



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE

Klasa: 022-03/13-12/16
Urbroj: 50301-09/09-13-21

Zagreb, 13. lipnja 2013.

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

Priloženo:	13-06-2013		
Klasifikacijska oznaka:		Org. jed.	
	021-12/13-09/06	65	
Uredbeni broj:		Pril.	Vrij.
	50-13-08	-	-

PREDSJEDNIKU HRVATSKOGA SABORA

Predmet: Izvješće o radu pučkog pravobranitelja za 2012. godinu – mišljenje Vlade
Veza: Pismo Hrvatskoga sabora, klase: 021-12/13-09/06, urbroja: 65-13-05, od 25. travnja 2013. godine

Na temelju članka 110. stavka 2. Poslovnika Hrvatskoga sabora, Vlada Republike Hrvatske o Izvješću o radu pučkog pravobranitelja za 2012. godinu daje sljedeće

MIŠLJENJE

Vlada Republike Hrvatske predlaže Hrvatskome saboru da prihvati Izvješće o radu pučkog pravobranitelja za 2012. godinu, koje je pučka pravobraniteljica podnijela predsjedniku Hrvatskoga sabora aktom, broja: P.P.R.-06-06-136/13, od 25. travnja 2013. godine.

Vlada Republike Hrvatske je, u vezi s predmetnim Izvješćem, zadužila nadležna tijela državne uprave da, u okviru svoga djelokruga, u neposrednom kontaktu s pučkom pravobraniteljicom dodatno razmotre pojedine primjedbe iznesene u Izvješću, s ciljem njihovog što bržeg otklanjanja.

U odnosu na pojedine navode, primjedbe i prijedloge pučkog pravobranitelja Vlada Republike Hrvatske očituje se kako slijedi:

Zdravstvena zaštita

Vezano uz stranicu 49. Izvješća Vlada Republike Hrvatske ističe da sve primalje koje su završile srednjoškolsko obrazovanje danas imaju naziv „primalja asistentica“ te ulaze u sustav općeg priznavanja kvalifikacija. Primalje sa završenim preddiplomskim

studijem primaljstva steći će naziv „prvostupnica primaljstva“ i imaju sve potrebne kompetencije primalje koje ulaze u sustav automatskog priznavanja kvalifikacija u Europskoj uniji.

Nadalje, članak 23. stavak 5. Direktive 2005/36/EZ odnosi se na one kvalifikacije koje su stečene na teritoriju bivše Jugoslavije do 8. listopada 1991. godine, a koje odgovaraju postojećim kvalifikacijama. Kako dosadašnje srednjoškolsko obrazovanje za primalje (sada: primalje asistentice) u stručnom pogledu ne odgovara kompetencijama koje bi prema Direktivi 2005/36/EZ primalje trebale imati, kao i s obzirom na velike razlike u obrazovanju primalja na srednjoškolskoj razini u odnosu na studijske programe, tijekom pregovora nije se tražilo automatsko priznavanje za dotadašnje primalje (primalje asistentice) već je s Europskom komisijom usuglašeno da će u Europskoj uniji biti priznate samo one primalje koje će imati diplomu prvostupnice primaljstva.

Prebivalište građana

U Izvješću se ističe da su se tijekom 2012. godine pritužbe, uglavnom podstanara i najmoprimaca, odnosile na postupke vođene temeljem tada važećeg Zakona o prebivalištu i boravištu građana te da je najčešći problem pritužitelja bila nemogućnost prijave njihova prebivališta na adresi na kojoj doista žive, zbog toga što nisu dobili suglasnost vlasnika. Ističe se da je pučki pravobranitelj ukazivao na potrebu dorade teksta Konačnog prijedloga zakona o prebivalištu, zbog opasnosti da bi postupak i uvjeti reguliranja prebivališta i boravišta mogli postati previše složeni, pa da bi time mogla biti dovedena u pitanje prava iz socijalne skrbi te bi veći broj građana bio prekršajno odgovoran unatoč činjenici da bez svoje krivnje nisu uspjeli regulirati prebivalište ili boravište. Također se napominje da se postojećim Zakonom o prebivalištu smanjuje postojeća razina sigurnosti građana glede utvrđivanja prebivališta, zbog redefiniranja pojma prebivališta. Dodaje se da prilikom usvajanja navedenog Zakona nisu prihvaćene neke primjedbe pučkog pravobranitelja.

Vezano uz navedene primjedbe Vlada Republike Hrvatske ističe da je u postupku donošenja Zakona o prebivalištu (Narodne novine, broj 144/2012) pučki pravobranitelj dao primjedbu prema kojoj se spornim smatra propisivanje obveze stanoprirnca koja se sastoji u pribavljanju suglasnosti stanodavca za prijavu prebivališta. Navedena primjedba nije prihvaćena budući da su upravo zastupnici u Hrvatskome saboru, tijekom rasprave o Prijedlogu zakona o prebivalištu, isticali potrebu propisivanja navedene odredbe, kao i odredbe prema kojoj je i sam stanodavac, ukoliko stan ili kuću daje u najam i na korištenje drugoj osobi, dužan prijaviti navedenu činjenicu. Propisivanjem navedene obveze i sankcije stanodavcu, za slučaj nepridržavanja obveze, štite se prava najmoprimca i podstanara, jer ukoliko stanodavac ne prijavi nadležnom tijelu da je stan dao u najam i na korištenje drugoj osobi, za njega slijede odgovarajuće, ne male, prekršajne sankcije.

Pučki pravobranitelj je također dao primjedbu prema kojoj nije dobro rješenje što novi Zakon o prebivalištu ne sadrži odredbu o utvrđivanju prebivališta osobe na adresi na kojoj stvarno živi. Valja napomenuti da je ranije važeći Zakon o prebivalištu i boravištu građana (Narodne novine, br. 53/91, 26/93, 29/94 i 11/2000) sadržavao takvu odredbu, ali je dolazilo do problema u njenoj primjedbi. Naime, nadležne policijske uprave i postaje su po zahtjevima osoba utvrđivale rješenjem prebivalište osoba na adresama na kojima su se nalazili stambeni objekti u kojima su te osobe živjele. U velikom broju slučajeva osobe su se u stambene objekte, koji su najčešće bili u državnom vlasništvu ili u vlasništvu jedinica lokalne

i područne (regionalne) samouprave, uselili bespravno. Kod traženja suglasnosti za prijavu prebivališta tih osoba, tijela koja u ime Republike Hrvatske gospodare tim stambenim objektima ili tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave izričito su se protivila prijavama prebivališta tih osoba, a nakon donošenja rješenja o utvrđivanju prebivališta podnosili su pravne lijekove na navedena rješenja. Stoga je novim Zakonom o prebivalištu napušten takav način reguliranja prebivališta, ali je iznimno propisana mogućnost utvrđivanja prebivališta beskućnika, kako bi se toj kategoriji osoba koje nemaju prebivalište, pa nemaju uvjeta za prijavu, prebivalište utvrdilo temeljem upravnog akta, na adresi ustanove socijalne skrbi ili kod drugih pružatelja usluge smještaja, jer je to jedina adresa s kojom ta kategorija osoba ima neku vezu.

Državljanstvo

U dijelu Izvješća koje se odnosi na stjecanje hrvatskog državljanstva, pučki pravobranitelj upozorava na uočeni problem uz postupanje Ministarstva unutarnjih poslova u predmetima po zahtjevu za primitak u hrvatsko državljanstvo vezano uz tumačenje pojma „poštivanje pravnog poretka“. Navodi se da je pučki pravobranitelj u nekoliko takvih predmeta dopisom ukazao Ministarstvu unutarnjih poslova da iz dosadašnjih odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske proizlazi da nadležno tijelo ne može svoju odluku temeljiti na činjenicama koje su nastale nakon podnošenja zahtjeva, uključujući i eventualna nepodmirena porezna davanja, te da ovo stajalište vrijedi i u slučaju ponavljanja postupka na temelju odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske. Pritom se u predmetnom Izvješću poziva na Odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj U-III/2125/2001.

Sudska praksa potvrdila je pravno shvaćanje Ministarstva unutarnjih poslova da se ispunjenje zakonske pretpostavke poštivanja pravnog poretka Republike Hrvatske u svakom konkretnom predmetu prvenstveno utvrđuje temeljem izvješća drugih državnih tijela.

Osim toga, temeljem pravnog shvaćanja izraženog u Odluci Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-III/815/1998 (Narodne novine, broj 21/99), nesporno je da nečija osuđivanost može ukazivati na određeno nepoštivanje pravnog poretka, pri čemu je pravilna ocjena upravnog tijela i Upravnog suda Republike Hrvatske da podnositelj ne poštuje pravni poredak, kada se u obzir uzme njegova kaznena odgovornost, kako za ranije životno razdoblje, tako i nakon podnošenja zahtjeva za prijam u hrvatsko državljanstvo.

Prema pravnom shvaćanju izraženom u Odluci Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-III/524/1999, nesporno je da nečija osuđivanost može ukazivati na određeno nepoštivanje pravnog poretka. Navodi se nadalje da je u tom smislu pogrešna ocjena upravnog tijela da podnositelj ne poštuje pravni poredak, budući da su upravno tijelo i Upravni sud Republike Hrvatske odlučivali o zahtjevu podnositelja ustavne tužbe, uzevši u obzir samo jedno životno razdoblje, od prije više od petnaest godina (ne utvrdivši da li je osuda brisana), a da nisu uzeli u obzir podnositeljevo ponašanje zadnjih dvadeset godina.

Općepoznato je da se pravni poredak definira kao skup pravnih pravila jedne države čiji sastavni dio čine i zakonske odredbe kojima se uređuje porezni sustav. Ukoliko bi se strancima u Republici Hrvatskoj koji traže stjecanje hrvatskog državljanstva toleriralo nepodmirenje poreznih obveza prema Republici Hrvatskoj, time bi ih se neosnovano privilegiralo u odnosu na hrvatske državljane koji traže otpust iz hrvatskog državljanstva, a kojima Zakon o hrvatskom državljanstvu nameće obvezu da podmire sva porezna dugovanja te druga davanja prema fizičkim i pravnim osobama u Republici Hrvatskoj. Vlada Republike

Hrvatske smatra da je nepodmirenje poreznih dugovanja izraz nepoštivanja pravnog poretka, što je i potvrđeno sudskom praksom upravnih sudova koji povodom pokrenutih upravnih sporova provode sudsku kontrolu zakonitosti pojedinačnih akata Ministarstva unutarnjih poslova.

Bitno je napomenuti da se zahtjevi stranaka za stjecanje hrvatskog državljanstva ne odbijaju odmah nakon zaprimanja izvješća nadležnih ispostava Porezne uprave o postojanju nepodmirenog poreznog duga jer se uvažavaju osobne prilike podnositelja zahtjeva. Stranke se u postupku uvijek upoznaju s utvrđenim činjeničnim stanjem koje se odnosi na stanje poreznog duga i upućuje ih se da Ministarstvu unutarnjih poslova dostave dokaz o podmirenim poreznim dugovanjima ili bar dokaz da su se obratili Poreznoj upravi radi odobrenja obročne otplate duga.

Shvaćanje pučkog pravobranitelja da se zahtjevi stranaka trebaju raspraviti polazeći od činjenica koje su postojale isključivo u vrijeme podnošenja zahtjeva, protivno je procesnim pravilima i odredbama materijalnog prava. Naime, izneseno stajalište posljedica je ekstenzivnog tumačenja pravnog shvaćanja izraženog u Izvješću citirane Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-III/2125/2001), koja se odnosi na ispunjenje zakonske pretpostavke utvrđene odredbom članka 8. stavka 1. točke 3. Zakona o hrvatskom državljanstvu, pa time primjene ovog tumačenja i na ostale zakonom propisane pretpostavke za stjecanje hrvatskog državljanstva. Ukoliko bi se konzekventno primijenilo takvo shvaćanje, utvrđivanje pravno relevantnih činjenica izvođenjem dokaza u upravnom postupku stjecanja hrvatskog državljanstva postalo bi bespredmetno. Takva primjena propisa onemogućila bi ostvarenje osnovnih ciljeva upravnog postupka, a to je donošenje odluke utemeljene na zakonu i materijalnoj istini. Tako bi, primjerice, i stranac koji počinu najteža kaznena djela trebao biti primljen u hrvatsko državljanstvo, ako u trenutku podnošenja zahtjeva kazneno djelo ili počinitelj nisu otkriveni ili protiv njega nije bio pokrenut kazneni postupak. Brojni pravni instituti koje je kreirala pravna znanost potpuno bi izgubili svrhu, što bi u konačnici izazvalo pravnu nesigurnost i potrebu radikalne reforme pozitivnog zakonodavstva. Tako ne bi bila moguća primjena obnove postupka kao izvanrednog pravnog lijeka čiji je cilj, između ostalog, rasvijetliti nove činjenice i nove dokaze koji su postojali, a za koje se nije znalo tijekom vođenja upravnog postupka ili pak prekida postupka zbog rješavanja prethodnog pitanja, kao niti primjena brojnih drugih instituta, što je neprihvatljivo.

Boravak stranaca

U Izvješću se navodi da je Ustavnom sudu Republike Hrvatske, pučki pravobranitelj u veljači 2012. godine podnio zahtjev za ocjenu ustavnosti odredbe članka 5. stavka 2. Zakona o strancima (Narodne novine, broj 130/2011), smatrajući je suprotnom odredbama članaka 18., 19. i 26. Ustava Republike Hrvatske. Također se navodi da je u posljednja dva godišnja Izvješća pučki pravobranitelj istaknuo potrebu postojanja zakonskog određenja pravnog standarda „zaštite nacionalne sigurnosti i pravnog poretka“. Ističe se da postoje slučajevi kada se zbog nepropisivanja navedenog pravnog standarda događaju situacije da se negativna statusna rješenja donose jer su osobe bile registrirane kao počinitelji npr. lakših prometnih prekršaja. Nadalje se ističe da je Upravni sud Republike Hrvatske u više presuda utvrdio da je donošenje rješenja pozivanjem na klasificirane podatke, a da osobi nije omogućeno izjasniti se o svim okolnostima i činjenicama na kojima se temelji rješenje, u suprotnosti sa Zakonom o općem upravnom postupku.

Odredbom članka 41. Zakona o sigurnosnim provjerama (Narodne novine, br. 85/2008 i 86/2012) propisano je da, kad je riječ o sigurnosnim provjerama za strance koji će boraviti ili borave u Republici Hrvatskoj i za osobe koje se primaju u hrvatsko državljanstvo, nadležna sigurnosno-obavještajna agencija dostavlja podnositelju zahtjeva samo mišljenje o postojanju ili nepostojanju sigurnosne zapreke.

U slučaju kada se na temelju klasificiranih podataka nadležne sigurnosno-obavještajne agencije utvrdi postojanje sigurnosne zapreke za odobrenje boravka strancu, u obrazloženjima odluke navode se svi poznati činjenični i pravni razlozi za njezino donošenje. Podnositelju zahtjeva omogućeno je izjašnjavanje u postupku, sukladno odredbi članka 30. Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj 47/2009) te ulaganje pravnog lijeka u svrhu kontrole zakonitosti upravnog akta Ministarstva unutarnjih poslova. Nadležni upravni sud može, temeljem svojih zakonskih ovlasti, zatražiti od Sigurnosno-obavještajne agencije uvid u klasificirane podatke na kojima se temelje sigurnosne zapreke za odobrenje boravka strancu. Važno je napomenuti da se radi o klasificiranim podacima iz djelokruga sigurnosno-obavještajnog sustava. Stoga inzistiranje na tome da Ministarstvo unutarnjih poslova detaljno obrazloži razloge zbog kojih je Sigurnosno-obavještajna agencija u okviru svoje nadležnosti utvrdila postojanje sigurnosne zapreke u navedenim upravnim postupcima, Vlada Republike Hrvatske smatra protivnim važećim zakonskim propisima kojima je uređen djelokrug poslova sigurnosno-obavještajnog sustava.

Specifičnosti u rješavanju statusnih pitanja Roma

U ovom dijelu Izvješća ističe se da je tijekom izvještajnog razdoblja pučki pravobranitelj uputio određene sugestije prilikom izrade Nacrta nacionalne strategije za uključivanje Roma do 2020. godine, poglavito u području statusnih pitanja, suzbijanja diskriminacije i pomoći u ostvarivanju prava. Napominje se da su se sugestije odnosile osobito na opći cilj rješenja Strategije, tj. u potpunosti reguliran status u skladu sa zakonskim okvirom (državljanstvo i stalni boravak) Roma koji imaju čvrstu poveznicu s Republikom Hrvatskom (ili bivšom SRH) do 2020. godine, uz značajnu potporu nadležnih tijela. Čvrsta poveznica uključivala bi rođenje na teritoriju Republike Hrvatske, užu rodbinsku povezanost, stanovanje, interes za Republiku Hrvatsku i slično. Ujedno se ističe da je sugerirano unaprijeđenje normativnog okvira za reguliranje statusa pripadnika romske nacionalne manjine uvažavajući njihove specifične socijalne i materijalne prilike, tako da najniža granica koja teba biti zadovoljena za pozitivno rješavanje bude ona koju će moći ispuniti i pripadnici romske nacionalne manjine.

Vezano uz ove navode Vlada Republike Hrvatske napominje da se na temelju Zakona o strancima koji je stupio na snagu 1. siječnja 2012. godine, kao uvjet za odobrenje privremenog boravka ne pretpostavljaju podmirene obveze na osnovi zdravstvenog osiguranja, za razliku od prethodno važećeg Zakona o strancima (Narodne novine, br. 79/2007 i 36/2009).

4. svibnja 2012. godine donesena je Uredba o načinu izračuna i visini sredstava za uzdržavanje stranaca u Republici Hrvatskoj (Narodne novine, broj 51/2012) kojom je određeno da će se za razliku od prethodne Uredbe (Narodne novine, broj 88/2009), koja je zahtijevala da stranac ima sredstva za uzdržavanje, u koja nije ulazila socijalna pomoć, budući da ona predstavljaju sredstva koja stranac zbog socijalne ugroženosti prima od države, podzakonskim aktom urediti drugačije.

Stoga je Pravilnikom o statutu i radu stranaca u Republici Hrvatskoj (Narodne novine, broj 52/2012), koji je stupio na snagu 9. svibnja 2012. godine, socijalna pomoć uvrštena u sredstva za uzdržavanje stranca, u slučaju reguliranja boravka stranca u Republici Hrvatskoj temeljem spajanja obitelji. Ovakvim normiranjem uz minimum zakonom pretpostavljenih uvjeta za reguliranje statusa stranaca u Republici Hrvatskoj, itekako se vodi računa o kategorijama socijalno osjetljivih osoba, uključujući romsku populaciju, pri čemu je potrebno imati u vidu i načelo razmjernosti te u skadu s tim, opterećenje sustava socijalne skrbi.

Vlada Republike Hrvatske napominje da je Zakon o strancima usklađen s 22 pravna akta Europske unije, između ostalog, sa Direktivom Vijeća 2003/86/EZ, od 22. rujna 2003. godine, o pravu na spajanje obitelji, i Direktivom Vijeća 2003/109/EZ, od 25. prosinca 2003. godine, o statusu državljana trećih država koji imaju stalni boravak.

Vlada Republike Hrvatske je mišljenja da važeći zakonodavni okvir, u dijelu koji se odnosi na reguliranje statusnih pitanja pripadnika romske nacionalne manjine, uvažava njihove specifične socijalne i materijalne prilike tako da ih se uvažava kroz opće kategorije (npr. ozbiljni opravdani razlozi humanitarne prirode), a da ih se posebno ne navodi kao kategoriju osoba prema kojima se primjenjuje olakšan postupak reguliranja statusa. Izričito navođenje pripadnika romske nacionalne manjine kao kategorije stranaca kojima bi kroz zakonodavni okvir bilo olakšano reguliranje statusa, dovelo bi do diskriminacije u postupanju u odnosu na pripadnike drugih nacionalnih manjina.

Vežano uz primjer slučaja (P.P.-10-03-1628/10) navedenog u Izvješću na str. 60., koji se odnosi na neprijavlivanje činjenice rođenja djeteta, zbog propusta roditelja, uslijed čega je pritužitelj bio u tretmanu centra za socijalnu skrb, ali ništa nije poduzeto radi reguliranja njegovog statusa, pa je naknadno uveden u evidenciju stranca na stalnom boravku, napominje se da se ne radi o „stavu MUP-a za sve navedene situacije“, već o rješavanju statusa stranca u konkretnom slučaju. Razlog je taj što se ne može retroaktivno priznati stalni boravak djeci čiji roditelji nisu imali prijavljeno prebivalište u Republici Hrvatskoj na dan 8. listopada 1991. godine, jer je člankom 79. stavkom 1. Zakona o kretanju i boravku stranaca (Narodne novine, br. 53/91, 22/92, 26/93 i 29/94) bilo propisano da će se status trajno nastanjenog stranca priznati, pod uvjetom reciprociteta, osobama koje su se prema dotadašnjim propisima smatrale jugoslavenskim državljanima, ako danom stupanja na snagu tog Zakona imaju prebivalište u Republici Hrvatskoj. Potrebno je ukazati i na odredbe Zakona o prebivalištu i boravištu građana koje propisuju da se maloljetnicima utvrđuje prebivalište prema posljednjem zajedničkom prebivalištu njihovih roditelja, što bi značilo da djeca slijede pravnu sudbinu roditelja. Imajući u vidu naprijed navedeno, ukoliko osobe borave dugi niz godina u Republici Hrvatskoj, a zbog propusta roditelja nisu prije regulirali svoj status stranca, to predstavlja osnovu za odobrenje privremenog boravka iz humanitarnih razloga, a ne za odobrenje stalnog boravka.

Službenički odnosi

U Izvješću se navodi da se prilikom primjene odredbi Uredbe o raspisivanju i provedbi javnog natječaja i internog oglasa u državnoj službi (Narodne novine, br. 74/2010, 142/2011 i 53/2012), događaju brojne zlouporabe, budući da je istom Uredbom isključena primjena odredbi Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine, 47/2009), pa stoga osobe prijavljene na javni natječaj, a koje prema ocjeni komisije za provedbu javnog natječaja

ne ispunjavaju formalne uvjete obavljenog natječaja te se ne smatraju kandidatima prijavljenim na javni natječaj, ostaju bez redovite zaštite svojih prava.

Odredbom članka 45.b stavka 4. Zakona o državnim službenicima (Narodne novine, br. 92/2005, 107/2007, 13/2008, 34/2011, 49/2011, 150/2011, 34/2012, 49/2012, 37/2013 i 38/2013), propisano je da će postupak i način raspisivanja i provedbe javnog natječaja i internog oglasa, uredbom urediti Vlada Republike Hrvatske te je odredbom članka 1. stavka 2. Uredbe o raspisivanju i provedbi javnog natječaja i internog oglasa u državnoj službi propisano da postupak provedbe javnog natječaja i internog oglasa do donošenja rješenja nije upravni postupak u smislu Zakona o općem upravnom postupku.

Navedena odredba ne isključuje pravnu zaštitu osoba prijavljenih na javni natječaj za prijam u državnu službu, kojima je dostavljena obavijest da se ne smatraju kandidatima prijavljenim na javni natječaj, jer te osobe imaju pravo podnošenja prigovora čelniku državnog tijela sukladno članku 156. Zakona o općem upravnom postupku, kojim je propisano da osoba koja smatra da joj je drugim postupanjem javnopravnog tijela iz područja upravnog prava, o kojem se ne donosi rješenje, povrijeđeno pravo, obveza ili pravni interes, ima pravo izjaviti prigovor sve dok takvo postupanje traje ili traju njegove posljedice.

Slijedom navedenog, osoba koja je u skladu s odredbom članka 9. navedene Uredbe primila obavijest da se ne smatra kandidatom prijavljenim na javni natječaj, odnosno koja je isključena od daljnjeg sudjelovanja u postupku javnog natječaja, ima mogućnost zaštititi svoja prava podnošenjem prigovora čelniku državnog tijela u skladu s citiranom odredbom članka 156. Zakona o općem upravnom postupku.

U pogledu tvrdnje pučkog pravobranitelja da je odredba članka 127. Zakona o državnim službenicima, temeljem koje protiv rješenja o rasporedu ili rješenja o stavljanju na raspolaganje žalbu može podnijeti samo službenik za kojega se isto rješenje donosi, protivna Ustavu Republike Hrvatske, ističe se da takvu mogućnost državni službenici nisu imali niti prema ranije važećim odredbama članka 127. navedenoga Zakona, s obzirom na to da su se rješenja, kojima se rješavalo o radnopravnom statusu službenika, dostavljala samo onim službenicima na koja su se ta rješenja odnosila, a ne i eventualno drugim zainteresiranim službenicima.

Pritom se napominje da čelnik državnog tijela ili službena osoba u čijem je opisu poslova rješavanje o upravnoj stvari, u skladu s člankom 127. Zakona o državnim službenicima, donosi rješenje o rasporedu na radno mjesto iz novog pravilnika o unutarnjem redu, imajući u vidu potrebe službe i stručno znanje državnog službenika.

Stoga je razvidno da čelnik državnog tijela ili druga osoba koja je temeljem opisa poslova radnog mjesta ovlaštena donositi rješenja o rasporedu na radno mjesto, ima diskrecijsko pravo, vodeći se najboljim interesima službe, vršiti raspored državnih službenika u skladu s njihovim stupnjem obrazovanja, znanjem, stečenim radnim iskustvom, sposobnostima i vještinama potrebnim za učinkovito obavljanje poslova određenoga radnog mjesta.

Stoga je Vlada Republike Hrvatske mišljenja da bi davanje prava na žalbu svakom službeniku koji prema vlastitoj prosudbi ima pravni interes pobijati rješenje o rasporedu drugog državnog službenika, dovelo do pravne nesigurnosti i onemogućavanja funkcionalnog obavljanja poslova državnog tijela.

Nadalje, u pogledu tvrdnje pučkog pravobranitelja da je odredba članka 127.a Zakona o državnim službenicima, temeljem koje žalba protiv rješenja o stavljanju na raspolaganje ne odgađa izvršenje toga rješenja, pa s obzirom na to da rok raspolaganja počinje teći danom dostave rješenja, isti rok može isteći i službeniku može prestati služba po sili zakona – istekom roka raspolaganja i prije nego je odlučeno o njegovoj žalbi protiv rješenja o stavljanju na raspolaganje, protivna Ustavu Republike Hrvatske, ističe se da citirana odredba Zakona ne sprječava državnog službenika da pred drugostupanjskim tijelom, odnosno Odborom za državnu službu zaštiti svoj pravni interes.

Naime, sukladno odredbi članka 115. stavka 5. Zakona o općem upravnom postupku poništavanjem rješenja poništavaju se sve pravne posljedice koje je rješenje proizvelo, te se pravni status službenika vraća u stanje do donošenja poništenog rješenja, u konkretnom slučaju do donošenja rješenja o stavljanju na raspolaganje Vladi Republike Hrvatske, u kojem vremenu službenik nastavlja obavljati poslove koje je obavljao na dotadašnjem radnom mjestu, odnosno druge poslove po nalogu čelnika državnog tijela, a pravo na plaću i ostala prava iz službe ostvaruje prema dotadašnjem rješenju o rasporedu. U tom vremenu službenik će biti ponovno prijavljen pred nadležnim službama Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje i Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje u svojstvu osiguranika na temelju zaposlenja (radnog odnosa u državnoj službi) sa svim pravima i obvezama koja iz toga proizlaze, pa je stoga razvidno da eventualni prestanak državne službe istekom roka raspolaganja prije donošenja drugostupanjskog rješenja ne predstavlja zapreku službeniku u ostvarenju svojih prava ukoliko rješenje o stavljanju na raspolaganje drugostupanjsko tijelo poništi zbog nezakonitosti.

U odnosu na tvrdnju da je odredba članka 74.c Zakona o državnim službenicima neustavna, Vlada Republike Hrvatske ističe da je kabinet ministra posebna unutarnja ustrojstvena jedinica koja za ministra obavlja protokolarnе poslove, poslove odnosa sa sredstvima javnog informiranja, poslove u vezi s predstavkama i pritužbama građana, te druge stručne i administrativne poslove.

Radna mjesta u kabinetu ministra popunjavaju se na određeno vrijeme do dana prestanka mandata ministra, iz reda državnih službenika ili prijemom u državnu službu na određeno vrijeme bez prethodne provedbe javnog natječaja, odnosno oglasa za prijam u državnu službu. Prema odredbi članka 74.b istoga Zakona, na radna mjesta u kabinetu ministra mogu se rasporediti državni službenici istog ili drugog državnog tijela, te se u tom slučaju odgovarajuće primjenjuju odredbe o premještanju, a po prestanku mandata ministra ti se službenici raspoređuju na slobodna radna mjesta za koja ispunjavaju uvjete.

Dakle, prijam osoba u kabinet ministra bez provedbe javnog natječaja ili oglasa je mogućnost propisana člankom 74.c Zakona, jer se na ta radna mjesta mogu rasporediti i osobe koje već imaju status državnog službenika, te se napominje da državnim službenicima primljenim u kabinet ministra na određeno vrijeme bez prethodne provedbe javnog natječaja ili oglasa, služba može prestati i prije isteka mandata ministra na temelju odluke ministra.

U odnosu na preporuku pučkog pravobranitelja da postoji potreba donošenja jedinstvenog zakona kojim bi se otklonile, kako navodi pučki pravobranitelj, nepravilnosti i utvrđene nedorečenosti instituta i pravila postupaka u službeničkim odnosima državnih i lokalnih službenika i namještenika, Vlada Republike Hrvatske ukazuje na činjenicu da je

godišnjim Planom rada Ministarstva uprave za 2013. godinu utvrđeno da Uprava za službeničke odnose ima cilj, između ostalog, izraditi Nacrt prijedloga zakona o državnim službenicima, te nacрте prijedloga drugih propisa iz područja službeničkih odnosa, te će se stoga prijedlozi i preporuke pučkog pravobranitelja razmotriti i u skladu sa stručnim procjenama i analizama ugraditi u nacrt prijedloga propisa iz upravnog područja službeničkih odnosa.

Primjena Zakona o općem upravnom postupku

Pučki pravobranitelj predlaže preispitati odredbu članka 129. stavka 3. Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj 47/2009, dalje u tekstu: ZUP) i inicirati postupak izmjena i dopuna ZUP-a, na taj način da se osigura jednako pravo strankama na pravni lijek. U Izvješću pučki pravobranitelj navodi da se odredbom članka 129. stavka 3. ZUP-a uskraćuje pravo na pravni lijek strankama koje rješenjem nisu stekle neko pravo, što predstavlja grubo vrijeđanje njihovih prava i čime se one dovode u nejednak položaj u odnosu na javni interes.

Prema mišljenju Ministarstva uprave odredbu članka 129. stavka 3. potrebno je promatrati u kontekstu cijelog članka 129. te u vezi s temeljnim odredbama i načelima ZUP-a.

Odredbom članka 129. stavak 1. ZUP-a propisano je da se nezakonito rješenje može poništiti ili ukinuti u cijelosti ili djelomično i nakon isteka roka za žalbu, dakle svako rješenje, a ne samo ono kojim je stranka stekla neko pravo. Također, odredbe novog ZUP-a ne treba uspoređivati s odredbama starog ZUP-a jer je koncepcija novog ZUP-a bitno drugačija. S obzirom na navedeno Vlada Republike Hrvatske je mišljenja da strankama nije uskraćeno jednako pravo na pravni lijek iz članka 129. ZUP-a te da navedenu odredbu ZUP-a nije potrebno mijenjati.

Nadalje, zbog praznina u postupku dostave, pučki pravobranitelj preporučuje Ministarstvu uprave propisivanje obrazaca temeljem sadržaja odredbe članka 85. ZUP-a, te izmjenu ZUP-a na taj način da se dodaju odredbe kojima bi se popunile praznine u odredbama o dostavi.

U odnosu na ovu preporuku pučkog pravobranitelja, Vlada Republike Hrvatske je mišljenja da postojeće odredbe ZUP-a na odgovarajući način reguliraju postupak dostave. Međutim, činjenica je da se u praksi pokazuju problemi prilikom osobne dostave, posebno vezano uz način ostavljanja obavijesti naslovljenoj osobi koju dostavljač ne zatekne na mjestu dostave.

Kad se radi o obvezi osobne dostave pismena, pošiljatelj i naslovljena osoba trebali bi, kao valjan dokaz o izvršenoj osobnoj dostavi, osim dostavnice iz članka 85. stavka 3. ZUP-a, imati i dokaz o obavijesti koju je dostavljač, sukladno članku 85. stavku 2., dužan ostaviti naslovljenoj osobi. Takav dokaz mogao bi se osigurati propisivanjem obrazaca koji bi bili u skladu sa odredbama članka 85. ZUP-a, ali takvi obrasci ne mogu se propisati ZUP-om jer se radi o pružanju poštanskih usluga te se prema mišljenju Ministarstva uprave to pitanje može urediti samo sukladno propisima o poštanskim uslugama.

Socijalna skrb - obiteljsko-pravna zaštita i skrbništvo - roditeljske i roditeljske potpore

Vlada Republike Hrvatske ističe da je Ministarstvo socijalne politike i mladih nastavilo s koordinacijom pretpristupnih aktivnosti suradnje Republike Hrvatske s Europskom unijom na području socijalnog uključivanja, čij je rezultat izrada Zajedničkog memoranduma o socijalnom uključivanju Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: JIM) koji su zajednički potpisale Vlada Republike Hrvatske i Europska komisija 2007. godine do ulaska Republike Hrvatske u Europsku uniju. U svrhu praćenja i izvješćivanja o provedbi prioriteta i ključnih izazova, donosili su se dvogodišnji Nacionalni provedbeni planovi za socijalno uključivanje, dok se godišnje izrađivalo Izvješće o provedbi mjera JIM-a.

Nacionalnim provedbenim planom definirane su mjere koje se kontinuirano provode od samog donošenja JIM-a, tj. od 2007. godine, te nove mjere radi potrebe prilagodavanja novim okolnostima i potrebe praćenja nove Strategije Europske unije Europa 2020.

JIM kao strateški dokument te Nacionalni provedbeni plan za socijalno uključivanje i Izvješće o provedbi mjera služili su kao instrumenti mobilizacije različitih dionika na zajedničko i koordinirano djelovanje u okviru politika socijalnog uključivanja i smanjenja siromaštva te njihovu pripremu za sudjelovanje u procesima tzv. Modela otvorene koordinacije po ulasku Republike Hrvatske u Europsku uniju.

Nositelji mjera uključenih u provedbu JIM-a su nadležna ministarstva, državni zavodi, i agencije, javne ustanove, jedinice područne (regionalne) samouprave, a kao sunositelji u provedbi mjera, uključeni su i socijalni partneri, nevladine organizacije i pružatelji socijalnih usluga. U Izvješću na stranici 81. u trećem odlomku, navodi se upitnim obrazloženje Vlade Republike Hrvatske o Izvješću o provedbi mjera JIM-a u 2011. godini, kojim se opravdava razlog odgode uvođenja socijalne mirovine. S tim u vezi Vlada Republike Hrvatske izvješćuje da je Nacionalnim provedbenim planom za socijalno uključivanje 2011.-2012. definirano da će se provoditi aktivnosti kako bi se razmotrilo dugoročno i održivo rješenje problema siromaštva među starijim građanima i umirovljenicima. Ministarstvo rada i mirovinskog sustava, Ministarstvo socijalne politike i mladih (ranije Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva i Ministarstvo zdravlja i socijalne skrbi) odredili su aktivnosti kojima će se unaprijediti položaj starijih građana kroz rješavanje pitanja najniže mirovine, rješavanje problema niskih mirovina ostvarenih iz oba stupa mirovinskog osiguranja, pitanje starije populacije bez adekvatnih primanja koji bi se rješavao kroz sustav socijalne skrbi: vezanje stalne pomoći uz relativnu liniju siromaštva te povećanje iznosa naknade za samce.

Usljed ekonomske i fiskalne krize prihvaćena je odluka da se ne povećavaju sredstva u državnom proračunu Republike Hrvatske, iz kojeg bi se trebale financirati povećane naknade za starije osobe bez mirovina, navodeći da se kroz povećanje novčane pomoći za samce djelomično ublažio nepovoljan položaj samačkih kućanstava.

Nadalje, napominje se da je u tijeku procedura donošenja prijedloga novog Zakona o socijalnoj skrbi kojim se predlažu nova rješenja vezana uz područje novčanih naknada, područja socijalnih usluga i statusno-pravnih uređenja djelatnosti socijalne skrbi. Tijekom izrade prijedloga novog Zakona, teška i složena gospodarska situacija u državi svakako je usmjerila, ali i ograničila moguće izmjene i reforme sustava socijalne skrbi.

S obzirom na to da je iznos socijalnih pomoći zaista nizak, što je i u Izvješću posebno istaknuto, novim Zakonom predložit će se mijenjanje iznosa socijalnih naknada ovisno o troškovima života i mogućnostima države, kako bi najsiromašniji slojevi mogli participirati u društvenom napretku i blagostanju.

Naime, novim Zakonom uvest će se institut zajamčene minimalne naknade, kao novi oblik socijalne naknade kojim država jamči da će svake godine, sukladno raspoloživim sredstvima, Vlada Republike Hrvatske propisivati visinu iznosa u odnosu na proračunsku osnovicu, na koji će imati pravo svaka osoba s nedostatnim prihodima i imovinom za ostvarivanje osnovnih životnih potreba. Osnovna značajka zajamčene minimalne naknade je da je njezina svrha sprječavanje stanja ekstremnog siromaštva i održavanje socijalne integracije, odnosno sprječavanje socijalnog isključivanja.

Uvjeti za odobravanje zajamčene minimalne naknade utvrđivat će se na temelju prihoda i primanja podnositelja zahtjeva i članova obitelji s kojima živi u zajedničkom kućanstvu te na osnovi imovine koja je u vlasništvu podnositelja zahtjeva i članova obitelji s kojima živi u zajedničkom kućanstvu. Kako bi se utjecalo na usmjeravanje socijalnih naknada prema onima kojima je to uistinu neophodno, od iznimne je važnosti jasno definiranje imovinskog cenzusa, odnosno preciziranje vrijednosti imovine u vlasništvu korisnika i članova obitelji s kojima živi u zajedničkom kućanstvu.

Uvođenjem instituta minimalne zajamčene naknade poboljšat će se, između ostalog, i materijalni položaj starijih i nemoćnih osoba, posebice samaca, odnosno ublažit će se njihovo siromaštvo te će se utjecati na smanjenje stigmatizacije ove skupine građana što je u konačnici stvaranje preduvjeta za uvođenje možebitnog instituta „državne potpore starijim osobama bez mirovine“, tzv. „socijalne mirovine“.

Sukladno odredbama Prijedloga zakona o socijalnoj skrbi koji je u pripremi smatrat će se da je materijalni položaj podnositelja zahtjeva i članova obitelji koji žive u zajedničkom kućanstvu ugrožen ako prosječni redovni prihod po članu obitelji ne prelazi određeni iznos osnovice koju će Vlada Republike Hrvatske određivati jednom godišnje.

Također, novčane naknade u sustavu socijalne skrbi potrebno je sagledati i prikazivati kumulativno, što donekle daje realniju sliku prihoda korisnika pomoći za uzdržavanje. Slijedom navedenog, temeljem postojećeg Zakona o socijalnoj skrbi, radno sposobni samci koji nemaju vlastite prihode niti imovine, uz pomoć za uzdržavanje u iznosu od 600,00 kuna imaju pravo i na pomoć za podmirenje troškova stanovanja u iznosu od 300,00 kuna te imaju mogućnost ostvarivanja i eventualnog prava na možebitnu jednokratnu pomoć u maksimalnom iznosu od 2.500,00 kuna godišnje što ukupno iznosi otprilike 1.100,00 kuna mjesečno. Uz taj iznos, spomenuti korisnik ima pravo i na uslugu prehrane u pučkoj kuhinji. Također, ukoliko se taj isti korisnik grije na drva jednom godišnje može ostvariti pravo na 3m³ drva ili se može odobriti novčani iznos za podmirenje tog troška.

Isto tako, dvoje starih i nemoćnih i potpuno radno nesposobnih osoba mogu ostvariti pomoć, kako se to u Izvješću i navodi u iznosu od 1.100,00 kuna, ali isto tako imaju pravo i na dodatnih 550,00 kuna za podmirenje troškova stanovanja te ukoliko se utvrdi da je na primjer jednoj od te dvije osobe prijeko potrebna pomoć i njega druge osobe za obavljanje, u Zakonu navedenih osnovnih životnih potreba, može ostvariti doplatak na pomoć i njegu u maksimalnom iznosu od 500,00 kuna. Uz to, kao i prethodno navedeno, ove osobe mogu

ostvariti pravo na pomoć za ogrjev, uslugu prehrane u pučkoj kuhinji te eventualno pravno na jednokratnu novčanu pomoć.

Kumulativnim zbrajanjem, jedno kućanstvo u ovom primjeru, može mjesečno ostvariti naknadu u iznosu od oko 2.350,00 kuna i primiti uslugu prehrane.

Svim korisnicima pomoći za uzdržavanje sadašnji Zakon omogućuje i priznavanje prava na troškove stanovanja u polovici iznosa pomoći za uzdržavanje koje im osigurava jedinica lokalne samouprave. S obzirom da dosadašnja praksa ukazuje na to da je veliki broj korisnika zakinut za ovo pravo jer značajan broj jedinica lokalne samouprave ne ispunjava ovu zakonsku obvezu zbog mogućeg nedostatka sredstava ili eventualno loše planirane raspodjele sredstava, događa se da korisnici koji žive u velikim gradovima ili općinama ostvaruju ovo pravo, a oni iz malih i redovno siromašnih općina i gradova ne ostvaruju.

Ukoliko novim Zakonom ne dođe do gore predloženih promjena Ministarstvo socijalne politike i mladih će uputiti naputak jedinicama lokalne samouprave za potrebom poštivanja odredbi Zakona u dijelu koji se donosi na pravo na podmirenje troškova stanovanja, u namjeri da svi koji ispunjavaju Zakonom propisane uvjete ostvare propisano pravo.

Odredbama novog Zakona o socijalnoj skrbi uredit će se, između ostalog, bolja zaštita samaca i samohranih roditelja kao korisnika zajamčene minimalne naknade, radna aktivacija za nezaposlene korisnike socijalne pomoći i novi pristup kod priznavanja prava na zajamčenu naknadu radno sposobnim korisnicima.

Doplatak za pomoć i njegu, osobna invalidnina i naknada do zaposlenja u prijedlogu novog Zakona postaju novo pravo – tzv. inkluzivni dodatak koji će biti normiran posebnim propisom, Zakonom o inkluzivnom dodatku.

Nadalje, vezano za poglavlje Socijalna skrb, na stranici 82., u odlomku koji se odnosi na preispitivanje zakona i politike, te njihove prilagodbe teškom socijalnom stanju, kao i na jačanje pomoći i potpore najugroženijima, navodi se potreba stvaranja preduvjeta za što lakše aktivno uključivanje starijih osoba u društveni život, između ostalog kroz poticanje različitih oblika volontiranja.

U odnosu na navedeno, važno je napomenuti da je u 2012. godini Ministarstvo socijalne politike i mladih pokrenulo inicijativu za izmjenom i dopunama Zakona o volonterstvu u kojem se prvi put normira inkluzivno volontiranje.

Nadalje, Ministarstvo socijalne politike i mladih je u 2012. godini nastavilo s provedbom partnerske suradnje s Hrvatskom mrežom volonterskih centara u jačanju njihove infrastrukture kao i edukacije o menadžmentu volontera u Dnevnim boravcima za starije osobe.

Ministarstvo socijalne politike i mladih je i nositelj provedbe mjera Nacionalne strategije stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnoga društva od 2012. do 2016. godine koje se odnose na poticanje i razvijanje volonterskih programa u organizacijama/ustanovama pružateljima socijalnih usluga kao i na izgradnju kapaciteta za razvoj inkluzivnog

volontiranja. Kroz njihovu provedbu ostvaruju se neki od preduvjeta za aktivno uključivanje starijih osoba u društveni život.

Zaključno se napominje da Ministarstvo financija nema primjedbi na Izjavu Ureda pučkog pravobranitelja o fiskalnoj odgovornosti za 2012. godinu.

Za svoje predstavnike koji će u vezi s iznesenim mišljenjem biti nazočni na sjednicama Hrvatskoga sabora i njegovih radnih tijela, Vlada je odredila mr. sc. Nevena Mimicu, potpredsjednika Vlade, Milanku Opačić, potpredsjednicu Vlade i ministricu socijalne politike i mladih, Orsata Miljenića, ministra pravosuđa, Ranka Ostojića, ministra unutarnjih poslova, Arsena Bauka, ministra uprave, prof. dr. sc. Rajka Ostojića, dr. med., ministra zdravlja, Darka Ledinskog, zamjenika ministrice socijalne politike i mladih, Sandru Artuković Kunšt, zamjenicu ministra pravosuđa, Evelina Tonkovića, zamjenika ministra unutarnjih poslova, dr. sc. Zorana Pičuljana, zamjenika ministra uprave, i prim. mr. sc. Marijana Cesarika, dr. med., zamjenika ministra zdravlja.

