na novčanim sredstvima (Narodne novine, broj 6/13) već predviđena mogućnost da FINA podatke o ovršeniku i vrsti tražbine za koju je ovrha određena, a radi uskrate uplata primanja i naknada iz članka 17. OZ-a, dostavi uplatitelju preporučenom pošiljkom s povratnicom, neposrednom dostavom ili elektroničkim putem uz poruku potpisanu naprednim elektroničkim potpisom, no nametanje takve vrste dostave kao obveze, zahtijevalo bi znatna financijska ulaganja, što u ovom trenutku nije moguće zbog različite razine tehničke opremljenosti uplatitelja primanja.

3.16. Civilne žrtve rata

Predmeti Jelić protiv Hrvatske od 12. lipnja 2014. godine i B. i drugi protiv Hrvatske od 18. lipnja 2015. godine koji se citiraju na kraju ovog poglavlja, uz navod kako će u slučaju nedonošenja pravednih i održivih zakonskih rješenja civilne žrtve rata pravdu i dalje morati tražiti pred Europskim sudom za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP), nisu stavljeni u odgovarajući kontekst.

U navedenim presudama utvrđena je povreda prava na život zbog neučinkovitih istraga kaznenih djela ratnih zločina (povreda procesnog aspekta članka 2. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda), što je povreda koja može egzistirati neovisno o bilo kojem obliku civilno-pravnog obeštećenja.

Naime, upravo u predmetu Jelić protiv Hrvatske ESLJP u § 63 navodi:

„Sud je u više navrata presudio da se postupovna obveza države iz članka 2. Konvencije, na provedbu temeljite, službene, učinkovite i brze istrage u slučajevima kada su osobe ubijene korištenjem sile, ne može zamijeniti isplatom naknade štete.“

Slijedom navedenog, do povreda u navedenim predmetima došlo je zbog neodgovarajućih kazneno-pravnih mehanizama, a ne zbog neobeštećivanja žrtava. Napominje se da niti jedna mjera za izvršenje citiranih presuda ne zahtijeva uspostavljanje zakonskog okvira za obeštećenje civilnih žrtava rata, već su mjere izvršenja usmjerene na poboljšavanje učinkovitosti kaznenih istraga u nadležnosti policije, državnog odvjetništva i sudova.

Isto tako treba navesti da je velik broj zahtjeva koji su podnositelji podnijeli ESLJP nakon konačne odluke domaćih tijela u parničnim postupcima za naknadu štete zbog smrti bliskog srodnika odbačen. ESLJP je odbacio zahtjeve podnositelja navodeći kako građanski postupci za naknadu štete zbog smrti bliskog srodnika nisu relevantni u kontekstu procesnih obveza koje država ima prema članku 2. Konvencije (npr. Ivančić i Dželajlija protiv Hrvatske, odluka od 15. ožujka 2016. godine).

Imajući u vidu da ESLJP odvojeno razmatra učinkovitost istraga za ratne zločine i naknadu štete u civilnim postupcima, napominje se da je moguće da, i nakon uspostavljanja pravnog okvira za sustavno obeštećenje civilnih žrtava rata, i dalje budu utvrđene povrede procesnog aspekta članka 2. Konvencije zbog neučinkovite kaznene istrage.

Stoga, ne dovodeći u pitanje osnovanost preporuke da se izradi Zakon o pravima civilnih žrtava, ističe se da takav zakon neće sam po sebi spriječiti povrede kakve su utvrđene u presudama Jelić protiv Hrvatske i B. i drugi protiv Hrvatske.

3.20. Diskriminacija u području i temeljem obrazovanja

Vezano uz dio koji se odnosi na nadzor nad zakonitošću zapošljavanja u sustavu znanosti i visokog obrazovanja, napominje se kako je Ministarstvo uprave 21. rujna 2015. godine dostavilo mišljenje Ministarstvu znanosti, obrazovanja i sporta u kojemu se navodi: „U odnosu na učestale zahtjeve za provođenjem upravnog nadzora nad provedbom natječaja za izbor u znanstveno radno mjesto na javnim znanstvenim institutima te znanstveno-nastavno radno mjesto na visokim učilištima, ukazujemo da se radi o nadzoru nad primjenom zakona i drugih propisa kojima se uređuje zasnivanje i prestanak radnog odnosa te ostvarivanje prava i obveza iz radnog odnosa, a koje se ne nadzire u sklopu upravnog, nego inspeksijskog nadzora. S obzirom na to da prema članku 2. stavku 2. Zakona o prosvjetnoj inspekciji (Narodne novine, br. 61/11 i 16/12), nadzoru prosvjetne inspekcije ne podliježu visoka učilišta, nad odnosnim područjem nadzor provodi Ministarstvo rada i mirovinskog sustava sukladno članku 14. stavku 1. Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave.

3.21. Diskriminacija temeljem vjere

Izvešće pučke pravobraniteljice za 2015. godinu sadrži navode: „Manjinske vjerske zajednice nailaze na nejednako postupanje kako u odnosu prema većinskoj, tako i jedna prema drugoj. Unatoč Ustavom propisanom jednakosti vjerskih zajednica, Zakon o pravnom položaju vjerskih zajednica propisuje da one koje imaju manje od 500 članova uopće ne mogu biti registrirane kao vjerske zajednice, već kao udruge građana, zbog čega njihovi članovi nemaju ista prava kao i predstavnici onih koje su upisane u registar vjerskih zajednica i/ili imaju sklopljen ugovor sa Republikom Hrvatskom kojim se reguliraju međusobna prava i obveze.“

Vlada Republike Hrvatske ukazuje na to da vjerske slobode imaju svoj unutarnji i vanjski aspekt koji su predmet zaštite. Vanjski aspekt razumijeva slobodu pojedinaca da samostalno ili u zajednici s drugim osobama, u javnosti ili privatno manifestira svoju vjeroispovijed. Kako vjernici prakticiraju vjeru u zajednici s drugima, vjerska sloboda pojedinca nije osigurana ako se usporedno ne jamči i sloboda uspostavljanja i vođenja vjerskih zajednica. Stoga, vanjski aspekt vjerskih sloboda ima i institucionalnu dimenziju kojom se ostvaruje posebno obilježje – kolektivna dimenzija – vjerske slobode.

Ustav Republike Hrvatske daje osnovu za postojanje i uređenje položaja vjerskih zajednica u Republici Hrvatskoj. Člankom 40. Ustava Republike Hrvatske: „Jamči se sloboda savjesti i vjeroispovijedi i slobodno javno očitovanje vjere ili drugog uvjerenja.“. Članak 41. Ustava Republike Hrvatske određuje: „Sve vjerske zajednice jednake su pred zakonom i odvojene od države. Vjerske zajednice slobodne su, u skladu sa zakonom, javno obavljati vjerske obrede, osnivati škole, učilišta, druge zavode, socijalne i dobrotvorne ustanove te upravljati njima, a u svojoj djelatnosti uživaju zaštitu i pomoć države.“.

Sukladno odredbi članka 41. Ustava Republike Hrvatske proklamirana je jednakost svih vjerskih zajednica pred zakonom.

Navedena ustavna odredba ne predstavlja zapreku da se zakonom propišu uvjeti za stjecanje posebnog statusa „vjerske zajednice“, odnosno da se razlikuju pravni položaji raznih oblika zajednica vjernika kada između njih postoje stvarne razlike ili za to postoji objektivni razlog i opravdanje. Pritom dolaze u obzir različiti kriteriji, kao što su npr. veličina vjerske zajednice (broj vjernika), društveno značenje vjerske zajednice ili stupanj odgojne, socijalne i dobrotvorne djelatnosti u društvu i dr.

Zakon o pravnom položaju vjerskih zajednica (Narodne novine, br. 83/02 i 73/13), temeljem prikazanih odredbi Ustava Republike Hrvatske i odredbi članka 9. Konvencije, polazeći od slobode svakog da zajedno s drugim ostvaruje slobodu vjeroispovijedi i slobodno javno očituje vjeru, vjersku zajednicu u članku 1. određuje kao zajednicu fizičkih osoba koje ostvaruju slobodu vjeroispovijedi jednakim javnim obavljanjem vjerskih obreda i drugim očitovanjem svoje vjere upisanu u Evidenciju vjerskih zajednica u Republici Hrvatskoj. Dakle, uvjet za stjecanje statusa vjerske zajednice u smislu Zakona o pravnom položaju vjerskih zajednica jest da je vjerska zajednica upisana u Evidenciju.

Novoosnovana vjerska zajednica upisuje se u Evidenciju podnošenjem zahtjeva za upis uz koji se osim podataka sadržanih u članku 20. predmetnog Zakona, dostavlja i akt iz kojeg je vidljivo da vjerska zajednica ima najmanje 500 vjernika. Vjerske zajednice upisane su u Evidenciju sukladno članku 6. stavku 3. Zakona o pravnom položaju vjerskih zajednica neprofitne pravne osobe.

U stalnoj praksi Europskog suda za ljudska prava je utvrđeno da je mogućnost osnivanja pravne osobe u svrhu kolektivnog djelovanja na području zajedničkog interesa jedan od najznačajnijih vidova slobode na udruživanje, bez kojega bi sloboda udruživanja bila bez smisla. Svako odbijanje vlasti da prizna udruženju pojedinaca položaj pravnog subjekta predstavlja miješanje u pravo slobode udruživanja (Moskovski ogranak Armije spasa protiv Rusije, br. 72881/01, stavak 71, 5. listopada 2006). Kad je riječ o vjerskim zajednicama, budući da vjerske zajednice tradicionalno postoje u vidu organiziranih struktura, članak 9. Konvencije se mora tumačiti u svjetlu članka 11. Konvencije, koji pruža zaštitu djelovanja udruženja od neopravdanog miješanja države. S toga gledišta, pravo vjernika na slobodu

vjeroispovijedi, koje obuhvaća i pravo na iskazivanje vjere u zajednici sa drugima, obuhvaća i očekivanje da će vjernicima biti dopušteno da se udružuju slobodno, bez proizvoljnog miješanja države (Mitropolijska crkva Besarabije i drugi protiv Moldavije, br. 45701/99, u stavku 118, 13. prosinca 2001).

U navedenom je smislu, poštovanja vjerske slobode prema članku 9. Konvencije, od osobite važnosti mogućnost prava na stjecanje pravne osobnosti.

Mjerodavno hrvatsko zakonodavstvo razlikuje udruge koje se osnivaju radi ostvarivanja vjerskih uvjerenja od vjerskih zajednica. Sukladno članku 7. stavku 1. Zakona o pravnom položaju vjerskih zajednica, zakon ne sprječava osnivanje udruga s pravnom osobnošću ili bez pravne osobnosti koju fizičke osobe osnivaju radi ostvarivanja svojih vjerskih uvjerenja i slobode vjeroispovijedi.

Navedenom mogućnošću, osnivanja udruga s pravnom osobnošću radi ostvarivanja vjerskih uvjerenja, omogućuje se bez pretjeranih poteškoća konzumiranje osnovnih prava koju pruža pravna osobnost (kao što su stjecanje vlasništva, otvaranja računa za platni promet, prava biti stranka u postupcima pred sudskim i drugim javnopravnim tijelima), te se na taj način osigurava puno jamstvo vjerskih sloboda u smislu članka 9. Konvencije.

Članak 7. stavak 2. Zakona o pravnom položaju vjerskih zajednica određuje da udruge koje su osnovane u skladu s člankom 7. stavkom 1. Zakona o pravnom položaju vjerskih zajednica nemaju položaj vjerskih zajednica i ne mogu stjecati i ostvarivati prava koja prema odredbama Zakona o pravnom položaju vjerskih zajednica i drugih zakona imaju vjerske zajednice.

S obzirom na navedenu odredbu Zakona o pravnom položaju vjerskih zajednica za istaknuti je da dodjeljivanje povlastica i prava povezano s određenim pravnim položajem vjerskih zajednica samo po sebi ne predstavlja povredu Konvencije.

U svjetlu povlastica koje se daju određenim vjerskim zajednicama, obveza iz članak 9. Konvencije koju imaju državne vlasti, da ostanu neutralne u vršenju svojih ovlasti u ovoj domeni, zahtijeva da ukoliko država postavi okvir za davanje pravne osobnosti vjerskim skupinama, za koju se veže poseban položaj, sve vjerske skupine koje to žele moraju imati poštenu mogućnost podnijeti zahtjev za dobivanje takvog položaja, a uspostavljeni kriteriji moraju biti primijenjeni na nediskriminirajući način (Jehovini svjedoci i drugi protiv Austrije, br. 40825/98, u stavku 92, 31. srpanj 2008.).

U odnosu na upis novih vjerskih zajednica u Evidenciju, odnosno pravnu posljedicu upisa - stjecanje statusa vjerske zajednice u smislu Zakona o pravnom položaju vjerskih zajednica i pripadajućih prava i obveza, moguće je i opravdano je upis u Evidenciju, učiniti zavisnim od određene vrste prognoze trajnijeg postojanja vjerske zajednice, kako bi se osiguralo postojanje vjerske zajednice barem kroz srednjoročno razdoblje. Navedeno osigurava da će vjerska zajednica moći ispunjavati prava i obveze koje joj pripadaju sukladno Zakonu o pravnom položaju vjerskih zajednica.

S ustavnopravnog gledišta i gledišta Konvencije ne može biti prigovora kad se polazi od činjenice povezanosti između veličine vjerske zajednice, odnosno broja vjernika i izvjesnosti trajnosti postojanja vjerske zajednice.

Prema mišljenju Vlade Republike Hrvatske, zakonodavac nije u odnosu na uvjet minimalnog broja od 500 vjernika premašio pravno-političku slobodu procjene u okvirima Ustava Republike Hrvatske i Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, posebno s obzirom na činjenicu da je pravnu osobnost moguće steći nezvano uz stjecanje statusa vjerske zajednice. Na navedeni način osigurano je zajamčeno pravo na vjersku slobodu u skladu s člankom 9. Konvencije, a u predmetnom slučaju iz navedenih razloga prigovori povrede ustavom zajamčenog prava jednakosti vjerskih zajednica pred zakonom nisu utemeljeni.

3.22. Izražavanje u javnom prostoru

U odnosu na preporuku broj 124. Ministarstvu pravosuđa i Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina da zajednički revidiraju način prikupljanja podataka o kaznenom djelu javnog poticanja na nasilje i mržnju, Vlada Republike Hrvatske navodi da, premda kazneno djelo javnog poticanja na nasilje i mržnju iz članka 325. Kaznenog zakona ne ulazi u definiciju zločina iz mržnje u smislu članka 87. stavka 21. Kaznenog zakona, zbog bliskosti zločinu iz mržnje te istovrsnih diskriminatornih osnova i društvenih posljedica, Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina kao središnje tijelo za prikupljanje i objavu podataka o zločinima iz mržnje, te kao koordinator rada Radne skupine za praćenje zločina iz mržnje, prikuplja i tu vrstu podataka. Podatke o pravomoćnim presudama za kazneno djelo javnog poticanja na nasilje i mržnju Ured prikuplja od Ministarstva pravosuđa na isti način kao što to čini i za zločin iz mržnje, dakle, po proceduri predviđenoj u Protokolu o postupanju u slučaju zločina iz mržnje. Slijedom navedenog, Ured prikuplja podatke dva puta godišnje, odnosno za prvo i za drugo polugodište. U odnosu na cijelu 2015. godinu, Ured raspolaže s podatkom o 2 pravomoćne presude za kazneno djelo javnog poticanja na nasilje i mržnju koji mu je dostavilo Ministarstvo pravosuđa, tako da Vlada Republike Hrvatske drži da ne postoji nesuglasnost između podataka Ministarstva pravosuđa i Ureda iz koje bi proizlazila potreba za revidiranjem načina prikupljanja podataka o tom kaznenom djelu.

U odnosu na preporuku broj 127. Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina da provodi sustavne edukacije urednika i novinara o pojavama diskriminacije i ulozi medija u suzbijanju diskriminacije, ističe se da Ured također kontinuirano, svake godine, održava seminare „Mediji i nacionalne manjine u Republici Hrvatskoj - Zaštita manjina i uloga medija u demokratizaciji hrvatskog društva”, na kojem sudjeluju Savjet za nacionalne manjine, saborski zastupnici, stručnjaci s Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu, nadležna ministarstva, Agencija za elektroničke medije, glavni urednici i novinari raznih radijskih i televizijskih postaja te novinskih agencija i dr. sudionici.

Na seminarima se raspravlja o pitanjima zastupljenosti manjinskih tema u programima radija i televizije na državnoj, regionalnoj i lokalnoj razini, kao i tiskanim medijima, te važnosti uloge medija u očuvanju društveno-kulturnih vrijednosti manjinskoga identiteta, a glavni naglasci redovito se stavljaju na ulogu medija u jačanju svijesti o poštivanju i razumijevanju drugog i drugačijeg, razvijanju tolerancije, osjetljivosti na pojave diskriminacije i nepoštivanja ustavnih i zakonskih prava pripadnika nacionalnih manjina u hrvatskom društvu.

Ovi seminari svakako doprinose suzbijanju stereotipa i govora mržnje u javnom prostoru, te će Ured i u narednom razdoblju organizirati ovakve seminare.

3.23. Imovinskopravni odnosi

Stanovanje

U ovom poglavlju navodi se kako je pred Europskim sudom za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP) pokrenut niz postupaka vlasnika stanova u kojima stanuju zaštićeni najmoprimci, povodom kojih su donesene presude među kojima je najvažnija Statileo protiv Hrvatske. Točnosti radi, ističe se da je presuda Statileo za sada još uvijek jedina presuda u kojoj je utvrđena povreda prava vlasništva vlasnika stana u kojem žive zaštićeni najmoprimci. No, njezino izvršenje doista razumijeva sveobuhvatno rješenje problematike zaštićenih najmoprimaca u stanovima u privatnom vlasništvu.

Nastavno na presudu Statileo, u Izvješću se navodi da su i zaštićeni najmoprimci pokrenuli niz postupaka pred ESLJP pozivajući se na pravo na dom, te se kao primjer navode presude Bjedov protiv Hrvatske i Brezec protiv Hrvatske. Vlada Republike Hrvatske mora istaknuti da u predmetima Bjedov i Brezec nije riječ o istovrsnoj pravnoj situaciji kao u predmetu Statileo. Dok je u predmetu Statileo ESLJP razmatrao je li postignuta ravnoteža između privatnih vlasnika stanova i zaštićenih najmoprimaca, u predmetima Bjedov i Brezec riječ je bila o državnim stanovima/stanovima u vlasništvu jedinice lokalne samouprave.

Isto tako, Vlada Republike Hrvatske primjećuje da se o pravu na dom govori kao o „procesnom pravu“, a o pravu vlasništva kao „materijalnom pravu“, što ne smatra ispravnim. Naime, i pravo na dom (članak 8. Konvencije) i pravo vlasništva (članak 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju) su materijalna prava zajamčena Konvencijom, te je upravo u uspostavljanju ravnoteže između oba dva prava bit testa razmjernosti. Stranka se, dakle, tijekom sudskog postupka može pozvati na svoje materijalno pravo na dom, koje potom nadležni sud treba staviti u ravnotežu s pravom vlasništva.

Nadalje, Vlada Republike Hrvatske upućuje na to da je u Izvješću, pri navođenju kriterija za provođenje testa razmjernosti izostavljen ključan kriterij – nakon utvrđivanja da je riječ o domu podnositelja, ocjene je li do miješanja došlo, je li miješanje bilo u skladu sa zakonom i je li imalo legitiman cilj, mora se pristupiti ocjeni je li miješanje bilo nužno u demokratskom društvu. Tek će se nakon ocjene nužnosti miješanja moći utvrditi je li podnositelju nametnut prekomjeran teret i je li narušena pravična ravnoteža.

Konačno, suprotno navodima u Izvješću, još tijekom 2014. godine došlo je do promjene domaće sudske prakse u pogledu primjene testa razmjernosti. Svoju praksu o tome pitanju promijenili su Ustavni sud Republike Hrvatske i Vrhovni sud Republike Hrvatske, a slijedeći praksu tih sudova, test razmjernosti provode i niži sudovi, o čemu je Ured zastupnika Republike Hrvatske pred ESLJP izvijestio Odbor ministara Vijeća Europe u postupku izvršenja ovih presuda.

Radi olakšavanja razumijevanja načina provođenja testa razmjernosti Ured zastupnika Republike Hrvatske pred ESLJP izradio je prikaz načela za primjenu testa razmjernosti u parnicama za iseljenje neovlaštenih stanara, koji je objavljen na stranicama Ureda, a dostavljen je Ustavnom i Vrhovnom sudu Republike Hrvatske, a putem Vrhovnog suda svim županijskim i općinskim sudovima. Konačno, on je na taj način dostupan svima, stručnoj i općoj javnosti.

Građenje

Preporuka broj 128. glasi: „Ministarstvu graditeljstva i prostornog uređenja, da u primjerenim rokovima obavještava građane o poduzetom povodom njihovih podnesaka.“. Pučka pravobraniteljica smatra da je unatoč preporuci iz prošlogodišnjeg Izvješća, iz pritužbi primljenih u 2015. godini „očito da nije došlo do pozitivnog pomaka u komunikaciji MGPU-a s građanima, jer informiranje isključivo putem web stranice ministarstva nipošto nije dovoljno a nužno je, kako radi poštivanja Zakona o pravu na pristup informacijama i Zakona o općem upravnom postupku, tako i radi jačanja sve više izgubljenog povjerenja građana u tijela javne vlasti.“.

Povodom takvih tvrdnji, potrebno je naglasiti da je cilj objavljivanja informacija građevinske inspekcije na web stranicama ministarstva, isključivo upoznavanje šire javnosti o načinu postupanja građevinske inspekcije, te se nikako ne može zaključiti da se građani koji podnose upite u vezi s pojedinim predmetima informiraju isključivo putem web stranica. Naime, osim pojedinačnih odgovora na podneske i obavijesti koje inspektori dostavljaju poznatim prijaviteljima na temelju Zakona o građevinskoj inspekciji, građanima je na raspolaganju, osim pisanim putem, više načina komunikacije i dobivanja informacija: putem posebnog telefona za upite građana u središnjici Uprave za inspekcijske poslove (01/3712700), putem e-maila gradjevinska.inspekcija@mgipu.hr, putem službenika za informiranje, putem Kabineta ministra, putem odgovora na pritužbe etičkoj povjerenici ministarstva, razgovorom s tzv. „dežurnim inspektorima“ uredovnim danima u središnjici Uprave i svim područnim uredima/jedinicama i dr. Kao primjer navodi se da je tijekom 2015. godine primljeno i odgovoreno na više od 4 000 e-mail upita, obavljeno preko 3 000 telefonskih poziva u središnjici (ne uključujući razgovore i dolaske u područne jedinice). Tijekom 2014. i 2015. godine građevinska inspekcija je posebno odgovarala i na upite o obnovi kuća stradalih u poplavi na području Vukovarsko-srijemske županije (2 200 posebnih telefonskih poziva), a u središnjicu Uprave osobno je došlo na razgovor oko 400 građana iz cijele Hrvatske, koji se primaju i izvan uredovnih dana, ukoliko nisu iz područja Zagreba.

Ocjenjuje se da vezano za informacije o radu inspekcije te za percepciju građana o građevinskoj inspekciji ima puno prostora za poboljšanje, ali se rad inspekcije ne može mjeriti pružanjem informacija o svakom pojedinačnom inspekcijskom predmetu. Stranke u inspekcijskom postupku u svako doba imaju pravo uvida u spis, a građanima je omogućeno dobiti informaciju koju inspekcija posjeduje na više načina. Međutim, nezadovoljstvo dijela građana koji se obraćaju pučkoj pravobraniteljici proizlazi iz činjenice da kao susjedi i prijavitelji, sukladno Zakonu o građevinskoj inspekciji nisu stranke u inspekcijskom postupku, te od inspekcije dobivaju odgovore da svoja prava vezana za imovinsko-pravne odnose i eventualnu štetu nastalu građenjem na susjednoj nekretnini trebaju ostvarivati sudskim putem. Međutim, rješenje problema susjedi ili suvlasnici vide u prisilnom rušenju nezakonite građevine, te posebno nezadovoljstvo izražavaju postupcima ozakonjenja. Uz razumijevanje problema pritužitelja, inspekcija u odgovorima na podneske kontinuirano ukazuje na okolnost da građevinska inspekcija nije nadležna postupati u predmetima zaštite pojedinačnih vlasničkih prava i/ili nadoknade štete koja je nezakonitim građenjem nastala, s obzirom na to da je to područje iz nadležnosti sudova.

Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja i nadalje će ulagati napore da se odgovori na što više pojedinačnih upita građana, ali će posebno ulagati napore da se građani upoznaju s ovlastima koje inspekcija ima u postupcima te rezultatima rada inspekcije, kako bi se na taj način poboljšala percepcija građana o radu građevinske inspekcije.

Preporuka broj 129. glasi: „Ministarstvu graditeljstva i prostornog uređenja, da na transparentan način regulira planiranje uklanjanja objekata.“. U Izvješću se navodi da su se pritužbe građana iz područja građenja odnosile uglavnom na: „postupke donošenja rješenja o ozakonjenju bespravno izgrađenih objekata i drugih akata kojima se odobrava građenje, dugotrajnost postupaka rješavanja povodom žalbi Ministarstvu graditeljstva i prostornog uređenja, neizvršavanje rješenja o uklanjanju nezakonito izgrađenih zgrada donesenih prije stupanja na snagu Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama za koja su u postupcima ozakonjenja izdana negativna rješenja, netransparentnost postupaka prisilnog izvršenja inspekcijskih rješenja o uklanjanju nezakonito izgrađenih objekata iz prostora, kao i na nemogućnost dobivanja informacije zašto u konkretnim predmetima inspekcijska rješenja nisu izvršena te hoće li se i kada izvršiti.“. Građani se pritužuju da na njihove upite dobivaju uopćene odgovore od MGPU-a „da se izvršenje odvija po planu izvršenja za tekuću godinu“, „da se sljedeće godine prisilno izvršavaju rješenja o uklanjanju objekata čije uklanjanje je svrhovito“, ili „za što se utvrdi javni interes“, a da se pritom ne zna što se smatra „svrhovitim“ i „javnim interesom“.

Pučka pravobraniteljica predlaže da uklanjanje objekata treba biti provedeno temeljem jasno utvrđenih i transparentnih kriterija propisanih aktom Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja, koji bi trebao biti javno dostupan. U svezi s tim, naglašava se da Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja u javno dostupnim Godišnjim planovima rada i strateškim dokumentima (npr. Strateški plan Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja za razdoblje 2016. do 2018.) ističe kriterije i prioritete, kako za obavljanje nadzora građevinske inspekcije, tako i za prisilno uklanjanje. Ukratko, to su poduzimanje mjera protiv nezakonitog građenja koje je upravo u tijeku, nadzor građenja izvan građevinskog područja, odnosno nadzor i uklanjanje nezakonito izgrađenih građevina u posebno zaštićenim područjima. Zato se prije odluke o prisilnom uklanjanju prikupljaju podaci o svakoj pojedinoj građevini za koju je doneseno rješenje o uklanjanju. Podaci obvezno sadrže aktualne okolnosti i činjenice kao što su: da li je građevina izgrađena u građevinskom ili izvangrađevinskom, odnosno zaštićenom području (nacionalnim parkovima, na pomorskom dobru, parkovima prirode, na koridorima prometnih, energetske i vodnih građevina, na područjima posebne zaštite voda, vodnom dobru i sl.), da li je investitor/vlasnik podnio zahtjev za ozakonjenje ili zahtjev za izdavanje akta kojim bi se odobrilo građenje, koji je način korištenja građevine (povremeno korištenje-kuća za odmor ili možebitno jedini dom investitora, namjena i dr.) te zahvaćenost šireg, kontaktnog područja nezakonitim građenjem.

Upravo takvi podaci prikupljaju se radi usklađivanja s kriterijima koje je Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja odredilo, te potvrđuju stav da je krajnji cilj Vlade Republike Hrvatske uspostaviti red u prostoru na taj način da što više građevina uključi u pravni sustav, odnosno da se uskladi s propisima na području prostornog uređenja i gradnje. Smatra se da je „rušenje“ krajnja i drastična mjera koja Republici Hrvatskoj stoji na raspolaganju u zaštiti prostora, ali da nije svrhovito rušiti građevine iz prostora kada postoji mogućnost da se investitor uskladi s propisima, te je takvo shvaćanje ugrađeno i u zakonske odredbe. Nasuprot tome, svrhovito je i u javnom interesu svih građana štititi prostor od daljnjeg nezakonitog građenja i prioritarno uklanjati građevine koje se upravo nezakonito grade ili su izgrađene, npr. u nacionalnom parku, na pomorskom i vodnom dobru. Od 2012. godine, nastoji se ukloniti iz prostora i što više građevina koje su pravomoćno odbijene u postupcima ozakonjenja.

Međutim, posebnu skupinu predstavljaju nezakonite građevine koje su useljene te investitoru/vlasniku predstavljaju jedini dom, a nisu zakonito izgrađene. Smatra se da prisilno rušenje, a samim tim i iseljenje stanara u takvim slučajevima, ne može biti prioritet Ministarstvu graditeljstva i prostornog uređenja za donošenje odluke o uklanjanju, niti je mjera u općem interesu. Za rješavanje takvih slučajeva, a kojih je prema saznanjima građevinske inspekcije većina od odbijenih u postupcima ozakonjenja, potrebno je uključivanje društva u cjelini.

Nadalje, preporuci pučke pravobraniteljice da bi Plan izvršenja inspekcijskih rješenja trebalo urediti tako da on bude transparentan, iz čega proizlazi da bi plan s imenima investitora, lokacija i datumom izvršenja trebao biti dostupan javnosti, nije moguće udovoljiti iz sljedećih razloga.

Tijekom svakog prisilnog izvršenja inspekcijskih rješenja ugrožena je sigurnost svih sudionika tog postupka: inspektora koji vode izvršenje, djelatnika ugovornog izvođača Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja, službenika nadležne policijske uprave, te ostalih fizičkih osoba koje se u pojedinim situacijama mogu nalaziti u blizini gradilišta na kojem se provodi izvršenje inspekcijskog rješenja. Nažalost, u dugogodišnjoj praksi Uprave za inspekcijske poslove, zabilježeni su slučajevi u kojima su nezadovoljni i frustrirani izvršenici organizirali razne vrste prosvjeda i otpora izvršenju inspekcijskih rješenja, pri čemu su čak koristili i razne vrste oružja. Srećom, zbog pravovremene i iznimno dobre organizacije i požrtvornosti policijskih službenika te profesionalnosti građevinskih inspektora, do sada niti u jednom takvom slučaju nije došlo do tragičnih posljedica.

Kako bi se u najvećoj mjeri izbjegao nastanak potencijalno opasnih situacija, Planovi izvršenja inspekcijskih rješenja ne smiju biti objavljeni niti najavljeni, posebno ne građanima koji u takvom uklanjanju vide svoj pravni i/ili osobni interes (susjedi, prijavitelji i dr.). Objavljivanje podataka o planovima inspekcije i datumu izvršenja inspekcijskih rješenja moglo bi ujedno značiti dovođenje u opasnost života i zdravlja više ljudi. Upravo iz razloga mogućih opasnih situacija, ne samo za vrijeme izvršenja inspekcijskih rješenja već i tijekom provedbe inspekcijskih nadzora, u Zakon o građevinskoj inspekciji uvrštena je sljedeća odredba u članku 14.: „Policija je obvezna, sukladno svojim ovlastima, pružiti pomoć ovlaštenom podnositelju zahtjeva – građevinskom inspektoru ako se prilikom nadzora ili izvršenja rješenja pruži otpor ili se isti osnovano očekuje.“.

Utemeljenost opisanog postupanja građevinske inspekcije, potvrđena je i brojnim odlukama upravnih te Ustavnog suda Republike Hrvatske, npr. Rješenje, broja: U-I-4597/2012, od 4. studenoga 2014. godine, vezano za ozakonjenje i zaštitu prava građana u svezi nezakonitoga građenja.

Također se predlaže cijenjenoj pučkoj pravobraniteljici, radi dodatnih obrazloženja iznijetih u ovom mišljenju, sastanak s nadležnim dužnosnicima i službenicima Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja.

Vezano uz preporuku broj 130. Ministarstvu graditeljstva i prostornoga uređenja, napominje se da je predviđeno upućivanje Nacrta prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o najmu stanova u zakonodavnu proceduru u drugom tromjesečju 2016. godine.

Vezano za preporuku broj 133 Ministarstvu pravosuđa, da u suradnji s predstavničkim tijelima jedinica područne (regionalne) samouprave na čijim područjima ima nedovršenih postupaka komasacije, po žurnom postupku imenuje županijska komasacijska povjerenstva kao drugostupanjska tijela, Vlada Republike Hrvatske ukazuje na to da se pogrešno navodi županijska komasacijska povjerenstva kao drugostupanjska tijela, budući da su ona prvostupanjska tijela i imenuju ih predstavnička tijela jedinica područne (regionalne samouprave).

3.24. Zaštita okoliša i zdravstvena ekologija

U Izvješću se navodi: „Zabilježeni su slučajevi u kojima se postupak procjene utjecaja na okoliš nije proveo ili se proveo naknadno, nakon što su već izdana odobrenja iz područja prostornog planiranja i gradnje, slučajevi izmijenjenih elaborata zaštite okoliša u tijeku upravnog postupka kako bi se prilagodili potrebama nositelja zahvata, a ne stanju u okolišu, neusklađenih prostornih planova niže i više razine, čiji je način rješavanja MGPU propustio regulirati.“.

Vezano uz navedeno, Vlada Republike Hrvatske skreće pozornost da temeljem odredbe članka 135. Ustava Republike Hrvatske, a sukladno odredbama članaka 18., 19. i 20. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine, broj 19/13 - pročišćeni tekst), jedinica lokalne samouprave samostalna je i odgovorna u odlučivanju u poslovima iz svog samoupravnog djelokruga, koje između ostalog čine i poslovi prostornog i urbanističkog planiranja. Sukladno odredbama Zakona o prostornom uređenju (Narodne novine, broj 153/13), odredbe članaka 81. - 113., sve administrativne poslove u svezi s izradom i donošenjem prostornog plana te druge stručne poslove osim same izrade prostornog plana obavlja nositelj izrade. Nositelj izrade su upravna tijela županije i stručna upravna tijela jedinica lokalne samouprave u ovisnosti o razini prostornog plana koji se izrađuje. Slijedom navedenog, odgovornost o usklađenosti i postupku izrade i odnošenja prostornog plana je u nadležnosti stručnih upravnih tijela županije, odnosno jedinice lokalne samouprave. Nadalje, valja reći, ukoliko se administrativno područje regionalne/lokalne samouprave, a za čije područje se izrađuje i donosi prostorni plan, nalazi unutar zaštićenog obalnog područja mora, Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja prije donošenja plana, a sukladno odredbi članka 108. Zakona izdaje suglasnost u pogledu usklađenosti tog prostornog plana sa Zakonom i propisima donesenim na temelju Zakona. Slijedom navedenog, u Izvješću je potrebno ispraviti navod.

Također, u Izvješću se, između ostalog, navodi da „raste broj pritužbi koje se odnose na štete u okolišu, postupanje s otpadom, rad inspekcija, štetni utjecaj zagađenja na zdravlje, buku, izloženost elektromagnetskom zračenju, postupke procjena utjecaja na okoliš te na prostorne planove, i u kojima je vidljivo da se često ne provode propisane mjere zaštite okoliša, ne prati se njihova provedba, sankcije uglavnom izostaju, a propusti se teško ispravljaju.“. Međutim, izostaju egzaktni brojčani pokazatelji iz kojih bi bilo razvidno o kakvim se slučajevima radi i u kojem broju, te jesu li pritužbe opravdane ili nisu.

Nadalje, pojam „šteta u okolišu“ koristi se za svaku pritužbu na onečišćenje sastavnica okoliša (najčešće zraka i vode), a svako onečišćenje nije ujedno i šteta u okolišu u smislu Zakona o zaštiti okoliša (Narodne novine, br. 80/13, 153/13 i 78/15).

Ujedno se navodi da je „sve više pritužbi na rad inspekcija zbog unaprijed najavljenih dolazaka u vremenu kada je buka manja, neobavještanja pritužitelja o rezultatima nadzora, nepoduzimanja odgovarajućih radnji i sl.“, odnosno generaliziraju se sve inspekcije različitih tijela, a opet izostaje brojčani podatak o konkretnim slučajevima i opravdanosti ili neopravdanosti pritužbi.

Također se konstatira da se „često problem odnosi na više inspekcija: zaštite okoliša, sanitarnu, građevinsku, protupožarnu inspekciju MUP-a i druge, što dodatno onemogućuje snalaženje građana u propisima, a često se i same inspekcije proglašavaju nenadležnima.“ Ovakvom formulacijom stječe se pogrešan dojam da se inspekcije samovoljno proglašavaju nenadležnima, a zapravo je obveza i dužnost svakog tijela da postupi u okviru svoje nadležnosti, i u slučaju da primi prijavu iz tuđe nadležnosti, tu prijavu prosljedi nadležnom tijelu. Činjenica da su za pojedine sastavnice i opterećenja okoliša nadležne razne inspekcije ne znači da nije osigurana zaštita pojedinih sastavnica okoliša.

Citiranje dijela pritužbe vezano za analizu procjednih voda i sadržaj žive i olova, a u kojoj se navodi da niti od Inspekcije zaštite okoliša niti od Ministarstva zaštite okoliša i prirode nisu dobiveni odgovori na brojne upite, bez dodatnog pojašnjenja o predmetnom slučaju, primjer je jednostranog gledišta. U konkretnom slučaju (odlagalište Lončarica u Osijeku) Ministarstvo zaštite okoliša i prirode dalo je odgovor u kojem je jasno navedeno da je područje zaštite voda uređeno propisima iz djelokruga rada Ministarstva poljoprivrede te da kontrolu emisija onečišćujućih tvari u procjedne i oborinske vode na odlagalištu, u okviru svoje nadležnosti provodi vodopravna inspekcija Ministarstva poljoprivrede. Također nema nikakvog komentara niti zaključka vezano na drugi istaknuti citat.

Nadalje, izjednačuje se pojam zapisnika o inspeksijskom nadzoru i izvješća o inspeksijskom nadzoru, a što su dvije zasebne i neusporedive kategorije.

Također, izvješće sadrži općenite informacije vezane za program Ujedinjenih naroda za održivi razvoj, a koje nisu rezultat rada pučkog pravobranitelja. Stoga je upitna svrha njihovog navođenja u Izvješću o radu pučkog pravobranitelja.

Slijedom navedenoga, predlaže se Izvješće doraditi u smislu da se pritužbe raščlane po područjima nadležnosti i vrsti pritužbe kako bi se iz konkretnih brojčanih podataka mogao donijeti utemeljeni zaključak o opravdanosti pritužbi i stvarno utvrđenim povredama u postupanju nadležnih tijela.

3.4. Obnova i stambeno zbrinjavanje

Problemi prilikom ostvarivanja prava na stambeno zbrinjavanje

U odnosu na dio Izvješća koji se odnosi na izradu pročišćenog teksta Zakona o područjima posebne državne skrbi, Vlada Republike Hrvatske ističe se kako je izrada pročišćenog teksta Zakona u nadležnosti Sabora Republike Hrvatske. Također, člankom 6. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o područjima posebne državne skrbi (Narodne novine, broj 76/14) dana je ovlast Odboru za zakonodavstvo Hrvatskoga sabora da utvrdi i objavi pročišćeni tekst Zakona o područjima posebne državne skrbi.

Nadalje, Plan normativnih aktivnosti Državnog ureda za obnovu i stambeno zbrinjavanje za 2016. godinu, obuhvaća donošenje Zakona o stambenom zbrinjavanju. Njime bi se normativno uredila i definirala stambena politika i stambeno zbrinjavanje odgovarajućeg standarda najugroženijih skupina, smanjenje broja beskućnika, omogućavanjem prikladnih i cjenovno dostupnih stambenih rješenja. Također donošenje ovog Zakona ima cilj propisati i unaprijediti upravno područje stambenog zbrinjavanja na čitavom području Republike Hrvatske, osigurati stambeno zbrinjavanje kroz aktivnu stambenu politiku na načelima učinkovitosti, socijalne osjetljivosti te društvene i socijalne pravednosti i odgovornosti, kao i postizanje aktivne stambene politike radi bržeg i cjelovitijeg rješavanja stambenog pitanja ugroženih, socijalno i društveno ranjivih skupina.

Ovaj bi Zakon, budući da nudi normativni okvir stambenog zbrinjavanja socijalno osjetljivih skupina građana, imao učinak upravo na takve skupine u društvu i njihov socijalni status jer će fizičke osobe koje imaju potrebu za stambenim zbrinjavanjem imati mogućnost korištenja stambenih jedinica davanjem u najam, i/ili kupnjom, i/ili darovanjem u skladu sa propisanim modelima stambenog zbrinjavanja. Zakon bi se temeljio na pravednom i zakonitom odabiru korisnika, socijalnoj održivosti, financijskoj i fiskalnoj održivosti te ekonomskoj učinkovitosti.

U radnu skupinu za donošenje predmetnog Zakona, Državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje će uključiti sve relevantne adresate koji mogu pridonijeti njegovu donošenju.

Navod iz Izvješća da nedostatak materijalnih sredstava nije opravdan razlog za neisplatu tzv. naknada za podstanarstvo, implicira da se te naknade ne isplaćuju.

Naime, Državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje isplaćuje novčanu naknadu za smještaj u vlastitom aranžmanu do osiguranja jedinice za stambeno zbrinjavanje temeljem Zaključka Vlade Republike Hrvatske iz 2008. godine, za 38 obitelji (89 osoba), dok je samo jedan manji broj zahtjeva ostao neriješen. Razlog je taj što postojeći Zaključak ne propisuje nikakve socijalne kriterije za naknadu, što dovodi do apsurdne situacije u kojoj bi pravo na naknadu imale i osobe koje su u boljoj materijalnoj situaciji. Iz navedenih razloga, predložit će se uskoro donošenje nove Odluke o uvjetima i kriterijima za isplatu naknade za podstanarstvo, nakon čega će ovaj problem biti cjelovito riješen.

4.2.1. Obilasci zatvorskog sustava

U odnosu na dio Izvješća koji se odnosi na problematiziranje provođenja sigurnosne mjere obveznog liječenja od ovisnosti u zatvorskom sustavu, Vlada Republike Hrvatske se očituje da se svim zatvorenicima ovisnicima o drogama i ovisnicima o alkoholu osigurava liječenje, te mjere i aktivnosti zdravstvene zaštite, što obuhvaća i liječenje ovisnosti, odnosno primjenu farmakoterapije ovisnika tamo gdje potrebu za tim procijeni liječnik, odnosno specijalist psihijatar. Napominje se da u ovom smislu Uprava za zatvorski sustav redovito omogućuje liječnicima edukaciju za primjenu farmakoterapije opijatskih ovisnika buprenorfinom i metadonom, koja se realizira pri Referentnom centru za ovisnosti Ministarstva zdravlja. Osim farmakoterapije, ključnu ulogu u provođenju liječenja ovisnosti ima psihosocijalna komponenta za koju su u zatvorskom sustavu (kao i u sustavu javnog zdravstva gdje također mjere provode ili u njenog provedbi sudjeluju isti, tzv. nezdravstveni djelatnici) zaduženi i ovlaštteni stručnjaci odgovarajućih profila koji su fakultetskim obrazovanjem stekli kompetencije za provođenje ovakvog tretmana: psihijatri, psiholozi,

socijalni pedagozi i socijalni radnici. Kod nekih vrsta ovisnosti potreba za farmakološkim dijelom liječenja je minimalna ili uopće ne postoji (npr. ovisnici o kanabinoidima), dok je kod većeg dijela ovisnika o opijatima nužna farmakoterapija, ali uz paralelan intenzivan psihosocijalni tretman (World Health Organization: The Guidelines for the Psychosocially Assisted Pharmacological Treatment of Opioid Dependence, http://www.who.int/substance_abuse/activities/treatment_opioid_dependance/en/).

Zaključno, provođenje mjere liječenja od ovisnosti o drogama, kao i o alkoholu, u zatvorskom sustavu obuhvaća farmakoterapiju i psihosocijalni tretman i usklađeno je sa zakonskim propisima i stručnim preporukama iz ovog područja.

Uz naprijed navedeno, člankom 69. Kaznenog zakona (Narodne novine, br. 125/11, 144/12, 56/15 i 61/15) propisano je da se mjera obveznog liječenja od ovisnosti provodi pod uvjetima određenima posebnim propisom, međutim ovakav propis do danas nije donesen.

4.3.1. Osobe lišene slobode u zatvorskom sustavu

Pod podnaslovom „Uvjeti smještaja“ navodi se da je situacija u kojoj se ne poštuju minimalni zakonski standardi neprihvatljiva „posebno uzimajući u obzir presude ESLJP zbog čestog kršenja čl. 3. EKLJP“.

Vlada Republike Hrvatske ističe da je u proteklih 5 godina Europski sud za ljudska prava donio svega 4 presude koje se odnose na uvjete u zatvorima: Longin (6. veljače 2013. godine) i Lonić (4. ožujka 2015. godine) u kojima je utvrđena povreda Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda te Pozaić (4. prosinca 2014.) i Muršić – koja nije konačna (12. ožujka 2015. godine) u kojima je utvrđeno da podnositeljima nisu povrijeđena konvencijska prava. U istom razdoblju sklopljena su 3 prijateljska rješenja (nagodbe) u predmetima koji se odnose na uvjete u zatvorima.

U ovom trenutku, Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava ima u radu 2 predmeta koji se tiču uvjeta u zatvorima – Muršić protiv Hrvatske (postupak je u tijeku pred Velikim vijećem) i Golubar protiv Hrvatske (u postupku pred Vijećem).

Tijekom 2014. i 2015. nije se povećao broj komuniciranih predmeta koji se odnose na uvjete u hrvatskim zatvorima. U 2016. godini zasad nije komuniciran nijedan takav predmet.

Međutim, što se tiče uvjeta u zatvorima i primjene standarda 4 m², ističe se da će presuda Velikog vijeća u predmetu Muršić koji ESLJP trenutačno razmatra, odrediti način primjene ovog standarda, točnije treba li se on primjenjivati strogo formalno ili pri ocjeni odgovarajućih zatvorskih uvjeta, treba uzeti u obzir njihov kumulativni učinak.

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

U Izvješću se navodi kako su Zakonom o međunarodnoj i privremenoj zaštiti (Narodne novine, broj 70/15) prava tražitelja međunarodne zaštite smanjena u odnosu na ranije važeći Zakon o azilu (Narodne novine, br. 79/07, 88/10 i 143/13), propisivanjem

odredbi o naknadnom zahtjevu. Naime, kada tražitelj podnese novi naknadni zahtjev, nakon što je o ranijem već donesena odluka o nedopuštenosti naknadnog zahtjeva, unatoč tome što se postupak vodi, on nema pravo boravka u Republici Hrvatskoj. Smatra se da se time dovodi u pitanje njegovo aktivno sudjelovanje u postupku, a osobito realiziranje rješenja o povratku za osobe kojima se ni tijekom postupka odobravanja međunarodnu zaštitu nije utvrdilo državljanstvo ili se ne zna gdje su.

Vlada Republike Hrvatske ističe kako Zakonom o međunarodnoj i privremenoj zaštiti nisu smanjena prava tražitelja međunarodne zaštite u odnosu na ranije važeći Zakon o azilu. Naprotiv, prava tražitelja ojačana su kroz cijeli niz segmenata, počevši od same činjenice da se status tražitelja međunarodne zaštite stječe od trenutka izražavanja namjere za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu čime je omogućena veća pravna sigurnost i zaštita navedene kategorije osoba. Sukladno ranije važećem Zakonom o azilu, status tražitelja azila stjecao se tek formalnim podnošenjem zahtjeva. Osim toga, Zakonom o međunarodnoj i privremenoj zaštiti jasnije su definirani i prošireni materijalni uvjeti prihvata tražitelja, transparentno su razrađeni uvjeti i načini stjecanja prava na rad, sadržajno je prošireno pravo na informiranje i pravno savjetovanje, propisan je kratki rok za uključivanje djeteta tražitelja u hrvatski obrazovni sustav, osobita pažnja usmjerena je na identifikaciju tražitelja s posebnim postupovnim i prihvatnim kategorijama koji su kao takvi definirani Zakonom.

Definiranjem naknadnog zahtjeva te propisivanjem „posebnog“ postupanja u njegovom slučaju, zapravo se pokušavaju zaštititi prava i interesi onih tražitelja međunarodne zaštite koji traže međunarodnu zaštitu zbog proganjanja i nečovječnog postupanja u zemlji podrijetla. Kao što je i navedeno u Izvješću, propisivanjem odredbi o naknadnom zahtjevu pokušava se spriječiti zloupotreba te bezrazložno „opterećivanje“ postupka azilnog sustava, opetovanim podnošenjem zahtjeva za međunarodnu zaštitu isključivo s ciljem reguliranja statusa u Republici Hrvatskoj, štiteći i osiguravajući pritom pravo svake osobe na pristup postupku međunarodne zaštite. Sprječavanjem ovakve vrste zloupotrebe sustava, prvenstveno se pokušava u potpunosti osigurati uživanje i zaštita prava i interesa onih osoba kojima je međunarodna zaštita potrebna.

Naime, iz same definicije proizlazi kako se naknadnim zahtjevom tražitelja može smatrati samo ona namjera koja je izražena nakon što je u prijašnjem postupku utvrđeno da nisu ispunjeni uvjeti za priznavanje azila ili supsidijarne zaštite, o čemu je donesena pravomoćna odluka, odnosno kad je stranka samostalno izričito odustala od podnesenog zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Naknadnim zahtjevom stranka ima ponovno mogućnost navesti nove činjenice i okolnosti zbog kojih smatra da bi se osnovanost njezinog zahtjeva trebala preispitati. Ukoliko se radi o relevantnim novim činjenicama i okolnostima, koje bi mogle dovesti do drugačijeg rješavanja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, utvrdit će se da je naknadni zahtjev dopušten te će se ponovno odlučivati o osnovanosti zahtjeva.

Ističe se kako samo tražitelj međunarodne zaštite koji je podnio drugi naknadni zahtjev (dakle u praksi to se odnosi na osobe koji već treći put podnose zahtjev u Republici Hrvatskoj) ne stječe pravo na boravak u Republici Hrvatskoj. Međutim, Vlada Republike Hrvatske smatra da se time ne dovodi u pitanje mogućnost aktivnog sudjelovanja u postupku, s obzirom na to da Ministarstvo unutarnjih poslova mora odlučiti o dopuštenosti naknadnog zahtjeva u kratkom roku od 15 dana od dana primanja zahtjeva.

Vezano za navode u Izvješću o otežanom izvršenju rješenja o povratku u takvim slučajevima, potrebno je naglasiti da se o mjeri osiguranja povratka, sukladno odredbama Zakona o strancima (Narodne novine, br. 130/11 i 74/13), odlučuje rješenjem o povratku prilikom rješavanja o zahtjevu za međunarodnu zaštitu. Dakle, u praksi to znači da je za osobu koja treći put podnosi zahtjev za međunarodnu zaštitu, već dva puta odlučeno o mjeri osiguranja povratka, odnosno da su donesena dva rješenja o povratku, kojima je propisan rok za dragovoljno napuštanje Europskog gospodarskog prostora ili, u protivnom, mjera prisilnog udaljenja.

4.4.3. Kapacitet Ureda pučke pravobraniteljice za obavljanje poslova NPM-a

Vezano za preporuku broj 156. Ministarstvu unutarnjih poslova, da uvjete smještaja u prostorijama za osobe lišene slobode prilagodi sukladno međunarodnim i zakonskim standardima“, Vlada Republike Hrvatske izvješćuje da je tijekom 2015. godine utvrđeno stanje u pritvorskim policijskim jedinicama i prostorijama, u koje se smještaju osobe lišene slobode u policijskim upravama i policijskim postajama, te se nastavlja sa poboljšanjem uvjeta smještaja sukladno međunarodnim i zakonskim standardima. Iako postojeća infrastruktura ne zadovoljava uvjete u potpunosti (u dogledno vrijeme planirano je poboljšanje infrastrukture), ona ne otvara prostor za mučenje i drugo okrutno, neljudsko ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje uhićenika ili pritvorenika, što dodatno potvrđuje činjenica da nisu zabilježeni takvi slučajevi.

Nadalje, vezano za preporuku broj 157 upućenu Ministarstvu unutarnjih poslova, radi osiguranja odvojenog smještaja ranjivih skupina tražitelja međunarodne zaštite, Vlada Republike Hrvatske izvješćuje da je na temelju članka 56. Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, tražiteljima međunarodne zaštite osiguran smještaj u Prihvatilištu za tražitelje azila. U članku 56. stavku 4. propisano je: "Prilikom smještaja tražitelja u Prihvatilištu posebno će se voditi računa o spolu, dobi, položaju ranjivih skupina, tražiteljima s posebnim postupovnim jamstvima te cjelovitosti obitelji."

Ministarstvo unutarnjih poslova od lipnja 2014. godine, Prihvatilište za tražitelje azila u Kutini namijenilo je za smještaj ranjivih skupina tražitelja međunarodne zaštite. Početkom izbjegličke krize 16. rujna 2015. godine u Prihvatilište za tražitelje azila u Kutini privremeno se premještaju tražitelji međunarodne zaštite iz Prihvatilišta u Zagrebu, budući da je Prihvatilište u Zagrebu privremeno pod svoju nadležnost preuzela Policijska uprava zagrebačka zbog velikog priljeva migranata, za njihov smještaj na jednom mjestu. Ta je mjera bila samo privremena te je od 1. ožujka 2016. godine Prihvatilište za tražitelje azila u Kutini ponovno u funkciji smještaja ranjivih skupina.

U vezi s preporukom 158. upućenom Ministarstvu unutarnjih poslova, da se ograničavanje slobode kretanja tražitelja međunarodne zaštite smanji smještajem u Prihvatni centar za strance primjenom blažih mjera kojima se može osigurati ista svrha, Vlada Republike Hrvatske obavještava da je na temelju članka 53. stavka. 4. Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti propisano da tražitelj koji podnese novi naknadni zahtjev, nakon što je u ranijem naknadnom zahtjevu već donesena odluka sukladno članku 47. stavku 6. istog Zakona, nema pravo na boravak u Republici Hrvatskoj.

Prihvatište za tražitelje azila donosilo je rješenja o ograničenju slobode kretanja većinom zbog toga što osobe koje podnose novi naknadni zahtjev nemaju pravo na boravak u Republici Hrvatskoj, pa je stoga i broj rješenja veći nego je to bio slučaj ranijih godina.

6. Sudjelovanje u izradi propisa

Na stranici 183. Izvješća, vezano za Nacrt prijedloga zakona o probaciji, Ministarstvo pravosuđa je prihvatilo prijedlog pučke pravobraniteljice te je u Nacrtu prijedloga zakona o probaciji, u odredbi vezanoj uz zabranu diskriminacije, naveden i Zakon o suzbijanju diskriminacije. Nadalje, pučka pravobraniteljica navodi da je u Nacrtu prijedloga zakona potrebno više pozornosti posvetiti pravima osoba uključenih u probaciju. Predlaže se da se razrade odredbe kojima bi se propisivala uporaba materinjskog jezika i pisma osoba uključenih u probaciju te da im se osigura tumač, kao sudska zaštita. Dodatno se predlaže i podmirivanje troškova prijevoza zbog toga što bi samostalno organiziranje i podmirivanje troškova prijevoza osoba uključenih u probaciju moglo prouzrokovati diskriminatorne učinke prema onima slabijeg imovnog stanja.

Vlada Republike Hrvatske se povodom navedenog očituje da se u izradi Nacrta prijedloga zakona vodi računa o tome da Zakon bude usklađen s europskim probacijskim pravilima i preporukama te da se osobama uključenima u probaciju osiguraju sva propisana prava. Navedenim osobama su, sukladno Ustavu Republike Hrvatske i Zakonu o suzbijanju diskriminacije, osigurana sva prava kao i ostalim građanima Republike Hrvatske, osim onih koja su im ograničena pravomoćnim sudskim odlukama, kao i odlukama drugih nadležnih tijela zbog počinjenja kaznenog djela. Niti jedna osoba nije stavljena u nepovoljniji položaj od druge osobe u usporedivoj situaciji, a nejednak položaj koji proizlazi iz različitog imovnog stanja osoba uključenih u probaciju objektivna je okolnost na koju Ministarstvo pravosuđa ne može utjecati.

Probacijska služba u svakom pojedinačnom slučaju za kojeg se procijeni da je opravdan, osigurava pomoć osobi uključenoj u probaciju koja ne poznaje hrvatski jezik i pismo, ali isto tako je dužna paziti da se zahtjevi za upotrebom stranog jezika ne zloupotrebljavaju na teret državnog proračuna Republike Hrvatske, ili radi odgađanja/izbjegavanja izvršavanja sankcije. Probacijska služba u opravdanim slučajevima osigurava pravo na upotrebu jezika ili tumača, ne samo stranim državljanima, nego i osobama s posebnim potrebama.

Napominje se i to, da osoba uključena u probaciju ima već osiguranu sudsku zaštitu vezano uz postupanje probacijski službenika. Zakonitost rada i postupanje probacijskih službenika nadzire se putem središnjeg tijela državne uprave s nadležnošću za poslove pravosuđa, ali i putem sudaca presuđenja, te sudaca izvršenja sa županijskih sudova, kojima probacijski službenici, sukladno propisima kaznenog prava, dostavljaju rješenja, izvješća i obavijesti za svaki pojedinačni predmet. S obzirom na navedeno, suci su uključeni u sve predmete koje izvršavaju i nadziru probacijske službe temeljem pravomoćnih sudskih odluka, te u svakom trenutku mogu izmijeniti odluku probacijske službe, ili dati uputu probacijskoj službi na koji način dalje postupati. Također, svaki prigovor na drugostupanjsku odluku središnjeg tijela državne uprave s nadležnošću za poslove pravosuđa prosljeđuje se nadležnom sudu na daljnje postupanje.

Podmirivanje troškova prijevoza svih osoba, a koji proizlaze iz njihovog uključivanja u probaciju, ne može se prihvatiti iz sljedećih razloga:

Rad za opće dobro je način izvršavanja kazne zatvora na slobodi na koji se osoba uključuje isključivo temeljem vlastitog pristanka. Dakle, radi se o dobrovoljnom izvršavanju sankcije na koju se osuđenik ne može i ne smije prisilno upućivati. S obzirom na rad za opće dobro ne predstavlja radni odnos, ali to da niti sve osobe u redovnom radnom odnosu nemaju osiguranu naknadu troškova prijevoza za dolazak na posao i povratak s posla ako tako nije određeno podzakonskim aktom, kolektivnim ugovorom, ugovorom o radu ili odlukom poslodavca, takva naknada u Republici Hrvatskoj nije zakonski propisano pravo, niti se određuje zakonima. Stoga, ne stoji da bi obveza samostalnog organiziranja i podmirivanja troškova prijevoza osoba uključenih u probaciju mogla prouzrokovati diskriminatorne učinke, odnosno dovesti u nepovoljniji položaj one slabijeg imovnog stanja koji time ne bi mogli izvršiti sankciju u odnosu na bogatije osuđenike. Ovdje se radi o izvršenju sankcije na slobodi gdje odlazak do probacijskog ureda, pravne osobe ili zdravstvene ustanove u kojoj se sankcija izvršava ide na teret osuđene osobe koja izvršavanjem sankcije vraća dug zajednici.

Nadalje, osobe uključene u probaciju su osigurane za slučaj ozljeđivanja na radu te se upućuju na liječenje ili nastavak liječenja koje je nužno radi otklanjanja zdravstvenih smetnji, ili na odvikavanje od ovisnosti o alkoholu i drogama, na teret državnog proračun Republike Hrvatske, odnosno građana Republike Hrvatske. Time se postižu višestruki učinci jer se počinitelju kaznenog djela omogućuje resocijalizacija i reintegracija u zajednicu bez lišenja slobode. Istovremeno se obavljaju poslovi radi zaštite društvene zajednice od počinitelja i poduzimaju se aktivnosti vezane uz prevenciju počinjenja novog kaznenog djela.

Dodatni troškovi u izvršavanju probacijskih poslova koje pučka pravobraniteljica traži, u ovom trenutku doveli bi u pitanje ekonomičnost i samo funkcioniranje probacijskog sustava.

Vlada Republike Hrvatske još jednom želi istaknuti da je jedan od strateških ciljeva osnivanje probacijske službe, uz već navedene ciljeve, i rasterećenje državnog proračuna Republike Hrvatske, te o tome probacijska služba mora apsolutno voditi računa. Isto tako, probacijska služba se u svom postupanju obvezno vodi načelom ekonomičnosti na taj način da se osobi uključenoj u probaciju omogući izvršavanje sankcije što bliže mjestu prebivališta/boravišta, odnosno mjesta gdje trenutačno boravi ili radi. Osobama koje nemaju dovoljno sredstava kako bi podmirile troškove prijevoza koji su uzrokovani zbog izvršavanja sankcije, izlazi se ususret, pa tako probacijski službenici odlaze do njih, ili im se traži pravna osoba, odnosno ustanova za izvršenje sankcije u njihovoj blizini, kako bi ti troškovi bili što manji ili da ih uopće nema. Na kraju, može se zaključiti kako do sada nema niti jednog slučaja u kojem je osoba uključena u probaciju upućena na izvršenje kazne zatvora umjesto izvršavanja sankcije na slobodi zbog nedostatka novčanih sredstava za troškove prijevoza.

Za svoje predstavnike koji će u vezi s iznesenim mišljenjem biti nazočni na sjednicama Hrvatskoga sabora i njegovih radnih tijela, Vlada je odredila Antu Šprlju, ministra pravosuđa, Vlahu Orepića, ministra unutarnjih poslova, dr. sc. Dubravku Jurlinu Alibegović, ministricu uprave, Bernardicu Juretić, ministricu socijalne politike i mladih, prim. dr. sc. Nadu Šikić, dr. med., ministricu rada i mirovinskoga sustava, prof. dr. sc. Predraga Šustara, ministra znanosti, obrazovanja i sporta, Lovru Kuščevića, ministra graditeljstva i prostornoga uređenja, prof. dr. sc. Slavena Dobrovića, ministra zaštite okoliša i prirode, prof. dr. sc.

Davora Romića, ministra poljoprivrede, Baricu Novosel, zamjenicu ministra pravosuđa, Davora Blaževića, zamjenika ministra unutarnjih poslova, Antu Babića, zamjenika ministrice socijalne politike i mladih, mr. sc. Antu Vučića, zamjenika ministrice rada i mirovinskoga sustava, mr. sc. Hrvoja Šlezaka, zamjenika ministra znanosti, obrazovanja i sporta, prof. dr. sc. Sandru Nižetića, zamjenika ministra graditeljstva i prostornoga uređenja, dr. sc. Marija Šiljega, zamjenika ministra zaštite okoliša i prirode, Tugomira Majdaka, zamjenika ministra poljoprivrede i Nikolu Mažara, predstojnika Državnog ureda za obnovu i stambeno zbrinjavanje.

