



REPUBLIKA HRVATSKA

**Pučki pravobranitelj**

IZVJEŠĆE O RADU  
NACIONALNOG PREVENTIVNOG MEHANIZMA  
ZA 2016. GODINU

**Izdavač**

Ured pučke pravobraniteljice, Trg hrvatskih velikana 6, 10 000 Zagreb

**Za izdavača**

Lora Vidović

**Uredništvo**

Maja Kević, Ira Bedrač, Ksenija Bauer, Ivana Buljan Ajelić, Snježana Stanić, Anica Tomšić Stojkowska, Melanija Kopic, Igor Lekić

**Grafička obrada i tisak**

Tamposit, Nedelišće

**Naklada**

200 primjeraka

Tiskano u listopadu 2017.

**ISSN: 1847-4616**



# CONTENTS

|   |    |
|---|----|
| -----   | 1  |
| I. OSOBE LIŠENE SLOBODE I DJELOVANJE NACIONALNOG PREVENTIVNOG MEHANIZMA-----                        | 7  |
| 1. ZATVORSKI SUSTAV -----   | 7  |
| 1.1. <i>Pritužbe osoba lišenih slobode u zatvorskom sustavu</i> .....                               | 7  |
| 1.2. <i>Obavljanje poslova NPM-a u zatvorskom sustavu</i> .....                                     | 10 |
| 1.3. <i>Ocjena stanja u zatvorskom sustavu</i> .....  | 19 |
| 2. POLICIJSKI SUSTAV -----  | 21 |
| 2.1. <i>Zaštita prava građana, uključujući osobe lišene slobode, u policijskom postupanju</i> ..... | 21 |
| 2.2. <i>Obilasci policijskih postaja i pritvorskih jedinica</i> .....                               | 24 |
| 2.3. <i>Ocjena stanja poštivanja prava osoba lišenih slobode u policijskom sustavu</i> .....        | 26 |
| 3. OSOBE S DUŠEVNIM SMETNJAMA KOJIMA JE OGRANIČENA SLOBODA KRETANJA -----                           | 27 |
| 4. DOMOVI ZA STARIJE I NEMOĆNE -----  | 30 |
| 5. TRAŽITELJI MEĐUNARODNE ZAŠTITE I IREGULARNI MIGRANTI -----                                       | 33 |
| 6. MEĐUNARODNA SURADNJA TE KAPACITETI ZA OBAVLJENJE POSLOVA NPM-A -----                             | 42 |
| II. PREPORUKE:-----   | 42 |
| III. ZAKLJUČAK-----   | 45 |

Dragi čitatelji,

pred vama se nalazi *Izvešće o radu Nacionalnog preventivnog mehanizma za 2016.*, čiji je cilj dati doprinos u sprječavanju mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja. U njemu analiziramo stanje ljudskih prava osoba lišenih slobode i osoba koje ne smiju svojevolumeno napustiti mjesto pod javnim nadzorom.

Kao i svake godine, od 2012. kada smo počeli obavljati poslove Nacionalnog preventivnog mehanizma (NPM), analizu stanja pripremamo na temelju saznanja iz rada na pojedinačnim pritužbama i preventivnim obilascima. U 2016. smo postupali u 497 predmeta te bili u 32 obilaska.

Izvešće za prošlu godinu obuhvaća zatvorski sustav, psihijatrijske ustanove, ustanove socijalne skrbi, kao i zaštitu prava građana u policijskom postupanju te tražitelja međunarodne zaštite i iregularnih migranata. Sadrži i preporuke nadležnim tijelima za unaprjeđivanje zaštite ljudskih prava ovih osoba, kao i pregled aktivnosti NPM-a.

Drago mi je što i u ovom Izvešću mogu ponoviti kako nismo utvrdili postupanja ili uvjete koji bi mogli predstavljati mučenje, no zabrinjavaju ona koja predstavljaju ponižavajuće, čak i neljudsko postupanje, kao i uočena kršenja ustavnih i zakonskih prava, na što smo reagirali upozorenjima i preporukama. Najčešći uzroci ovih problema su normativni nedostatci, neujednačeno postupanje, nepoštivanje standarda, nedovoljni materijalni i ljudski resursi te nedovoljna educiranost zaposlenika u ustanovama za koje smo nadležni o ljudskim pravima osoba lišenih slobode.

Stanje u zatvorskom sustavu nije se značajno mijenjalo u odnosu na godinu ranije. Jedan od najvećih problema ostaje nejednakost zatvorenika u odnosu na ostatak populacije u području organizacije zdravstvene zaštite, koja u njihovom slučaju nije dio sustava javnog zdravstva, već je organizirana u sklopu Ministarstva pravosuđa. S druge strane, ohrabruje nastavak smanjenja prenapučenosti, iako je i u 2016. bilo kaznenih tijela u kojima je ona bila prisutna, dosežući čak 132,5% kapaciteta.

Policijsko postupanje i dalje je jedan od najčešćih razloga pritužbi građana, posebice u situacijama u kojima se koristi tjelesna snaga i koji rezultiraju oduzimanjem slobode, a upućuju ih i starije osobe. Tim više zabrinjava činjenica da ni u 2016. nije uspostavljen učinkoviti sustav građanskog nadzora nad radom policije.

Iako je i u 2016. bilo pozitivnih pomaka, osobe s duševnim smetnjama su i dalje na pojedinim odjelima smještene u neprihvatljivim uvjetima. Također, zbog dugotrajnog odlučivanja o prekidu prisilnog smještaja te nedovoljno preciznih propisa ponekad im se nepotrebno produžuje lišavanje slobode. Zaseban problem predstavlja činjenica da i dalje određeni broj osoba boravi u psihijatrijskim ustanovama, iako više nema medicinskih razloga za njihovo liječenje, već su im potrebne socijalne usluge, no one im nisu osigurane.

U domovima za starije i nemoćne također smo uočili ponižavajuća postupanja te kršenja pojedinih ustavnih i zakonskih prava, uključujući i smještaj bez izričitog pristanka ili nepoštivanje privatnosti. Problem sustava dugotrajne institucionalne skrbi zasigurno je i nedostatak zaposlenih, što je izravno povezano s nedovoljnom kvalitetom usluge.

U samo godinu dana broj tražitelja međunarodne zaštite u Hrvatskoj porastao je za čak 957%, što nije bilo popraćeno adekvatnim povećanjem kapaciteta MUP-a, zbog čega je povećan broj neriješenih zahtjeva i produženo vrijeme rada na njima. Uočili smo i niz drugih poteškoća tražitelja međunarodne zaštite te iregularnih migranata, poput nejasnih kriterija prilikom ograničavanja slobode kretanja ili manjkavosti organizacije zdravstvene zaštite. Postupali smo po pritužbama na vraćanje više stotina osoba u Srbiju bez individualiziranog postupka, koje su tvrdile da su ih policajci tukli i oduzimali im osobne stvari. MUP je ove optužbe odbacio, no uputili smo preporuku o potrebi provođenja učinkovite istrage, s ciljem sprječavanja mogućnosti postupanja koja mogu predstavljati povredu čl. 3 Europske konvencije o ljudskim pravima.

Svi zaključci i preporuke predstavljeni na idućim stranicama namijenjeni su stručnoj, ali i široj javnosti – kako onima koji rade s osobama koje su lišene slobode ili ne smiju svojevolumno napustiti mjesto pod javnim nadzorom, tako i članovima njihovih obitelji, ali i dužnosnicima u resornim tijelima, saborskim zastupnicima, organizacijama civilnog društva, znanstvenoj zajednici, predstavnicima medija te mnogim drugima. Vjerujem da je uz njihovu primjenu moguće snažnije utjecati ne samo na razinu zaštite ljudskih prava, već i suzbijanju stereotipa i predrasuda u našem društvu.

Na kraju, ali ne i najmanje važno, Izvješće je namijenjeno i onima čiju snažniju zaštitu prava i zagovara – svima koji su u bilo kojem trenutku svog života bili smješteni u jednu od ustanova za koje smo kao Nacionalni preventivni mehanizam nadležni ili se u ovim trenucima u njoj nalaze.

Lora Vidović,

pučka pravobraniteljica

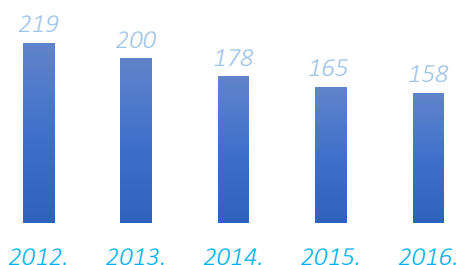


## I. OSOBE LIŠENE SLOBODE I DJELOVANJE NACIONALNOG PREVENTIVNOG MEHANIZMA

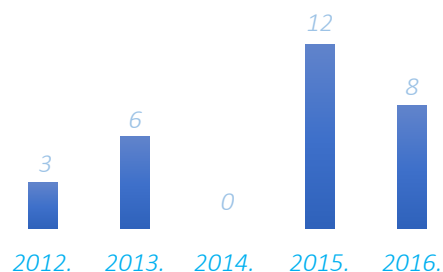
### 1. ZATVORSKI SUSTAV

Postupanjem po pojedinačnim pritužbama i redovitim obilascima kaznenih tijela štite se prava osoba lišenih slobode te se jača njihova zaštita od mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupanja. U 2016. godini zaprimili smo 158 pritužbi, proveli smo 40 ispitnih postupaka na terenu te smo obišli osam kaznenih tijela.

BROJ PRITUŽBI OSOBA U ZATVORSKOM SUSTAVU



BROJ NPM OBILAZAKA KAZNENIH TIJELA



2014. u fokusu NPM-a bile su osobe s duševnim smetnjama pa nismo obilazili kaznena tijela

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

„...Kako se moja prava krše ovako nešto je jednostavno nemoguće riječima opisati ali pokušat ću.“

Tijekom 2016. nastavljen je blagi pad broja pritužbi, što je očekivano s obzirom na višegodišnji trend smanjenja zatvorske populacije. Osobe lišene slobode najčešće u jednoj pritužbi navode povrede iz više različitih područja, no kvaliteta pružanja zdravstvene zaštite, postupanje službenika odjela osiguranja i uvjeti smještaja, i nadalje su najčešći razlozi zbog kojih nam se pritužuju. Kao i prošlih godina, zatvorenici su nam se obraćali i zbog rada odjela tretmana, neučinkovitosti pravne zaštite i dodira s vanjskim svijetom.

Razlozi pritužbi na kvalitetu zdravstvene zaštite u pravilu su jednaki kao i prošlih godina. Zatvorenicima se vrlo često omogućavaju samo hitne stomatološke intervencije, dok su im

„...Vadio sam dva puta krv i doktorica mi je rekla da po njezinom nemam hepatitis-c ali kad sam je tražio da mi izda papir da nemam hepatitis-c ni dan danas ga nemogu dobiti te nisam siguran dali ga imam... Tražio sam od doktorice da me stave na posao pomoćnog kuhara da bi doktorica mi rekla kako ne bi me ona stavila u kuhinju jer imam hepatitis-c.“

ostale usluge, posebice izrada dentalnih pomagala, teže dostupne. Pojedini stomatolozi odbijaju primiti zatvorenike kao svoje pacijente, što je velik problem, naročito u manjim mjestima. Kako se u svim kaznenim tijelima još uvijek ne osigurava kompletan pribor za jelo, zatvorenici koji nemaju sanirano zubalo ili im nedostaje veliki broj zubi, mogu imati i zdravstvenih problema. Otežana je i dostupnost ambulantne i stacionarne fizikalne terapije, pa se u pojedinim slučajevima odgađa do isteka kazne zatvora, što može dovesti i do invaliditeta. Zbog nepoznavanja Zakona o izvršavanju kazne zatvora (ZIKZ) ni liječnici ni zatvorenici ponekad ne znaju kako zatvorenici imaju pravo tražiti pregled liječnika specijaliste, ako ga nije odredio liječnik kaznenog tijela, no i da taj pregled sami plaćaju ako specijalist utvrdi da nema bolesti.

Prijevoz osoba lišenih slobode u vanjske zdravstvene ustanove na bočnim klupama stražnjeg dijela specijalnog vozila, bez rukohvata, često vezanih ruku, a ponekad i nogu, bez sigurnosnog pojasa, mogu dovesti i do ozljeda te dodatno otežati njihovo zdravstveno stanje. Organizacija tog sprovođenja također često uzrokuje nezadovoljstvo, jer su zatvorenici prisiljeni satima čekati u neodgovarajućim uvjetima u stražnjem dijelu vozila, da svi obave potrebne preglede. Nezadovoljstvo je još izraženije ako sami snose troškove tog sprovođenja, a osnovanost ovakvih pritužbi kroz više godina ukazuje na potrebu sustavnih i organizacijskih promjena.

*Prijevoz osoba lišenih slobode u vanjske zdravstvene ustanove na bočnim klupama stražnjeg dijela specijalnog vozila, bez rukohvata, često vezanih ruku, a ponekad i nogu, bez sigurnosnog pojasa, mogu dovesti i do ozljeda te dodatno otežati njihovo zdravstveno stanje.*

Pritužbe su se odnosile i na uvjete smještaja. Primjerice, ispitni postupak u Zatvoru u Bjelovaru pokazao je kako u sobi, u kojoj su bila smještena sedmorica radno angažiranih zatvorenika, nije bilo sanitarnog čvora pa su od 21,30 do 6,30, kada je soba zaključana, vršili nuždu u kantu, što može predstavljati ponižavajuće postupanje. Uvažena je naša preporuka te je soba adaptirana, a uvjeti su usklađeni s međunarodnim i zakonskim standardima.

Sva kaznena tijela nemaju prostorije u kojima se mogu odvijati posjete bračnog ili izvanbračnog druga bez nadzora, zbog čega se također pritužuju, ističući kako im se time dodatno ugrožavaju partnerski odnosi. Iako je, sukladno ZIKZ-u, ova posjeta pogodnost, a ne pravo, zatvorenici smješteni u zatvorima u Karlovcu, Dubrovniku, Sisku, Splitu, Varaždinu i Zadru, koji nemaju ovakvu prostoriju, u nepovoljnijem su položaju u odnosu na one koji su smješteni u kaznena tijela koja je imaju. Još su u težem položaju istražni zatvorenici, koji nemaju ni mogućnost ovih posjeta. Dakle, osobe koje nisu pravomoćno osuđene i za koje postoji presumpcija nevinosti u nepovoljnijem su položaju od osuđenih, kojima je krivnja dokazana. Pri tome valja imati na umu stajalište ESLJP u predmetu Varnas protiv Litve (2013) da generalna razlika u tretmanu istražnih zatvorenika i zatvorenika, u pogledu ostvarivanja mogućnosti posjete bračnog druga bez nadzora, nije opravdana, te je utvrdio povredu članka 14. u vezi s člankom 8. EKLJP. Slijedom toga, i istražnim zatvorenicima je potrebno osigurati



mogućnost ostvarivanja posjete bračnog ili izvanbračnog druga bez nadzora. Također, zatvorenici se i nadalje pritužuju na premali broj radnih mjesta namijenjenih njihovom radnom angažmanu te su oni siromašniji, koji se ne mogu zaposliti, ovisniji o novčanim uplatama članova obitelji ili o povremenim jednokratnim naknadama CZSS-a.

Vrijeđanje, omalovažavanje te prekoračenje ovlasti u primjeni sredstava prisile i nadalje su najčešći razlozi pritužbi na postupanje službenika odjela osiguranja, a i tijekom 2016. postupali smo po pritužbama u kojima zatvorenici ukazuju na moguće neljudsko ili ponižavajuće postupanje. Suprotno tome, prema podacima Središnjeg ureda Uprave za zatvorski sustav (SUZS), tijekom godine u zatvorskom sustavu nije zaprimljena niti jedna pritužba koja se

*Pritužbe na postupanja pravosudnih policajaca, koje zatvorenici podnose upraviteljima kaznenih tijela, posebice o verbalnom zlostavljanju, još uvijek se ne ispituju u dovoljnoj mjeri, što je nedopustivo i suprotno preporuci CAT-a.*

odnosi na mučenje, neljudsko ili ponižavajuće postupanje, što ukazuje na neprepoznavanje ili bagateliziranje ponašanja koja mogu predstavljati povredu čl. 3. EKLJP.

Pritužbe na postupanja pravosudnih policajaca, koje zatvorenici podnose upraviteljima kaznenih tijela, posebice o verbalnom zlostavljanju, još

uvijek se ne ispituju u dovoljnoj mjeri, što je nedopustivo i suprotno preporuci koju je Odbor protiv mučenja UN-a (CAT) 2014. uputio RH. Primjerice, u slučaju zatvorenika kojemu su slomljena rebra i probijeno plućno krilo, prema dostupnim informacijama, SUZS je dva dana nakon događaja proveo inspekcijski nadzor, no nije utvrdio kako i kada su tjelesne ozljede nastale. Međutim, prema navodima pritužitelja i drugih zatvorenika, ozljede su tijekom obavljanja pretrage nanijeli pravosudni policajci. Budući da je ispitni postupak još u tijeku, za sada nije moguće zaključiti radi li se o nezakonitom postupanju ili prekoračenju ovlasti, no ovakvi slučajevi pokazuju važnost provođenja temeljite istrage.

Zatvorenici se i nadalje pritužuju na neučinkovitost pravne zaštite, kako u dijelu postupanja upravitelja po pritužbama, tako i u dijelu postupanja sudaca izvršenja po zahtjevima za sudsku zaštitu i žalbama protiv odluka upravitelja. Prema podacima SUZS-a, u 2016. godini 56 zahtjeva za sudskom zaštitom bila su osnovana, od kojih se jedan odnosio na prehranu, a ostali na uvjete smještaja. Zaštitu su dobili zatvorenici iz Kaznionice u Lepoglavi (55) i Zatvora u Varaždinu (1), dok u ostalim kaznenim tijelima nije bilo onih koji su utvrđeni osnovanim. Podatak da je samo 11 istražnih zatvorenika tijekom 2016. podnijelo pritužbu upravitelju, pokazuje veliko nepovjerenje u učinkovitost ovog pravnog sredstva.

I nadalje zaprimamo pritužbe koje se odnose na provođenje stegovnih postupaka. Primjerice, postupajući po pritužbi zatvorenika koji nam se obratio smatrajući da ga se bezrazložno kažnjava, utvrđeno je da je protiv njega pokrenut stegovni postupak zbog trčanja tijekom šetnje po zatvoreničkom šetalištu. U zapisniku o raspravi navodi se da je trčanje zabranjeno zbog osobne sigurnosti drugih osoba na šetalištu. Iako je zatvorenik tvrdio kako nije mogao ugroziti sigurnost drugih zatvorenika jer je na šetalištu uvijek sam, proglašen je krivim zbog odbijanja izvršavanja zakonite naredbe ovlaštene službene osobe. Protiv rješenja nadležnom

sucu izvršenja podnio je žalbu, no postupak je obustavljen radi zastare. Problemi kod provođenja stegovnih postupaka, na koje smo ukazali i u Izješću za 2015., neće biti riješeni bez jasnijeg normativnog uređenja te kontinuiranih edukacija službenika koji ih provode.

Iako se, sudeći po broju zaprimljenih pritužbi, stječe dojam da nasilje među zatvorenicama nije učestalo, ono zasluuje kontinuiranu pojačanu pozornost. Zatvorenici nerijetko navode da zbog straha od odmazde ili srama ne žele prijavljivati da su bili žrtve međuzatvoreničkog nasilja, što onemogućava pravodobnu reakciju, kao što je bio slučaj u Zatvoru u Zagrebu, gdje nitko od službenika gotovo dva tjedna nije uočio da je istražni zatvorenik bio svakodnevno zlostavljan. Kako bi se izbjegle ovakve situacije, sve osobe koje rade sa zatvorenicama, a posebice službenici odjela osiguranja i tretmana te zdravstveni radnici, moraju obratiti pozornost na znakove koji upućuju na nasilje te poduzeti mjere koje će svakoj osobi lišenoj slobode osigurati poštivanje ustavnih i zakonskih prava tijekom boravka u kaznenom tijelu.

### *1.2. Obavljanje poslova NPM-a u zatvorskom sustavu*

Obavljajući poslove NPM-a tijekom 2016. nenajavljeno smo obišli zatvore u Zagrebu, Rijeci, Varaždinu, Puli i Splitu, Kaznionicu i zatvor u Šibeniku te kaznionice u Glini i Lepoglavi. Obilazak Zatvora u Puli bio je redovit, dok su ostali bili usmjereni na utvrđivanje stupnja provedbe upozorenja i preporuka danih nakon prethodnih obilazaka. Dodatno, ispitivali smo i poštivanje prava istražnih zatvorenika u području dodira s vanjskim svijetom, pristupačnosti objekata osobama s invaliditetom i uvjete u kojima se provodi lišavanje slobode kazneno i prekršajno odgovorne djece, pa su u obilascima sudjelovali i predstavnici ureda pravobraniteljice za osobe s invaliditetom i pravobraniteljice za djecu te neovisni stručnjaci. Nakon obilazaka dano je 13 novih upozorenja i 77 preporuka.

#### *Zdravstvena zaštita*

U odnosu na ranije godine, uočene su uglavnom manje pozitivne promjene na razini pojedinih kaznenih tijela, no one se ne odražavaju na cijeli sustav.

Zatvor u Zagrebu uredio je i opremio novu stomatološku ambulantu, a opremljena je i ona u Kaznionici u Glini, no još uvijek nije započela s radom jer nije sklopljen ugovor sa stomatologom. Prostori u kojima rade stomatolozi u Kaznionici u Lepoglavi i nadalje su u lošem stanju, nije nabavljena nova oprema te još uvijek rade sa starim, dotrajalim aparatima. Ako MP želi zadržati stomatološku službu u ovoj Kaznionici, nužno je žurno osuvremeniti opremu i instrumentarij.

Prostor i oprema zatvorskih ambulanti i nadalje nisu usklađeni s minimalnim uvjetima propisanim za obavljanje zdravstvene djelatnosti, kojima mora udovoljavati zdravstvena ustanova koja pruža zdravstvenu zaštitu osobama lišenim slobode. Na taj su način, u ostvarivanju prava na zdravstvenu

*Prostor i oprema  
zatvorskih ambulanti i  
nadalje nisu usklađeni s  
minimalnim uvjetima  
propisanim za obavljanje  
zdravstvene djelatnosti.*

zaštitu, zatvorenici stavljeni u nepovoljniji položaj u odnosu na osobe koje nisu lišene slobode.

Zbog nepopunjenih sistematiziranih radnih mjesta u odjelima zdravstvene zaštite zatvorenika, u svim kaznenim tijelima nije moguće osigurati da sve dane u tjednu terapiju dijele samo zdravstveni radnici, što je neprihvatljivo i može dovesti do ugroze zdravlja zatvorenika. Takva je situacija, primjerice, u Zatvoru u Puli, gdje terapiju vikendom i blagdanima dijele pravosudni policajci, a slično je i u Zatvoru u Rijeci. Pored osiguravanja sigurnosti, nepopunjenost sistematiziranih radnih mjesta pravosudnih policajaca negativno utječe i na dostupnost zdravstvene zaštite, primjerice, kada se zbog njihovog manjka za sprovođenje u vanjske zdravstvene ustanove moraju odgađati unaprijed dogovorene pretrage ili specijalistički pregledi.

Nedostatak službenika utječe i na kvalitetu provođenja sigurnosnih mjera obveznog liječenja od ovisnosti. Iako je zamjetan pozitivan pomak u intenziviranju aktivnosti u Kaznionici u Glini, bez popunjavanja sistematiziranih radnih mjesta u Odjelu tretmana, gdje je od 36 popunjeno

*Zbog nepopunjenih sistematiziranih radnih mjesta u odjelima zdravstvene zaštite zatvorenika, u svim kaznenim tijelima nije moguće osigurati da sve dane u tjednu terapiju dijele samo zdravstveni radnici.*

samo 18 radnih mjesta, nije moguć sustavan tretmanski rad, odnosno djelovanje posebnog socijalno-terapijskog odjela na kojem se nalaze zatvorenici na supstitucijskoj terapiji.

U mnogim kaznenim tijelima ne vode se preporučene pomoćne evidencije iz kojih bi se moglo zaključiti koliko je vremena prošlo od kada se zatvorenik naručio na pregled kod zatvorskog liječnika, stomatologa ili psihijatra do kada je pregledan. Primjerice, u Zatvoru u Puli, ako se zatvorenika ne stigne pregledati na dan prijave, više se po njoj ne postupa, već ju mora ponoviti, što je neprihvatljivo, a jednom upisani prijavak za liječnički pregled trebao bi važiti sve dok se on ne obavi. Na taj bi se način mogla pratiti duljina čekanja na pregled te olakšati ispitivanje pritužbi zatvorenika u tom smislu.

U pojedinim kaznenim tijelima pravosudna policija i nadalje je prisutna kod liječničkih pregleda, unatoč ranijim preporukama i upozorenjima. Iz upute SUZS-a Zatvoru u Zagrebu nakon Izješća o NPM obilasku, razvidan je stav kako je prisutnost službenika osiguranja tijekom liječničkog pregleda opravdana, zbog čega Zatvor nije postupio po upozorenju NPM-a. To se obrazlaže sigurnosnim razlozima te specifičnostima pregleda u vanjskoj zdravstvenoj ustanovi, iako se upozorenja prvenstveno odnose na pregled zatvorskih liječnika u zatvorskoj ambulanti. Međutim, iako se primarno mora uzeti u obzir individualna sigurnosna procjena, važno je zaštititi i pravo zatvorenika kao pacijenta na privatnost. Stoga je nužno tehničkim preinakama s vanjske strane vrata ili zida ambulante pravosudnim policajcima omogućiti vizualni nadzor, kada je to potrebno zbog sigurnosne procjene.

Tijekom obilazaka kaznenih tijela, zatvorenici su, u pravilu, izražavali veliko nezadovoljstvo dijetalnim jelovnicima koji ne odgovaraju njihovim bolestima, te su stoga analizirani svi jelovnici u zatvorima u Puli i Rijeci. U Zatvoru u Puli dobivene su na uvid samo energetske

vrijednosti pojedinih obroka i cjelokupnog dnevnog jelovnika te nije bilo moguće napraviti detaljniju analizu i provjeru. Postoji jedan „dijetalni jelovnik“, koji nije raščlanjen s obzirom na specifična zdravstvena stanja, primjerice, ulkus, hipertenziju, bolesti jetre, hiperlipidemiju, koje zahtijevaju i prilagođenu prehranu za ublažavanje simptoma bolesti i/ili normalizaciji vrijednosti relevantnih parametara. Također, kod određenih vrsta prehrane, primjerice kod dijabetičke dijete, osim odgovarajuće prehrane u vidu vrste i količine namirnica po obrocima, u većini slučajeva potrebna je i redukcija energetske unosa, jer osobe sa šećernom bolešću često imaju i prekomjernu tjelesnu masu. ZIKZ obvezuje na osiguravanje najmanje 3.000 kcal dnevno neovisno o dobi, spolu i razini tjelesne aktivnosti, odnosno naravi posla koju zatvorenik obavlja, što u većini slučajeva predstavlja preveliki energetske unos te može uzrokovati zdravstvene probleme. Stoga će NPM tijekom 2017. godine veću pozornost posvetiti problemu prehrane zatvorenika.

### *Uvjeti smještaja*

Iako je nastavljen trend smanjenja zatvorske populacije, situacija još uvijek nije zadovoljavajuća. Prema podacima SUZS-a, na dan 31. prosinca 2016. popunjenost zatvorskog sustava bila je 80,41%, no u zatvorenim uvjetima čak osam kaznenih tijela bilo je više osoba od zakonskog kapaciteta. Tako je, primjerice, napučenost u Zatvoru u Karlovcu bila 132,50%, u Zatvoru u Osijeku 128,18%, a Zatvora u Dubrovniku 118,42%.

Posebno je loša situacija u prostorijama namijenjenima izvršavanju kazne zatvora izrečene u prekršajnom postupku. Naime, kako se radi o relativno kratkim kaznama, uvjeti u sobama u pravilu ne odgovaraju međunarodnim standardima i domaćim propisima. Međutim, nerijetko se događa da kažnjenici izdržavaju jednu kaznu za drugom, pa u zatvoru bez prekida provode duže vrijeme od maksimalne kazne. Primjerice, tijekom obilaska Zatvora u Zagrebu zatečen je kažnjenik koji je do tada u zatvoru bio 150 dana, a svoje je osobne stvari, zbog nedostatka ormarića, cijelo vrijeme držao u potrganoj kartonskoj kutiji na podu.

U nekim kaznenim tijelima, primjerice u Zatvoru u Zagrebu i Kaznionici i zatvoru u Šibeniku, sanitarni čvorovi još uvijek nisu u potpunosti odvojeni od ostatka prostorije, a zatvorenici koriste plahte kako bi osigurali privatnost. Šetnice u većini kaznenih tijela nisu natkrivene pa zatvorenici tijekom kišnih dana nerado koriste pravo boravka na otvorenom prostoru, jer nakon toga nemaju gdje osušiti mokru odjeću.

U većini kaznenih tijela u pravilu se odvajaju pušači od nepušača, što je poboljšanje u odnosu na ranije godine. No, u Zatvorskoj bolnici i dalje se nesmetano puši po sobama i često se ne odvajaju pušači od nepušača pa nepušače nije moguće zaštititi od pasivnog pušenja, a pri tome je najveći broj soba zaključan. Uz to, na katu na kojem se nalaze odjeli za internu medicinu,

*U Zatvorskoj bolnici nesmetano se puši po sobama i često se ne odvajaju pušači od nepušača, koji su izloženi pasivnom pušenju. Najveći broj soba je zaključan, a na odjelima za internu medicinu, kirurgiju i plućne bolesti te posebnom ženskom odjelu u samo se dvije, od ukupno petnaest soba, ne puši.*

kirurgiju i plućne bolesti te posebni ženski odjel, u samo dvije od 15 soba se ne puši. Dodatno, ne omogućava im se dva sata boravka na otvorenom prostoru, nego samo jedan, a u posebno su nepovoljnoj situaciji zatvorenici kojima to nije matična ustanova i koji zbog nedostatka toplije odjeće po hladnijem vremenu niti ne žele izlaziti na šetnicu, čime im se onemogućava boravak na otvorenom prostoru i time izravno krše prava. Stoga je potrebno izvršiti odgovarajuće arhitektonske preinake, vodeći računa i o sigurnosnim zahtjevima, kako bi se osigurali odgovarajući uvjeti za liječenje i smještaj bolesnih zatvorenika. Izgradnja dodatnog aneksa i šetnice omogućila bi i formiranje poluotvorenog odjela za zatvorenike koji za to ispunjavaju uvjete.

Korištenje pribora za jelo, o čemu smo pisali i u Izvješću za 2015., i dalje je neujednačeno. Prema podacima SUZS-a, kompletan pribor za jelo, propisan Pravilnikom o standardima smještaja i prehrane zatvorenika, dobivaju zatvorenici u otvorenim ili poluotvorenim uvjetima, te u zatvorima u Bjelovaru, Dubrovniku, Gospiću, Karlovcu, Osijeku, Požegi, Sisku, Varaždinu i Zadru. U nekim kaznionicama zatvorenog tipa, primjerice u Zatvorskoj bolnici, Kaznionici u Glini i zatvorenom odjelu Kaznionice u Lepoglavi, dobivaju samo žlicu, dok u Kaznionici i zatvoru u Šibeniku dobivaju kompletan pribor. U zatvorima u Puli i Zagrebu, dobivaju samo žlicu, no imaju mogućnost o vlastitom trošku nabaviti plastičan pribor. U Zatvoru u Rijeci dobivaju kompletan pribor samo kada je na jelovniku komadno meso, dok u Zatvoru u Splitu dio zatvorenika dobiva kompletan pribor, a dio ne. Kompletan pribor za jelo dobivaju u Odgojnom zavodu u Požegi, dok u Odgojnom zavodu u Turopolju ne dobivaju nož. Ovakvo postupanje, koje nije utemeljeno na individualnoj sigurnosnoj procjeni, dovodi zatvorenike u nejednak položaj, što nije dobro.

### *Posebne mjere održavanja reda i sigurnosti i stegovne mjere*

Prema podacima SUZS-a, u prošloj je godini, unatoč nastavku trenda smanjenja zatvorske populacije, porastao broj primjena posebnih mjera održavanja reda i sigurnosti. Iako to ne

#### *BROJ POSEBNIH MJERA ODRŽAVANJA REDA I SIGURNOSTI U ZATVORU U PULI*



*Zatvorenika se u pravima smije ograničiti samo iznimno i ako je to prijeko potrebno, a ograničenja trebaju biti razmjerna.*

mora nužno biti negativno, potrebno je obratiti posebnu pozornost, posebice zbog neujednačenosti postupanja i manjkavosti zakonskog okvira, na što smo upozoravali i u ranijim izvješćima. U nekim kaznenim tijelima, primjerice u zatvorima u Bjelovaru i Karlovcu, tijekom 2016. nije primijenjena niti jedna posebna mjera, a u nekima je uočen značajan porast, primjerice u Zatvoru u Puli. Iako navode

kako je to rezultat dosljednog vođenja Evidencije o primjeni posebnih mjera, stječe se dojam da su postupanja pravosudnih policajaca prema zatvorenima, nakon što se 2015. u posebno osiguranoj prostoriji bez opasnih stvari zapalio zatvorenik, represivnija, a tome svakako doprinosi i nepopunjenost radnih mjesta u Odjelu osiguranja. Iako represivniji pristup ne mora nužno značiti i nezakonito ili neprofesionalno postupanje, potrebno je voditi računa da se sukladno ZIKZ-u zatvorenika u pravima smije ograničiti samo iznimno i ako je to prijeko potrebno, a ograničenja trebaju biti razmjerna.

Posebna mjera smještaja u posebno osiguranu prostoriju bez opasnih stvari prošle je godine izvršavana 40 puta, a najčešće, čak 15 puta, u Zatvoru u Puli. Pri tome, ondje je prostorija namijenjena izvršavanju ove mjere samo djelomično adaptirana nakon što je u njoj izgorio zatvorenik, pa su uvjeti u njoj apsolutno neodgovarajući (zidovi nisu obloženi spužvom, na podu je strunjača, nema zvona za poziv) i do potpune adaptacije ne bi ju se smjelo koristiti. Unatoč našoj preporuci SUZS-u, da se izrade jedinstveni minimalni tehnički uvjeti koji će osigurati izvršavanje ove mjere kako bi se poštivala prava osoba lišenih slobode, posebice pravo na život, čovječno postupanje i poštivanje dostojanstva, oni još uvijek nisu doneseni.

Jednako tako, ni uvjeti u prostorijama u kojima se izvršava stegovna mjera upućivanja u samicu nisu usklađeni sa zakonskim i međunarodnim standardima. Primjerice, u Kaznionici u Glini ova se prostorija nalazi u novoj zgradi i dobro je opremljena, no kako se s vanjske strane zgrade nalaze zaštitne vertikalne lamele, nema danjeg svjetla pa je izrazito mračna. U Zatvoru u Rijeci samica je u vrlo derutnom stanju, a budući da se nalazi u suterenu, nema ni danjeg svjetla. Međutim, tijekom obilaska smo dobili informaciju da se, sukladno našem upozorenju, više ne koristi za tu svrhu.

I nadalje je prisutan problem neredovitog provođenja liječničkog nadzora tijekom izvršavanja pojedinih posebnih mjera i stegovne mjere upućivanja u samicu, koji je propisan ZIKZ-om. Primjerice, u Zatvoru u Puli uobičajena je praksa da zatvorenike koji nisu sigurnosno ili zdravstveno rizični i ne protive se izvršavanju mjere upućivanja u samicu, liječnik ne pregledava svaki dan. Također, ni tijekom vikenda nije uvijek moguće osigurati liječnički pregled, a suprotno ZIKZ-u, nalaz i zapažanja liječnika ne unose se u knjigu izvršavanja stegovne mjere samice.

*Neprovođenje liječničkog nadzora može dovesti u pitanje zakonitost izvršavanja pojedinih posebnih mjera, kao što su smještaj u posebno osiguranu prostoriju bez opasnih stvari i vezanje, te stegovne mjere upućivanja u samicu.*

Tijekom obilaska Kaznionice u Glini uočene su poteškoće kod pribavljanja suglasnosti liječnika za izvršavanje mjere smještaja u posebno osiguranu prostoriju bez opasnih stvari, koju upravitelj treba pribaviti u roku od šest sati od početka njezina izvršavanja. Dom zdravlja u Glini, koji je davao takvu suglasnost u slučajevima kada je provođenje mjere naređeno u noćnim satima i tijekom vikenda, prestao je obavljati preglede jer nisu hitni. Stoga su službenici Kaznionice zatvorenike prema kojima se mjera izvršavala sprovodili do Zatvorske bolnice, što može biti sigurnosno rizično, jer su oni nerijetko u vrlo lošem psihičkom stanju.

Iako je ovaj problem, prema informacijama SUZS-a, u međuvremenu otklonjen, važno je napomenuti da neprovođenje liječničkog nadzora može dovesti u pitanje zakonitost izvršavanja pojedinih posebnih mjera, smještaja u posebno osiguranu prostoriju bez opasnih stvari i vezanja, te stegovne mjere upućivanja u samicu.

### *Pravna zaštita*

Iako su tijekom obilazaka uočeni određeni pozitivni pomaci, nedostatna učinkovitost pravne zaštite i nadalje je prisutna. Primjerice, u Zatvoru u Rijeci postavljen je sandučić za pritužbe, no, prema podacima prikupljenim tijekom obilaska, niti jedna nije podnesena. Ovakva situacija ne bi čudila da se velik broj zatvorenika tijekom obilaska NPM-a nije prituživao na uvjete smještaja i postupanje zaposlenika. Gotovo identična situacija je i u Zatvoru u Puli u kojem, prema podacima SUZS-a, tijekom 2016. također nije podnesena niti jedna pritužba.

Tijekom obilaska Kaznionice u Glini utvrđeno je da upravitelj redovito odgovara na pritužbe, čak i na anonimne, kada odgovor izvjesi na oglasnu ploču, što je svakako primjer dobre prakse. U nekim kaznenim tijelima, primjerice u Zatvoru u Puli, evidencija pritužbi se ne vodi pa nije moguće utvrditi koliko često i zbog kojih razloga se zatvorenici pritužuju niti je li na pritužbe odgovoreno u zakonskom roku.

Na pritužbe se još uvijek odgovara površno, a iz odgovora nije moguće utvrditi na temelju kojih činjenica je donesena odluka o njihovoj osnovanosti. Tako je tijekom obilaska Kaznionice u Glini utvrđeno kako je zatvorenik napisao izjavu da su ga pravosudni policajci u Zatvorskoj bolnici udarali te rekli drugim zatvorenicima da ga „dovedu u red“, nakon čega je i u sobi bio napadnut. Liječničkim pregledom po povratku iz Zatvorske bolnice utvrđene su ogrebotine na arkadi, iza desnog uha te na gornjoj usnici. Njegova izjava i povijest bolesti prosljeđene su Zatvorskoj bolnici, koja je u jednoj rečenici odgovorila kako nisu našli ni jedan od elemenata da se prema zatvoreniku nezakonito postupilo niti su primijenjena sredstva prisile, odnosno bilo kakav oblik prijetnji, psihičkog i fizičkog zlostavljanja. Ovakvim postupanjem nadležnih tijela, navodi zatvorenika nisu dovoljno i adekvatno ispitani.

*Tijekom obilaska Zatvora u Rijeci, uvidom u Evidenciju sudske kontrole, utvrđeno je da je nadležni sudac, u nadzoru izvršenja istražnog zatvora, posljednji put bio u lipnju 2011.*

Sukladno Zakonu o kaznenom postupku (ZKP), jedan od oblika zaštite prava istražnih zatvorenika proizlazi iz obveze predsjednika suda, ili suca kojega on odredi, da najmanje jednom tjedno obiđe istražne zatvorenike te poduzme potrebne mjere da se otklone nepravilnosti. Međutim,

tijekom obilaska Zatvora u Rijeci, uvidom u Evidenciju sudske kontrole, utvrđeno je da je nadležni sudac u nadzoru izvršenja istražnog zatvora posljednji put bio u lipnju 2011., što je nedopustivo. S druge strane, istražni zatvorenici koji se nalaze u zatvorima koje nadležni sudac redovito obilazi, nerijetko navode da je sudska kontrola samo forma, da ih suci iz hodnika pitaju je li sve u redu te da nikada ne uđu u sobu kako bi čuli pritužbe bez prisutnosti pravosudnog policajca.

Nedonošenje odluke o žalbi protiv rješenja o izrečenoj stegovnoj mjeri u zakonskom roku od 48 sati, na što smo ukazivali u prošlogodišnjem izvješću, i nadalje je ustaljena praksa.

### *Kontakti istražnih zatvorenika s vanjskim svijetom*

*„Sam sam i nemam nikoga ali mi je žao kad cimerima dođu žene samo na 15 minuta. Iza toga su nervozni.“*

U četiri zatvora u Varaždinu, Zagrebu, Puli i Rijeci anonimno je anketirano 113 istražnih zatvorenika i sedam istražnih zatvorenica o načinu provođenja posjeta. Mišljenja su da osobe na izdržavanju kazne zatvora imaju više prava od njih, što ih začuđuje, jer bi obzirom na presumpciju nevinosti trebalo biti obrnuto. Njih 18% iz različitih razloga nitko ne posjećuje, jer neki nemaju nikoga, nekima su roditelji bolesni i stari, nekima je obitelj siromašna ili predaleko, a neki kao razlog navode loše uvjete odvijanja posjeta. Samo manji broj istražnih zatvorenika koji imaju djecu mlađu od 14 godina, ona posjećuju. Neki kao razlog tome navode loše odnose s majkom djece, neki smatraju da bi ih to traumatiziralo jer su uvjeti posjeta jako loši, a neke je sram i ne žele da im djeca znaju da su u zatvoru.

U prosjeku imaju tri posjete mjesečno, a prosječna ocjena zadovoljstva načinom odvijanja posjeta je 2,5 od 5. Uglavnom su nezadovoljni načinom organiziranja posjeta te tehničkim uvjetima, no istovremeno većina hvali postupanja pravosudnih policajaca tijekom posjeta. Pojedini istražni zatvorenici ističu da posjetitelji, među kojima često ima djece i starijih osoba, u neodgovarajućim uvjetima, izvan ulaznih vrata zatvora, često na suncu ili kiši čekaju i po nekoliko sati da dođu na red, kao što je primjerice u zatvorima u Varaždinu i Rijeci. Svi se pritužuju na prekratko trajanje posjeta, koji se, ako se ne radi o posjeti djece, u pravilu odvijaju preko stakla te je kod većeg broja posjetitelja potrebno nadvikivanje. U tim okolnostima ni privatnost nije osigurana u dovoljnoj mjeri. Istražnim zatvorenicama smeta nedostatak neposrednog kontakta s posjetiteljima, a posebno sa suprugama. Iako, sukladno Pravilniku o kućnom redu u zatvorima za izvršavanje istražnog zatvora, posjeti traju najmanje 15 minuta, a najviše jedan sat, u pravilu im se omogućava najkraće trajanje. Stoga je potrebno razmotriti mogućnost dužeg trajanja te češćeg odobravanja posjeta u kojima je moguć neposredni kontakt. Primjerice, Zatvor u Varaždinu svim istražnim zatvorenicama, koje ne posjećuju djeca, dva puta mjesečno odobravaju posjete u kojima je moguć neposredan kontakt, bez stakla.

Posjete djece mlađe od 14 godina u pravilu traju do 30 minuta i odvijaju se u posebnoj prostoriji, gdje je moguć neposredan kontakt roditelja i djeteta, uz izuzetak zatvora u Zagrebu i Rijeci. U Zagrebu se odvijaju u istoj prostoriji kao i posjete odraslih članova obitelji, ali bez stakla, što ne omogućuje prislan kontakt, a u Rijeci se, zbog nedostatka pravosudnih policajaca, također ne odvijaju u posebno opremljenoj prostoriji prilagođenoj djeci, već u onoj



za posjet odraslih osoba. U svim kaznenim tijelima potrebno je omogućiti posjete djece mlađe od 14 godina u posebno opremljenoj prostoriji prikladnoj za boravak djece.

### *Pristupačnost osobama s invaliditetom*

Većina kaznenih tijela, koje smo 2016. obišli u suradnji s pravobraniteljicom za osobe s invaliditetom, smješteni su u nepristupačnim građevinama, a zatvorski odjeli raspoređeni su na više etaža povezanih stepeništem.

Elementi pristupačnosti za savladavanje visinskih razlika ne postoje ni u jednom objektu, osim u Kaznionici u Glini. Iako se često već na samom ulazu u zgradu nalaze stepenice, samo neki zatvori postavili su priručne rampe. Osobama s invaliditetom koje ne mogu koristiti stubište nije omogućen izlazak na svjež zrak niti korištenje sadržaja koji su dostupni drugim zatvorenicima, primjerice prostorije za posjete ili kantine. Sanitarni čvorovi u spavaonicama uglavnom nisu pristupačni, kao niti kabine za tuširanje. Telefonskim govornicama se ne mogu služiti osobe koje se kreću uz pomoć invalidskih kolica, jer su na neodgovarajućoj visini. Pozitivan primjer izvršenja potrebnih preinaka je Zatvor u Puli koji u prizemlju objekta ima sobu sa sanitarnim čvorom, u potpunosti prilagođenu za boravak zatvorenika s invaliditetom. U prizemlju se nalaze i ambulanta, prostorija za posjete, kantina te kapelica, koji su im time također dostupni.

Ulaz u novu zgradu Kaznionice u Glini, hodnici te povezanost između etaža, gotovo su u potpunosti pristupačni. Na svakom od šest odjela nalazi se po jedna soba sa sanitarnim čvorom pristupačna osobama s invaliditetom, kao i knjižnica, kantina, prostorije u kojima se provode slobodni programi, informatička radionica, sobe za posjete, razgovornica i šetnica. U Kaznionici u Glini uočena je dobra praksa angažiranja zatvorenika „pomoćnika“ zatvorenicima s invaliditetom, koji im pružaju pomoć u svakodnevnim aktivnostima i prevladavanju zapreka u ostvarivanju prava koja imaju i drugi zatvorenici, a takvu bi praksu bilo dobro usvojiti u svim kaznenim tijelima.

Budući da arhitektonska nepristupačnost zatvorskog sustava osobama s invaliditetom za posljedicu može imati ponižavajuće postupanje, koje može poprimiti i karakteristike neljudskog, u svim kaznenim tijelima nužno je učiniti pristupačnim ulaz u objekt te barem jednu sobu u prizemlju namijenjenu smještaju zatvorenika s invaliditetom, uključujući wc i kupaonicu te im omogućiti korištenje šetnice.

### *Uvjeti u kojima se provodi lišavanje slobode kazneno i prekršajno odgovorne djece*

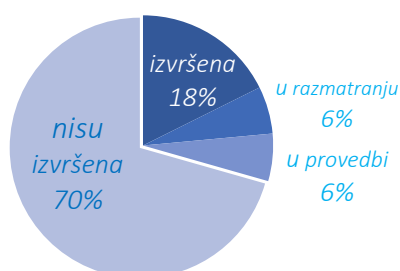
Radi utvrđivanja uvjeta u kojima se smještaju kazneno i prekršajno odgovorna djeca, obišli smo dva zatvora u suradnji s pravobraniteljicom za djecu. Oba imaju posebnu prostoriju za maloljetne osobe, međutim u Zatvoru u Splitu ona je u derutnom stanju, a prostor sanitarnog čvora nije zaštićen, čime se narušava njihova privatnost, a ne postoji ventilacija niti zvučna izolacija. Pozitivan primjer je prostorija za maloljetne osobe u Kaznionici i zatvoru u Šibeniku, koja je prozračna i uredna, a sanitarni čvor je odvojen zidnom pregradom. Kako uvjeti

smještaja maloljetnih osoba u zatvorskom sustavu mogu dovesti do ponižavajućeg postupanja, a istovremeno na njih djelovati traumatizirajuće, imajući u vidu da se radi o ranjivoj skupini, potrebno ih je, uvažavajući međunarodne standarde, preurediti sukladno njihovim potrebama.

### Implementiranje preporuka NPM-a

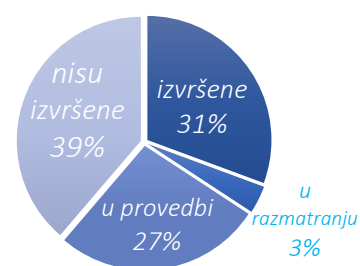
Tijekom kontrolnih obilazaka zatvora u Zagrebu, Rijeci, Varaždinu i Splitu, Kaznionice i zatvora u Šibeniku te kaznionica u Glini i Lepoglavi, utvrđivali smo, između ostaloga, i stupanj implementacije upozorenja i preporuka danih nakon obilazaka tih kaznenih tijela u 2015. godini.

POSTUPANJE NADLEŽNIH TIJELA  
PO UPOZORENJIMA



Od

POSTUPANJE NADLEŽNIH TIJELA  
PO PREPORUKAMA



ukupno 18 upozorenja, sedam smo dali SUZS-u, a 11 kaznenim tijelima. Jednako kao i prošlih godina, nisu izvršena ona koja zahtijevaju znatnije financijske izdatke, dogovor dva ili više resora ili izmjene propisa. Neovisno o tome, velik postotak neizvršenih upozorenja nije dobar, posebice stoga što se ona daju u slučajevima koji mogu rezultirati mučenjem, neljudskim ili ponižavajućim postupanjem, drugom povredom ljudskih prava osoba lišenih slobode ili mogu uzrokovati postupanja suprotna zakonu.

Od ukupno 112 preporuka, 34 je dano MP ili SUZS-u (u četiri je uz MP ili SUZS, preporuka dana HZZO-u ili MZ), a 78 kaznenim tijelima. MP i SUZS postupili su u skladu s 15% danih preporuka, a kaznena tijela s njih 37%. S druge strane, MP i SUZS nisu izvršili čak 42% preporuka, a kaznena tijela 37%.

Iako je čak 58% preporuka izvršeno ili su u provedbi, zabrinjava podatak da je tako za samo 24% upozorenja. Pri tom, u posljednje vrijeme iz izvješća SUZS-a, a nešto rjeđe

i kaznenih tijela, proizlazi da po nekima od upozorenja ili preporuka neće postupiti jer situaciju vide drugačijom nego je utvrđena, ili smatraju da za to postoje određeni razlozi. Takvo postupanje ne samo da je suprotno ZNPM-u, kojim je propisano da su tijela ili ustanove dužne poduzeti mjere povodom upozorenja ili preporuke, već i razlozi zbog kojih to ne čine, bilo da se radi o nedostatku financijskih sredstava, zaposlenika, manjkavostima zakonskog okvira i drugome, ne smiju biti opravdanje za ograničavanje ili kršenje prava zatvorenika.

*Iako je čak 58% preporuka izvršeno ili su u provedbi, zabrinjava podatak da je tako za samo 24% upozorenja.*

Preporuke iz Izješća pučke pravobraniteljice za 2015., unatoč određenim poduzetim mjerama, nisu izvršene ili je to učinjeno u manjoj mjeri. Suradnja sa SUZS-om i kaznenim tijelima, u dijelu koji se odnosi na dostavljanje izješća o poduzetom, bila je dobra, no za dvije preporuke MP i MZ nisu dostavili očitovanja.

### *1.3. Ocjena stanja u zatvorskom sustavu*

U 2016. nije bilo značajnijih promjena u zatvorskom sustavu pa je i stupanj poštivanja ljudskih prava osoba lišenih slobode jednak onome u prethodnoj godini. I nadalje su prisutni isti sustavni problemi na području organizacije pružanja zdravstvene zaštite, o kojima smo detaljnije pisali u Izješću za 2015., a koji mogu dovesti do kršenja prava zatvorenika.

Ni Zatvorska bolnica niti tzv. ambulante, odnosno odjeli zdravstvene zaštite zatvorenika, koje ima svako kazneno tijelo, nisu zdravstvene ustanove i nisu ustrojene sukladno ZoZZ-u te uglavnom ne udovoljavaju Pravilniku o minimalnim uvjetima u pogledu prostora, radnika i medicinsko-tehničke opreme zdravstvene ustanove koja pruža zdravstvenu zaštitu osobama lišenim slobode. MZ nije dostavilo pučkoj pravobraniteljici tražene podatke u vezi s provedbom odluke Ustavnog suda U-III/64744/2009 iz 2010. o uspostavljanju djelotvornog nadzora nad pružanjem zdravstvene zaštite u cijelom zatvorskom sustavu, no prema dostupnim podacima, unatoč proteku vremena, ova odluka još uvijek nije provedena.

Zbog nedostatnog broja zatvorskih liječnika, u pojedinim kaznenim tijelima nije moguće osigurati kontinuiranu zdravstvenu skrb, što se pokušava privremeno riješiti sklapanjem ugovora o djelu. To ne može biti trajno rješenje, jer se tako u pravilu ne osigurava prisutnost liječnika u punom radnom vremenu, već samo nekoliko sati tjedno. Zatvorenicima koji tjednima čekaju na traženi liječnički pregled, otežana je dostupnost zdravstvene zaštite, a zbog nedostatnog broja zaposlenih medicinskih sestara/tehničara u nekim kaznenim tijelima u

*Većinu problema bilo bi lakše otkloniti kada bi odgovornost za osiguravanje odgovarajuće zdravstvene zaštite zatvorenicima preuzelo, kao i za opću populaciju, Ministarstvo zdravstva.*

većernjim satima ili tijekom vikenda terapiju dijele dežurni pravosudni policajci.

Većinu problema bilo bi lakše otkloniti kada bi odgovornost za osiguravanje odgovarajuće zdravstvene zaštite zatvorenicima preuzelo, kao i za opću populaciju, MZ. Još 2006. Vijeće

ministara VE zaključilo je da je najučinkovitiji način provedbe Europskih zatvorskih pravila, u dijelu organizacije zdravstvene skrbi, da ministarstvo nadležno za zdravstvo bude odgovorno i za pružanje zdravstvene zaštite u zatvoru. Iz perspektive javnog zdravstva, princip integracije naglašen je i u preporuci Vijeća ministara Rec(2001)12 o prilagodbi zdravstvenih usluga na potražnju za uslugama zdravstvene skrbi i zdravstvene zaštite ljudi u marginalnim situacijama.

HZZO i nadalje zatvorenike dovodi u nejednak položaj u odnosu na druge skupine osiguranika. Naime, onima koji imaju prijavljeno prebivalište ili boravište na adresi kaznenih tijela, a nemaju dovoljno prihoda, u pravilu i nadalje ne odobrava dopunsko osiguranje na teret

državnog proračuna, iako ispunjavaju za to propisane uvjete. Unatoč tome što oko 40% zatvorenika izdržava kaznu zatvora u trajanju duljem od tri godine, dakle ne se radi o kratkotrajnim promjenama boravišta, HZZO inzistira na obveznom prilaganju isprava kojim dokazuju svoje bračno i rodbinsko stanje te prihode kućanstva, bez obzira što sa svojom obitelji očigledno nisu u zajedničkom kućanstvu.

Iako je nastavljen višegodišnji trend smanjenja prenapučenosti, uvjeti smještaja u zatvorskom sustavu još uvijek nisu usklađeni sa zakonskim i međunarodnim standardima. Naime, osiguravanje 4 m<sup>2</sup> i 10 m<sup>3</sup> samo je dio prava svakog zatvorenika da bude smješten u uvjetima primjerenim ljudskom dostojanstvu i zdravstvenim standardima. Nezadovoljavajući higijenski uvjeti, nedostatak privatnosti tijekom obavljanja fizioloških potreba, zajednički smještaj pušača i nepušača, samo su neki od problema koje će biti vrlo teško ukloniti bez značajnijih financijskih ulaganja.

Učinkovitost pravne zaštite, koja je temeljni preduvjet borbe protiv nekažnjivosti svih oblika mučenja, neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, i nadalje je nedostatna, posebice u odnosu na istražne zatvorenike.

Navodi zatvorenika da su bili pretučeni, čak i kad postoji medicinska dokumentacija, ne ispituju se u dovoljnoj mjeri, što je nedopustivo jer se radi o mogućim povredama čl. 23. i 25. Ustava RH, čl. 3. EKLP te čl. 1. i 4. Povelje o temeljnim pravima EU. Također, u zatvorskom sustavu još uvijek nije stvorena atmosfera prijavljivanja nezakonitog postupanja ili prekoračenja ovlasti. U Standardima Europskog odbora za sprečavanje mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT) iz 2015., ističe se kako je potrebno jasno razumijevanje da krivnja za nezakonita postupanja obuhvaća ne samo počinitelje, već i one koji su znali ili su trebali znati za takva postupanja, a nisu ih spriječili ili prijavili. Dodatno, liječnici koji rade u kaznenim tijelima gotovo uopće nisu upoznati s iznimno važnom ulogom koju imaju u zaštiti ljudskih prava osoba lišenih slobode, sukladno međunarodnim standardima, kao što je Istarski protokol (Priručnik o učinkovitoj istrazi i dokumentiranju mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja).

*Navodi zatvorenika da su bili pretučeni, čak i kad postoji medicinska dokumentacija, ne ispituju se u dovoljnoj mjeri, što je nedopustivo jer se radi o mogućim povredama čl. 23. i 25. Ustava RH, čl. 3. EKLP te čl. 1. i 4. Povelje o temeljnim pravima EU.*

U studenome 2016., u dva najveća kaznena tijela, Kaznionici u Lepoglavi i Zatvoru u Zagrebu, proveli smo anonimno anketiranje službenika o upoznatosti s UN-ovim revidiranim Standardnim minimalnim pravilima za postupanje prema zatvorenicima (Mandelina pravila). Iako se radi o jednom od najznačajnijih međunarodnih dokumenata u ovom području, podatci dobiveni anketom bili su poražavajući, jer je čak 81% anketiranih u Zatvoru u Zagrebu i 71% u Kaznionici u Lepoglavi izjavilo kako nisu s njima upoznati. Budući da postupanje prema zatvorenicima izravno ovisi o poznavanju njihovih prava, potrebno je intenzivirati i sustavno

provoditi edukacije službenika, a sve međunarodne standarde koji se odnose na postupanje prema osobama lišenim slobode potrebno je prevesti i učiniti im dostupnima.

Iako se u Izješću o stanju i radu kaznionica, zatvora i odgojnih zavoda, iz prosinca 2016., broj službenika pravosudne policije smatra zadovoljavajućim, podatci prikupljeni tijekom obilazaka ukazuju na suprotno. Uočeni nedostatak pravosudnih policajaca izravno utječe ne samo na postupanje prema zatvorenicima i ostvarivanje njihovih prava, već i na sigurnost kaznenih tijela. Na ovaj je problem 2016. ukazao i Sindikat pravosudne policije Hrvatske, upozoravajući da je smanjenje broja djelatnika opasno i može ugroziti sigurnost svih.

Donošenje novog ZIKZ-a svakako je jedan od preduvjeta jačanja zaštite temeljnih ljudskih prava i sloboda zatvorenika te ujednačavanja postupanja u zatvorskom sustavu. Međutim, kao što je njegovo donošenje bilo predviđeno planom normativnih aktivnosti za 2015. i 2016., predviđeno je i za 2017. godinu. No, prema dostupnim informacijama, izrada nacрта zakona još nije započela što, uzimajući u obzir kompleksnost materije koju uređuje, nije ohrabrujuće. S druge strane, izmjene ZKP-a koje su u tijeku, u odnosu na izvršenje istražnog zatvora predviđaju određene pozitivne promjene, posebice u dijelu koji se odnosi na pravo istražnog zatvorenika da bez ograničenja i nadzora sadržaja podnese pritužbu pučkom pravobranitelju, te u dijelu postupanja nadležnog suca po pritužbama istražnih zatvorenika, kojima će u roku od 30 dana trebati pisano odgovoriti. Unatoč preporuci koju je CAT 2014. uputio RH, izmjenama nije obuhvaćen dio članka 108.a kojim je propisano da uhićenik, između ostaloga, ima pravo na hitnu medicinsku pomoć. Budući da je pravo uhićenika da zatraži pregled neovisnog liječnika, a ne samo hitnu medicinsku pomoć, jedno od temeljnih jamstava za sprečavanje mučenja i neljudskog postupanja, o tome bi svakako trebalo voditi računa.

## 2. POLICIJSKI SUSTAV

### 2.1. Zaštita prava građana, uključujući osobe lišene slobode, u policijskom postupanju

#### *Pritužbe pučkoj pravobraniteljici*

*Odgovarati ću za prekršaj koji sam počinio, toga sam svjestan i s time nemam problema. Međutim, želim da javnost sazna kako su se policajci odnosili prema meni i želim znati hoće li oni odgovarati zbog onoga što su mi napravili.*

Tijekom 2016. pučka je pravobraniteljica pokrenula 203 ispitna postupka zbog propusta u postupanju policijskih službenika te njihovog neprofesionalnog i neetičnog ponašanja prema građanima. Osim po pritužbama, ispitne postupke pokretali smo i na vlastitu inicijativu.

Značajan broj pritužbi odnosio se na prekoračenje u primjeni ovlasti u postupcima u kojima se koristi tjelesna snaga i koji rezultiraju oduzimanjem slobode. Sukladno CPT preporukama, uporaba sredstava prisile se treba koristiti samo razmjerno i nužno da bi se osobe koje se ponašaju nasilno i/ili agitirano, dovele pod kontrolu, no ove godine zaprimili smo pritužbe koje se odnose na prekoračenje ovih ovlasti. U jednom slučaju pritužitelj je naveo da se uporaba sredstava prisile nastavila i nakon savladavanja otpora, dok je drugi izjavio da su tjelesne ozlijede nastale nakon primjene sredstava prisile u policijskoj postaji. Iako je MUP negirao ove navode tvrdeći da su ozlijede nastale prilikom remećenja javnog reda i mira i tučnjave između više osoba, pritužitelj je priveden u postaju s vidljivim ozljedama i tek naknadno mu je omogućena liječnička pomoć. Policijski službenici nisu postupili sukladno Pravilniku o načinu postupanja policijskih službenika prema kojem su, vidljivo ozlijeđenoj osobi nakon uporabe sredstva prisile, dužni odmah osigurati liječničku pomoć.

Velik broj pritužbenih navoda o neprofesionalnom i nedoličnom ponašanju policijskih službenika, zbog nedostatka dokaza ostaje nepotvrđen, jer se činjenice utvrđuju temeljem izjava policijskih službenika i građana koje su u pravilu suprotne. No, MUP je 2015. započeo s provođenjem projekta E-policija kojim je, između ostalog, omogućeno video snimanje policijskog postupanja, čiji je cilj zaštita policijskih službenika od neutemeljenih pritužbi građana, ali i građana od nezakonitog ili neetičkog postupanja policije. Takve snimke mogle bi se koristiti kao dokaz u sudskim postupcima, ali i prilikom obavljanja nadzora zakonitosti postupanja policijskih službenika te bi predstavljale najizravniji oblik građanskog nadzora. Međutim, niti u jednom predmetu u kojem smo tijekom 2016. zatražili dostavu video snimke, nismo ju dobili, jer postupanje nije bilo zabilježeno.

Nadalje, u nekim ispitnim postupcima nije bilo moguće potvrditi navode o neprimjerenom, neprofesionalnom i omalovažavajućem postupanju policijskih službenika unutar PP, jer se video nadzor pohranjuje i čuva od pet do sedam dana. Slijedom toga, pučka je pravobraniteljica preporučila da se video snimke čuvaju 30 dana, imajući u vidu da u tom roku građani mogu dostaviti pritužbu. MUP je postupio po preporuci i izvršio korekciju parametara video nadzora u PP PU zagrebačke, ali je to potrebno učiniti i u ostalim PU.

I tijekom 2016. zaprimili smo pritužbe građana starije životne dobi u kojima se ukazuje na prekomjernu uporabu sredstava prisile, što zabrinjava, jer prema njima postoji obveza obzirnog postupanja. Primjerice, 73-godišnja građanka se tijekom obavijesnog razgovora uznemirila te je, prema navodima MUP-a, vrijeđala i napadala policijske službenike. Stoga su nad njom uporabljena sredstva prisile, tjelesna snaga te stavljanje sredstava za vezivanje na ruke, nakon čega je uhićena. Za to ih je vrijeme upozoravala da je bolesna te molila za obzirno postupanje, a unatoč propisanoj mogućnosti da se osobi koja je pod nadzorom najmanje dva policijska službenika ruke vežu sprijeda, lišili su je slobode vezujući joj ruke na leđima. Razlog policijske intervencije u ovom slučaju bio je zapriječeni kolni ulaz!

*I tijekom 2016. zaprimili smo pritužbe građana starije životne dobi u kojima se ukazuje na prekomjernu uporabu sredstava prisile, što zabrinjava, jer prema njima postoji obveza obzirnog postupanja.*

Nadalje, sredstva prisile uporabljena su i nad 71-godišnjakom potpuno lišenim poslovne sposobnosti. Iz izvješća MUP-a proizlazi kako je, dok je skupljao boce, vrijeđao policijske službenike pa je uz uporabu sredstava prisile priveden u PP. Za to vrijeme, drugi 71-godišnjak vikao je kako ne odobrava takvo postupanje prema starijim osobama te su i nad njim uporabljena sredstva prisile. Okupljeni građani glasno su negodovali i ukazivali na neprimjerenost ovakvog postupanja pa su evidentirana još dva postupanja policije, što ukazuje kako nije bilo izravnog ugrožavanja života policijskog službenika ili druge osobe.

Iako bi policijski službenici trebali s posebnim obzirom postupati prema ranjivim skupinama, kao i primjenjivati policijske ovlasti kojima se u najmanjoj mogućoj mjeri zadire u prava i slobode, ovakvi primjeri ukazuju da još uvijek nije tako. Zabrinjava i stav Ravnateljstva policije o zakonitosti uporabe sredstava prisile prema građankama starije životne dobi o kojima smo pisali u Izvješću za 2015. godinu. Iako je nesporno da su postupali sukladno zakonu, postavlja se pitanje svrsishodnosti odredaba Pravilnika, ako ih policijski službenici u svom postupanju ne primjenjuju, a Ravnateljstvo takvo postupanje opravdava.

Iz navedenih primjera proizlazi da policijski službenici još uvijek nisu dovoljno educirani o zaštiti ljudskih prava, osobito u obavljanju poslova i primjeni ovlasti prema ranjivim skupinama, posebice osobama starije životne dobi. Također, zabrinjava kako do lišavanja slobode dolazi zbog gotovo bagatelnih djela.

Pritužbe su se odnosile i na primjenu ovlasti provjere i utvrđivanja identiteta jer policijski službenici odmah pristupaju utvrđivanju identiteta privođenjem u PP, iako mogu primijeniti ovlasti kojima se u manjoj mjeri zadire u ljudska prava i slobode. Sukladno Zakonu o policijskim poslovima i ovlastima, provjera identiteta osobe koju nije moguće izvršiti uvidom u osobnu iskaznicu ili drugu javnu ispravu, može biti provedena na temelju iskaza osobe, pa bi utvrđivanje identiteta privođenjem u postaju trebala biti zadnja opcija, kada se sumnja u vjerodostojnost isprave ili podataka kojima se osoba poslužila.

### *Nadzor nad radom policije*

I nadalje ne postoji učinkoviti sustav građanskog nadzora nad radom policije. Povjerenstvo za rad po pritužbama u MUP-u, predviđeno Zakonom o policiji (ZP) kao oblik građanskog nadzora, ne postoji.

Unutarnji nadzor u MUP-u zabilježio je tijekom 2016. godine 2.311 pritužbi i anonimnih podnesaka, riješio je 2.093 slučajeva, od kojih je 198 potpuno ili djelomično utemeljeno, što je, kao i prethodnih godina, manje od 10%. Uzevši u obzir da je bivše Povjerenstvo i u otežanim uvjetima rada bilježilo i preko 20% utemeljenih pritužbi te s obzirom na njihov kontinuiran značajan broj, potreba postizanja učinkovitijeg unutarnjeg nadzora, koji će rezultirati odlukama zasnovanim na objektivnom sagledavanju pritužbi, i dalje postoji.

U tom kontekstu valja ukazati na činjenicu da čak i kad postoji funkcionalan građanski nadzor nad radom policije, on ne može zamijeniti sudsku kontrolu koju jamči Ustav. I ZP-om je

propisano da, osim obraćanja unutarnjem policijskom nadzoru te Povjerenstvu, građani mogu koristiti i druga pravna sredstva, međutim, oni često ističu da ne znaju koja su to. ZUP, primjerice, predviđa kako osoba koja smatra da joj je postupanjem javnopravnog tijela, o kojem se ne donosi rješenje, povrijeđeno pravo ili pravni interes, može izjaviti prigovor, sve dok takvo postupanje ili njegove posljedice traju. Međutim, MUP po izjavljenim prigovorima nakon provedenih postupaka unutarnjeg nadzora s čijim rezultatom građani nisu zadovoljni, ne donosi rješenje, čime odriče mogućnost da o tome odlučuje nadležni upravni sud. To je suprotno stručnim mišljenjima, prema kojima se postupanje i radnje policijskih službenika mogu podvesti pod institut prigovora te je za očekivati da će se sve više građana služiti prigovorom kao remonstrativnim pravnim lijekom.<sup>1</sup>

## 2.2. Obilasci policijskih postaja i pritvorskih jedinica

Sukladno ovlastima, u cilju sprečavanja mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja, NPM je tijekom 2016. obišao 11 policijskih postaja PU splitsko-dalmatinske i četiri PU šibensko-kninske te njihove pritvorske jedinice, a pregledani su uvjeti smještaja te evidencije o osobama lišenim slobode i uporabi sredstava prisile. Zatečene osobe lišene slobode nisu imale pritužbe na postupanje, ali je utvrđeno da uvjeti smještaja nisu u potpunosti usklađeni s međunarodnim standardima, što može predstavljati ponižavajuće postupanje i suprotno je Standardima prostorija u kojima borave osobe kojima je oduzeta sloboda kretanja.

### Uvjeti smještaja

U pritvorskim jedinicama uglavnom nisu ispunjeni standardi predviđeni Pravilnikom o prijamu i postupanju s uhićenikom i pritvorenikom te o evidenciji pritvorenika u pritvorskoj policijskoj jedinici. Primjerice, pritvorske prostorije PU splitsko-dalmatinske, koje su u podrumu zgrade, nemaju posebno izdvojen i osiguran prostor za boravak na svježem zraku, dok PU šibensko-kninska nema pritvorsku jedinicu pa se koriste prostorije PP u sklopu te uprave.

Većina policijskih postaja nemaju prostorije primjerene veličine, a kao ležaj služi betonsko ili drveno postolje, bez madraca i posteljine. Pozitivan primjer su prostorije svih PP u PU šibensko-kninskoj, osim Drniša, koje su uredne, s madracima i dekama. U prostorijama nedostaje dnevno svjetlo, iako je to predviđeno Pravilnikom i CPT standardima.

*Sanitarni čvor u većini PP je pod video nadzorom čime se narušava privatnost smještenih osoba i što je suprotno Standardima.*

Sanitarni čvor je u većini PP (Makarska, Omiš i Drniš) pod video nadzorom, čime se narušava privatnost smještenih osoba i što je suprotno Standardima. Pozitivan primjer su PP Kaštela i Knin, gdje su postavljene pregrade pa video nadzor ne obuhvaća prostor wc-a. U pritvorskoj jedinici PU splitsko-dalmatinske, video nadzor

<sup>1</sup> Prof. dr. sc. Ivan Koprić, *Upoznavanje s novim Zakonom o općem upravnom postupku*, 2010.



je postavljen u četiri prostorije i u hodnicima, ali ne i u ostalim dijelovima gdje se kreću osobe lišene slobode, a u PP Vis, iako postavljen, nije u funkciji tako da se komunikacija s policijskim službenicima u dežurnoj prostoriji uspostavlja dozivanjem. Ni u ostalim PP hodnici i drugi prostori u kojima se kreću osobe lišene slobode nisu pod video nadzorom, a komunikacija s policijskim službenicima vrši se mahanjem u kameru, jer nema posebnog zvona za pozivanje. U nekim PP ne postoji sanitarni čvor unutar prostorija za zadržavanje, a osobe lišene slobode se prema potrebi odvođe u prostor za nuždu, koji koriste i policijski službenici.

Unatoč ranijim preporukama MUP-u i dalje su pritvorski nadzornici istovremeno i službenici operativno-komunikacijskog centra, što nije zadovoljavajuće rješenje jer obavljanje dva posla može rezultirati njihovom preopterećenošću. Sukladno Pravilniku, pritvorski nadzornik odgovoran je za pravilnu primjenu propisa o postupanju prema pritvoreniku te je obavezan upozoriti pritvorenika na njegova prava i obveze. Kako u pritvorskim jedinicama nema pritvorskih nadzornika koji obavljaju isključivo te poslove, upitno je mogu li pratiti postupanje prema pritvorenima. Nadalje, Pravilnik ne predviđa mogućnost prenošenja ovlasti na druge policijske službenike, kao što je to slučaj u PU šibensko-kninskoj. Zbog više nadležnosti, pritvorski nadzornici ne mogu u cijelosti primjenjivati Pravilnik i nadzirati postupanje prema pritvorenim osobama, što je dodatni rizik za neljudsko ili ponižavajuće postupanje.

### *Prava osoba lišenih slobode*

Prilikom obilazaka izvršen je uvid u Knjigu evidencija te Evidenciju uhićenih, radi utvrđivanja poštivanja prava prilikom lišavanja slobode. Praksa vođenja evidencija nije ujednačena pa ih neke postaje vode samo u elektroničkom, a druge i u papirnatom obliku. Unutar spisa kaznenih predmeta nalaze se svi potrebni dokumenti, uključujući i potvrde o primopredaji uhićene osobe, a evidencije se vode uredno i sukladno Pravilniku. Ipak, u nekim predmetima nije popunjen dio izvješća o postupanju s uhićenom osobom, kao i podatci o vremenu puštanja na slobodu/predaji sudu ili drugom tijelu. Pravo na branitelja se rijetko koristi.

Uhićene osobe upoznate su s razlozima uhićenja i drugim pravima, a PU raspolažu s listom ovlaštenih tumača i branitelja. Stranim državljanima omogućava se kontaktiranje s veleposlanstvima ili konzulatima. U nekim postajama zbog ograničenog broja sudskih tumača surađuje se s turističkim zajednicama, a ponekad prevode i sami policijski službenici koji znaju strane jezike. Osobe lišene slobode pretresaju policijski službenici istog spola te im se oduzimaju svi predmeti, uključujući i one koji bi se mogli koristiti za samoozljeđivanje ili napad.

*Većina PP ne raspolaže sredstvima s kojima bi osigurali obrok osoba lišenih slobode pa ih oni plaćaju sami, kada raspolažu sredstvima, ili im policijski službenici kupuju hranu o svome trošku, što je posve neprihvatljivo.*

U PP osobe lišene slobode trebaju dobiti hranu u primjereno vrijeme, uključujući najmanje jedan puni obrok, međutim, većina policijskih postaja ne raspolaže sredstvima s kojima bi to osigurali. Obrok se

osigurava u pritvorskim jedinicama, što su potvrdile i osobe koje smo zatekli u PP Šibenik i Drniš. Međutim, u PP Knin i Vodice hrana se osigurava samo za pritvorene osobe kada se prostorije koriste kao pritvorska jedinica, a ne za sve osobe koje su lišene slobode. U većini PP obrok se nabavlja na zahtjev osoba lišenih slobode, kada same raspolažu sredstvima, ili im policijski službenici kupuju hranu o svome trošku, što je posve neprihvatljivo.

Ne postoji ujednačena praksa nadziranja zadržanih i uhićenih osoba. Tako neke PP imaju kontrolni list obilaska, kojeg su sami uveli. Kontrola se vrši svakih pola sata, a unose se i podatci o pružanju liječničke pomoći. Pozitivan primjer je PP Kaštela, koja vodi detaljnu službenu zabilješku za svako zadržavanje, o tome je li osoba dovedena sredstvima za vezivanje, ima li vidljivih ozljeda, traži li liječničku pomoć, žali li se na bolove i slično.

Prilikom obilazaka PP, utvrđena je praksa da se osobe pod utjecajem alkohola prvo zadržavaju na temelju privremene mjere smještaja u posebnu prostoriju do prestanka djelovanja opojnog sredstva, a nakon toga uhićuju, s objašnjenjem da se jedino tako kasnije može ispitati osoba koja nije u mogućnosti odgovarati dok je pod utjecajem opojnih sredstava. Međutim, uhićenjem se osobi jamče sva prava sukladno ZKP-u i PZ-u, dok se kod zadržavanja samo smješta radi sprječavanja nastavka prekršaja. Iako se *de facto* time lišava slobode, ona nije uhićena nego samo zadržana u PP, pa nije ni upoznata s razlozima uhićenja i pravima koje ima. Prava prilikom uhićenja su osobito važna jer su ujedno i garancija protiv zlostavljanja, a sukladno CPT standardima, trebaju se primjenjivati od samog početka lišavanja slobode. Stoga je potrebno uhićenje započeti istog trena kada postoje razlozi za zadržavanje, a MUP treba posebnim pravilnikom urediti pitanje smještaja u posebnu prostoriju do prestanka djelovanja opojnog sredstva.

Tijekom obilazaka izvršen je uvid i u evidencije o uporabi sredstava prisile, a u slučajevima predviđenim Pravilnikom, zatražena je ocjena opravdanosti uporabe ovih sredstava. No, u nekim predmetima je ta ocjena donesena izvan propisanog roka od 24 sata od prijema pisanog izvješća.

### *Postupanje prema djeci*

Policijske postaje koje smo obišli u suradnji s pravobraniteljicom za djecu u većini slučajeva imaju opremljene posebne prostorije za razgovor s njima, ili se policijsko postupanje odvija u uredima policijskih službenika specijaliziranih za poslove maloljetničke delikvencije, a načelno se radi o malom broju lišavanja slobode. Neusklađena je praksa postupanja policijskih službenika prema djeci zatečenoj u nedozvoljenim noćnim izlascima pa se, primjerice, u nekim PP djecu dovodi neovisno o vremenu i mjestu zaticanja, dok ih u drugima odvođe kući.

## *2.3. Ocjena stanja poštivanja prava osoba lišenih slobode u policijskom sustavu*

### *Osobe lišene slobode u policijskim postajama i pritvorskim jedinicama*

Policijski službenici imaju specifične ovlasti koje, ukoliko nisu proporcionalne i osnovane, mogu dovesti do neljudskih ili ponižavajućih postupanja. Prema APT Vodiču za monitoring policijskog zadržavanja, mučenje i drugi okrutni, neljudski ili ponižavajući postupci ili kažnjavanja češće se pojavljuju u ranijim fazama lišavanja slobode, kada je osoba uhićena ili zadržana u PP, a rizik je svakako veći u prvim satima kada su pod većim pritiskom radi potrebnih informacija.

Uvjeti smještaja u PP uglavnom ne ispunjavaju potrebne standarde, a većina ih ne raspolaže sredstvima s kojima bi se osigurao obrok osobi lišenoj slobode. Sanitarni čvor u većini njih je pod video nadzorom, čime se narušava privatnost, a pritvorske jedinice nemaju prostor za boravak na svježem zraku.

Kod uporabe sredstava prisile je osobito važno utvrditi da je primjena bila opravdana i zakonita i to ocijeniti u predviđenom roku, što u 2016. nije bio slučaj u nekim PP. Sukladno praksi ESLJP, država treba argumentirano dokazati da uporaba sredstava prisile nije bila prekomjerna. Pritužbe na prekomjernu uporabu sredstava prisile, osobito kada postoje vidljive ozlijede i nije odmah uslijedio liječnički pregled, mogu ukazivati na njihovu neosnovanu ili nezakonitu primjenu, ali i na moguće mučenje, neljudsko ili ponižavajuće postupanje. Zato bi bilo dobro uspostaviti video ili audio snimanje koje bi predstavljalo dodatnu mjeru zaštite građana od kršenja njihovih prava, uključujući i osoba lišenih slobode od zlostavljanja, ali i policijskih službenika kada postoje neutemeljeni navodi o zlostavljanju. Ujedno, kako bi se unaprijedilo postupanje policijskih službenika, osobito u prvoj fazi lišavanja slobode, potrebno je provoditi edukaciju policijskih službenika o domaćim i međunarodnim standardima postupanja, kao i o praksi ESLJP-a.

*Važno je uspostaviti video ili audio snimanje koje bi predstavljalo dodatnu mjeru zaštite građana od kršenja njihovih prava, uključujući i osoba lišenih slobode od zlostavljanja, ali i policijskih službenika kada postoje neutemeljeni navodi o zlostavljanju.*

### 3. OSOBE S DUŠEVNIM SMETNJAMA KOJIMA JE OGRANIČENA SLOBODA KRETANJA

*„...Nagovarali su me da potpišem da sam u bolnicu došla dobrovoljno, ali ja nisam pristala na to. Prisilili su me da popijem tabletu protiv moje volje.“*

Tijekom 2016. godine zaprimili smo 18 pritužbi koje su se odnosile na prisilnu hospitalizaciju, proveli smo dva ispitna postupka na terenu te smo obišli četiri zdravstvene ustanove u kojima se provodi psihijatrijska djelatnost.

Slučaj muškarca bez utvrđenog identiteta, koji je 36 godina boravio u PB Rab, od čega je više od 16 godina u fazi otpusta iz bolnice čekao smještaj u odgovarajuću socijalnu ustanovu, zorno je pokazao neučinkovitost suradnje različitih resora na ovom području. Cijelo to vrijeme nisu mu bile osigurane rehabilitacijske usluge koje zahtjeva stupanj njegovog oštećenja, jer se

one ne osiguravaju u bolnici, već u okviru sustava socijalne skrbi. Nedopustivo je da se na psihijatrijsku ustanovu prebaci briga o svim pravima osobe koja se u njoj nalazi, posebno stoga što mu više ne treba liječenje. Bez utvrđenog identiteta i odgovarajućih osobnih dokumenata, osoba *de facto* ne postoji niti ima mogućnost ostvariti temeljna ljudska prava zajamčena brojnim međunarodnim dokumentima, Ustavom i drugim propisima.

Sama činjenica da osoba koja ima i duševne smetnje, odbija liječenje tjelesne bolesti ne može biti razlog za prisilnu hospitalizaciju i podvrgavanje medicinskom postupku bez pristanka. Izuzetak su situacije kada zbog psihičke bolesti nije u stanju donijeti informiranu odluku o medicinskom postupku u vezi s liječenjem po život opasne tjelesne bolesti. Ako su ispunjeni preduvjeti iz ZZODS-a, odnosno ako je liječnik stanje tjelesne bolesti okarakterizirao osobito

*Sama činjenica da osoba, koja ima i duševne smetnje, odbija liječenje tjelesne bolesti ne može biti razlog za prisilnu hospitalizaciju i podvrgavanje medicinskom postupku bez pristanka.*

hitnim slučajem ozbiljne i izravne ugroženosti života ili zdravlja, osobu bi se moglo podvrgnuti medicinskom postupku i bez njezine suglasnosti, samo dok traje ta ugroženost. Naime, budući da iz ZZODS-a ne proizlazi kako se to odnosi samo na psihijatrijsko liječenje, već na sve medicinske postupke, u takvim situacijama ne bi trebalo inzistirati na lišenju poslovne sposobnosti ili imenovanju posebnog skrbnika. Kako su u konkretnom slučaju liječnici nakon mjesec dana prisilnog smještaja i intenzivnog

psihijatrijskog tretmana procijenili da osoba ima kapacitet dati pristanak na daljnje liječenje na psihijatrijskom odjelu, to je značilo i da može donijeti svoju odluku u odnosu na liječenje tjelesne bolesti. Dakle, od tada je imala pravo odbiti ili dati pristanak na liječenje tjelesne bolesti, kao i svi ostali pacijenti sukladno Zakonu o zaštiti prava pacijenata.

Uočen je i problem u vezi s postupkom prekida prisilnog smještaja. Primjerice, u jednom ispitnom postupku utvrdili smo da je od donošenja rješenja općinskog kaznenog suda, kojim je istovremeno s dopuštanjem obnove postupka određen i prekid prisilnog smještaja, do otpusta iz bolnice prošlo čak 14 dana. Naime, rješenje je nakon pravomoćnosti upućeno županijskom sudu, koji je u izvanparničnom postupku odlučio o prekidu prisilnog smještaja. Ovakvo postupanje, koje proizlazi i iz nedovoljno preciznih propisa, svakako nije dobro jer predstavlja nepotrebno produžavanje lišenja slobode i kršenje prava osoba s duševnim smetnjama.

U ranijim izvješćima ukazivali smo na neprihvatljive uvjete na pojedinim odjelima psihijatrijskih ustanova. Ohrabruje činjenica da se krajem 2017. planira preseljenje pacijenata u novu zgradu Zavoda za forenzičku psihijatriju Klinike za psihijatriju Vrapče. Međutim, uvjeti na Odjelu psihogerijatrije i nadalje su neprihvatljivi, unatoč smanjenju kapaciteta za 20-ak kreveta. Prema dostupnim informacijama, 2016. su bila osigurana sredstva, no izgradnja nije započela jer se godinu dana izrađivala projektna dokumentacija, a sada se čeka građevinska dozvola.

I nadalje se osobama s duševnim smetnjama koje nemaju regulirano dopunsko zdravstveno osiguranje naplaćuje participacija tijekom

*I nadalje se nekim osobama s duševnim smetnjama bez dopunskog zdravstvenog osiguranja naplaćuje participacija tijekom prisilnog smještaja u psihijatrijske ustanove, što je nedopustivo.*

prisilnog smještaja u psihijatrijske ustanove, ako njihova dijagnoza nije navedena u odluci HZZO-a o popisu dijagnoza za koju u cijelosti liječenje pokriva obvezno zdravstveno osiguranje, što je nedopustivo.

2016. smo nenajavljeno obišli Kliniku za psihijatriju KBC Rijeka te Odjel za psihijatriju Opće bolnice Pula, a nakon zamolbe za pomoć radi poteškoća u radu uzrokovanih neodgovarajućim prostornim uvjetima, ciljano smo obišli Psihijatrijsku bolnicu za djecu i mladež te Odjel za dječju i adolescentnu psihijatriju KBC Osijek. Nakon obilazaka, tijekom kojih nisu utvrđena postupanja koja bi mogla predstavljati mučenje, ali jesu ona koja mogu biti ponižavajuća pa čak i neljudska, dano je 10 upozorenja i 20 preporuka.

Budući da se mjerama prisile ograničavaju prava osoba s težim duševnim smetnjama, 2016. posebna je pozornost bila posvećena njihovoj primjeni. Tijekom obilaska Klinike za psihijatriju KBC Rijeka, zatekli smo pacijenta prema kojem se kumulativno primjenjivala mjera odvajanja i sputavanja, što ne samo da je u suprotnosti s Pravilnikom o vrstama i načinu primjene mjera prisile prema osobi s težim duševnim smetnjama, već može predstavljati povredu članka 3. EKLJP, što je već utvrđeno odlukom ESLJP u predmetu M.S. protiv Hrvatske (2015.). Pri tome je potrebno uzeti u obzir da su prostorije u kojima se u ovoj Klinici izvršava mjera odvajanja, u potpunosti neodgovarajuće i neprihvatljivo je da se koriste za tu svrhu.

Iako je Pravilnikom o mjerama prisile propisano da pacijenta koji je sputan treba uvijek kada je moguće, smjestiti samog u sobu, osobe se u pravilu sputava pred drugim pacijentima. Tako je, primjerice, tijekom obilaska Odjela za dječju i adolescentnu psihijatriju KBC-a Osijek utvrđeno da se dijete sputava u osmerokrevetnoj sobi, pred drugim punoljetnim pacijentima, što može biti i sigurnosno rizično, a izloženost pogledima drugih pacijenata može prouzročiti osjećaj manje vrijednosti te predstavljati ponižavajuće postupanje.

Zbog nepopunjenosti sistematiziranih radnih mjesta medicinskih sestara/tehničara, postupak i mjere sputavanja nije uvijek, posebice tijekom noći i vikendom, moguće provesti sukladno Pravilniku o mjerama prisile, koji propisuje da ga provodi najmanje pet osoba, što može uzrokovati kršenje prava osoba s duševnim smetnjama, ali i rezultirati čestim povredama na radu, koje uzrokuju dugotrajna bolovanja medicinskih sestara i tehničara.

Iako je CPT u izvješću iz 2007. RH preporučio vođenje posebnih evidencija o mjerama prisile, one se još uvijek dosljedno ne vode, već se podatci često nalaze samo u pojedinačnim zdravstvenim kartonima, što otežava sustavno praćenje njihove primjene.

Psihijatrijske ustanove su svoje smjernice i obrasce u vezi s primjenom standarda kvalitete zdravstvene zaštite uskladili s izmjenama propisa na području zaštite osoba s duševnim smetnjama, dok Opća bolnica Pula i KBC Rijeka nisu, već postupaju prema onima koje su izrađene temeljem starog ZZODS-a i drugih propisa o pravima pacijenata, što također može uzrokovati kršenje njihovih prava.

*Osobama s duševnim smetnjama nužno je osigurati iste uvjete liječenja kao i ostalim pacijentima.*

Osobe s duševnim smetnjama, koje su u stabilnoj fazi, nerijetko ne dobivaju optimalno liječenje tjelesnih

bolesti na tzv. „somatskim“ odjelima, jer ih često tamo ne zadržavaju, već ih upućuju na Kliniku za psihijatriju gdje se konzilijarno liječe. U takvim su situacijama i pacijenti nakon operacija, što je neprihvatljivo, a osobama s duševnim smetnjama nužno je osigurati iste uvjete liječenja kao i ostalim pacijentima.

Uvjeti smještaja na psihijatrijskim odjelima nisu na odgovarajućoj razini i u suprotnosti su s propisanim standardima te preporukama CPT-a, nerijetko ugrožavaju pravo na privatnost, ograničavaju slobodu kretanja, otežavaju liječenje i rehabilitaciju, a u određenim slučajevima može se raditi i o ponižavajućem postupanju. Stoga je u svim ustanovama koje smo obišli nužno žurno pristupiti adaptaciji postojećeg prostora ili izgradnji novog. Posebno su zabrinjavajući uvjeti smještaja u kojima se provodi bolničko liječenje djece i mladeži. Bolnički

*Krajnje neodgovarajući prostorni uvjeti u kojima djeluju Psihijatrijska bolnica za djecu i mladež, Odjel za dječju i adolescentnu psihijatriju KBC Osijek te Zavod za dječju i adolescentnu psihijatriju KBC Rijeka značajno otežavaju liječenje djece i rad zaposlenika i nužno im je osigurati dodatne prostorne kapacitete i opremu.*

odjel PB za djecu i mladež jedini je zatvoreni psihijatrijski odjel za djecu i zbog izrazito skućenih prostornih uvjeta nema otvoreni dio odjela. Kako se neki pacijenti upućuju na bolničko liječenje i bez indikacija za liječenje na zatvorenom odjelu, bez zdravstvenog razloga im se ograničava sloboda kretanja. Krajnje neodgovarajući prostorni uvjeti u kojima djeluju Psihijatrijska bolnica za djecu i mladež, Odjel za dječju i adolescentnu

psihijatriju KBC Osijek te Zavod za dječju i adolescentnu psihijatriju KBC Rijeka, značajno otežavaju liječenje djece i rad zaposlenika i nužno im je osigurati dodatne prostorne kapacitete i opremu, u skladu s propisanim minimalnim kriterijima. Nemogućnost odvajanja pacijenata po dobnim skupinama i dijagnozama negativno se odražava na kvalitetu liječenja. Zbog neodgovarajućih uvjeta, roditelji ponekad, unatoč preporuci psihijatra, ne žele hospitalizirati dijete. Smještaj i liječenje djece u ovakvim uvjetima predstavlja kršenje njihovih prava te ponižavajuće postupanje. Iako su KBC Osijek i KBC Rijeka na listi psihijatrijskih ustanova koje ispunjavaju uvjete za smještaj i liječenje djece odvojeno od punoljetnih osoba, to u praksi nije ispunjeno.

Nepotrebna ograničavanja ili kršenja prava osoba s duševnim smetnjama proizlaze iz normativnih nedostataka, nedovoljnih materijalnih i ljudskih resursa, a ponekad i iz nedovoljnog poznavanja međunarodnih standarda i odredbi ZZODS-a. Stoga je potrebno unaprijediti propise, provoditi kontinuiranu edukaciju zdravstvenih radnika te osigurati potrebna financijska sredstva.

#### 4. DOMOVI ZA STARIJE I NEMOĆNE

*Ograničavanje slobode kretanja u ustanovama socijalne skrbi*

Sustav socijalne skrbi obuhvaća veliki broj različitih ustanova u kojima sloboda kretanja može biti *de facto* ograničena. U 2016. obišli smo tri doma za starije i nemoćne, dom za odrasle osobe te dom za odgoj djece i mladeži, nakon čega smo dali tri upozorenja i 28 preporuka.

### a) Ograničavanje slobode kretanja u domovima za starije i nemoćne

„...Nisam već dugo šetao po dvorištu. Tu me drže ko u zatvoru...“

Svrha obilazaka domova za stare i nemoćne bila je utvrditi uvjete u kojima žive osobe na stacionarnom smještaju, način smještaja u ustanovu i postupanja prema njima, a posebna pozornost posvećena je situacijama koje mogu predstavljati ograničavanje slobode kretanja.

Nedovoljno poznavanje propisa jedan je od razloga kršenja prava osoba u institucionalnoj skrbi. Starija i nemoćna osoba ne može biti smještena u ustanovu socijalne skrbi protivno svojoj volji, osim ako nije lišena poslovne sposobnosti u dijelu donošenja odluke gdje će živjeti ili joj za to nije imenovan posebni skrbnik. Suglasnost članova obitelji ne može zamijeniti suglasnost osobe koja se smješta, a svako zadržavanje u ustanovi bez pristanka, ograničavanje je slobode kretanja bez zakonske osnove.

Iako je postupanje zaposlenika prema smještenim starijim i nemoćnim osobama u pravilu vrlo profesionalno, uočena su kršenja pojedinih ustavnih i zakonskih prava, pa čak i ponižavajuća postupanja.

Nedovoljan broj zaposlenika nužno se odražava i na kvalitetu pruženih usluga pa se u pravilu ne potiče podizanje korisnika iz kreveta, kojima je kretanje značajno otežano ili se ne mogu samostalno kretati. U pojedinim sobama nema ni dovoljno mjesta za prolaz invalidskih kolica. Radi očuvanja kvalitete života, izrazito je važno da osoba ne boravi cijelo vrijeme u krevetu, već da ju se podiže u kolica i odvozi u zajedničke prostorije radi socijalizacije i sudjelovanja u zajedničkim aktivnostima. To je želja pojedinih nepokretnih korisnika u domu u Zadru, ali to ne traže jer misle da nije ostvarivo zbog nedovoljnog broja zaposlenika. Stoga bi trebalo popuniti sva sistematizirana radna mjesta te uskladiti smještajne uvjete s propisanim minimalnim standardima. Osobama s teškom demencijom, koje su smještene na zatvorenom dijelu Doma za starije i nemoćne u Splitu, nije omogućen izlazak na svjež zrak, a mogu prošetati samo kad im dođe obitelj u posjetu. I tome je razlog nedostatak zaposlenika, što je neprihvatljivo.

I nadalje bilježimo postupanja poput ostavljanje otvorenih vrata i/ili nekorištenje paravana tijekom njege korisnika u sobama ili kupaonicama, koja narušavaju njihovu privatnost i mogu djelovati ponižavajuće, čemu zaposlenici domova moraju posvetiti posebnu pozornost.

Pojedini domovi imaju zaključane odjele, na kojima se nalaze osobe koje ih ne mogu napustiti svojom voljom, ali za takav smještaj ne postoji zakonska osnova. No, ako je radi težine nekih duševnih smetnji, primjerice Alzheimerove demencije, oboljelima potrebna posebna zaštita i smještaj na takav *de facto* zatvoren odjel, to je potrebno zakonski regulirati.

Primjena mjera prisile u ustanovama socijalne skrbi propisana je samo jednim člankom ZZODS-a, prema kojem se one mogu primjenjivati prema osobama s težim duševnim smetnjama, pod uvjetima i na način propisan za psihijatrijske ustanove. Prema podacima MDOMSP-a o primjeni mjera prisile, koje nazivaju restriktivnim postupcima, razvidno je da se ne primjenjuju pod jednakim uvjetima i na način kao u psihijatrijskim ustanovama. Odluka se

*Iako socijalne ustanove izolaciju, fizičko sputavanje te kemijsku fiksaciju primjenjuju vrlo rijetko, nepoštivanje propisane procedure predstavlja kršenje prava osoba s težim duševnim smetnjama.*

ne donosi uvijek u pisanom obliku, a u žurnim slučajevima telefonska konzultacija s psihijatrom ne može zamijeniti njegov neposredan pregled. Ustanove nemaju zaposlene psihijatre, već s njima imaju sklopljene ugovore o djelu, pa je jasno da se ne može slijediti propisani postupak primjene

mjera prisile. Iako socijalne ustanove izolaciju, fizičko sputavanje te kemijsku fiksaciju primjenjuju vrlo rijetko, nepoštivanje propisane procedure predstavlja kršenje prava osoba s težim duševnim smetnjama. Također, u ustanovama socijalne skrbi, radi sprječavanja pada korisnika koriste se i različite mjere osiguranja, poput imobilizacije i fiksacije tijekom noćnog spavanja, a radi sprječavanja i otklanjanja negativnih oblika ponašanja koriste se „pedagoške“ mjere djelomične ili potpune zabrane izlaska izvan ustanove bez pratnje. Stoga je potrebno propisati primjenu mjera prisile u ustanovama socijalne skrbi, ali i pobliže urediti provođenje mjera sigurnosti, poput ograda na krevetu, pojaseva na invalidskim kolicima i slično, čija je svrha povećanje sigurnosti osobe uz istovremeno minimalno ograničavanje slobode kretanja.

#### *b) Ostale ustanove socijalne skrbi*

Tijekom 2016. obišli smo i druge ustanove socijalne skrbi gdje može doći do ograničavanja slobode kretanja: Dom za odrasle osobe u Trogiru i Dom za odgoj djece i mladeži u Splitu. Dom za odrasle osobe u Trogiru ustanova je za psihički bolesne odrasle osobe, a Dom za odgoj djece i mladeži je ustanova socijalne skrbi za djecu i mlade s problemima u ponašanju.

Za vrijeme obilazaka nije bilo pritužbi na postupanje djelatnika Doma za odrasle osobe, no uvjeti smještaja nisu u potpunosti prilagođeni propisanim standardima pa se tako u jedinici za pojačanu njegu, koja može imati najviše tri ležaja, nalazi njih sedam. Dom je prenapučen, osobito smještaj žena, a planom deinstitutionalizacije i transformacije predviđeno je smanjenje broja korisnika te njihova snažnija priprema za samostalni život.

U Domu za odgoj djece i mladeži u Splitu posebna pozornost posvećena je odjelu za prihvata, gdje je sloboda kretanja ograničena, a djeca koja su zatečena u skitnji, bez nadzora roditelja ili drugih odraslih osoba se smještaju najdulje 72 sata. Osim toga, usluga privremenog smještaja u kriznim situacijama pruža se i djeci bez pratnje, stranim državljanima, u dobi od 14 do 18 godina, dok im se ne osigura smještaj na drugi način, a najduže šest mjeseci. U Domu nisu utvrđena neljudska ili ponižavajuća postupanja, no odjel za prihvata je derutan i bez opreme za slobodne aktivnosti.



## 5. TRAŽITELJI MEĐUNARODNE ZAŠTITE I IREGULARNI MIGRANTI

Masovno kretanje izbjeglica i migranata, u Europi najveće nakon Drugog svjetskog rata, obilježilo je kraj 2015. i početak 2016. i ukazalo na niz nedostataka u sustavu upravljanja migracijama i konceptu Zajedničkog europskog sustava azila. U tom razdoblju kroz teritorij RH prošlo je 658.068 osoba, prepoznatih kao izbjeglice, kojima je omogućen put prema željenim državama destinacija. Takvo postupanje RH i drugih država tzv. balkanske rute dijelom je bilo utemeljeno na činjenici da su 93,4% osoba bili državljani ratom pogođenih i nesigurnih zemalja, dijelom na volji država destinacija za njihovim prihvatom mimo postojećeg normativnog okvira, naročito Dublinske regulative, a dijelom na tome da se prve države ulaza nisu mogle samostalno nositi s tako velikim migracijskim pritiskom. S druge strane, mjere kojima je EK nastojala pridonijeti rješenju krize, a koje su se odnosile na aktiviranje stalnog mehanizma premještanja izbjeglica, zajednički popis sigurnih zemalja podrijetla te učinkovitu politiku vraćanja iregularnih migranata, pokazale su se nedostatnim odgovorom s obzirom na broj ljudi koji je svakodnevno pristizao. Stoga su u ožujku 2016. EU i Turska sklopile sporazum kojim je Turska uvela strožu kontrolu granica, a koja za posljedicu ima smanjenje kretanja izbjeglica i migranata ovom rutom, a time i njihov dolazak u EU.

*Teroristički napadi u nekim državama primateljicama u javnosti su nažalost povezivani samo s najnovijim migrantskim kretanjima, a ne s njihovim stvarnim i složenim uzrocima, među kojima su i neuspješne mjere integracije.*

Tijekom trajanja tzv. politike otvorenih vrata EU, kada je omogućen nesmetan prolaz gotovo milijun osoba, vidljivijim su postali problemi u državama tranzita i destinacija, naročito oni koji se odnose na poštivanje ljudskih prava. Veliki protok ljudi često je za posljedicu imao promjene u međususjedskim i u međunarodnim odnosima, pa je to postalo izvor prijepora između država iz kojih dolaze s jedne strane i država koje ih primaju s druge. Činjenicu da mješoviti migracijski tokovi obuhvaćaju različite kategorije osoba koje iz različitih razloga napuštaju svoje zemlje podrijetla, kreću se i prelaze državne granice iregularno i bez odgovarajućih dokumenata, pokušavala se koristiti kao argument stroge kontrole granica, a vrlo često se navodila kao uzrok sigurnosnih problema u državama primateljicama. Tako su teroristički napadi u nekima od njih u javnosti nažalost izravno povezivani s najnovijim migrantskim kretanjima, a ne s njihovim stvarnim i složenim uzrocima, među kojima su i neuspješne mjere integracije, o čemu više pišemo u poglavlju o diskriminaciji temeljem rase, etničke pripadnosti ili boje kože te nacionalnog podrijetla.

Nakon sporazuma EU i Turske, RH je radi što učinkovitije zaštite državne granice, koja je ujedno i vanjska granica EU, u hitnom postupku i bez javne rasprave usvojila Zakon o dopuni Zakona o nadzoru državne granice i Zakon o dopuni Zakona o obrani. Tim izmjenama je propisano kako oružane snage mogu pružati potporu policiji u zaštiti državne granice, dok odluku o pružanju takve potpore donosi Vlada na prijedlog ministra obrane i uz prethodnu suglasnost Predsjednika RH. Takav postupak donošenja i sadržaj navedenih zakonskih izmjena rezultirali su prijedlozima za ocjenu suglasnosti s Ustavom. Naime, oružane snage štite suverenitet i neovisnost te brane teritorijalnu cjelovitost RH, a kao pomoć policiji mogu se

koristiti samo u Ustavom predviđenim slučajevima: ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti države, velikih prirodnih nepogoda, za vrijeme trajanja ratnog stanja, u slučaju neposredne ugroženosti neovisnosti, jedinstvenosti i opstojnosti države ili kad su tijela državne vlasti onemogućena da redovito obavljaju svoje ustavne dužnosti, te kao pomoć u protupožarnoj zaštiti, spašavanju i nadzoru i zaštiti prava RH na moru, a ne zbog suočavanja s velikim pritiskom migracijskih kretanja, kako je navedeno u obrazloženju izmjena. Takvo postupanje pokazatelj je snažne volje države za zaštitom i kontrolom granica u odnosu na zaštitu ljudskih prava izbjeglica.

Sporazum EU i Turske iz ožujka 2016. za posljedicu je, osim zatvaranja granica, imao i promjenu pristupa prema osobama koje su se kretale tzv. balkanskom rutom. One su u državama u kojima su se zatekle nakon potpisivanja sporazuma morale zatražiti međunarodnu zaštitu, ili su se našle u statusu iregularnog migranta. Jedna od posljedica takve nagle promjene bio je nedostatan broj smještajnih kapaciteta, naročito za ograničenje slobode kretanja, ali i za smještaj ranjivih skupina iregularnih migranta koji čekaju izvršenje mjera kojima se osigurava njihov povratak u zemlje podrijetla ili sigurne zemlje. Stoga je radi jačanja zaštite od mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja te kako bi dobio što bolji uvid u poštivanje njihovih prava, NPM obišao Zimski tranzitni centar u

*Uz nerazumijevanje jezika na kojem se postupak vodio i ograničenog prava na BPP te nedostatnu i nepravovremenu sudsku zaštitu u postupcima ograničavanja slobode kretanja, poteškoća je bilo i u organizaciji zdravstvene zaštite u centrima za smještaj, kao i osiguravanju dostatnog opsega zdravstvene zaštite.*

Slavonskom Brodu (ZTC SB), Prihvatilište za strance Ježevo (PCSJ), Prihvatilište za tražitelje azila u Zagrebu (PTA Zagreb) i Kutini (PTA Kutina) te PU vukovarsko-srijemsku.

Tijekom obilazaka uočen je niz poteškoća u ostvarivanju prava tražitelja međunarodne zaštite i iregularnih

migranata, naročito u postupcima ograničavanja njihove slobode kretanja, zbog čega su bili u izrazito ranjivom položaju. Uz nerazumijevanje jezika na kojem se postupak vodio i ograničenog prava na besplatnu pravnu pomoć te nedostatnu i nepravovremenu sudsku zaštitu u tim postupcima, poteškoća je bilo i u organizaciji zdravstvene zaštite.

U RH je nakon zatvaranja tzv. balkanske rute ostalo 320 osoba u ZTC SB. Nakon provedenog postupka temeljem ZOS-a, uručeno im je rješenje o povratku, uz izrečenu mjeru zabrane napuštanja ZTC SB. To je formalnopravno predstavljalo mjeru alternative detenciji, međutim uvjeti u kojima su se nalazili, bili su uvjeti *de facto* detencije. Naime, smještaj im je bio osiguran u nekoliko sektora međusobno ograđenih žicom, u kojima su se nalazili kontejneri za spavanje i osobnu higijenu. Sektore nisu smjeli napuštati i unutar njih su bili pod nadzorom policijskih službenika. Dostupnost liječnika bila im je omogućena na zahtjev i u pratnji policijskih službenika. Osim ograničavanja slobode kretanja u smještajnim uvjetima koji nisu bili adekvatni niti u skladu sa CPT standardima, naročitu zabrinutost izazvala je činjenica da im je sloboda bila ograničena bez pravne osnove, a slični problemi pojavili su se i u drugim državama koje su uspostavile „hot spotove“ za dugotrajni boravak. ZTC SB je zatvoren 15.

travnja, a osobe koje su se tada u njemu nalazile, ovisno o statusu, premještene su u PCSJ ili PTA Zagreb i Kutina.

U PU vukovarsko-srijemskoj, prilikom donošenja rješenja o protjerivanju u sklopu kojeg se donosi i odluka hoće li iregularnim migrantima biti ograničena sloboda kretanja, nije bila osigurana dostatna pomoć prevoditelja, a BPP je bila ograničena. U PP Županja i Tovarnik te PGP Bajakovo, postupak donošenja rješenja o protjerivanju, povratku i ograničavanju slobode kretanja smještajem u PCSJ ponekad se vodio bez korištenja prevoditelja na jezik za koji se opravdano pretpostavlja da ga stranke razumiju i na kojem mogu komunicirati. Naročito je zabrinjavajuće tumačenje Pravilnika o postupanju prema strancima, koji propisuje da se sa strancem u postupku povratka koji ne razumije hrvatski jezik može sporazumijevati i pomoću tehničkih pomagala, ako u RH nema prevoditelja za jezik koji razumije i ako se može zaključiti da je dao pristanak na takav način sporazumijevanja. Međutim, policijski službenici takvu mogućnost redovito su koristili u situacijama kada prevoditelj s liste nije bio u mogućnosti doći u PP, pri čemu su najčešće koristili *google* prevoditelj. Osim toga, iako PP raspolažu listom ovlaštenih tumača, u nekim slučajevima policijski službenik vodio je postupak na engleskom jeziku, dok je prevoditelj bio stranac iz grupe koji je, unatoč minimalnom razumijevanju engleskog jezika, prevodio ostalima. Uz sva ostala pitanja u kontekstu nekorištenja usluga prevoditelja, dodatno se ističe razumijevanje uputa o pravnom lijeku.

*Zbog pogrešnog tumačenja Pravilnika i prevođenja bez pomoći ovlaštenog prevoditelja, iregularni migranti nisu bili informirani o svojim pravima u postupku, uključujući i BPP.*

Zbog pogrešnog tumačenja Pravilnika i prevođenja bez pomoći ovlaštenog prevoditelja, iregularni migranti nisu bili informirani o svojim pravima u postupku, uključujući i BPP. Iako proizlazi da su bili upoznati s razlozima uhićenja i pravom na branitelja te da su poučavani o mogućnostima podnošenja zahtjeva za BPP, jer spisi sadrže obrasce s njihovim potpisima, ali na hrvatskom jeziku, upitno je koliko su razumjeli što su potpisali. Na obrascima bi svakako uz potpis stranca trebao stajati i potpis prevoditelja, ili bi oni trebali biti višjezični.

Pružanje BPP-a je propisano ZOS-om i Pravilnikom o besplatnoj pravnoj pomoći u postupku protjerivanja stranaca, a odnosi se na pomoć u sastavljanju tužbe i zastupanje pred Upravnim sudom. Odobrava se samo u postupku donošenja rješenja o protjerivanju i/ili povratku osobama koje nezakonito borave ili su na kratkotrajnom boravku, i to u slučaju da ne posjeduju stvari veće vrijednosti ili dostatna novčana sredstva, ili se unaprijed procijeni da postupak pred upravnim sudom neće biti uspješno okončan. Međutim, propisivanjem prava na BPP samo u postupku protjerivanja i povratka, a ne i u postupku ograničavanja slobode kretanja, narušavaju se njihova prava, a posebice je neprihvatljivo da MUP prejedicira ishod upravnog spora, time i pravo na BPP.

*U postupku ograničavanja slobode kretanja treba se donijeti odluka utemeljena na individualnoj procjeni, kako se ne bi dogodilo da je razlog detencije ranjivih skupina, naročito obitelji s djecom, nepostojanje otvorenih centara.*

Upravo je u postupku donošenja rješenja o protjerivanju i ograničavanju slobode kretanja smještajem u PCSJ, osiguravanje adekvatnog

prevođenja i BPP-a naročito važno. Naime, ako iregularni migrant nije bio upoznat sa svojim pravima, naročito s uputom o pravnom lijeku, i ne pokrene upravni spor, sud o tome da mu je ograničeno kretanje sazna je tek deset dana prije proteka tri mjeseca od dana smještaja u PCSJ. Prema Ustavu, čovjekova sloboda i osobnost nepovredivi su te se nikomu ne smije oduzeti ili ograničiti sloboda, osim kada je to određeno zakonom, odnosno sud o tome mora donijeti odluku u razumnom roku, što ovaj rok iz ZOS-a nije. Dodatno, CPT standardima preporučeno je da iregularni migranti kojima je ograničena sloboda kretanja moraju imati na raspolaganju djelotvoran pravni lijek koji će im omogućiti da o zakonitosti njihova lišavanja slobode odluku donese sud, u kratkom roku. Osim toga, u postupku ograničavanja slobode kretanja treba se donijeti odluka utemeljena na individualnoj procjeni, kako se ne bi dogodilo da je razlog detencije ranjivih skupina, naročito obitelji s djecom, nepostojanje otvorenih centara. Iako je u okviru nacionalnog programa Fonda za azil, migraciju i integraciju, u planu osiguravanje otvorenog tipa smještaja, do sada nije otvoren niti jedan novi centar, a osim kratkotrajnog smještaja ranjivih skupina iregularnih migranata u jednom djelu PTA u Zagrebu, koje je prestalo povećanjem broja tražitelja međunarodne zaštite, takva vrsta smještaja više uopće nije osiguravana. U situacijama kada nema mjesta u PCSJ, a nema niti otvorenih centara, iregularnim migrantima koji nemaju identifikacijske dokumente ni novčana sredstva, uručuje se rješenje o povratku s rokom napuštanja EGP-a. Međutim, tada ostaje upitno na koji način mogu poštivati rok, kako pribavljaju potrebne dokumente i gdje tijekom navedenog razdoblja borave, budući da nemaju novčanih sredstava, što je naročito otežano ako u RH nema diplomatsko-konzularnog predstavništva države podrijetla.

Iregularni migrant kojem je ograničena sloboda kretanja smještajem u PCSJ dužan je snositi troškove smještaja, kao i druge troškove koji nastaju prilikom prisilnog udaljenja, a radi naplate, oduzimaju mu se novčana sredstva. To se izvršava i u slučaju otpusta iz PCSJ, kada prisilno udaljenje nije izvršeno, a daljnje rješavanje statusa čeka na slobodi s nepostojećim ili znatno umanjnim sredstvima za život, bez mogućnosti smještaja i uz velike poteškoće u ostvarivanju prava iz socijalne skrbi (vrlo ograničeno pravo na jednokratne naknade i odobravanje privremenog smještaja), na što je Hrvatsku upozorio i povjerenik za ljudska prava VE.

Slijedom toga, potrebno je žurno izmijeniti postojeću zakonsku regulativu u odnosu na iregularne migrante i tražitelje međunarodne zaštite, kako bi se proširio i unaprijedio opseg njihovih prava, ali i kako bi se uklonile prepreke u njihovu ostvarivanju. Međutim, prijedlog Izmjena i dopuna ZOS-a u postupku je donošenja od travnja 2016., u prosincu je ponovo upućen parlamentarnu proceduru, ali zbog niza amandmana još nije usvojen.

Iako bi se kod donošenja odluke o ograničenju slobode kretanja trebalo individualnom procjenom razmotriti može li se primjenom blažih mjera postići ista svrha, donosi se bez takvog razmatranja. Tako je prilikom obilaska PCSJ u travnju 2016., od 91 osobe kojoj je bila ograničena sloboda kretanja, njih 46 bilo tražitelja međunarodne zaštite, a u rješenjima nije bilo razvidno koji su kriteriji uzeti u individualnom procjenjivanju, osim pukog navođenja da je

njime utvrđeno kako primjena blažih mjera ne bi bila učinkovita. NPM obilaskom PTA u Zagrebu i Kutini utvrđeno je da tijekom godine nije bilo doneseno niti jedno rješenje koje bi predstavljalo blažu mjeru od detencije. Ipak, prema broju ograničenja kretanja do kraja godine, pa i donesenih sedam rješenja kojim se tražitelji obvezuju na javljanje u Prihvatište u određeno vrijeme, može se zaključiti da se o tome počelo voditi računa.

Uočene su i poteškoće u ostvarivanju prava na zdravstvenu zaštitu iregularnih migranata i tražitelja, kao i nedostatan opseg priznatih prava, naročito ranjivih skupina i osoba kojima je ograničena sloboda kretanja. Pravo i opseg zdravstvene zaštite regulirani su Zakonom o obveznom osiguranju i zdravstvenoj zaštiti stranaca u RH (ZOOZZS) i ono u najvećem dijelu obuhvaća pravo na hitnu medicinsku pomoć i pružanje dijagnostičkih i terapijskih postupaka nužnih za otklanjanje neposredne opasnosti za život i zdravlje. Opseg prava na zdravstvenu zaštitu tražitelja koji su bili izloženi silovanju ili drugim teškim oblicima nasilja, kao i onih sa specifičnim zdravstvenim potrebama, trebao se utvrditi pravilnikom, koji ni nakon više od tri godine nije donesen. Od lipnja 2016. u postupku su donošenja Izmjene i dopune ZOOZZS-a, kojima je ponovno predviđeno donošenje navedenog pravilnika, unatoč tome što zbog niza poteškoća ni prethodni nikad nije donesen. U predviđenim Izmjenama i nadalje je zdravstvena zaštita trudnica i djece na razini prava na hitnu medicinsku pomoć, a to nikako nije u skladu s Konvencijom o pravima djeteta i Konvencijom o ukidanju svih oblika diskriminacije žena, temeljem kojih bi trudnice trebale imati pravo na besplatnu prenatalnu, porođajnu i postnatalnu skrb, a djeca na zdravstvenu zaštitu kao i državljani, uključujući i cijepljenja.

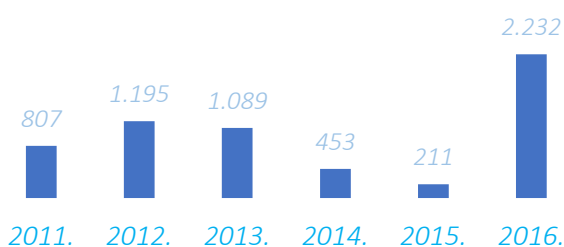
*Opseg prava na zdravstvenu zaštitu tražitelja koji su bili izloženi silovanju ili drugim teškim oblicima nasilja, kao i onih sa specifičnim zdravstvenim potrebama, trebao se utvrditi pravilnikom, koji ni nakon više od tri godine nije donesen.*

Niz poteškoća uočen je i pri ostvarivanju prava na zdravstvenu zaštitu iregularnih migranata kojima je ograničena sloboda kretanja i tražitelja međunarodne zaštite. U PCSJ jedan tim opće/obiteljske medicine dolazio je dva puta tjedno, iako prema CPT standardima ocjena zdravstvenog stanja iregularnih migranata tijekom ograničenja slobode kretanja treba biti prioritet, s obzirom na niz faktora koji mogu imati negativan utjecaj na njihovo zdravlje, a zdravstveni djelatnik morao bi svakodnevno biti prisutan u Centru. U PTA Zagreb i Kutina, poteškoće uočene u ostvarivanju prava na zdravstvenu zaštitu tražitelja međunarodne zaštite odnosile su se na organizaciju odlaska u bolnice i domove zdravlja i osiguravanja pratnje i prevođenja. MZ ih je pokušalo prevladati sklapanjem ugovora s domovima zdravlja Kutina i Zagreb, temeljem kojih bi jedan tim opće/obiteljske medicine svakog radnog dana pružao zdravstvenu zaštitu u objektima prihvatilišta, što zbog pomanjkanja liječnika nije bilo realizirano. U PTA Zagreb liječnik je dolazio dva puta tjedno, a izvan tog vremena zaštitari su bili zaduženi za pozivanje hitne pomoći, dok su ih volonteri i djelatnici JRS pratili u bolnicu ili ambulantu. Isto tako, zbog često nedostatnog opsega zdravstvene zaštite koja je omogućena tražiteljima, JRS je u 2016. podmirivao troškove za ginekološke preglede i kontrole, kao i

oftamološke, ortopedske i pedijatrijske preglede. Poteškoće u ostvarivanju prava na zdravstvenu zaštitu postale su još vidljivije nakon što je PTA Zagreb popunilo gotovo sve kapacitete, a liječnik i dalje nije dolazio svakog dana, što je prevladano pružanjem usluga zdravstvene zaštite tražiteljima uz pomoć Liječnika svijeta. U PTA Kutina liječnik također nije dolazio u skladu s ugovorom, već po pozivu službenika MUP-a. Za pružanje psihosocijalne podrške tražiteljima sa specifičnim zdravstvenim problemima sklopljen je ugovor između MZ i Neuropsihijatrijske bolnice „Dr Ivan Barbot“, sukladno kojem je psihijatar trebao četiri puta mjesečno dolaziti u PTA Kutina, međutim, s obzirom na njihove specifične zdravstvene poteškoće, ona je prema potrebi pružana unutar bolnice, a dodatno uz pomoć OCD-a, koje su u skladu s ugovorima s MUP-om, pružale tražiteljima psihosocijalnu pomoć i podršku.

Slijedom toga, samo propisivanje prava na zdravstvenu zaštitu, bez njezine dobre organizacije i uklanjanja prepreka za njezino ostvarivanje, nedostatno je i neprihvatljivo. Naročito važno je tražiteljima prilikom zdravstvenih pregleda, osobito specijalističkih, omogućiti prevođenje.

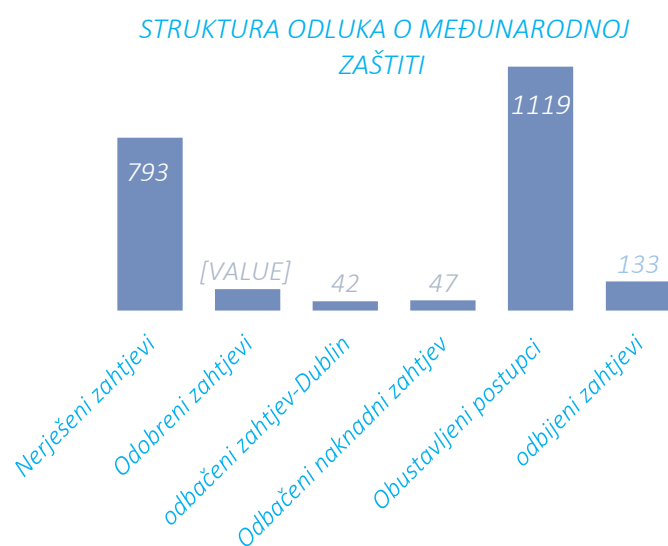
*BROJ TRAŽITELJA MEĐUNARODNE  
ZAŠTITE U RH*



Uzimajući u obzir da je u RH tijekom 2016. zatečeno 4.496 iregularnih migranata, da je za njih 584 ograničena sloboda kretanja smještajem u PCSJ, a iz njega 271 osoba prisilno udaljena, da je temeljem ZOS-a iz drugih PU izvršeno 560 prisilnih udaljenja te izdano 3.055 rješenja o povratku, od kojih je izvršeno 910, jasno je da se radi o velikom broju ljudi za koje postoji zabrinutost od moguće ugroze njihovih prava. Pri tome je naročito važno uzeti u obzir i porast broja tražitelja međunarodne zaštite u RH tijekom 2016.

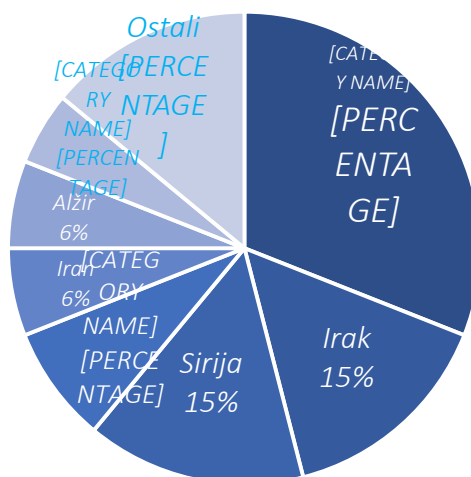
## Izviješće o radu Nacionalnog preventivnog mehanizma za 2016. godinu

Naime, kao posljedica velikih migracijskih kretanja, nakon nekoliko godina smanjivanja broja



tražitelja međunarodne zaštite u RH, tijekom 2016. uočen je njihov dramatičan porast, i to od 957% u odnosu na 2015. Pri tome, primjetno je

**TRAŽITELJI MEĐUNARODNE ZAŠTITE PREMA DRŽAVLJANSTVU**



smanjenje obustavljenih postupaka (50,13%), ali i porast onih u kojima nije donesena odluka o zahtjevu, zbog čega se odnos broja obustavljenih, pozitivnih i negativnih odluka može značajno izmijeniti. Porast broja predmeta u kojima nije donesena odluka, kao i općenito porast broja zahtjeva, može se promatrati i u kontekstu izmjena Zakona o međunarodnoj privremenoj zaštiti, kojim je, za razliku od Zakona o azilu, osoba u statusu tražitelja međunarodne zaštite od dana iskazane namjere, a ne od podnesenog zahtjeva. Naime, prema ZOA-u osoba s izraženom namjerom za traženjem azila (međunarodne zaštite) ostajala je u statusu iregularnog migranta do iskazivanja zahtjeva i time započetog upravnog postupka. Rano dobivanje statusa tražitelja povezano je i s obvezom donošenja odluke o obustavi za sve tražitelje koji ne dođu u Prihvatilište, a ne samo za one koje ga napuste prije donošenja odluke. Takva izmjena zakona, uz nedostatne kapacitete u odnosu na broj donositelja odluka u MUP-u, uz višestruko povećani broj tražitelja, za posljedicu očito ima i produljenje vremena u kojem se odluka donosi i povećanje broja neriješenih zahtjeva.

Uzevši u obzir podatke o broju tražitelja s obzirom na mjesto izricanje namjere (PAP Pleso 705 osoba, PGP SB nakon zatvaranja tzv. balkanske rute 306 osoba te PU osječko-baranjska i PU vukovarsko-srijemska 31 osoba), očito je da se namjera za traženjem međunarodne zaštite u većini slučajeva iskazuje tek po zatjecanju u iregularnom boravku. Uz visok postotak obustavljenih postupaka zbog napuštanja ili nedolaska u Prihvatilište, to potvrđuje da je RH za tražitelje još uvijek zemlja tranzita.

Tijekom 2016. sve države koje su se nalazile na migrantskim rutama prema EU počele su izražavati sumnju u mogućnost raspodjele izbjeglica temeljem načela solidarnosti jer se takva raspodjela pokazala sporim i nedostatnim odgovorom.

Sukladno Odluci Vlade RH o premještanju i preseljenju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva koji ispunjavaju uvjete za odobrenje međunarodne zaštite, u 2016. u RH je premješteno 19 osoba. Za dvije peteročlane obitelji iz Sirije i devet državljana Eritreje odobren je azil, a za njih pet postupak je još u tijeku. Premještanje samo 19 osoba u godinu dana sporo je i nedostavno s obzirom na obvezu premještanja 550 izbjeglica do kraja 2017. Također, Operativni plan za provedbu ove Odluke, kojim se trebala razjasniti uloga pojedinih državnih tijela, tijekom 2016. nije donesen. Uz ovakvo sporo premještanje, dug proces donošenja Operativnog plana, poteškoće u integraciji, kao i veliki broj zahtjeva u kojima u 2016. nije donesena odluka, upitno je kako će Odluka biti provedena do kraja 2017.

Nepovjerenje država na migrantskim rutama prema raspodjeli izbjeglica i migranata dodatno je potkrijepljeno činjenicom da prijedlog EK o obveznoj raspodjeli ne uživa potporu većine država članica. Ponovnom punom primjenom Dublinske procedure, a time i odgovornosti država ulaza za donošenje odluke o zahtjevu za međunarodnu zaštitu ili provođenja osiguranja mjera povratka, države duž tzv. balkanske rute, pa tako i RH, počele su od ožujka 2016. s pojačanom kontrolom granica, koja se u najvećoj mjeri provodi kroz povećanje broja policijskih službenika i vojske, a ponegdje i postavljanjem žilet-žica. Time je, osim smanjenja broja zatečenih iregularnih migranata, povećan broj onih koji su u potrazi za sigurnošću riskirali svoj život stavljajući ga u ruke krijumčara, a svima koje žele zatražiti međunarodnu zaštitu, onemogućen je ili otežan pristup.

Sa strožom kontrolom granica pojavili su se krajem 2016. i navodi OCD-a i medija o vraćanju osoba u Srbiju bez provođenja procedure predviđene ZOS-om, prema kojoj je, ovisno o mjeri kojom se osigurava povratak, trebalo biti izdano rješenje, a postupak provoden individualno i uz osigurano prevođenje. Međutim, prema dostupnim podacima, više stotina osoba vraćeno je u Srbiju bez provođenja takvog postupka. Mnogi od njih su svjedočili kako im nije bilo omogućeno da zatraže međunarodnu zaštitu, iako su to htjeli učiniti, već su odmah tretirani

*Potrebno je jasno istaknuti kako krivnja za postupanja suprotna čl. 3. EKLJP obuhvaća ne samo počinitelje, već i one koji su znali ili su trebali znati za takva postupanja, a nisu ih spriječili ili prijavili.*

kao iregularni migranti, a dodatno, ni pri njihovom vraćanju nije se pridržavalo postupaka predviđenih ZOS-om. Štoviše, dokumentirane pritužbe sadrže navode kako su ih hrvatski policijski službenici tukli palicama, prisiljavali da skinu cipele i kleče ili stoje u snijegu, tjerali ih prolaziti kroz kordon u kojem su udarani i

vrijeđani. Tijekom takvih postupanja nije im bilo dozvoljeno govoriti, a postoje svjedočanstva i da su im oduzimate vrijednosti, novci i mobilni telefoni. S obzirom na brojnost i sadržaj tih pritužbi, u kojima su navedeni datumi i mjesta prelaska državne granice te liječnička dokumentacija, ovakva ponašanja policijskih službenika mogu predstavljati povredu čl. 3. EKLJP, prema kojem nitko ne smije biti podvrgnut mučenju ni nečovječnom ili ponižavajućem postupku ili kazni.



U potpunosti je neprihvatljivo da oni koji bi trebali štiti i čuvati ljudska prava u nizu iskaza budu istaknuti kao oni koji ih krše, a da se o tome ne provede žurna i učinkovita istraga odmah po saznanju, u skladu s obvezama koje nalaže čl. 3 ESLJP. Dodatno, u CPT standardima iz 2015. ističe se kako je potrebno jasno razumijevanje da krivnja za nezakonita postupanja obuhvaća ne samo počinitelje, već i one koji su znali ili su trebali znati za takva postupanja, a nisu ih spriječili ili prijavili. Naročito je važno uspostaviti ravnotežu između prava države da kontrolira svoje granice i obveze poštivanja međunarodnih i europskih standarda u pogledu zaštite ljudskih prava, a naročito Konvencije o statusu izbjeglica s pripadajućim protokolom, Konvencije protiv mučenja i drugih okrutnih neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja, Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima te EKLJP.

Suprotno tome, MUP je nakon upozorenja o potrebi provođenja individualnog pristupa naveo kako se zakonom predviđene procedure redovito provode, uz puno poštivanje ljudskih i izbjegličkih prava sukladno Općoj deklaraciji o ljudskim pravima, kao i edukacije policijskih službenika o zaštiti migranata, te kako je povećan broj policijskih službenika na granici sa Srbijom usmjeren prvenstveno na čuvanje granice i odvratanje od nezakonitih ulaza.

Međutim, s obzirom na navedeno, samo bi učinkovita istraga i procesuiranje svih osoba odgovornih za nezakonita postupanja, na odgovarajući način zaštitila ljudska prava svih izbjeglica i migranata, ali i spriječila mogućnost takvih postupanja u budućnosti.

### *Migracijska politika*

Za sveobuhvatan pristup problemu migracija svakako je važna i Migracijska politika RH, no ona za razdoblje 2016.–2018. još nije donesena, iako je osnovano povjerenstvo u koje su bili uključeni predstavnici nadležnih tijela, no zbog nedovoljno kvalitetnih očitovanja nije izrađen prijedlog dokumenta. Osim toga, tijekom 2016. MUP nije poduzimao druge korake, iako su migracije definirane kao jedan od vanjskopolitičkih prioriteta RH, upravo zbog toga što sežu u sve segmente društvenog razvoja.

Zbog svih navedenih poteškoća koje iregularni migranti i tražitelji međunarodne zaštite imaju u ostvarivanju svojih prava, svakako je potrebno unaprijediti postojeći zakonodavni okvir, unutar postojećeg sustava unaprijediti praksu, ali i donijeti novu migracijsku politiku, kako bi se pitanju migracija pristupilo sustavno, s ciljem da sva državna tijela i ostali dionici pravodobno i usklađeno djeluju na pronalaženju djelotvornih odgovora na pozitivne i negativne učinke migracijskih kretanja.

Sve probleme u ostvarivanju prava iregularnih migranata i tražitelja svakako bi trebalo ublažiti tijekom 2017., ako se realiziraju projekti čije je financiranje predviđeno iz Fonda za azil, migraciju i integraciju. Oni se odnose na monitoring prisilnih udaljenja, prevođenje i širenje mreže prevoditelja i tumača, potpomognuti dragovoljni povratak, izgradnju kapaciteta za otvoreni tip smještaja, tzv. alternative detencije, i pružanje psihosocijalne pomoći tražiteljima međunarodne zaštite.

## 6. MEĐUNARODNA SURADNJA TE KAPACITETI ZA OBAVLJENJE POSLOVA NPM-A

### *Međunarodna suradnja*

U prošloj godini sudjelovali smo na tri sastanaka Mreže NPM-a jugoistočne Europe, na temu obilazaka domova za starije te preventivne zaštite prava izbjeglica u zemljama jugoistočne Europe. U Saloni smo sudjelovali na radionici o zajedničkom regionalnom planu ombudsmana u rješavanju izbjegličke krize, a u Beču na edukaciji o monitoringu prisilnih udaljenja u organizaciji FRA i Frontex-a. U Beču smo sudjelovali i na radionici o međusobnoj suradnji NPM-ova i sudaca u radu s osobama lišenim slobode, posebice kada se radi o implementaciji legislative EU. Nadalje, ugostili smo predstavnike gruzijskog NPM-a s ciljem razmjene iskustava vezano za praćenje preporuka i instrumenata koji se koriste prilikom obilazaka, a zajedno smo posjetili Zatvor u Zagrebu, PU zagrebačku i PCSJ. Bili smo u posjeti slovenskom NPM-u kako bi razmijenili iskustva i praksu o preventivnim obilascima domova za starije, pri čemu smo obišli domove u Celju i Krškou. Također, povodom obilježavanja 10 godina OPCAT-a, u suradnji sa Ludwig Boltzmann Institutom, VE i švicarskim Federalnim odjelom za vanjske poslove, u Zagrebu smo organizirali konferenciju koja je okupila predstavnike NPM-ova iz 13 zemalja. Teme o kojima se raspravljalo uključivale su implementaciju Mandelinih pravila, jačanje praćenja preporuka te ulogu NPM-a u zaštiti prava izbjeglica i iregularnih migranata.

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

Tijekom 2016. poslove NPM-a u obavljalo je sedam savjetnika koji su ujedno postupali i po pritužbama osoba lišenih slobode, a početkom prosinca razriješen je zamjenik pučke pravobraniteljice koji je rukovodio Službom za osobe lišene slobode i NPM.

Državnim proračunom za 2016. za obavljanje poslova NPM-a na posebnoj aktivnosti unutar proračuna Ureda bilo je osigurano 138.781,00 kuna, što je za 5,9% više od 2015. godine u kojoj je iznosio 131.000,00 kuna. Isto je proračunsko izdvajanje predviđeno i u 2017., ne uključujući rashode za zaposlene. Međutim, u 2017. predviđeno je zapošljavanje još jednog savjetnika/ce u Službi za Nacionalni preventivni mehanizam i osobe lišene slobode, čime će se kapaciteti, kako za rad povodom pojedinačnih povreda građana, tako i za obilaske, uz očekivano imenovanje zamjenice pučke pravobraniteljice koja će voditi rad te Službe, dodatno osnažiti.

## II. PREPORUKE:

### *Osobe lišene slobode u zatvorskom sustavu:*

- 138. Ministarstvu pravosuđa, da uvjete smještaja u svim kaznenim tijelima prilagodi zakonskim i međunarodnim standardima;*

## Izješće o radu Nacionalnog preventivnog mehanizma za 2016. godinu

139. *Ministarstvu pravosuđa, da detaljno ispituje sve navode koji upućuju na moguće mučenje i neljudsko ili ponižavajuće postupanje, uključujući i one o verbalnom zlostavljanju i uporabi prekomjerne sile;*
140. *Ministarstvu pravosuđa, da donese novi Zakon o izvršavanju kazne zatvora;*
141. *Ministarstvu pravosuđa, da upotpuni sistematizirana radna mjesta u kaznenim tijelima;*
142. *Ministarstvu zdravstva i Ministarstvu pravosuđa, da svim zatvorenicima koji ispunjavaju uvjete osigura dopunsko zdravstveno osiguranje na teret državnog proračuna;*
143. *Ministarstvu pravosuđa, da prostor i opremu ambulanti u kaznenim tijelima uskladi s Pravilnikom o minimalnim uvjetima u pogledu prostora, radnika i medicinsko-tehničke opreme zdravstvene ustanove koja pruža zdravstvenu zaštitu osobama lišenim slobode;*
144. *Ministarstvu pravosuđa i Ministarstvu zdravstva, da pripreme izmjene zakona kojima će se omogućiti prijelaz zdravstvene zaštite zatvorenika u javnu zdravstvenu mrežu;*

### *Zaštita prava građana, uključujući osobe lišene slobode, u policijskom postupanju*

145. *Vladi RH, da uspostavi učinkovit građanski nadzor nad radom policije;*
146. *Ministarstvu unutarnjih poslova, da policijski službenici primjenjuju policijske ovlasti kojima se u najmanjoj mogućoj mjeri zadire u ljudska prava i slobode;*
147. *Ministarstvu unutarnjih poslova, da policijski službenici s posebnim obzirom postupaju prema ranjivim skupinama građana;*
148. *Ministarstvu unutarnjih poslova, da se sredstava prisile primjenjuju samo u mjeri koja je nužna za ostvarenje svrhe postupanja;*
149. *Ministarstvu unutarnjih poslova i Ravnateljstvu policije, da ocjenu opravdanosti i zakonitosti uporabe sredstava prisile donose u roku 24 sata od prijema pisanog izvješća;*
150. *Ministarstvu unutarnjih poslova, da rok čuvanja video snimaka u svim policijskim postajama uskladi s rokom za podnošenje pritužbi građana na postupanje policijskih službenika;*
151. *Ministarstvu unutarnjih poslova i Ravnateljstvu policije, da osiguraju uvjete smještaja u prostorijama za osobe lišene slobode sukladno međunarodnim i zakonskim standardima;*
152. *Ministarstvu unutarnjih poslova i Ravnateljstvu policije, da osiguraju sredstva za obroke osobama lišenim slobode;*
153. *Ministarstvu unutarnjih poslova i Ravnateljstvu policije, da dostave upute policijskim postajama o primjeni posebne mjere smještanja počinitelja prekršaja do prestanka djelovanja opojnog sredstva, kada su ispunjeni uvjeti za uhićenje iz Prekršajnog zakona;*

154. *Ministarstvu unutarnjih poslova i Ravnateljstvu policije, da organiziraju radne procese na način da su pritvorski nadzornici posvećeni samo toj dužnosti te da ne obavljaju i poslove u operativno-komunikacijskom centru;*

*Osobe s duševnim smetnjama u psihijatrijskim ustanovama:*

155. *Ministarstvu zdravstva, da uvjete smještaja na svim psihijatrijskim odjelima usklade s međunarodnim i zakonskim standardima;*
156. *Ministarstvu pravosuđa i Ministarstvu zdravstva, da predlože izmjene zakona kojima će se sredstava za podmirenje troškova prisilnog zadržavanja i prisilnog smještaja u psihijatrijskoj ustanovi osigurati u državnom proračunu;*
157. *Ministarstvu zdravstva i Ministarstvu pravosuđa, da se na svim psihijatrijskim odjelima vode evidencije primjene mjera prisile;*

*Ograničavanje slobode kretanja u ustanovama socijalne skrbi:*

158. *Ministarstvu za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, da pripremi izmjene zakona kojima će se urediti smještaj osoba na odjele u ustanovama socijalne skrbi, koje ne mogu napustiti svojom voljom;*
159. *Ministarstvu pravosuđa i Ministarstvu za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, da propišu vrste i način primjene mjera sigurnosti u ustanovama socijalne skrbi;*

*Tražitelji međunarodne zaštite i iregularni migranti*

160. *Ministarstvu zdravstva, da osigura pružanje zdravstvene zaštite na način da jedan tim opće/obiteljske medicine bude u PCSJ tijekom radnih dana;*
161. *Ministarstvu zdravstva, da osigura timove obiteljske/opće medicine koji će dolaziti u PTA Zagreb i Kutina sukladno sklopljenim ugovorima s domovima zdravlja;*
162. *Ministarstvu zdravstva, da u PCSJ i PTA osigura podjelu terapije od strane zdravstvenih radnika;*
163. *Ministarstvu zdravstva, da u što kraćem roku donese pravilnik kojim će se propisati opseg prava na zdravstvenu zaštitu tražitelja koji su bili izloženi mučenju, silovanju ili drugim teškim oblicima nasilja, kao i tražitelja sa specifičnim zdravstvenim potrebama;*
164. *Ministarstvu zdravstva, da pripremi izmjene ZOOZZS-a kojima će osigurati veći opseg prava na zdravstvenu zaštitu žena i djece;*
165. *Ministarstvu unutarnjih poslova, da ZOS-om jasno definira kriterije za ograničavanje slobode kretanja smještajem u PCSJ, propiše obvezu procjene mogućnosti primjene blažih mjera, kao i obvezu osiguranja smještaja u otvorenim centrima za ranjive skupine iregularnih migranata;*

166. *Ministarstvu unutarnjih poslova, da žurno osigura potreban broj otvorenih centara za primjereni smještaj ranjivih skupina iregularnih migranata;*
167. *Ministarstvu unutarnjih poslova, da predloži izmjene ZOS-a kojima će osigurati da iregularni migranti tijekom trajanja postupka kojim im se ograničava sloboda kretanja o svome pravnom položaju budu u potpunosti informirani na jeziku koji razumiju;*
168. *Ministarstvu unutarnjih poslova, da osigura žurnu dostavu spisa predmeta o ograničavanju slobode kretanja upravnom sudu, kako bi eventualno lišavanje slobode imalo pravnu osnovu;*
169. *Ministarstvu unutarnjih poslova, da u postupku donošenja rješenja o ograničavanju slobode kretanja tražitelja ispuni kriterije nužnosti, razmjernosti i opravdanosti;*
170. *Ministarstvu unutarnjih poslova, da poveća broj službenika Odjela za azil kako bi se ubrzalo donošenje odluka povodom zahtjeva za međunarodnom zaštitom;*
171. *Ministarstvu unutarnjih poslova, da žurno poduzme mjere za donošenje nove migracijske politike;*
172. *Ministarstvu unutarnjih poslova, da žurno provede učinkovitu istragu o vraćanju iregularnih migranata u Srbiju bez propisane zakonske procedure i individualnog postupka, kao i o postupanju policijskih službenika koja mogu predstavljati povredu čl. 3 EKLIP;*

### III. ZAKLJUČAK

Stanje ljudskih prava osoba lišenih slobode i onih kojima je ograničena sloboda kretanja nije se značajno mijenjalo u 2016. Tako i dalje pozitivnim možemo ocijeniti činjenicu da nismo uočili postupanja ili uvjete koja mogu predstavljati mučenje, no nužno je čim prije pristupiti otklanjanju sustavnih problema koji ugrožavaju ili krše ustavna i zakonska prava ove skupine te ih izlažu ponižavajućem ili čak neljudskom postupanju.

Osobe lišene slobode u zatvorskom sustavu najčešće se pritužuju na kvalitetu pružanja zdravstvene zaštite, koju je potrebno integrirati u sustav javnog zdravstva. Nužno je i uvjete smještaja uskladiti sa standardima te popuniti sistematizirana radna mjesta, s obzirom da nedostatak službenika utječe na postupanje prema zatvorenicima i ostvarivanje njihovih prava, kao i na sigurnost u kaznenim tijelima. Brojne su i pritužbe na postupanje službenika odjela osiguranja, neučinkovitu pravnu zaštitu te nedostatan rad odjela tretmana.

Postupanje policijskih službenika i dalje je pri samom vrhu po broju otvorenih predmeta, a posebno zabrinjavaju pritužbe starijih osoba. Nužno je osigurati da službenici pri primjeni svojih ovlasti u najmanjoj mogućoj mjeri zadiru u ljudska prava i slobode, ali i uspostaviti učinkovit građanski nadzor nad radom policije. Uvjete smještaja potrebno je u svim policijskim postajama uskladiti s međunarodnim standardima, što sada nije slučaj.

Tijekom obilazaka psihijatrijskih ustanova utvrđena su postupanja koja mogu biti ponižavajuća pa čak i neljudska, poput sputavanja u krajnje neodgovarajućim uvjetima u sobi za izolaciju. Došlo je do pozitivnih pomaka u uvjetima smještaja, no oni su i dalje na pojedinim odjelima neprihvatljivi. Potrebno je iz državnog proračuna osigurati sredstva za troškove prisilnog zadržavanja i prisilnog smještaja u psihijatrijske ustanove, jer je nedopustivo da se od dijela osoba s duševnim smetnjama traži participiranje u tim troškovima.

Radi snažnije zaštite prava osoba smještenih u domovima za starije i nemoćne, potrebno je osigurati dovoljan broj zaposlenih te ih educirati o ljudskim pravima. Ponekad se osobe smješta u dom bez njezinog izričitog pristanka, a veću pažnju treba posvetiti i poštivanju privatnosti.

Broj tražitelja međunarodne zaštite porastao je za čak 957% u odnosu na 2015., što je uz izmjene zakonskih odredbi produljilo vrijeme donošenja odluke i povećalo broj neriješenih zahtjeva. U sklopu raspodjele izbjeglica unutar EU temeljem načela solidarnosti, u našu zemlju premješteno je tek 19 osoba u godinu dana što, uz visok postotak onih koji napuste RH prije okončanja postupka, pokazuje da i dalje nismo željena država destinacija. Tražiteljima međunarodne zaštite i iregularnim migrantima nužno je osigurati pristup besplatnoj pravnoj pomoći te organizirati adekvatnu zdravstvenu zaštitu, koja sada u najvećem dijelu obuhvaća hitnu pomoć i postupke nužne za otklanjanje neposredne opasnosti za život i zdravlje. Za sva svjedočanstva o vraćanjima imigranata u Srbiju bez provođenja individualiziranog postupka, kao i ona o policijskom nasilju, potrebno je provesti učinkovitu istragu.

Za ove, ali i ostale uočene probleme s ostvarivanjem ljudskih prava osoba lišenih slobode i ograničene slobode kretanja, pripremili smo niz preporuka, te se nadamo da će se njihovoj provedbi brzo i pristupiti.