



REPUBLIKA HRVATSKA

Pučki pravobranitelj



IZVJEŠĆE PUČKE PRAVOBRANITELJICE ZA 2016. GODINU

Zagreb, 31. ožujka 2017.





SADRŽAJ

1. UVOD	1
2. STATISTIČKI PODATCI ZA 2016. GODINU	3
2.1. PODATCI O POSTUPANJU UREDA	3
2.2. STATISTIČKI PODATCI O POJAVAMA DISKRIMINACIJE	6
2.2.1. Podatci Ureda o pritužbama na diskriminaciju	6
2.2.2. Objedinjeni podatci pravobranitelja	8
2.2.3. Suzbijanje diskriminacije na nacionalnoj razini i problem nedostatnog prijavljivanja	10
3. POJEDINA PODRUČJA ZAŠTITE LJUDSKIH PRAVA I SUZBIJANJA DISKRIMINACIJE	13
3.1. PRAVOSUĐE	13
3.1.1. Pritužbe pučkoj pravobraniteljici	13
3.1.2. Besplatna pravna pomoć	15
3.1.3. Mirenje	18
3.1.4. Podrška žrtvama i svjedocima u kaznenim postupcima	19
3.1.5. Pravosudni predmeti vezani uz diskriminaciju	23
3.1.6. Zločini iz mržnje	29
3.2. PRAVA NACIONALNIH MANJINA	31
3.3. DISKRIMINACIJA TEMELJEM RASE, ETNIČKE PRIPADNOSTI ILI BOJE KOŽE TE NACIONALNOG PODRIJETLA	37
3.4. OBNOVA I STAMBENO ZBRINJAVANJE	48
3.5. STATUSNA PRAVA GRAĐANA	54
3.6. RADNI I SLUŽBENIČKI ODNOSI	62
3.6.1. Prava za vrijeme nezaposlenosti	62
3.6.2. Radni odnosi u javnim službama	64
3.6.3. Službenički odnosi	65
3.6.4. Radni odnosi u gospodarstvu i obrtu	67
3.6.5. Uznemiravanje i zlostavljanje na radu (mobing)	68
3.7. DISKRIMINACIJA NA PODRUČJU RADA I ZAPOSŁJAVANJA	69
3.8. UMIROVLJENICI I STARIJE OSOBE	76
3.8.1. Socijalna sigurnost starijih osoba	76
3.8.2. Mirovinsko osiguranje	82
3.9. DISKRIMINACIJA TEMELJEM DOBI	84
3.10. SOCIJALNA SKRB	90
3.11. ENERGETSKO SIROMAŠTVO	97
3.12. KOMUNALNE I DRUGE JAVNE USLUGE	101
3.13. NEJEDNAK REGIONALNI RAZVOJ S POSEBNIM OSVRTOM NA RURALNA PODRUČJA	106
3.14. OVRHE	114
3.15. BRANITELJI	119
3.16. CIVILNE ŹRTVE RATA	123
3.17. ZDRAVLJE	125



3.18. DISKRIMINACIJA U PODRUČJU ZDRAVLJA -----	128
3.19. OBRAZOVANJE -----	132
3.20. DISKRIMINACIJA U PODRUČJU I TEMELJEM OBRAZOVANJA -----	135
3.22. IZRAŽAVANJE U JAVNOM PROSTORU -----	143
3.23. PRAVO NA PRIVATNOST -----	153
3.24. IMOVINSKOPRAVNI ODNOSI -----	154
3.25. PRAVO NA ZDRAV ŽIVOT – ZAŠTITA OKOLIŠA I PRIRODE -----	157
4. OSOBE LIŠENE SLOBODE I DJELOVANJE NACIONALNOG PREVENTIVNOG MEHANIZMA -----	164
4. 1. ZATVORSKI SUSTAV-----	164
4.1.1. Pritužbe osoba lišenih slobode u zatvorskom sustavu -----	164
4.1.2. Obavljanje poslova NPM-a u zatvorskom sustavu -----	167
4.1.3. Ocjena stanja u zatvorskom sustavu -----	175
4.2. POLICIJSKI SUSTAV -----	178
4.2.1. Zaštita prava građana, uključujući osobe lišene slobode, u policijskom postupanju -----	178
4.2.2. Obilasci policijskih postaja i pritvorskih jedinica -----	180
4.2.3. Ocjena stanja poštivanja prava osoba lišenih slobode u policijskom sustavu -----	183
4.3. OSOBE S DUŠEVNIM SMETNJAMA KOJIMA JE OGRANIČENA SLOBODA KRETANJA-----	184
4.4. DOMOVI ZA STARIJE I NEMOĆNE -----	187
4.5. TRAŽITELJI MEĐUNARODNE ZAŠTITE I IREGULARNI MIGRANTI-----	189
4.6. MEĐUNARODNA SUDADNJA TE KAPACITETI ZA OBAVLJENJE POSLOVA NPM -----	197
5. SURADNJA I JAVNO DJELOVANJE U PROMICANJU LJUDSKIH PRAVA I SUZBIJANJU DISKRIMINACIJE-----	201
5.1. ULOGA CIVILNOG DRUŠTVA U ZAŠTITI I PROMICANJU LJUDSKIH PRAVA -----	201
5.2. SURADNJA S DIONICIMA-----	204
5.3. MEĐUNARODNA SURADNJA-----	204
5.4. ODNOSI S JAVNOŠĆU -----	206
6. LJUDSKI POTENCIJALI, ORGANIZACIJA RADA I PRORAČUN UREDA -----	207
7. ZAKLJUČAK-----	208
DODATAK: POPIS KRATICA -----	209



1. UVOD

Godišnje izvješće pučke pravobraniteljice o stanju ljudskih prava i pojavama diskriminacije ključni je mehanizam rada institucije, koja je dio sustava zaštite ljudskih prava u Hrvatskoj posljednjih 25 godina. Pripremljeno je u skladu sa Zakonom o pučkom pravobranitelju, Zakonom o suzbijanju diskriminacije i Zakonom o Nacionalnom preventivnom mehanizmu te sadrži analizu i ocjenu stanja zaštite prava i sloboda, uključujući i za određene pojavne oblike povreda prava pojedinaca ili društvenih skupina. Donosi i 220 preporuka za uklanjanje sustavnih nedostataka i nepravilnosti, uz ocjenu o mjeri u kojoj su, prema dostupnim informacijama, nadležna tijela uvažavala ranije preporuke, kako bi spriječila povrede ustavnih i zakonskih prava građana. Izvješće je nastalo na temelju informacija iz više izvora: rekordnog broja od 5.433 predmeta u kojima smo postupali, terenskog rada u više od 50 gradova i sela diljem zemlje, recentnih istraživanja te podataka više stotina dionika, uključujući nadležna tijela javne vlasti, organizacije civilnog društva, sindikate, sveučilišta, vjerske organizacije i mnoge druge.

Stanje ljudskih prava u 2016. uvelike su odredili egzistencijalni problemi građana, ali i različita društvena kretanja koja su rezultirala održavanjem izvanrednih parlamentarnih izbora, manje od godinu dana nakon redovnih. Nedostajalo je dijaloga u javnom prostoru, izražavana je netrpeljivost prema manjinama, dok su organizacije civilnog društva izložene financijskom, a neovisne institucije političkom pritisku. Godinu je obilježila i stagnacija u razvoju javnih politika uslijed skromne zakonodavne aktivnosti, ali i izostanka rada na strateškim dokumentima, uključujući i one koji se odnose na zaštitu ljudskih prava. Tako RH i dalje nema važeći Nacionalni plan za suzbijanje diskriminacije niti Migracijsku politiku, a mnoge politike tek treba po prvi put izraditi, poput one za socijalno stanovanje. Nisu se donosile ni odluke nužne za provedbu postojećih politika, što je, primjerice, rezultiralo nedostatkom financijskih sredstava za pružanje besplatne pravne pomoći, koja bi trebala jamčiti jedno od temeljnih načela vladavine prava, jednakost građana pred zakonom. No ona je, zbog neefikasnosti sustava, socijalno najugroženijim građanima često omogućena samo u teoriji. Stupanj pravne nejednakosti vidljiv je i u ovršnim postupcima koji, generirajući daljnje štetne posljedice, često ne ispunjavaju svoju svrhu ni za dužnike ni za vjerovnike.

Nejasna granica između javnog i privatnog zdravstva siromašne građane stavlja u nepovoljniji položaj, zbog nejednake mogućnosti pristupa zdravstvenim uslugama. Tijekom 2016. povećane su liste čekanja, a time su pravovremeni zahvati i pregledi često nedostupni onima koji ih ne mogu platiti. Cijeli niz zdravstvenih usluga ne mogu koristiti ni stanovnici ruralnih područja i otoka, gdje su prisutne i poteškoće u pružanju hitne pomoći. suočavaju se i s nedostupnošću ili neadekvatnošću mnogih drugih javnih usluga, uključujući promet, električnu energiju ili vodoopskrbu te socijalne usluge, što dodatno otežava gospodarski napredak i potiče daljnje iseljavanje.

Jedna od najranjivijih skupina društva i dalje su osobe starije životne dobi. Više od pola milijuna umirovljenika prima mirovinu manju od 2.000 kuna, a čak 94 tisuće njih manje od 500 kuna, što ne omogućuje minimalne uvjete za dostojanstven život. Mnogi su potpuno isključeni iz društva,



bez adekvatnih socijalnih usluga, a posebno su pogođeni stariji u udaljenim i izoliranim naseljima.

Veliki broj pritužbi odnosio se na radne i službeničke odnose, dok je gotovo svaka treća pritužba na diskriminaciju bila upravo ona u području rada i zapošljavanja. Mnogi radnici i nezaposleni nisu dovoljno upoznati sa svojim pravima ili svoj problem ne žele prijaviti, zbog velikih troškova sudskih postupaka ili dodatne viktimizacije. Promjene u mjerama aktivne politike zapošljavanja dodatno su otežale položaj osoba koje se prvi put zapošljavaju, dok još uvijek nije iskorijenjena praksa neisplate plaća radnicima. Tržište rada (pre)starima smatra čak i one starije od 50 godina, koji čine 40% svih radnika proglašanih tehnološkim viškom.

Etnička diskriminacija ostala je najbrojnija u pritužbama na nejednako postupanje, a najizloženiji su joj pripadnici srpske i romske nacionalne manjine, što potvrđuju sudska praksa i istraživanja. Pripadnike srpske manjine učestalo se kolektivno izjednačuje s agresorima na Hrvatsku, a zbog nerazvijenosti povratničkih područja, često su izloženi siromaštvu. Mnogi Romi stanuju u potpuno neadekvatnim uvjetima, u izoliranim naseljima i gotovo bez ikakve infrastrukture, što onemogućuje njihovu integraciju, pa se susreću sa značajnim preprekama u obrazovanju i uključivanju u tržište rada, ali i za suživot s ostatkom stanovništva. Sustavan i učinkovit plan integracije izbjeglica i imigranata jedan je od najvećih izazova u području migracija, pri čemu još uvijek nisu na adekvatan način osigurani osnovni uvjeti njihovog uključivanja u društvo – učenje jezika i obrazovanje.

Nacionalni preventivni mehanizam nije zabilježio sustavne pomake na bolje, iako ni 2016. nisu uočena postupanja koja mogu predstavljati mučenja. No, jesu ona koja mogu predstavljati neljudska ili ponižavajuća postupanja, kao i kršenja prava zatvorenika, istražnih zatvorenika, uhićenih i zadržanih osoba, smještenih u psihijatrijskim ustanovama, odjelima bolnica i domovima za starije i nemoćne, kao i u tranzitnom centru te prihvatilištima za strance i tražitelje međunarodne zaštite. Istražni zatvorenici, za koje vrijedi presumpcija nevinosti, su u nepovoljnijem položaju od zatvorenika, kojima je krivnja dokazana, što je primjetno, primjerice, u ostvarivanju prava na kontakte s vanjskim svijetom.

Snažniju zaštitu ljudskih prava i borbu protiv diskriminacije nastavili smo i edukacijama dionika u policijskom i pravosudnom sustavu, suradnjom s organizacijama civilnog društva, sudjelovanjem u izmjenama i dopunama propisa te medijskim aktivnostima. Nastavljena je i intenzivna međunarodna suradnja, prvenstveno kroz predsjedanje Europskom mrežom nacionalnih institucija za ljudska prava. Godinu je obilježilo i primanje RH u članstvo Vijeća za ljudska prava UN-a, što zasigurno obvezuje na podizanje razine uspješnosti našeg društva, koje se mjeri stupnjem zaštite njegovih najranjivijih članova.



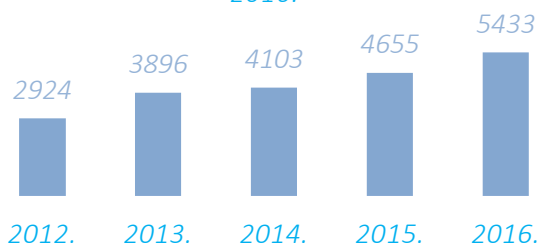
2. STATISTIČKI PODATCI ZA 2016. GODINU

2.1. PODATCI O POSTUPANJU UREDA

Rad Ureda u 2016. godini

U izvještajnoj godini broj predmeta u kojima je postupao Ured pučke pravobraniteljice povećan je za 16% u odnosu na prethodnu. Postupali smo u ukupno 5.433 predmeta, od kojih je 4.031 otvoren na temelju pritužbi građana ili na vlastitu inicijativu, 1.252 predmeta odnosila su se na šire inicijative u koje se Ured uključio, dok su se preostali odnosili na uredsko poslovanje. Od 2012. do 2016. godine zamjetno je kontinuirano povećanje broja predmeta, a u tom je razdoblju njihov broj povećan za 86%.

BROJ PREDMETA U UREDU PUČKE PRAVOBRANITELJICE OD 2012. DO 2016.



PREDMETI OTVORENI 2016. PO TEMAMA/PRAVNIM PODRUČJIMA

PODRUČJE	BROJ PREDMETA
Diskriminacija (po različitim područjima)	387
Pravosuđe	320
Radni i službenički odnosi	294
Zdravstvo	218
Postupanje policijskih službenika	203
Osobe lišene slobode	198
Imovinskoopravni odnosi	137
Graditeljstvo, prostorno uređenje i zaštita okoliša	132
Socijalna skrb	122
Komunalne djelatnosti	107
Financije	106
Statusna prava	84
Obiteljsko pravo	83
Ovrhe	82
Mirovinsko osiguranje	74
Prava branitelja i članova obitelji	64
Stambeno zbrinjavanje i obnova	61
Obrazovanje i znanost	40
Ostale pritužbe	80
UKUPNO PRITUŽBI	2792
NPM	96
Ostale opće inicijative	817
UKUPNO PREDMETA	3705

Od 4.031 predmeta, u njih 1.578 postupak je započeo prethodnih godina, no zbog njihove složenosti nastavljen je i u 2016., dok je novozaprimljenih predmeta bilo 3.705, od kojih se 2.792 odnosilo na pojedinačne pritužbe, odnosno povrede prava građana.

Skoro polovina pritužbi zaprimljena je nakon osobnog razgovora djelatnika Ureda s građanima u Zagrebu, Osijeku, Rijeci i Splitu. Naime, osim redovnom ili elektroničkom poštom, građani pritužbe mogu podnositi i osobno, pri čemu u razgovoru s djelatnicima odmah mogu dobiti informaciju što učiniti u slučajevima kada pučka pravobraniteljica nije ovlaštena postupati. Drugim riječima, broj građana koji su nam se tijekom godine obratili mnogo je veći od evidentiranih, jer smo ih odmah upućivali nadležnim tijelima, primjerice u slučajevima potrebe za pravnim savjetom tijekom sudskog postupka ili pritužbi na postupanje drugih fizičkih osoba.

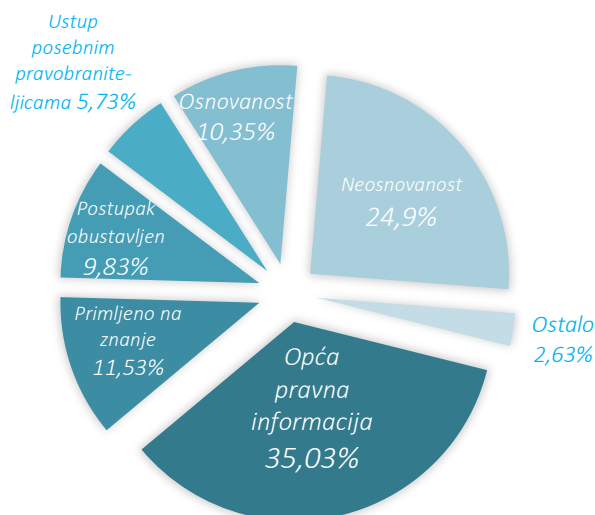


U 2016. godini više od 90% pritužbi su podnijele fizičke osobe, a ostale organizacije civilnog društva i pravne osobe ili su bile podnesene anonimno. Na vlastitu inicijativu pokrenuli smo 87 postupaka, nakon terenskih obilazaka ili temeljem drugih izvora saznanja o povredi prava ili diskriminaciji.

Kao i u 2015., gotovo polovina ukupnog broja pritužbi pristigla je iz Grada Zagreba, dok su ostale, gotovo jednako raspoređene prema županijama. Međutim, ipak je veći broj iz onih područja Hrvatske koja su bliže nekom od gradova u kojima se nalaze područni uredi, pa tako osim iz Grada Zagreba, najviše pritužbi imamo iz Splitsko-dalmatinske, potom Primorsko-goranske te Osječko-baranjske županije.

Po prvi smo puta zaprimili najviše pritužbi na diskriminaciju (u različitim područjima, o čemu detaljnije pišemo kasnije). Nakon toga slijede pritužbe u području pravosuđa, koje su ranijih godina bile najmnogobrojnije, potom one iz radnih i službeničkih odnosa, a veliki ih je broj iz

zdravstva i postupanja policijskih službenika.



Od ukupno 4.031 predmeta u kojemu smo provodili postupak tijekom 2016. godine, u 2.880 je postupanje završeno, dok se u njih 1.151 nastavlja i tijekom 2017. godine. Od 2.880 predmeta u kojima smo okončali postupanje u 717 utvrdili smo da su pritužbe bile neosnovane, u 298 bile su osnovane, a čak u 1.009 predmeta strankama smo dali opće pravne informacije. S obzirom da nismo bili nadležni za bilo kakvo

postupanje, 332 predmeta samo smo primili na znanje, a 165 zaprimljenih uputili smo posebnim pravobraniteljicama, koje su u konkretnim slučajevima bile nadležne postupati.

Rad područnih ureda

Tijekom 2016. godine Područnom uredu u Rijeci neposrednim dolaskom obratilo se oko 300 građana, a savjet ili informaciju putem telefona zatražilo ih je 450. Iako su pritužitelji koji osobno dolaze najčešće iz Rijeke, dolaze i oni iz Gorskog kotara, Istre te gradova u okolini Rijeke. Osim diskriminacije u području rada, kao vrlo čestog predmeta pritužbi, žalili su se na postupanje centara za socijalnu skrb i domova za starije i nemoćne, nemogućnost ostvarivanja besplatne pravne pomoći, postupanje sudova i policije te na dugotrajnost postupaka pred javnopravnim tijelima.

Također, tijekom 2016. područni ured u Rijeci surađivao je s organizacijama civilnog društva i vijećima nacionalnih manjina, a djelatnice su održale i tri edukacije za policiju, dvije za studente



Pravnog fakulteta u Rijeci te provele šest terenskih posjeta romskim naseljima u Primorsko-goranskoj i u Istarskoj županiji.

Područnom uredu u Osijeku obratilo se 618 građana: telefonom 330, neposrednim dolaskom 280 te pisanim putem osam. Najveći broj građana koji su došli u Ured su iz Osijeka i neposredne okolice, a potom iz ostalih dijelova Osječko-baranjske te Vukovarsko-srijemske županije. Građani iz udaljenijih: Brodsko-posavske, Požeško-slavonske i Virovitičko-podravske županije, uglavnom su nam se obraćali telefonom. Najviše su se prituživali na rad pravosuđa i ovršne postupke, potom zbog zaštite prava iz radnih odnosa, diskriminacije, mirovinskog i zdravstvenog osiguranja, postupanja policije, prava hrvatskih branitelja, obnove i stambenog zbrinjavanja, ali i drugih područja.

Tijekom 2016. godine Područnom uredu u Splitu najveći broj pritužitelja obratio se s područja Splitsko-dalmatinske županije, a nešto manje iz Šibensko-kninske, Zadarske i Dubrovačko-neretvanske. Od ukupno 639 građana, 361 ih je osobno došlo u Područni ured, 252 obratilo ih se putem telefona te 26 poštom, a najveći broj pritužbi odnosio se na dugotrajnost sudskih postupaka i neažurno zakazivanje ročišta. Veliki broj pritužbi odnosi se na nepostupanje državnih tijela povodom podnesenih prijava te zbog nemogućnosti ostvarenja prava iz zdravstvenog i mirovinskog osiguranja, provedbe ovršnih postupaka, a zamjetno je povećanje broja pritužbi na postupanje policijskih službenika.

U svim uredima građani su nam se obraćali i iz niza drugih razloga povezanih s povredama njihovih ljudskih prava ili nejednakog postupanja, ali i zbog problema te životnih situacija u kojima pučka pravobraniteljica nema ovlasti postupati, pri čemu smo ih upućivali nadležnim tijelima.

Suradnja s nadležnim tijelima

Kada postupa po pojedinačnim predmetima, otvorenim temeljem pritužbi građana ili na vlastitu inicijativu, pučka pravobraniteljica traži očitovanja od nadležnih tijela i drugih dionika, koji su obvezni dostaviti joj sve tražene podatke. Tijekom 2016. odgovori su zaprimani uglavnom unutar zadanih rokova i stoga možemo ocijeniti kako je suradnja Ureda s nadležnim tijelima na državnoj, regionalnoj i lokalnoj razini, ali i s drugim dionicima, unatoč povremenim teškoćama u pravovremenom zaprimanju odgovora, u načelu dobra.

U tim se pojedinačnim predmetima, nakon provedenih postupaka, sukladno Zakonu o pučkom pravobranitelju, daju mišljenja, prijedlozi, preporuke ili upozorenja, kako bi se otklonili uočeni nedostatci i nepravilnosti. Dodatno, u Izvješću Hrvatskom saboru daju se preporuke za uklanjanje uočenih sustavnih nedostataka i nepravilnosti, a u prošlogodišnjem Izvješću dano ih je 160.

Budući da je Hrvatski sabor na svojoj 3. sjednici u svibnju 2016. donio zaključak, nakon provedenog glasovanja zastupnika, kojim se ne prihvaća Izvješće za 2015., Ured za ljudska prava



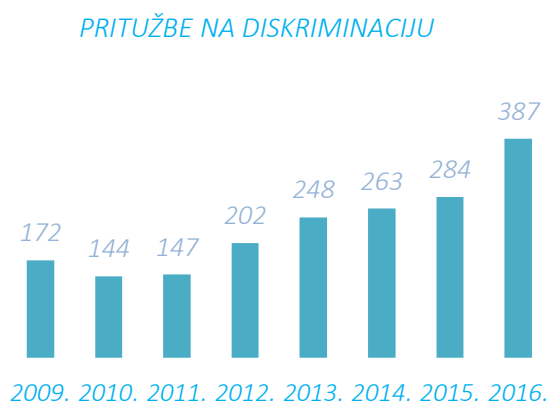
i prava nacionalnih manjina nije pokrenuo postupak izrade Izvješća o provedbi preporuka pučke pravobraniteljice iz 2015. godine, očito smatrajući kako zbog takvog ishoda glasovanja ne postoji obveza nadležnih tijela da navedene preporuke provedu. Međutim, usprkos ovom stavu, prema podacima kojima raspolažemo, nadležna tijela postupala su te još uvijek postupaju po 28,75% tih preporuka, nisu uvažili njih 65%, dok za preostale nemamo informacije o provedbi. S druge strane, podatci o provedbi preporuka iz Izvješća pučke pravobraniteljice za 2014. pokazuju kako je ih je provedeno 45%, a ova razlika pokazuje kakav učinak može imati izostanak podrške Hrvatskog sabora u provedbi sustavnih promjena, uključujući i stupanj zaštite ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije u RH.

S obzirom da je pučka pravobraniteljica opunomoćenica Hrvatskog sabora za promicanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda, ključna je sadržajna i argumentirana rasprava o Izvješću i preporukama koje su u njemu dane, ne samo tijekom rasprave o Izvješću, već i tijekom saborskih rasprava o drugim temama koje se u njemu obrađuju.

Postupanje po preporukama nesumnjivo zahtijeva ulaganje napora i sredstava, često i koordinaciju više tijela i više razina odlučivanja, ali i više vremena kako bi se provele, posebice kada se radi o izmjenama ili donošenju propisa ili strateških dokumenata, no njihovom provedbom se ostvaruju ciljevi zaštite ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije, zbog čega ih treba ozbiljno razmotriti i u što većoj mogućoj mjeri implementirati.

2.2. STATISTIČKI PODATCI O POJAVAMA DISKRIMINACIJE

2.2.1. Podatci Ureda o pritužbama na diskriminaciju



Tijekom 2016. Ured je vodio postupke u 531 diskriminacijskom predmetu otvorenom povodom pritužbi građana ili na vlastitu inicijativu. Od toga je njih 387 novozaprimljenih, što je najveći broj na godišnjoj razini i povećanje od čak 36% u usporedbi s 2015. godinom. Osim toga, postupali smo u 144 predmeta otvorena u prethodnim godinama te u 330 općih inicijativa.

Ponovno smo najviše pritužbi zaprimili na diskriminaciju u području radnih odnosa, njih 30%, od čega ih se na diskriminaciju na radu odnosi 18,1%, a na onu pri zapošljavanju 11,9%. Nakon toga slijede pritužbe na diskriminaciju u javnom informiranju i medijima (11,9%) te u upravi (5,7%) i stanovanju (5,2%). Sva ostala područja u kojima smo postupali javljaju se u manje od 5% ukupnog broja pritužbi.



<i>PODRUČJE DISKRIMINACIJE</i>	<i>BROJ PRITUŽBI</i>	<i>%</i>
<i>Rad</i>	70	18,1
<i>Zapošljavanje</i>	46	11,9
<i>Javno informiranje i mediji</i>	46	11,9
<i>Uprava</i>	22	5,7
<i>Stanovanje</i>	20	5,2
<i>Pravosuđe</i>	18	4,6
<i>Pristup dobrima i uslugama</i>	16	4,1
<i>Obrazovanje</i>	15	3,9
<i>Socijalna skrb</i>	10	2,6
<i>Zdravstveno osiguranje</i>	10	2,6
<i>Kulturno i umjetničko stvaralaštvo</i>	9	2,3
<i>Zdravstvena zaštita</i>	8	2,1
<i>Mirovinsko osiguranje</i>	6	1,5
<i>Znanost</i>	5	1,3
<i>Članstvo u sindikatu, OCD-ovima, političkim strankama</i>	2	0,5
<i>Sport</i>	2	0,5
<i>Pritužbe s višestrukim područjima</i>	37	9,6
<i>Diskriminacija općenito</i>	45	11,6
<i>UKUPNO</i>	387	100

U pogledu osnova diskriminacije zbog kojih se građani pritužuju, također je moguće vidjeti kontinuitet s prethodnim godinama. Gotovo trećina pritužbi odnosi se na diskriminaciju zbog rase, etničke pripadnosti, boje kože ili nacionalnog podrijetla (30,2%), potom na vjeru (8%), dob (7%), političko ili drugo uvjerenje (6,2%) te u manjem postotku ostale osnove. U čak 13% pritužbi nije bila navedena niti jedna od 17 osnova iz ZSD-a. Ovo pokazuje da još uvijek treba raditi na pojašnjavanju pojma diskriminacije građanima, a posebice onima koji pripadaju posebno ugroženim društvenim skupinama, s obzirom da bez veze između diskriminatornog postupanja sa nekom od osnova

diskriminacije iz ZSD-a nema ni diskriminacije. U 16,3% građani su se prituživali na višestruku, odnosno intersekcijsku diskriminaciju, navodeći kako je više od jedne karakteristike bilo razlogom doživljene diskriminacije.

Pritužbe najčešće podnose fizičke osobe, muškarci u 55,3, a žene u 44,7% slučajeva. Jednu pritužbu podnijela je transseksualna osoba, dok su tri pritužitelja željela ostati anonimna. U prošloj smo godini također zaprimili veći broj pritužbi grupa građana, među kojima su i one sindikata te OCD-a, a 54 postupka pokrenuli smo na vlastitu inicijativu.

Među prituženima najzastupljenija su s 24,6% državna tijela, a slijede pravne osobe s javnim ovlastima s 22,5%. No, veći broj pritužbi zaprimili smo i na diskriminaciju počinjenu od strane fizičkih osoba - 14,7%, potom od pravnih osoba - 13,2% te tijela jedinica lokalne i područne samouprave - 8,5% pritužbi.

<i>OSNOVA DISKRIMINACIJE</i>	<i>BROJ PRITUŽBI</i>	<i>%</i>
<i>Rasa, etnička pripadnost ili boja kože, nacionalno podrijetlo</i>	117	30,2
<i>Vjera</i>	31	8
<i>Dob</i>	27	7
<i>Političko ili drugo uvjerenje</i>	24	6,2
<i>Obrazovanje</i>	17	4,4
<i>Zdravstveno stanje</i>	13	3,4
<i>Društveni položaj</i>	11	2,8
<i>Spol</i>	10	2,6
<i>Invaliditet</i>	6	1,5
<i>Bračni ili obiteljski status</i>	5	1,3
<i>Imovno stanje</i>	5	1,3
<i>Članstvo u sindikatu</i>	4	1
<i>Spolna orijentacija</i>	4	1
<i>Višestruka diskriminacija</i>	63	16,3
<i>Nema osnove po ZSD-u</i>	50	13
<i>UKUPNO</i>	387	100



2.2.2. Objedinjeni podatci pravobranitelja

Evidencije o slučajevima diskriminacije prema ZSD-u, uz pučkog vode i posebni pravobranitelji te ih dostavljaju pučkom pravobranitelju. U tablicama koje slijede navode se objedinjeni statistički podatci o pritužbama na diskriminaciju zaprimljenima tijekom 2016. godine u pravobraniteljskim uredima. Prikazujemo ih raspoređene prema spolu pritužitelja, osnovama i područjima diskriminacije te prema vrsti prituženog tijela ili osobe.

PRITUŽBE U KOJIMA JE POSTUPANO PO ZSD-U PO SPOLU PRITUŽITELJA U 2016.

SPOL PRITUŽITELJA/ICE	PUČKI	ZA OSOBE S INVALIDITETOM	ZA DJECU ¹	ZA RAVNOPRAVNOST SPOLOVA
Žena	118	17	4	368
Muškarac	146	10	6	112
Transseksualna osoba	1	-	-	-
Nepoznato ²	3	-	1	-
Grupa	80	3	7	18
Vlastita inicijativa	54	3	-	39
UKUPNO	402 ³	33	18	537

PRITUŽBE U KOJIMA JE POSTUPANO PO ZSD-U PO OSNOVAMA DISKRIMINACIJE U 2016.

OSNOVA	PUČKI	ZA OSOBE S INVALIDITETOM	ZA DJECU	ZA RAVNOPRAVNOST SPOLOVA
Bračni ili obiteljski status	5	-	-	8
Članstvo u sindikatu	4	-	-	-
Dob	27	-	2	1
Društveni položaj	11	-	1	1
Genetsko naslijeđe	-	-	1	-
Imovno stanje	5	-	1	-
Invaliditet	6	33	1	-
Jezik	-	-	-	-
Obrazovanje	17	-	-	-
Političko ili drugo uvjerenje	24	-	-	1
Rasa, etnička pripadnost ili boja kože, nacionalno podrijetlo	117	-	4	3
Rodni identitet ili izražavanje	-	-	-	14
Socijalno podrijetlo	-	-	-	1
Spol	10	-	1	487
Spolna orijentacija	4	-	1	18
Vjera	31	-	1	-
Zdravstveno stanje	13	-	3	-
Višestruka diskriminacija	63	-	2	-
Nema osnove po ZSD-u	50	-	-	3
UKUPNO	387	33	18	537

¹ Ovi podatci odnose se na djecu koja trpe diskriminaciju (žrtve diskriminacije) iako su pritužitelji u ime djece bile odrasle osobe.

² Anonimna pritužba

³ Broj pritužitelja je veći od broja pritužbi, budući da je neke pritužbe zajednički podnijelo više osoba.



PRITUŽBE U KOJIMA JE POSTUPANO PO ZSD-U PO PODRUČJIMA DISKRIMINACIJE U 2016.

PODRUČJE	PUČKI	ZA OSOBE S INVALIDITETOM	ZA DJECU	ZA RAVNOPRAVNOST SPOLOVA
Članstvo u sindikatu, OCD- ovima, političkim strankama	2	-	-	7
Javno informiranje i mediji	46	2	-	148
Kulturno i umjetničko stvaralaštvo	9	-	-	1
Obrazovanje	15	6	14	24
Sport	2	-	-	-
Znanost	5	-	-	5
Pravosuđe	18	-	1	32
Uprava	22	-	-	55
Pristup dobrima i uslugama	16	13	-	13
Rad	70	3	-	83
Zapošljavanje	46	1	-	34
Mirovinsko osiguranje	6	-	-	1
Socijalna skrb	10	4	1	100
Zdravstveno osiguranje	10	-	-	7
Stanovanje	20	4	1	2
Zdravstvena zaštita	8	-	1	25
Pritužbe s višestrukim područjima	37	-	-	-
Diskriminacija - općenito	45	-	-	-
UKUPNO	387	33	18	537

PRITUŽBE U KOJIMA JE POSTUPANO PO ZSD-U PO PRITUŽENIM TIJELIMA/OSOBAMA U 2016.

VRSTA PRITUŽENOG TIJELA/OSOBE	PUČKI	ZA OSOBE S INVALIDITETOM	ZA DJECU	ZA RAVNOPRAVNOST SPOLOVA
Fizička osoba	57	1	5	37
Pravna osoba	51	3	3	201
Pravna osoba s javnim ovlastima	87	16	8	135
Tijelo državne uprave	95	8	1	88
Pravosudno tijelo	21	2	1	32
Organizacija civilnog društva	13	-	-	35
Tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave	33	-	-	7
Drugo	30	3	-	2
UKUPNO	387	33	18	537

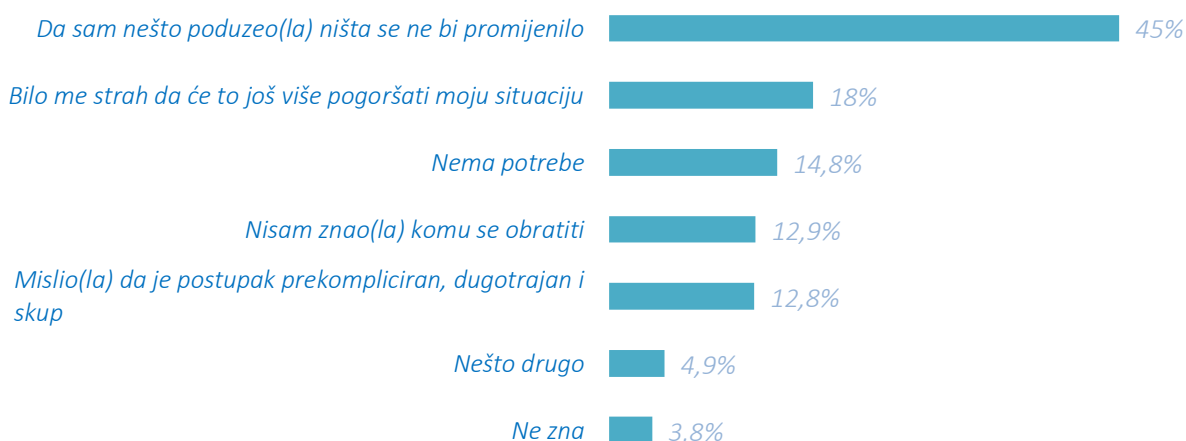


2.2.3. Suzbijanje diskriminacije na nacionalnoj razini i problem nedostatnog prijavljivanja

Premda je u protekloj godini pučka pravobraniteljica zaprimila veći broj pritužbi na diskriminaciju nego ikada, taj broj zasigurno ne govori o stvarnoj prisutnosti diskriminacije. Povećanje pritužbi pokazatelj je povjerenja građana u instituciju i rezultat proaktivnog pristupa, no nejednako postupanje još uvijek se ne prijavljuje u mjeri u kojoj se pojavljuje.

S namjerom dodatnog ispitivanja prisutnosti diskriminacije, ali i drugih trendova te razine poznavanja ovog problema, krajem 2016. proveli smo istraživanje o stavovima i razini svijesti o diskriminaciji i njezinim pojavnim oblicima, koje je u postupku objave. Telefonskim anketiranjem nacionalno reprezentativnog broja građana, u okviru projekta Mjerenje (ne)jednakosti u Hrvatskoj, istraživačka agencija Ipsos prikupila je podatke te napravila usporedbu s istraživanjima pučkog pravobranitelja iz 2009. i 2012. godine, a rezultati ponovno pokazuju kako građani diskriminaciju uglavnom ne prijavljuju, budući da petina ispitanika tvrdi kako su ju doživjeli jednom ili više puta u proteklih pet godina. Iako je njihov broj manji nego 2009. i 2012., kada je iskustvo diskriminacije navodio svaki četvrti ispitanik, taj podatak i dalje zabrinjava, kao i što 68% diskriminiranih navodi da nisu poduzeli ništa u vezi s time. Dodatno upitani zbog čega nisu reagirali, najčešće odgovaraju kako smatraju da se prijavom ništa ne bi promijenilo (45%), zbog straha da bi prijava pogoršala situaciju (18%), kako za prijavljivanjem nema potrebe (14,8%) ili nisu znali komu bi se obratili (12,9%) te kako misle da je sam postupak prekomplikiran, dugotrajan i skup (12,8%).

Rezultati odgovora na pitanje 'Zašto niste poduzeli ništa kada ste doživjeli diskriminaciju?', Istraživanje o stavovima i razini svijesti o diskriminaciji i pojavnim oblicima diskriminacije; prosinac 2016.



Znajući nesklonost prijavljivanju vlastitog iskustva diskriminacije, pitali smo bi li prijavili diskriminaciju drugih kojoj su svjedočili. Premda 2/3 ispitanika odgovara kako bi to učinili, trećina niti u ovom slučaju ne bi prijavila diskriminatorno postupanje. Dodatno, OCD-i navode kako su građani neskloni prijavljivanju diskriminacije jer ju ne znaju prepoznati niti znaju komu



se mogu i trebaju obratiti, boje se posljedica ili ne vjeruju kako bi prijavljivanjem postigli obeštećenje te naposljetku, kako je zbog negativnih stavova prema manjinskim skupinama diskriminacija normalizirana pa niti ne postoji stav da nejednako postupanje treba sankcionirati. Zbog svega navedenog jasno je kako još uvijek postoji potreba za informiranjem javnosti o zabrani diskriminacije te o načinima prijavljivanja. Pri tome, valja podsjetiti kako je ZSD na snazi već osam godina, ali i kako zakonska zabrana diskriminacije, da bi bila učinkovita, mora biti praćena proaktivnim i širim preventivnim djelovanjem.

Više od trećine građana diskriminaciju smatra najvažnijim ili među najvažnijim problemima, dok dodatnih 44% smatra kako je podjednako važna kao i drugi problemi. S obzirom na to, trebalo bi sustavno i strateški pristupiti planiranju mjera za njeno suzbijanje na nacionalnoj razini, u svim područjima života u kojima postoje pokazatelji nejednakog postupanja te vodeći računa koje skupine građana te zbog kojih karakteristika diskriminaciju doživljavaju. U vezi s tim, treba podsjetiti kako je provedba prethodnog Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije završila krajem 2013., a novi dokument, prvotno planiran za razdoblje od 2015. do 2020. još nije donesen, unatoč tome što su izrađeni i nacrt Nacionalnog plana i prateći dvogodišnji Akcijski plan. Nakon jednogodišnjeg razdoblja izrade i završnih konzultacija članova Radne skupine koja je pripremala ove dokumente, oni su finalizirani sredinom 2016. te prenamijenjeni za razdoblje od 2016. do 2021. i upućeni u postupak savjetovanja sa zainteresiranom javnošću. No, završetak ovog procesa nije pratilo njihovo usvajanje, iako su za izradu, potporu provedbi te osiguravanje sustavnog praćenja, utrošena i financijska sredstva EU kroz Program Progress, kao i ljudski resursi.

Više od trećine građana diskriminaciju smatra najvažnijim ili među najvažnijim problemima, dok dodatnih 44% smatra kako je podjednako važna kao i drugi problemi.

Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade RH je kao koordinator izrade Nacionalnog plana početkom 2016. najavio kako postoji potreba za ponovnim razmatranjem dokumenta zbog vremenskog odmak od trenutka pisanja te kako su započele konzultacije oko izbora tijela koja bi trebala biti uključena u novu radnu skupinu, što iznenađuje s obzirom da su raniju činila sva relevantna resorna ministarstva, pravobraniteljske institucije te OCD-i odabrani temeljem javnog poziva. Dodatno, iz nacrta Nacionalnog plana predstavljenog javnosti bilo je vidljivo kako su ciljevi u suzbijanju diskriminacije planirani s obzirom na analize stanja i ispitivanje strukturalnih problema koji priječe ostvarivanje jednakosti, a ne samo onih koji su bili aktualni u godinama izrade te kako se temelje na preporukama međunarodnih tijela i pravobraniteljskih institucija, koje i dalje vrijede, a proizlaze i iz postojećeg zakonodavnog okvira. Znajući kako su ciljevi i dalje relevantni, ali i da se strateški dokumenti uvijek izrađuju za višegodišnje razdoblje pri čemu se aktualiziraju kroz akcijske planove, nema nikakvih prepreka da nova Radna skupina ne unese izmjene na tehničkoj razini, a Akcijski plan nadopuni mjerama za suzbijanje i onih pojava diskriminacije koje su bile prisutne u 2016. godini. Također, po završetku ovog procesa i prije upućivanja na usvajanje Vladi, potrebno je ponovno provesti raspravu sa zainteresiranom javnošću.



O nužnosti donošenja sveobuhvatne politike s ciljem suzbijanja diskriminacije govori i percepcija građana o izvorima diskriminacije. Naime, petina građana smatra kako su najčešći diskriminatori državne institucije i Vlada pa je, govoreći o funkcioniranju postojećeg sustava za zaštitu od diskriminacije, potrebno opetovano ukazati na nedostatak sustavnih edukacija službenika na svim razinama, o njenom suzbijanju. One se provode u okviru Državne škole za javnu upravu, ali kao dio mjera za ispunjavanje ex ante uvjeta za korištenje sredstava iz Europskih strukturnih i investicijskih fondova, odnosno, obuhvaćaju samo službenike koji rade na poslovima povezanim s korištenjem fondova. Premda je u protekloj godini ovu vrstu edukacije završilo njih čak 906, o zabrani diskriminacije trebaju se educirati i oni službenici čiji posao je neposredni kontakt s građanima koji pred državnim tijelima te tijelima JLP(R)S ostvaruju svoja prava, no to za njih nije predviđeno, a ZSD i dalje nije uvršten na popis literature za polaganje državnog stručnog ispita.

*Bitna je edukacija
policije, koju građani
navode kao prvu
instituciju kojoj bi prijavili
doživljenu diskriminaciju.*

U ovom je kontekstu posebno bitna i edukacija policije, koju građani navode kao prvu instituciju kojoj bi prijavili doživljenu diskriminaciju. Naime, nema sustavnih edukacija za policijske službenike, a sporadično obrazovanje o suzbijanju diskriminacije provodi se u okviru treninga posvećenih drugim temama. Procjenjujući ulogu policije izuzetno važnom, Ured pučke pravobraniteljice u protekloj je godini proveo ovakav tip obrazovanja na području triju policijskih uprava, no one su održane samo zbog zainteresiranosti načelnika pojedinih PU, izvan formalnog sustava obrazovanja.

PREPORUKE:

- 1. Vladi RH, da što prije provede raspravu sa zainteresiranom javnosti i usvoji Nacionalni plan za borbu protiv diskriminacije te prateći Akcijski plan;*
- 2. Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, da redovito informira građane o zabrani diskriminacije te mogućnostima i mehanizmima zaštite;*
- 3. Ministarstvu uprave, da Zakon o suzbijanju diskriminacije uvrsti među pravne izvore za polaganje Općeg dijela Državnog stručnog ispita;*
- 4. Državnoj školi za javnu upravu, da provodi edukacije o zakonodavnom i institucionalnom okviru za suzbijanje diskriminacije za državne te službenike u tijelima lokalne i područne (regionalne) samouprave;*



3. POJEDINA PODRUČJA ZAŠTITE LJUDSKIH PRAVA I SUZBIJANJA DISKRIMINACIJE

3.1. PRAVOSUĐE

U Izvešću EK o neovisnosti i učinkovitosti pravosudnih sustava u članicama EU iz 2016., RH je četvrta najlošija članica po percepciji javnosti o neovisnosti rada sudova, dok iz istraživanja Svjetske banke proizlazi da 59% građana smatra da ne mogu očekivati pošteno suđenje pred hrvatskim sudovima, a 48% nema povjerenja u neovisnost sudaca i državnih odvjetnika. Dugotrajnost postupaka i neujednačena sudska praksa negativno utječu na pravnu sigurnost i doprinose razvoju nepovjerenja građana u pravosudni sustav.

Iako se RH nalazi na samom vrhu EU po broju sudaca, njihovo profesionalno usavršavanje je otežano nedostatnim financijskim sredstvima. Edukaciju sudaca važno je provoditi kontinuirano u cilju ujednačavanja sudske prakse s međunarodnim pravnim standardima i praksom Europskog suda za ljudska prava te Europskog suda pravde, kako bi se kvalitetnim i efikasnim sudskim odlukama povećalo povjerenje građana u pravosudni sustav.

Odstupanje od Strategije reforme pravosuđa od 2013. do 2018. i sustavno smanjenje financiranja besplatne pravne pomoći negativno utječu na socijalno najugroženije kategorije stanovništva kojima pristup sudu, između ostalog, mora biti dostupan i osiguran kroz stabilan okvir BPP-a. Dodatno, građani su nedovoljno informirani o alternativnim načinima rješavanja sporova koji izravno doprinose učinkovitosti pravosuđa i značajno smanjuju troškove sudskih postupaka.

Poštivanje prava žrtava i svjedoka u kaznenim postupcima i dalje nije na primjerenj razini, a njihove potrebe nadilaze mogućnosti postojećeg sustava. Sve to i dalje dovodi do nepovjerenja građana u pravosuđe koje bi im trebao pružiti sigurnost da će njihova prava biti pravovremeno i adekvatno zaštićena.

3.1.1. Pritužbe pučkoj pravobraniteljici

„Iako sam sve svoje obveze izvršio, te 15 puta dolazio na sva ročišta promijenio 8 sudaca, OGS u Zagrebu već me po drugi puta nakon 14 godina poziva na sud kao tuženika i od mene traži potvrde da sam taj iznos platio! Najnovija sutkinja, potpuno nepripremljena, bezvoljno i drsko zahtijevala je od mene da šutim, čak zaprijetila da će mi izreći sudsku kaznu kad sam je pitao zašto sam uopće pozvan na sud. Zar je moguće da sutkinja zahtijeva angažman mog odvjetnika za 360,42 kn, a da uopće nije zavrila u spis kojeg je ispratilo 8 sudaca, a proces sudovanja je trajao 14 godina 3 mjeseca, 4 dana!?!...Imam 72 godine i na takav sud moram dolaziti sa dvije svježe operacije a da nemam pravo pitati zašto sam uopće još na to obavezan. Pa zašto se sud naslađuje na životima ljudi?“



Tijekom 2016. pučka je pravobraniteljica zaprimila 320 pritužbi, što predstavlja pad u odnosu na 2015. godinu. Od toga, najviše se odnosilo na rad sudova, potom na dugotrajnost postupka, ponašanje sudaca i zlouporabu njihova položaja, potom na nezadovoljstvo meritornim odlukama te na poslove pravosudne uprave.

U mnogima od njih građani su izražavali nezadovoljstvo kvalitetom sudskih odluka. Između ostalog, navodili su kako presude ne sadrže iscrpno i supstancijalno obrazloženje o provedenim dokazima i utvrđenim činjenicama, što na njih ostavlja dojam samovolje i potencira sumnju u korupciju. Nepovjerenje građana u pravosudni sustav vidljivo je i iz rezultata istraživanja Svjetske banke provedenog 2016., iz kojeg proizlazi da više od 2/3 građana ima negativno mišljenje o funkcioniranju pravosuđa. Sve to ugrožava vladavinu prava, s obzirom da je pravosudni sustav jedan od stupova demokracije i jamac poštivanja ljudskih prava.

Dio problema u sustavu pravosuđa proizlazi iz nedovoljne podrške stručnom osposobljavanju i usavršavanju sudaca, državnih odvjetnika i službenika u sudovima i državnim odvjetništvima. Proračun Pravosudne akademije od 2011. do 2016. smanjen je za 72%, a tijekom 2016. na samo stručno osposobljavanje i usavršavanje utrošeno je samo 28,57% tog proračuna. U protekle četiri godine, Pravosudna akademija nije provodila edukaciju vježbenika u pravosudnim tijelima, budući da MP nije donijelo plan prijma nove generacije, sukladno Zakonu o vježbenicima u pravosudnim tijelima i pravosudnom ispitu. Također, Upravno vijeće Pravosudne akademije nije raspisalo natječaj za upis u Državnu školu za pravosudne dužnosnike, jer MP nije donijelo Plan potrebnog broja sudaca i zamjenika državnih odvjetnika, kao temeljni dokument potreban za njegovo raspisivanje. Zbog toga se mogu predvidjeti dugoročne štetne posljedice, budući da je prema dobnoj strukturi najmanje pravosudnih dužnosnika ispod 35 godina te bi MP trebalo uzeti u obzir potrebu za obnovom sudačkih potencijala. Uz nastavljanje trenda manjeg broja imenovanja u odnosu na broj razrješenja, i

obustavom primitka vježbenika, za očekivati je da će nedostajati sudaca s iskustvom.

Veliki dio financijskih sredstava usmjeren je na rješavanje prethodnih dugovanja, a ne na ulaganje u edukaciju sudaca, čime bi se povećala kvaliteta sudskih odluka i ujednačenost sudske prakse.

Iz statističkih pokazatelja MP-a za 2016. proizlazi da je uz smanjenje financijskih sredstava sudova i s manjim brojem sudaca povećana učinkovitost pravosuđa te da je u odnosu na 2015. riješeno 3,9% više predmeta. Pri tome se ne uzima u obzir činjenica

da je veliki dio financijskih sredstava usmjeren na rješavanje prethodnih dugovanja, a ne na ulaganje u daljnju edukaciju sudaca, čime bi se povećala kvaliteta sudskih odluka i ujednačenost sudske prakse, što je bitan pokazatelj učinkovitosti pravosudnog sustava. Također, potrebno je povećati ulaganja u infrastrukturu pravosudnih tijela, s obzirom da veliki broj njih radi u neadekvatnim prostornim i tehničkim uvjetima, što dovodi do otežanog funkcioniranja i čestih odgoda ročišta te dugotrajnosti sudskih postupaka. Ujedno, potrebno je intenzivirati ulaganja u informatizaciju sustava i razvijanje komunikacijskih alata dostupnih građanima.

Porast broja pritužbi na rad državnog odvjetništva MP-u tijekom 2016. i dalje ukazuje na nezadovoljstvo i nepovjerenje građana u njihov rad. Iz pritužbi koje je pučka pravobraniteljica



zaprimila, proizlazi da državno odvjetništvo i dalje ne komunicira s građanima na zadovoljavajući način, ne odgovara na njihove predstavke i ne daje informacije o stanju predmeta. Osim što je to i ustavna obveza svih tijela javne vlasti, redovita komunikacija s građanima ujedno jača njihovo povjerenje u sustav. Iako je 2016. osnovan Odjel za unutarnji nadzor DORH-a zadužen za ispitivanje pritužbi i predstavki, što je svakako pozitivno, niti ove godine DORH nam nije dostavio podatke o broju zaprimljenih pritužbi.

Osim toga, MP bi trebao sniziti naknadu za zastupanje državnog odvjetništva u parničnim postupcima i upravnim sporovima, s obzirom da se već financira iz državnog proračuna, dok se način vrednovanja, obračunavanje i plaćanje usluga zastupanja državnog odvjetništva i dalje odvija kao i za odvjetnike. Također, potrebno je da državno odvjetništvo u predmetima u kojima zastupa državu u što ranijoj fazi postupka predloži sklapanje nagodbe, kako bi se skratilo trajanje sudske postupke i uštedjela proračunska sredstva.

MP ažurnije odgovara strankama pa smo zaprimili manji broj pritužbi koje su se odnosile na nezadovoljstvo dugotrajnošću i ishodima postupaka ispitivanja predstavki. Tijekom 2016. proveden je redoviti, neposredni inspekcijski nadzor obavljanjem poslova sudske uprave u devet sudova, no niti jedan povodom predstavke građana. Upitno je koliko je provođenje nadzora po unaprijed predviđenom planu dostatno i može li ispuniti svoju svrhu, odnosno koliko je učinkovito ako se obavlja isključivo po unaprijed objavljenom planu. S druge strane, provedba povremenih nenajavljenih nadzora povodom predstavki građana zasigurno bi doprinijelo povećanju povjerenja u pravosuđe.

Upravo kako bi se ojačalo povjerenje te osigurali uvjeti za učinkovit i kvalitetan rad pravosudnih tijela i Pravosudne akademije, potrebna su znatnija ulaganja, odnosno osiguravanje dostatnih materijalnih sredstva za njihov učinkovit rad, ali i potreban nadzor pravilnosti i zakonitosti obavljanja poslova sudske i državnoodvjetničke uprave.

3.1.2. Besplatna pravna pomoć

„...dok čekam rješavanje zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć sam pišem dopise za sud i branim se na raspravi. Što će mi odvjetnik sada, kad sudac idući tjedan donosi presudu i najvjerojatnije će mi banka uzeti kuću a ja i supruga, oboje nezaposleni moramo iseliti ...“

Pravo na pristup pravosuđu neodvojivo je od ustavnog načela jednakosti svih građana pred zakonom, a zajamčeno je i međunarodnim, europskim i nacionalnim pravnim aktima. Sukladno EKLJP i praksi ESLJP, zajamčena prava moraju biti “praktična i efikasna”, a ne “teorijska i iluzorna”, a Povelja o temeljnim pravima EU ističe da je pravno savjetovanje i zastupanje potrebno omogućiti svakoj osobi. Kvalitetan sustav BPP treba pružiti sigurnost da će prava svih građana biti jednako zaštićena omogućavanjem praktične, efikasne i pravovremene pravne pomoći, bez obzira na njihovo imovno stanje. U Izvješću povjerenika za ljudska prava VE iz listopada 2016. naglašava se važnost efikasnog pristupa pravnoj pomoći ranjivim društvenim skupinama, za što su proračunska izdvajanja od izuzetne važnosti.



Sustav BPP u RH karakterizira nedostatak sustavnog planiranja, odstupanje od Strategije razvoja pravosuđa za razdoblje od 2013. do 2018. te kontinuirano smanjenje proračunskih sredstava

Sustav BPP karakterizira nedostatak sustavnog planiranja, odstupanje od Strategije razvoja pravosuđa 2013.- 2018. te kontinuirano smanjenje proračunskih sredstava namijenjenih njenom financiranju.

namijenjenih njenom financiranju. Sve to rezultiralo je pozicioniranjem RH na predzadnje mjesto po izdvajanjima za BPP, u Izvešću EK o pregledu stanja u području pravosuđa u državama članicama, objavljenom u travnju 2016. Ovakav rezultat posljedica je i neujednačene usporedne metodologije izvještavanja, zbog čega dolazi do nemogućnosti preciznog i pouzdanog uspoređivanja podataka, pa je

važno da MP prilikom izvještavanja EK dostavi sve parametre relevantne za usporedivu procjenu financijskog izdvajanja za sustav BPP.

Tijekom 2016. uočen je niz problema kojima se ionako nestabilan sustav besplatne pravne pomoći dodatno destabilizirao. Natječaj MP za dodjelu financijskih sredstava pružateljima raspisan je tek u travnju, zbog kasnijeg usvajanja državnog proračuna. Međutim, nije jasno zašto je odluka o financiranju donesena tek krajem rujna, a financijska sredstva isplaćena početkom studenog. Na taj način dodatno su smanjena te je ukupan iznos predviđen za financiranje projekata BPP-a iznosio 700.000,00 kuna, a slijedom toga, smanjen je i broj pružatelja (ukupno 13) kojima je dodijeljena financijska potpora za projekte. Iznosi potpore kretali su se od 33.000,00 do maksimalnih 75.000,00 kuna, dok su u 2015. ukupna sredstva bila dvostruko veća (1.500.000,00 kuna) i koristilo ih je 18 pružatelja.

S obzirom na tako kasnu isplatu sredstava, problematično je i raspolaganje dodijeljenim sredstvima i nemogućnost njihovog retroaktivnog evidentiranja. Stoga je većina pružatelja obvezna vratiti neutrošena sredstva koja su ionako nedostatna, dok im je istovremeno financijska potpora izostala u većem dijelu godine. Sve je to dovelo do manjeg pružanja pravne

Nije jasno zašto je odluka o financiranju BPP- za 2016. donesena tek krajem rujna, a financijska sredstva isplaćena početkom studenog.

pomoći, osobito od strane OCD-a i pravnih klinika kroz pravno savjetovanje i informiranje, koje pridonosi smanjenju nepotrebnih postupaka te rasterećenju upravnih tijela i sudova.

Prilikom odobravanja projekata BPP-a u 2016. godini, MP nije u dovoljnoj mjeri uzimalo u obzir ravnomjernu regionalnu rasprostranjenost pružatelja, čime su stanovnici ruralnih krajeva, otoka i područja udaljenijih od gradskih središta uskraćeni za pravo na BPP. Time njena dostupnost ovisi o mogućnosti plaćanja putnog troška, što je u izravnoj kontradikciji sa smislom BPP-a.

Tijekom 2016. nije održana niti jedna sjednica Povjerenstva za besplatnu pravnu pomoć, koje kao savjetodavno tijelo MP-a daje mišljenje o projektima ovlaštenih udruga i pravnih klinika i prijedloge za unaprjeđenje sustava pa je tijekom provedbe natječaja izostalo njegovo mišljenje. Dosadašnje iskustvo u pružanju BPP-a jedan je od kriterija za vrednovanje projekata sadržanih u Pravilniku o kriterijima za vrednovanje projekata udruga ovlaštenih za pružanje primarne pravne pomoći i pravnih klinika te o načinu izvještavanja o postupcima za ostvarivanje pravne



pomoći, što je ograničavajući faktor za prijavitelje koji nemaju dugogodišnje iskustvo pružanja BPP-a te ih se na taj način eliminira iz natječajnog postupka.

Također, problematična je odredba Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći prema kojoj je MP ovlašteno iz Registra pružatelja primarne pravne pomoći brisati one kojima projekt nije odobren tri godine uzastopno, što može rezultirati oduzimanjem prava pružanja BPP-a pružateljima kojima, iz razloga na koje ne mogu utjecati, nije odobreno financiranje projekata. S obzirom da osiguravanje financijske podrške projektu nije uvjet za upis u Registar, ono ne može biti niti uvjet za brisanje, tim više što uslijed nedostatnosti sredstava nije moguće svim registriranim pružateljima dodijeliti financijsku potporu.

*Ažurnija isplata troškova
odvjetničkog zastupanja,
uz uvažavanje stvarnih
financijskih izdataka,
sprječava nejednakost
procesnog položaja stranaka.*

Slijedom toga, potrebno je razmotriti mogućnosti financiranja BPP-a i kroz druge socijalne programe i projekte, i uvrstiti u natječaje koje raspisuju druga javnopravna tijela.

Većina JLP(R)S financira socijalne projekte i programe u kojima nije sadržana aktivnost pružanja BPP-a, smatrajući da se ona financira isključivo iz državnog proračuna, no prema ZBPP-u nema zapreke za financiranje iz sredstava JLP(R)S.

Tijekom 2016. pučka je pravobraniteljica zaprimila i pritužbe vezane uz pružanje BPP od strane odvjetnika, koji odbijaju zastupati građane u predmetima u kojima je izgledno poduzimanje većeg broja parničnih radnji, osobito kada se ročišta održavaju u udaljenijim mjestima te se odvjetnicima ne nadoknađuju putni troškovi i dnevnice. Istovremeno, trošak sekundarne pravne pomoći isplaćuje im se tek po pravomoćnom okončanju postupka. Stoga je potrebno osigurati ažurniju isplatu troškova odvjetničkog zastupanja, uz uvažavanje stvarnih financijskih izdataka, kako ne bi dolazilo do nejednakog procesnog položaja stranaka.

Problem narušavanja načela „jednakosti oružja“ ilustrira i pritužba prema kojoj pritužiteljima nije dodijeljeno pravo na zastupanje u sudskom postupku. Naime, protiv nezaposlenih osoba lošeg imovnog stanja pokrenut je ovršni postupak iseljenja iz nekretnine u kojoj žive. Ured državne uprave je odbio zahtjev za BPP nakon čega su izjavili žalbu, no MP više od šest mjeseci nije donijelo drugostupanjsku odluku, iako ZBPP propisuje da ju mora donijeti u roku od osam dana. U međuvremenu su poduzimali procesne radnje kao pravno neuke osobe, dok je ovrhovoditelja zastupao odvjetnik, a u konačnici je donesena presuda zbog koje su pritužitelji morali iseliti iz nekretnine u kojoj su živjeli.

*Građane je potrebno sustavno
informirati o mogućnostima
pružanja primarne pravne
pomoći od strane Ureda državne
uprave kojima se mogu izravno
obratiti za pravno savjetovanje.*

Konačno, i Ured pučke pravobraniteljice kontinuirano bilježi porast upita građana za pružanje pravne pomoći u obliku pravnog savjetovanja i sastavljanja pravnih podnesaka, nedovoljno upoznatih s mogućnošću izravnog obraćanja ovlaštenim pružateljima primarne pravne pomoći, kao i uvjetima za realizaciju prava na odvjetničko zastupanje i oslobođenje troškova sudskog postupka i sudskih pristojbi.



Unatoč preporukama pučke pravobraniteljice o potrebi veće dostupnosti informacija o BPP-u, i tijekom 2016. to je izostalo pa ponovno ističemo potrebu za intenzivnijim informiranjem građana putem medija i distribucijom letaka u javnopravnim tijelima. Također, potrebno ih je kontinuirano informirati i o mogućnostima pružanja BPP-a od strane ureda državne uprave, kojima se mogu izravno obratiti.

3.1.3. Mirenje

Načelo pristupa pravosuđu obuhvaća i dostupnost prikladnih postupaka rješavanja sporova. Preporuka VE o sprječavanju i smanjivanju prekomjernog opterećenja sudova, kao i o mjerama za povećanje dostupnosti pravosuđa, navodi da izvansudsko rješavanje sporova doprinosi smanjenju opterećenja sudova, pojednostavljuje i ubrzava sudske postupke te se državama

*Izvansudsko rješavanje sporova
doprinosi smanjenju opterećenja sudova,
pojednostavljuje i ubrzava sudske postupke,
a time bi se izravno doprinijelo i ostvarenju
prava na suđenje u razumnom
roku, zajamčenim Ustavom i EKLJP.*

preporuča poticanje alternativnih načina rješavanja sporova. Time bi se izravno doprinijelo i ostvarenju prava na suđenje u razumnom roku, zajamčenim Ustavom i EKLJP.

Unaprjeđenje, širenje i promoviranje alternativnih načina rješavanja sporova jedna je od strateških smjernica Strategije razvoja pravosuđa za razdoblje od 2013. do 2018. godine, ali uspostavljeni pravni okvir za izvansudsko rješavanje sporova još uvijek se ne koristi u dovoljnoj mjeri, između ostalog, i radi nedovoljne informiranosti građana, zbog čega ulaze u neizvjesne i dugotrajne sudske postupke.

Prema rezultatima istraživanja Hrvatske udruge za mirenje, stranke su u 26% slučajeva prvi put čule za postupak mirenja od svojih odvjetnika, 10% ih je informirao sud, a u 5% slučajeva su za mirenje saznale tijekom Tjedna mirenja, dok su u ostalim slučajevima izvori saznanja internet, pravna literatura i zakon. To upućuje kako su građani o mogućnostima mirenja nedovoljno informirani kroz pravosudni sustav, iako ono doprinosi učinkovitosti pravosuđa i smanjenju dugotrajnosti sudskih postupaka.

U srpnju 2016. Vlada je donijela Odluku o poticanju izvansudskog rješavanja građanskih i trgovačkih sporova u kojima je stranka RH, odnosno pravna osoba kojoj je jedini osnivač ili član, odnosno imatelj udjela u pretežitom dijelu RH. Cilj ove Odluke je, između ostalog, brzo, učinkovito i odgovorno rješavanje sporova, sprječavanje nastanka sudskih postupaka i rasterećenje pravosuđa, ali se odnosi samo na građanske i trgovačke sporove. Osim toga, na svim sudovima bi trebalo osnovati službe za mirenje, koje bi građane informirale o načinima pokretanja i provedbe postupaka mirenja. Prema dostupnim podacima, takve službe za sada postoje u samo osam općinskih, šest trgovačkih i jednom županijskom sudu.



3.1.4. Podrška žrtvama i svjedocima u kaznenim postupcima

„...dana 7. prosinca 2015. godine Ministarstvo pravosuđa je zaprimilo moj zahtjev za novčanu naknadu žrtvama kaznenih djela, no do današnjeg dana nisam dobio nikakav odgovor od ministarstva, iako je odredbama članka 32. stavka 2. ZNNŽKD-a izričito propisano da o pravu na naknadu Odbor donosi rješenje u roku od 60 dana od dana primitka potpunog zahtjeva...”

Iako se zaštita interesa žrtava smatra jednom od osnovnih zadaća kaznenog pravosuđa, primjena učinkovitog poštivanja prava žrtava u RH i nadalje nije na primjerenoj razini, a potrebe žrtava i svjedoka u kaznenim postupcima nadilaze mogućnosti postojećeg sustava.

Zakonski okvir još uvijek nije usklađen s Direktivom 2012/29/EU o uspostavi minimalnih standarda za prava, potporu i zaštitu žrtava kaznenih djela, koja je trebala biti prenesena u domaće zakonodavstvo do studenog 2015. godine.

Iz sadržaja pritužbi pučkoj pravobraniteljici vidljivo je da su tijela kaznenog progona i sudovi još uvijek primarno usredotočeni na prava okrivljenika, dok se prema svjedocima i žrtvama uglavnom postupka kao procesnim objektima, a ne subjektima čija temeljna prava treba uvažavati i poštivati. Žrtve ne ostvaruju pravo na djelotvorne oblike pomoći i podrške, uključujući pristup specijalističkim službama za podršku žrtvama s ciljem smanjenja mogućnosti retraumatizacije i sekundarne viktimizacije.

Žrtve ne ostvaruju pravo na djelotvorne oblike pomoći i podrške, uključujući pristup specijalističkim službama za podršku žrtvama s ciljem smanjenja mogućnosti retraumatizacije i sekundarne viktimizacije.

Raspon prava određenih u Direktivi usmjerenih na potporu i savjetovanje tijekom odgovarajućeg razdoblja nakon kaznenog postupka, odnosno rehabilitacije u zajednicu, puno je širi od obavještanja žrtve o otpuštanju zatvorenika s izdržavanja kazne zatvora.

Pojedine mjere Nacionalne strategije razvoja sustava podrške žrtvama i svjedocima u RH i načini njihova ostvarivanja, kao i konkretne zadaće pojedinih izvršitelja, trebali su biti detaljnije opisani u Akcijskom planu za područje razvoja podrške žrtvama i svjedocima za razdoblje od 2016. do 2020. godine, koji još uvijek nije donesen, uz obrazloženje kako radi održavanja parlamentarnih izbora i kadrovskih promjena u MP nisu imenovani članovi Povjerenstva za praćenje i unapređenje sustava podrške žrtvama i svjedocima, što je pretpostavka za njegovu izradu.

Tijekom 2016. temeljem Zakona o novčanoj naknadi žrtvama kaznenih djela nije bilo isplata. Dodatno, osim što je primjena Zakona izrazito restriktivna, ove je godine pojedinim članovima Odbora za novčanu naknadu, radi parlamentarnih izbora, prestala funkcija, zbog čega nije bilo sjednica više od osam mjeseci. Kako bi rad tijela Vlade ili resornih ministarstava koja odlučuju o pravima i interesima žrtava tekao nesmetano, ubuduće bi članove odbora i povjerenstava trebalo razriješiti istovremeno s imenovanjem novih.



Sustav podrške žrtvama i svjedocima trenutno je ustrojen na sedam županijskih sudova te na sedam općinskih i pet prekršajnih sudova temeljem sporazuma o osnivanju zajedničkih službi s odjelima na županijskim sudovima. Uzme li se u obzir da su na odjelima za podršku na županijskim sudovima stalno zaposlene samo po dvije osobe te da su općinski i prekršajni sudovi često dislocirani od županijskih, jasno je kako postojeći kapaciteti nisu dovoljni. Osim toga, ovako uglavnom samo formalno osnovane zajedničke službe nisu obuhvatile niti jedno državno odvjetništvo, već se suradnja temelji na obaveznom Napatku DORH-a iz 2014. godine, kojim se niža državna odvjetništva upućuje da žrtvama prilikom ispitivanja daju informaciju o postojanju odjela za podršku i Nacionalnog pozivnog centra za žrtve kaznenih djela i prekršaja, a tek ukoliko žrtva izjavi da joj je potrebna pomoć, upućuje ju se službama za podršku. To je suprotno standardima iz Direktive te ukazuje na nerazumijevanje stvarnih potreba žrtava.

Uz projektno financiranje, sredstva bi primarno trebalo usmjeriti na daljnju institucionalizaciju sustava, širenjem odjela za podršku na sve županijske sudove i državna odvjetništva.

Radi osiguranja podrške žrtvama i svjedocima u županijama u kojima nisu osnovani odjeli niti postoje OCD-i koji su educirani za rad sa žrtvama, MP je objavilo dva javna poziva namijenjena financiranju projekata, u iznosu od 120.000,00 kuna za edukacije te 1.492.373,00 za osiguranje podrške u 12 županija. Projekti su odobreni za pet županija, dok za ostale nije bilo prijava. Iako je ovakva inicijativa MP korisna, pogotovo jer su sredstva za financiranje projekata dodijeljena po prvi puta iz javnih izvora, odnosno iz prihoda od igara na sreću, ona ne predstavlja kvalitativni iskorak u razvoju sustava podrške. Među OCD-ima u RH ne postoji dovoljan broj pružatelja pomoći i podrške svim žrtvama kaznenih djela, a osim njihove podkapacitiranosti, postavlja se i pitanje financijske održivosti ovakvog koncepta širenja podrške te kvalitete usluge, s obzirom na sredstva predviđena za edukaciju i njeno trajanje, ujednačenost postupanja te mogućnost kvalitetnog nadzora. Naime, zadaci koje izvode stručnjaci ili volonteri organizacija za potporu žrtvama morali bi biti u skladu sa standardima kvalitete i odgovarati radnom iskustvu osobe koja pruža potporu i/ili savjete na profesionalnoj razini. Pored ovakvih mjera, sredstva bi primarno trebalo usmjeriti na daljnju institucionalizaciju sustava kroz širenje odjela za podršku na sve županijske sudove te državna odvjetništva, a OCD-e bi u sustav podrške trebalo uključiti kroz potporne programe i aktivnosti.

S ciljem osiguranja cjelovitog sustava potpore koji može odgovoriti potrebama žrtava te zaštititi njihova temeljna prava, pučka pravobraniteljica je u postupku javnog savjetovanja dala prijedloge na Nacrt prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o kaznenom postupku, koji bi trebao biti donesen u prvom kvartalu 2017. godine, kako bi se doista ispunili svi standardi propisani Direktivom. Primjerice, pojedinačna procjena trebala bi se odnositi na žrtve svih kaznenih djela, a kako svjedočenje, u pravilu, žrtvi ili svjedoku izaziva dodatne negativne posljedice, novu patnju ili traumu, trebalo bi proširiti krug ovlaštenika na posebne načine ispitivanja. Radi bolje obaviještenosti i razumijevanja samog kaznenog postupka poziv oštećeniku/žrtvi i svjedoku morao bi sadržavati obavijest o njihovim pravima, a predsjednik vijeća morao bi prije prvog ispitivanja utvrditi jesu li ju primili i razumjeli, pravomoćna presuda trebala bi se uvijek dostaviti i oštećeniku, kojemu bi trebalo omogućiti pravo žalbe i na odluku



o kaznenopravnoj sankciji. Optuženik bi morao biti prisutan na objavi presude, jer se u slučaju osuđujuće tijekom objave javno izriče društveni prijekor počinitelju te ukazuje na potrebu opće i specijalne prevencije. No u tom trenutku bi i žrtva kaznenog djela morala dobiti društveno priznanje proživljene patnje i traume. Nedolaskom optuženika na objavu presude šalje se pogrešna poruka, žrtvi se ne omogućuje javna satisfakcija, a uz to se često događa i da optuženici preventivno napuste RH.

S obzirom na poteškoće s kojima se susreću žrtve pri pristupanju i prijavi policiji, djelotvorni pristup pravosuđu iziskuje nove mjere koje bi se trebale baviti pojedincem, osiguranjem početnih informacija, pružanjem pomoći i savjetovanjem. Iako policijski službenici žrtvama uz obavijesti o pravima daju kontakt podatke odjela za podršku na sudovima, Nacionalnog pozivnog centra te o tijelima državne uprave i OCD-ima koji se bave podrškom i zaštitom žrtava, i nadalje se događa da žrtve nisu u dovoljnoj mjeri informirane, jer im obavijesti nisu predložene na njima razumljiv način, nego isključivo u formi pisanih naputaka i obrazaca.

Tijekom 2016. u redovnom Programu obrazovanja Pravosudne akademije za pravosudne dužnosnike nisu održavane radionice posvećene pravu žrtava/svjedoka i senzibiliziranju za njihove potrebe, iako su bile predviđene. Prema podacima Samostane službe za podršku žrtvama i svjedocima MP-a, u sklopu mjera iz Nacionalne strategije vezanih za izobrazbu stručnjaka koji dolaze u kontakt sa žrtvama i svjedocima, tijekom 2016. provedena su predavanja za službenike policije u gradovima u kojima su ustrojeni odjeli za podršku, dok u ostalim gradovima takvih edukacija nije bilo.

Da bi se postigla veća zaštita žrtava i svjedoka i poštivanje njihovih prava, nužno je kroz daljnje reforme ojačati procesnu ulogu žrtve, nastaviti s edukacijom policijskih službenika, državnih odvjetnika i sudaca u cilju senzibiliziranja za potrebe svjedoka i žrtava te osigurati djelotvoran progon počinitelja kaznenih djela, ali i puno ostvarenje prava žrtava i svjedoka.

PREPORUKE:

5. *Ministarstvu pravosuđa, da donese Plan broja sudaca i zamjenika državnih odvjetnika potrebnih za raspisivanje natječaja za upis u Državnu školu za pravosudne dužnosnike te da žurno donese Plan prijema vježbenika sukladno Zakonu o vježbenicima u pravosudnim tijelima i pravosudnom ispitu;*
6. *Vladi RH i Ministarstvu pravosuđa, da osiguraju dostatna materijalna i financijska sredstva za rad pravosudnih tijela i Pravosudne akademije;*
7. *Državnom odvjetništvu, da u predmetima u kojima zastupa državu u što ranijoj fazi postupaka sklapa nagodbe s ciljem rasterećenja sudova i proračunskih ušteda;*
8. *Vladi RH i Ministarstvu pravosuđa, da povećaju izdvajanja iz državnog proračuna za besplatnu pravnu pomoć;*
9. *Ministarstvu pravosuđa, da Europskoj komisiji dostavi usporedive podatke za procjenu financijskog izdvajanja za sustav besplatne pravne pomoći;*



10. Ministarstvu pravosuđa, da uvede trogodišnje programsko financiranje registriranih pružatelja primarne pravne pomoći kao oblik institucionalne potpore, u cilju osiguravanja kontinuiranog pružanja besplatne pravne pomoći;
11. Ministarstvu pravosuđa, da pripremi izmjene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći:
 - kojima bi se natječajni postupak za financiranje besplatne pravne pomoći raspisao u prethodnoj i dovršio na početku godine za koju se sredstva dodjeljuju;
 - briše odredbu o brisanju iz registra onih pružatelja kojima nije odobren projekt tri godine uzastopce;
 - da propiše obvezu financiranja ovlaštenih udruga i pravnih klinika iz sredstava jedinica lokalne i regionalne samouprave;
12. Ministarstvu pravosuđa, da prilikom donošenja odluke o financiranju projekata besplatne pravne pomoći uzima u obzir ravnomjernu regionalnu zastupljenost pružatelja kako bi se osigurala teritorijalna dostupnost socijalno ugroženim osobama iz udaljenijih i ruralnih područja te otoka;
13. Ministarstvu pravosuđa, da redovito saziva sjednice Povjerenstva za besplatnu pravnu pomoć i da održava kontinuiranu suradnju s pružateljima besplatne pravne pomoći;
14. Uredu za udruge, Nacionalnoj zakladi za razvoj civilnog društva i Ministarstvu za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, da usluge pružanja besplatne pravne pomoći uvrste u programske planove i natječaje iz područja pružanja socijalnih usluga;
15. Uredima državne uprave i Ministarstvu pravosuđa, da ažurnije obračunavaju i isplaćuju troškove odvjetnika za pruženu sekundarnu besplatnu pravnu pomoć;
16. Uredima državne uprave i Ministarstvu pravosuđa, da prilikom rješavanja zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć u prvom i drugom stupnju postupaju unutar rokova određenih Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći;
17. Ministarstvu pravosuđa, da sustavno informira građane o besplatnoj pravnoj pomoći te promovira i potiče alternativne metode rješavanja sporova;
18. Ministarstvu pravosuđa, da pri svim sudovima ustroji odjel za mirenje;
19. Ministarstvu pravosuđa, da uskladi Zakon o kaznenom postupku s Direktivom 2012/29/EU o uspostavi minimalnih standarda za prava, potporu i zaštitu žrtava kaznenih djela;
20. Ministarstvu pravosuđa, da imenuje Povjerenstvo za praćenje i unaprjeđenje sustava podrške žrtvama i svjedocima koje bi trebalo predložiti Vladi RH usvajanje Akcijskog plana;
21. Ministarstvu pravosuđa, da na sudovima gdje se poslovi podrške žrtvama i svjedocima obavljaju u okviru zajedničkih službi za potrebe više pravosudnih tijela, odobri zapošljavanje dodatnih službenika, a tamo gdje ih nema da proširi sustav podrške žrtvama i svjedocima;
22. Državnom odvjetništvu RH, da ustroji odjele za podršku žrtvama ili da sklopi sporazume o osnivanju zajedničkih službi s odjelima na županijskim sudovima;



23. *Pravosudnoj akademiji, da u redovnom programu obrazovanja za pravosudne dužnosnike uz redovito održavanje radionica, posvećenih pravu žrtava/svjedoka i senzibiliziranju za njihove potrebe, razvije i obrazovne materijale u obliku priručnika;*
24. *Policijskoj akademiji, da u redovnom programu obrazovanja policijskih službenika redovito provodi edukacije o pravima žrtava/svjedoka, načinima postupanja i oblicima pružanja podrške;*

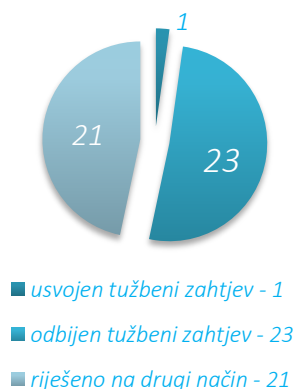
3.1.5. Pravosudni predmeti vezani uz diskriminaciju

Sukladno ZSD-u sva su pravosudna tijela dužna voditi evidencije o sudskim predmetima vezanim uz diskriminaciju i dostavljati ih MP-u, koje ih prosljeđuje pučkoj pravobraniteljici. Osim tih statističkih podataka, pučka pravobraniteljica raspolaže dijelom relevantnih sudskih odluka, koje sudovi dostavljaju svake godine u sve većem broju te iz kojih je moguće identificirati promjene u sudskoj praksi i pomake u prevladavanju izazova provedbe antidiskriminacijske regulative. Stoga ovo, kao i prethodna dva izvješća, uz statističke podatke sadrži i analizu sudske prakse za izvještajnu godinu.

Građanski predmeti

Sukladno podacima MP-a, u 2016. je u odnosu na prethodnu godinu došlo do blažeg smanjenja broja građanskih postupaka vezanih uz diskriminaciju. Vođeno je ukupno 200 takvih postupaka,

GRAĐANSKI PREDMETI
2016. GODINE

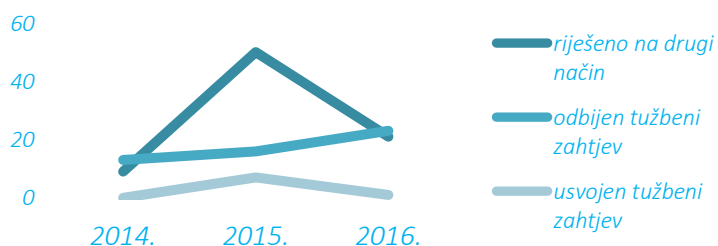


od kojih je 147 prenijeto iz prethodnog razdoblja, dok ih je 53 pokrenuto u 2016. godini. Svega 22%, odnosno 44 predmeta je pravomoćno riješeno, od čega je u samo jednom usvojen tužbeni zahtjev, u 23 je odbijen, dok ih je čak 21 riješeno na drugi način. Sudski postupci i dalje uglavnom traju preko 12 mjeseci, što je jedan od razloga povećanja broja prenesenih predmeta iz prethodnih godina.

U 2016. nastavljen je negativan trend te nije podnesena niti jedna udružna tužba, što ukazuje da i dalje postoji pad interesa ili nastavak objektivnih nemogućnosti postupanja OCD-a koji su ranijih godina u sudskim postupcima aktivno štitili kolektivne

interese pojedinih ugroženih skupina. Smanjenju broja građanskih diskriminacijskih postupaka u 2016. zasigurno pridonosi bojazan znatnog broja žrtava da svoja prava štite sudskim putem. Na ovo upozoravaju i sindikati te OCD-i koji, pružajući BPP, dolaze u kontakt sa žrtvama.

PRIKAZ USPJEŠNOSTI TUŽITELJA U GRAĐANSKIM
PREDMETIMA VEZANIM UZ DISKRIMINACIJU U
RAZDOBLJU 2014.-2016.





Razlozi straha od sudskog postupka su njegove vrlo izgledne negativne posljedice, čemu u prilog govore statistički podatci, materijalni izdaci, narušavanje međuljudskih odnosa te nepovjerenje u pravosudni sustav. Posljednji razlog je ujedno i najozbiljniji, jer ukoliko smatraju da im postojeći zakonski okvir i pravosudni sustav ne mogu pružiti potrebnu zaštitu, većini žrtava to znači odricanje od borbe za pravo na jednako postupanje, ali i nejednakost pred zakonom.

Najveći broj postupaka radi diskriminacije odnosi se na radne sporove, pri čemu radnici najčešće traže sudsku zaštitu nakon što su im već znatno ugrožena prava ili je došlo do

Najveći broj postupaka radi diskriminacije odnosi se na radne sporove, pri čemu radnici najčešće traže sudsku zaštitu nakon što su im već znatno ugrožena prava ili je došlo do prestanka radnog odnosa.

prestanka radnog odnosa. Dakle, za većinu tužitelja sudski postupak postaje prihvatljiv instrument zaštite od diskriminacije, tek nakon što je prestala mogućnost njihove viktimizacije na radnom mjestu.

Kroz 2016. godinu, članstvo u sindikatu se češće isticalo kao diskriminacijska osnova u radnim sporovima, što potencijalno ukazuje na novu dimenziju povrede prava radnika, ne samo glede diskriminatornog postupanja, već i neometanog sindikalnog djelovanja. Pri tome je tužiteljima poseban izazov dokazati da je nepovoljno postupanje poslodavca uvjetovano njihovim članstvom u sindikatu, a ne poslovno opravdanim odlukama. Naime, gotovo svaki postupak poslodavca prema tužitelju, primjerice oduzimanje službenog mobitela, premještanje na niže plaćeno radno mjesto, uskrata službenih putovanja i slično, može se opravdati organizacijom poslovanja, uštedom troškova ili novom sistematizacijom radnih mjesta. Stoga je autonomiju poslodavca pri formiranju politike poslovanja potrebno promatrati u širem kontekstu, kako bi se utvrdilo je li zaista riječ o poslovno opravdanim potezima ili diskriminaciji. Pri tome autonomija formiranja poslovne politike ne može imati prednost pred zabranom diskriminacije.

Najčešći svjedoci nepovoljnog postupanja u radnim sporovima, pa tako i slučajevima diskriminacije temeljem članstva u sindikatu, jesu drugi radnici, koji iz straha pred poslodavcem nerijetko prešućuju ili negiraju okolnosti s kojima su upoznati. Čak i u slučajevima kada pojedini svjedoci potvrđuju navode iz tužbenog zahtjeva, rijetko su iskazi svih svjedoka istovjetni, pa presudnu ulogu ima ocjena suda o ispunjenju uvjeta za primjenu načela prebacivanja tereta dokazivanja na tuženika. Međutim, kao i ranijih godina, to se načelo još uvijek nedosljedno primjenjuje, što često rezultira odbijanjem tužbenog zahtjeva.

Osim diskriminacije na radu, koja se očituje u smanjenju pojedinih radnih prava, tužitelji se nerijetko pozivaju na diskriminaciju koja se provodi nedavanjem radnih zadataka, čime poslodavci krše ne samo ZSD, nego i Zakon o radu. Ovakav vid šikaniranja radnika može imati jednako štetne posljedice kao i svakodnevno aktivno uznemiravanje.

Iako se, sukladno preporukama pučke pravobraniteljice iz prethodnih izvješća, provode edukacije o zakonskom okviru za suzbijanje diskriminacije, i dalje su prisutni slučajevi odbijanja tužbenih zahtjeva zbog neznanja, što potvrđuju i podatci o padu broja predmeta s usvajajućim tužbenim zahtjevom. Tužitelji često propuštaju navesti diskriminacijsku osnovu ili pogrešno



tumače njeno značenje, ne razlikuju diskriminaciju od mobinga te ne uspijevaju dokazati niti vjerojatnost diskriminacije. Pojedini tužitelji smatraju uznemiravanjem i upozorenja radi kršenja radnih obveza, pokretanja disciplinskog postupka ili dodjele određenih radnih zadataka.

S druge strane, pojedini sudovi i dalje nedosljedno primjenjuju institut prebacivanja tereta dokazivanja na tuženika, dok se autonomija poslodavca pri formiranju poslovne politike zna tumačiti vrlo formalno, bez preispitivanja cilja i/ili posljedica takvih odluka na tužitelja. Osim toga, nepravomoćno dosuđeni iznosi naknade neimovinske štete i dalje su prilično niski i iznose najčešće između 20.000 i 30.000 kuna. S obzirom da dosuđena odšteta treba ostvariti ne samo financijsku satisfakciju žrtve, već djelovati i preventivno prema potencijalnim počiniteljima, upitno je ispunjava li trenutna sudska praksa sve navedene ciljeve. Ovo se ponajviše odnosi na slučajeve naročito teških okolnosti povrede dostojanstva žrtve, s verbalnim i fizičkim napadima te višestrukim štetnim posljedicama.

*Autonomija formiranja
poslovne politike
poslodavca ne može
imati prednost pred
zabranom diskriminacije.*

Međutim, dok u nekim tužbenim zahtjevima nedostaju osnovni elementi za utvrđenje diskriminacije, u pojedinim postupcima je zapažen kvalitetniji angažman žrtava. Pri tome je riječ o raznovrsnim pravnim stvarima, od utvrđenja nepostojanja razumne prilagodbe arhitektonskog uređenja javne građevine osobama s invaliditetom, postupcima radi propusta države da poduzme pozitivne mjere u cilju prevencije nasilja prema određenim skupinama, do postupaka radi naknade štete zbog verbalnih i fizičkih napada. U potonjim slučajevima, iako je i ranije žrtvama diskriminacije, osim satisfakcije kaznenog ili prekršajnog procesuiranja počinitelja, na raspolaganju bio i civilni postupak radi naknade štete, ova pravna mogućnost nije često korištena. Međutim, upravo prekršajno ili kazneno sankcioniranje diskriminatora može značajno pomoći u dokazivanju ispunjenja kriterija za naknadu štete u civilnim postupcima.

Primjetan je i određeni broj visoko kvalitetnih sudskih odluka, s argumentirano ocijenjenim navodima o diskriminaciji, koristeći nacionalne i međunarodne izvore prava, koje su iznimno dragocjene pri formiranju kvalitetne sudske prakse. Takve presude značajne su ne samo strankama konkretnog sudskog postupka, već i za edukaciju budućih žrtava diskriminacije, njihovih punomoćnika i sudaca.

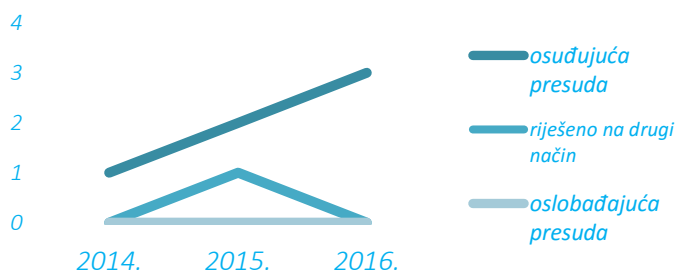
Kazneni predmeti

U 2016. je neznatno povećan broj kaznenih postupaka vezanih uz diskriminaciju koji se odnose na kaznena djela mučenja i drugog okrutnog, neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, povrede ravnopravnosti, povrede slobode izražavanja nacionalne pripadnosti, spolnog uznemiravanja te javnog poticanja na nasilje i mržnju.

Tijekom godine vođeno je 14 kaznenih postupaka, od kojih je osam prenijeto iz ranijih godina. Donesene su tri osuđujuće presude i niti jedna oslobađajuća te je na kraju 2016. ostalo 11 neriješenih predmeta. Kazneni postupci u pravilu traju preko 12 mjeseci, što je jedan od razloga malog broja riješenih predmeta kroz godinu.



*PRIKAZ USPJEŠNOSTI TUŽITELJA U KAZNENIM
PREDMETIMA VEZANIM UZ DISKRIMINACIJU U
RAZDOBLJU 2014.-2016.*



Sukladno podacima MP-a, najčešća osnova diskriminacije po KZ jest jezik, zatim spolna orijentacija, nacionalno podrijetlo, rasa i etnička pripadnost te u konačnici socijalno podrijetlo, dok su okrivljenici najčešće procesuirani radi kaznenog djela javnog poticanja na nasilje i mržnju.

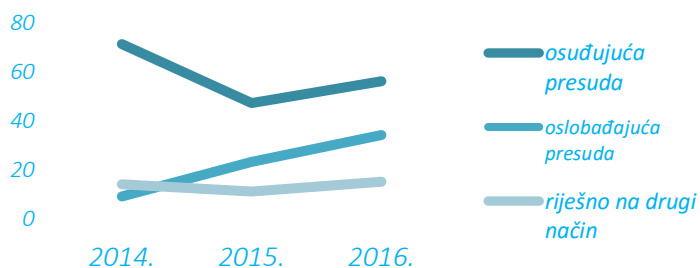
Pripadnici srpske nacionalne manjine bili su češće žrtve netrpeljivosti koja

se demonstrirala na razne načine, od oštećenja dvojezičnih ploča, do pozivanja na mržnju putem društvenih mreža. Slučajevi oštećenja dvojezičnih ploča nerijetko su bili i medijski praćeni te je šteta od ovih kaznenih djela znatno veća od vrijednosti oštećene stvari u vlasništvu RH, za što su terećeni neki od počinitelja. S druge strane, svaka objava na društvenim mrežama, naročito kada je eksplicitno usmjerena protiv određene grupe, ima dalekosežne negativne posljedice, ne samo na članove napadane grupe, već i ostale građane. Dakle, riječ je o kaznenim djelima koja imaju negativan učinak na veći broj osoba te neminovno utječu na široku paletu odnosa stanovništva u multinacionalnim zajednicama, što bi trebalo cijeniti prilikom izricanja kazne i procjene ostvarenja njezine preventivne svrhe. Dvojbeno je ima li izricanje kazni zatvora uz primjenu uvjetne osude takav preventivan karakter, naročito prema ranije osuđivanim počiniteljima.

Prekršajni predmeti

U odnosu na prethodnu, u 2016. je došlo do neznatnog smanjenja broja prekršajnih postupaka povezanih uz diskriminaciju. Vođeno ih je 206, od kojih je 74 prenijeto iz ranijih godina, dok je

*PRIKAZ USPJEŠNOSTI TUŽITELJA U
PREKRŠAJNIM PREDMETIMA VEZANIM UZ
DISKRIMINACIJU U RAZDOBLJU 2014.-2016.*



132 pokrenuto u 2016. godini. Ukupno je riješeno 103 predmeta, što je više nego u prethodnoj godini, od čega ih je 56, odnosno čak 53%, završeno osuđujućim presudama. U odnosu na 2015. godinu, za 12% smanjen je broj neriješenih predmeta na kraju izvještajnog razdoblja.

Kroz 2016. uočen je znatan broj prekršajnih postupaka radi uznemiravanja temeljem nacionalnog podrijetla, pri čemu su u većoj mjeri žrtve bile pripadnici srpske nacionalne manjine ili osobe za koje su počinitelji pretpostavljali da su srpskog nacionalnog podrijetla. Takvo uznemiravanje nalazimo u raznim međuljudskim odnosima, od (bivših) partnera, članova obitelji, susjeda, poznanika do stvaranja



neprijateljskog i ponižavajućeg okruženja putem društvenih mreža, prema većem broju nepoznatih osoba.

Međutim, neovisno o kontekstu uznemiravanja te dalekosežnosti štetnih posljedica prekršaja, sudovi su gotovo redovno izricali novčane kazne ispod zakonskog minimuma ili na samoj donjoj granici propisane kazne. Pri tome je dvojbeno ostvarenje preventivne svrhe ovakvih sudskih odluka, naročito u slučajevima kada je riječ o ranije prekršajno kažnjavanim počiniteljima ili kod naročito teških okolnosti počinjenja prekršaja.

Osim uznemiravanja prema pripadnicima srpske nacionalne manjine, zabilježeni su i prekršaji prema pripadnicima romske, mađarske, bosanske, albanske nacionalne manjine, ali i pripadnicima većinskog stanovništva. Zabrinjava što su žrtve često nazivane „četnicima“ ili „ustašama“, što ukazuje na širu društvenu problematiku i zaoštavanje međuljudskih odnosa zbog različitog nacionalnog podrijetla. Pri tome su okrivljenici nerijetko mlađe osobe koje netrpeljivost iskazuju ne samo verbalnim već i fizičkim napadima, što ukazuje na nužnost edukacije mladih o diskriminaciji, ali i na potrebu osnaženja preventivne uloge sudskih odluka.

Neki od načina izražavanja rasne, nacionalne i vjerske netrpeljivosti prema određenim grupama građana su i korištenje izraza „Za dom spremni“, fašistički pozdrav podizanjem desne ruke, crtanje svastike i slično. Iako su Ustavni i Visoki prekršajni sud u svojim odlukama jasni u stavu da uzvik „Za dom spremni“ predstavlja simbol rasističke ideologije, o čemu više pišemo u poglavlju o izražavanju u javnom prostoru, još uvijek se primjenjuju različiti zakoni za sankcioniranje okrivljenika. Radi očuvanja načela pravne sigurnosti te ostvarenja preventivne svrhe sudskih odluka, s obzirom na različite sankcije, primjerice iz ZSD-a i Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira, bilo bi dobro u tom smislu ujednačiti sudsku praksu.

Okrivljenici su nerijetko mlađe osobe koje netrpeljivost iskazuju ne samo verbalnim već i fizičkim napadima, što ukazuje na nužnost edukacije mladih o diskriminaciji.

Tijekom 2016. vođen je veći broj postupaka radi uznemiravanja temeljem društvenog položaja na štetu policijskih službenika. Pri tome je znatan broj prekršaja iniciran zbog korištenja akronima A.C.A.B. ili 1.3.1.2., u odnosu na što je sudska praksa ponešto promijenjena. Naime, iako je još uvijek neujednačena, sudovi u većoj mjeri vode računa o stvarnoj namjeri okrivljenika te je li korištenje tih akronima bilo usmjereno stvaranju straha i neprijateljskog ili ponižavajućeg okruženja prema policijskim službenicima, dok se rjeđe prekršaj presumira već samim isticanjem akronima.

Nastavljena je praksa gotovo redovitog izricanja novčanih kazni ispod zakonskog minimuma, pri čemu se kao opravdanje ističu olakotne okolnosti, poput okrivljenikovog lošeg imovnog stanja, priznanja počinjenja, kajanja te obećanja suzdržavanja od ponavljanja prekršaja, čak i kada su okrivljenici ranije prekršajno kažnjavani. Zabrinjavajuća posljedica ovakve prakse je da se više gotovo uopće ne primjenjuje odredba ZSD-a o visini novčane kazne, nego znatno niži raspon, nerijetko i kada je počinjen teži oblik diskriminacije, a time se dovodi u pitanje ispunjenje preventivne svrhe sankcije te se gubi stvarna intencija zakonodavca.



Upravnosudski predmeti

Za razliku od prakse prethodnih godina, u 2016. je osim Upravnog suda u Rijeci i Visoki upravni sud postupao u predmetima u kojima se tužitelji, između ostalog, pozivaju na diskriminaciju. U gotovo svim takvim upravnim sporovima, riječ je o paušalnim navodima pri čemu tužitelji slabo elaboriraju argumente o diskriminaciji. Vrlo često izostaje identifikacija diskriminacijske osnove ili se ističe ona koja nije regulirana ZSD-om te gotovo redovito izostaju ikakvi dokazi o diskriminatornom postupanju tuženika. Time se stječe dojam da su navodi o diskriminaciji istaknuti tek kao usputan i manje relevantan argument.

Unatoč činjenici što je u 2016. u većem broju upravnih sporova isticana diskriminacija, s obzirom na opsežnost pravnih stvari u kojima upravni sudovi postupaju, kao i čestu paušalnost navoda o diskriminaciji, tužitelji i dalje propuštaju adekvatno koristiti kapacitete i stručnost upravnih sudova. Pozitivno je što se upravni sud, bez obzira na kvalitetu tužiteljeve argumentacije, o diskriminaciji očituje i strankama daje razloge njezine (ne)osnovanosti, provodeći tako i edukaciju o uvjetima utvrđenja diskriminacije.

Zaključno, unatoč zamjetnim pozitivnim pomacima u pojedinim sudskim postupcima, u kojima su tužitelji i suci uspješno primijenili stečena znanja, još uvijek prisutna nedosljedna sudska praksa i nepotpuni tužbeni zahtjevi ukazuju na potrebu nastavka edukacije svih sudionika sudskih postupaka vezanih uz diskriminaciju pa smo i sami tijekom 2016. sudjelovali u edukacijama za suce, državne odvjetnike te odvjetnike o primjeni hrvatskog i europskog antidiskriminacijskog prava. Osim usvajanja i nadogradnje potrebnih znanja, učinkovito postupanje protiv diskriminacije zahtijeva donošenje sudskih odluka koje će ostvarivati preventivnu zadaću u odnosu na potencijalne buduće počinitelje. Tek takvim sveobuhvatnim pristupom moguće je stvaranje kvalitetne i učinkovite sudske prakse koja će imati pozitivne učinke i na stjecanje povjerenja žrtava diskriminacije da svoja prava ostvare sudskim putem.

PREPORUKE:

25. *Pravosudnoj akademiji, da osigura redovito održavanje radionica posvećenih hrvatskom i europskom antidiskriminacijskom zakonodavstvu i sudskoj praksi;*
26. *Hrvatskoj odvjetničkoj komori, da odvjetnicima osigura redovne edukacije o primjeni hrvatskog i europskog antidiskriminacijskog prava;*
27. *Hrvatskoj udruzi poslodavaca, da u okviru obrazovanja svojih članova osigura redovno održavanje radionica o primjeni hrvatskog i europskog antidiskriminacijskog prava, naročito u području rada i zapošljavanja;*
28. *Hrvatskoj gospodarskoj komori, da u okviru obrazovanja svojih članova osigura redovno održavanje radionica o primjeni hrvatskog i europskog antidiskriminacijskog prava, naročito u području rada i zapošljavanja;*
29. *Uredu za udruge i Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, da nastave poticati rad udruga s ekspertizom i kapacitetom za pokretanje udruženih diskriminacijskih tužbi;*



3.1.6. Zločini iz mržnje

Zločini iz mržnje su kaznena djela specifična zbog motiva počinjenja - mržnje prema drugome ili drugima, jer su različiti, druge rasne pripadnosti, boje kože, vjeroispovijesti, nacionalnog ili etničkog podrijetla, invaliditeta, spola, spolnog opredjeljenja ili rodnog identiteta. Propusti da se oni prepoznaju, progone, sankcioniraju i javno osude, pridonose strahu pripadnika manjinskih skupina, koji su najčešće žrtve, ali i općoj atmosferi netolerancije. To dovodi do neprijavljivanja novih zločina i nepovjerenja u institucije, a ne djeluje odvraćajući niti na pojavu novog nasilja.

Propusti da se zločini iz mržnje prepoznaju, progone, sankcioniraju i javno osude, pridonose strahu pripadnika manjinskih skupina, koji su najčešće žrtve, ali i općoj atmosferi netolerancije.

Podatke o zločinima iz mržnje i govoru mržnje, ili po KZ-u javnom poticanju na nasilje i mržnju, o kojem više pišemo u poglavlju o izražavanju u javnom prostoru, prikupljaju MUP, DORH i MP, a objavljuje ih ULJPPNM. Riječ je o podacima koji se odnose na različite stadije postupka, iz kojih nije uvijek moguće iščitati o kojim se djelima i motivima radilo. Tako MP ne iskazuje podatke o vrstama djela počinjenih iz mržnje, ali prikuplja one o karakteristikama žrtava. MUP ima podatke o kaznenim djelima, ali u svima nisu jasni motivi počinjenja djela, primjerice u slučaju „oštećenja tuđe stvari – sprejem ispisao grafit na prometnom znaku“, iz čega nije vidljivo što je motiv i protiv koga je grafit usmjeren.

Prema podacima MUP-a, 2016. je zabilježeno 35 incidenata, od kojih se 12 odnosilo na istog počinitelja s područja Županje i njegove mrzilačke grafite. Jedna je teška ozljeda, jedno nasilničko ponašanje, sedam prijetnji, 20 oštećenja tuđe stvari i šest slučajeva javnog poticanja na nasilje i mržnju. Najviše je zločina motiviranih mržnjom prema nacionalnom podrijetlu odnosno rasi i boji kože, i to: po dva djela motivirana antisemitizmom, bojom kože i mržnjom prema Bošnjacima, po tri prema Romima i Hrvatima i šest prema Srbima, te tri motivirana mržnjom radi spolne orijentacije. U sedam slučajeva radilo se o veličanju ustaštva, u tri o veličanju fašizma te u jednom o mržnji prema antifašistima.

DORH je postupao u 37 predmeta, a do razlike u odnosu na podatke MUP-a dolazi jer policija nije u svim slučajevima podnosila kaznene prijave već izvješća, temeljem kojih je državno odvjetništvo odlučivalo radi li se o kaznenom djelu. Odbačene su dvije kaznene prijave, a u dva su predmeta donesena rješenja o neprovođenju kaznenog postupka protiv maloljetnika. U samo jednom je predmetu utvrđeno kako nema osnove za državnoodvjetničko postupanje.

MP ukazuje na 21 sudski postupak vođen tijekom 2016., u kojima je donijeto osam presuda, od čega je sedam osuđujućih. U četiri slučaja radilo se o zločinima iz mržnje zbog nacionalnog podrijetla, u dva zbog spolne orijentacije te u jednom zbog vjere. Nitko od počinitelja nije kažnjen bezuvjetnim zatvorom niti novčanom kaznom, a jedina oslobađajuća presuda odnosila se na djelo motivirano mržnjom zbog etničke pripadnosti.

Iz navedenog proizlazi kako je i dalje najviše djela motivirano mržnjom prema pripadnicima nacionalnih manjina, a prisutno je i veličanje ustaškog režima, što se može povezati s društveno-



političkim procesima proteklih godina, zadržkama osude ponašanja koja su u opisima ovih kaznenih djela, ali i sa sve učestalijom relativizacijom režima i zločina počinjenih u NDH, o čemu pišemo u poglavlju o izražavanju u javnom prostoru.

Zločini iz mržnje najčešće su usmjereni prema pripadnicima nacionalnih manjina, a prisutno je i veličanje ustaškog režima, što se može povezati s društveno-političkim procesima, zadržkama osude ponašanja koja su u opisima ovih kaznenih djela, ali i sa sve učestalijom relativizacijom režima i zločina počinjenih u NDH.

Podatci o nasilju nad Srbima, koje su po prijavama pojedinaca i informacijama objavljenim u medijima prikupili SNV i Klub zastupnika SDSS-a u Hrvatskom saboru, govore o 16 fizičkih napada na pojedince tijekom 2016., dok ih je 2015. bilo 9, a 2014. pet, a u porastu je i broj nasrtaja na imovinu, o čemu pišemo i u poglavlju o izražavanju u javnom prostoru. Primjetan je i porast slučajeva uništenja antifašističkih spomenika od 2014. godine, kada je bilo 7, 2015. 13, a 2016. čak 17. Do razlike između

službene statistike i podataka SNV-a dolazi zbog različite metodologije njihova prikupljanja, pri čemu kod neslužbenih podataka nije uvijek riječ o kaznenim djelima, nego i o široj percepciji te o neistraženim situacijama. No, postoji i opasnost da nadležne institucije ne prepoznaju motive počinjenja djela ili ih čak zanemaruju. Neki se incidenti prijavljuju samo OCD-ima, ali zbog nepovjerenja u njihov rad, ne i nadležnim tijelima. Prisutan je i strah od dodatne viktimizacije te sram žrtava, kao i učestalo neznanje o pravima i dostupnoj podršci.

Neprijavljivanje, osim na žrtve, utječe i na opći uvid u problem, pa ULJPPNM putem svoje internetske stranice ohrabruje građane na prijavljivanje ovih kaznenih djela. No treba iznaći i druge načine osvješćivanja o zločinima iz mržnje, pogotovo kada je riječ o socijalno isključenim i prostorno izoliranim zajednicama, primjerice romskim, koje nemaju pristup Internetu ili se njime ne služe. Posebnu pažnju pri edukaciji o zločinima, sustavu zaštite i pravima žrtava treba posvetiti građanima manjinskih, ali i većinske zajednice u post konfliktnim područjima.

Nedostatno je i prepoznavanje mržnje kao motiva počinjenja djela, a poteškoće se javljaju i pri njegovoj kvalifikaciji. Pravno je upitna i praksa po kojoj se javno poticanje na nasilje i mržnju kvalificira kao zločin iz mržnje. Definicija zločina iz mržnje u KZ-u usklađena je sa zahtjevima Okvirne odluke Vijeća Europe 2008/913/PUP od 28. studenog 2008. o suzbijanju određenih oblika i načina izražavanja rasizma i ksenofobije kaznenopravnim sredstvima. Tako su u posebnom dijelu KZ-a neka kaznena djela počinjena iz mržnje propisana kao kvalifikatorna, dok se u drugim slučajevima mržnja uzima kao otegotna okolnost. No Okvirna odluka propisuje i iznimku od ovih pravila, upravo o slučajevima javnog poticanja na nasilje i mržnju.

Sve to govori o potrebi kontinuirane edukacije policije, državnog odvjetništva i sudaca o europskim i međunarodnim standardima u suzbijanju diskriminacije te zločinima iz mržnje.

U lipnju 2016. osnovana je Skupina visoke razine za borbu protiv rasizma, ksenofobije i drugih oblika nesnošljivosti unutar EK, s ciljem razvoja konkretnih rješenja i alata za suzbijanje i prevenciju zločina iz mržnje i govora mržnje. Sastoji se od dvije podskupine: jedne za razvoj zajedničke metodologije prijavljivanja i praćenja podataka o zločinima iz mržnje, a druge za



borbu protiv govora mržnje na Internetu. U radu obje sudjeluje i ULPPNM kao nacionalna kontakt točka, slijedom čega se očekuje i nastavak rada na izmjenama i dopunama Protokola o postupanju u slučaju zločina iz mržnje.

PREPORUKE:

30. Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, da u suradnji s drugim državnim tijelima i akademskom zajednicom organizira stručne skupove na temu zločina iz mržnje i javnog poticanja na nasilje i mržnju kako bi se utvrdili pravni standardi u postupanju;
31. Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, Ministarstvu pravosuđa, Pravosudnoj i Policijskoj akademiji, da nastave s edukacijom policije, državnog odvjetništva i sudaca o međunarodnim i europskim standardima u suzbijanju diskriminacije i zločinima iz mržnje s naglaskom na rasnom profiliranju;
32. Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, da uskladi Protokol o postupanju u slučajevima zločina iz mržnje sa standardima zajedničke metodologije prijavljivanja i praćenja podataka vezanih uz zločine iz mržnje i javnog poticanja na nasilje i mržnju EU;

3.2. PRAVA NACIONALNIH MANJINA

Normativnim aktima nacionalnim manjinama dan je širok spektar prava, no njihova potpuna implementacija i dalje predstavlja velik izazov za društvo i ne pogađa sve manjine u istoj mjeri. Osim niske razine svijesti sveukupnog stanovništva o važnosti zaštite prava nacionalnih manjina i o vrijednosti kulturalne različitosti društva u kojem živimo, negativan učinak na ostvarivanje ovih prava posljednjih godina ima i protumanjinska retorika prisutna u javnom i političkom govoru, o čemu više pišemo u poglavljima o izražavanju u javnom prostoru i o diskriminaciji temeljem rase, etničke pripadnosti ili boje kože te nacionalnog podrijetla.

Nedovoljna svijest stanovništva o vrijednosti kulturalnih različitosti te protumanjinska retorika u javnom i političkom govoru negativno utječe na ostvarivanje prava nacionalnih manjina.

Poteškoće u ostvarivanju prava propisanih Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina i dalje su prisutne u područjima službene i javne uporabe jezika i pisma nacionalnih manjina, njihove zastupljenosti, odnosno zapošljavanja u tijelima državne uprave i pravosuđu, u izboru i funkcioniranju njihovih vijeća i predstavnika te pristupu sredstvima javnog priopćavanja.

Ravnopravna službena uporaba jezika i pisma pripadnika nacionalnih manjina

Iako su općine i gradovi u kojima pripadnici pojedine nacionalne manjine čine više od trećine ukupnog stanovništva dužne svojim statutima detaljno razraditi ostvarivanje pojedinih prava iz Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina, neke niti u 2016. nisu ispunile ovu obvezu. Pojedine su usklađivanje provele na neodgovarajući način pa njihovi statuti sadrže samo opću odredbu o pravu na ravnopravnu uporabu jezika i pisma nacionalne manjine, bez detaljne razrade ostvarivanja pojedinačnih prava, dok primjerice Općina Plaški uopće nije uredila



ostvarivanje predmetnih prava. Mehanizam za slučajeve kada JLS ne izvršavaju obveze iz ovog Zakona još nije uspostavljen, iako je Vlada tijekom 2015. godine, sukladno Odluci Ustavnog suda U-VIIR-4640/2014, Hrvatskome saboru uputila prijedlog potrebnih zakonskih izmjena.

S obzirom da razina službene uporabe manjinskih jezika i pisama na lokalnoj razini ovisi o dijalogu, toleranciji i međusobnom uvažavanju, velike su razlike u stupnju provedbe prava predviđenih ZUJPNM-om. U nekim su lokalnim jedinicama manjinski jezici, primjerice talijanski u brojnim gradovima i općinama Istarske županije, u službenoj i javnoj uporabi iako je u njima

Razina službene uporabe manjinskih jezika i pisama na lokalnoj razini ovisi o dijalogu, toleranciji i međusobnom uvažavanju pa su velike razlike u razini provedbe prava predviđenih ZUJPNM-om.

udio manjine znatno ispod trećine ukupnog stanovništva, no otpor pri uvođenju ćirilice pokazao je kako se ovo pismo, iako predstavlja univerzalnu civilizacijsku tekovinu, doživljava prvenstvo kao simbol agresije.

Dvojezičnost u Vukovaru i dalje je politizirana i predstavlja kamen spoticanja u izgradnji tolerantnih međuetničkih odnosa, na što je u svome Izješću ukazao i povjerenik za ljudska prava VE. Jedino bi rješeno proizašlo iz dogovora, a ne političkog nadglasavanja, nedvojbeno uvažilo i potrebe većinskog hrvatskog naroda koje izviru iz još uvijek živih posljedica velikosrpske agresije, ali i potrebu pravednog i pravilnog tretmana srpske nacionalne manjine. Odluka MU neposredno prije primopredaje vlasti u siječnju 2016. kojom su obustavljene pojedine izmjene Statuta Grada Vukovara te prijedlog Vladi da podnese zahtjev za ocjenu ustavnosti i zakonitosti, što nova Vlada nije učinila, nego je takav zahtjev podnio Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Hrvatskoga sabora, kao i zaključak vukovarskog Gradskog vijeća kako bi proširivanje opsega prava pripadnicima srpske manjine dovelo do neželjenih posljedica za suživot, bez prethodno zatraženog mišljenja i suglasnosti s političkim predstavnicima ove nacionalne manjine, jasno ukazuju na izostanak konstruktivnog dijaloga, kako na državnoj tako i na lokalnoj razini.

Vezano uz pravo pripadnika nacionalnih manjina da se koriste imenom i prezimenom na svome manjinskom jeziku i da im ono bude službeno priznato, zaprimili smo pritužbu zbog nemogućnosti da se pri udaji za pripadnika makedonske nacionalne manjine uzme suprugovo prezime u ženskom rodu. Ukoliko to žele, pojašnjeno je u uredu državne uprave, mogu se vjenčati u RH te naknadno zatražiti promjenu prezimena ili se vjenčati u Makedoniji. Obiteljski zakon ne predviđa mogućnost uzimanja prezimena drugog supružnika u muškom ili ženskom rodu, no Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina propisuje kako svaka osoba koja pripada nacionalnoj manjini ima pravo koristiti svoje prezime i ime na manjinskom jeziku te da joj ono bude službeno priznato. Uzimajući u obzir specifičnosti srednjoeuropskog prostora te brojnost nacionalnih manjina u RH u čijoj je tradiciji prezimena vezati uz rod osobe, primjerice Čeha, Ukrajinaca, Makedonaca, ali i drugih, normativnim izmjenama pripadnicima nacionalnih manjina i njihovim budućim supružnicima potrebno je omogućiti izbor te upis prezimena u muškom ili u ženskom rodu već pri sklapanju braka, kao i izbor prezimena djeteta pri upisu u maticu rođenih.



Zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u tijelima državne uprave i pravosudnim tijelima

Iako je manjinama zajamčeno pravo na proporcionalnu zastupljenost u tijelima državne uprave i pravosudnim tijelima, i dalje izostaju učinkovite mjere za rješenje njihove značajne podzastupljenosti.

Udio pripadnika nacionalnih manjina u ukupnom stanovništvu RH iznosi 7,67%, no među zaposlenima u tijelima državne uprave i stručnim službama i uredima Vlade tek ih je 3,40%. Usporedbom s podacima od posljednjih nekoliko godina, razvidno je kako se njihov udio smanjio.

*PODATCI ULPPNM I MINISTARSTVA UPRAVE O
ZAPOSLENIMA U TIJELIMA DRŽAVNE UPRAVE I STRUČNIM
SLUŽBAMA I UREDIMA VLADE RH*

<i>Godina</i>	<i>Ukupan broj zaposlenih</i>	<i>Broj zaposlenih pripadnika nacionalnih manjina</i>	<i>%</i>
<i>2013.</i>	<i>52.691</i>	<i>1.853</i>	<i>3,51</i>
<i>2014.</i>	<i>50.478</i>	<i>1.762</i>	<i>3,49</i>
<i>2015.</i>	<i>50.375</i>	<i>1.713</i>	<i>3,40</i>
<i>2016.</i>	<i>49.697</i>	<i>1.689</i>	<i>3,40</i>

Prema podacima MP pripadnici nacionalnih manjina značajno su podzastupljeni i u pravosudnim tijelima – među službenicima, namještenicima i vježbenicima na sudovima ih je 4,04%, dužnosnicima u državnim odvjetništvima 4,51%, službenicima i namještenicima u državnim odvjetništvima 4,24% te u Upravi za organizaciju pravosuđa 3,39%.

Pri reguliranju prava prednosti pripadnika nacionalnih manjina na zapošljavanje, za razliku od prednosti pri zapošljavanju hrvatskih branitelja i članova njihovih obitelji te osoba s invaliditetom, nije predviđena prekršajna odgovornost poslodavaca koji ju ne uvažavaju. Bitno je istaknuti i kako se prednost pri zapošljavanju pod jednakim uvjetima, koju jamči UZPNM, ostvaruje samo u slučaju kada se kandidat pozove na pripadnost nacionalnoj manjini koja je podzastupljena u tijelu u koje se javio na natječaj te jedino ako je u natječajnom postupku ostvario najmanje isti rezultat kao najbolji kandidat.

Zbog toga se pripadnici nacionalnih manjina često niti ne pozivaju na manjinski status jer ovakvu prednost ne procjenjuju korisnom, dapače, često smatraju kako im pozivanje na nju može štetiti zbog mogućih predrasuda. Unatoč tome, zaprimamo pritužbe pripadnika većinskog naroda koji institut ovakvih pozitivnih mjera doživljavaju kao prijetnju i diskriminaciju većine, što pokazuje kako još nije stvorena široka društvena podrška neophodna za provedbu manjinske legislative, a upravo bi postizanje klime poštivanja manjinskih prava u većoj mjeri utjecalo i na veće povjerenje pripadnika nacionalnih manjina u sustav te češće odluke da se u prijavi na natječaj pozivaju na ovu prednost, bez bojazni da će zbog toga biti diskriminirani.

Nema učinkovitih mjera kako bi se riješio problem značajno premale zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u tijelima državne uprave i pravosudnim tijelima.



Vijeća i predstavnici nacionalnih manjina

„...sustigla ga je ovrha za sudski spor o nezakonitom otkazu tajnici koji su vodili njegovi prethodnici. „Ja sam ni kriv ni dužan dobio presudu da moram platiti dotičnoj tajnici 350 tisuća kuna i još sudske troškove ili meni prijeti ovrha... Da bi izbjegao scenarij prema kojemu na sve njegove račune sjeda ovrha odlučio je dati ostavku, no zakonodavac ni takvu opciju nije predvidio. Ipak, postoje dva zaobilazna načina – predstavnik se ili mora odseliti iz grada u kojem je obavljao tu funkciju ili prestati biti pripadnik manjine koju predstavlja. „Ja sam se privremeno ispisal iz njemačke nacionalne manjine na mjesec dana, da bih dokazal da kao čovjek koji više nije pripadnik njemačke nacionalne manjine ne može biti gonjen po toj osnovi... mjesec dana sam bio Hrvat, sad sam ponovo Nijemac...”

Prizma, 10.9.2016.

U prijašnjim izješćima upozoravali smo na očiti zakonski propust da se predstavnicima nacionalnih manjina dodijeli status neprofitne pravne osobe i poseban OIB, kako je to dodijeljeno vijećima nacionalnih manjina, zbog čega je moguće provođenje ovrhe na žiroračunima predstavnika kao fizičke osobe, neovisno o tome radi li se o osobnim sredstvima ili onima namijenjenima nacionalnim manjinama, zbog čega posljedice ne trpe samo predstavnici, nego i pripadnici manjine koju predstavljaju. Nakon ostavke predstavnika iz navedenog primjera, pripadnici njemačke nacionalne manjine u Gradu Zagrebu nemaju svoga predstavnika, a bez zakonskih izmjena nije niti za očekivati da će ga u dogledno vrijeme imati.

Još uvijek nije uvažena niti više puta isticana preporuka o potrebi uređivanja izbora vijeća i predstavnika nacionalnih manjina posebnim zakonom, kako je to predviđeno Zakonom o

Još nisu uvažene preporuke da se predstavnicima nacionalnih manjina dodijeli status neprofitne pravne osobe, o potrebi uređivanja manjinskih izbora posebnim zakonom te njihovom održavanju zajedno s lokalnima.

lokalnim izborima, kao ni o potrebi njihovog održavanja zajedno s lokalnima, čime bi se znatno povećala informiranost građana o manjinskim izborima, broj biračkih mjesta te izlaznost manjinskih birača.

Vijeća i predstavnici nacionalnih manjina u dijelu JLP(R)S još uvijek se ne doživljavaju kao njihov sastavni dio te ne ostvaruju prava i ulogu predviđenu UZPNM-om. Nedovoljno su precizne odredbe koje reguliraju obveze

JLP(R)S u pogledu financiranja vijeća i predstavnika, a dio njih nije im u mogućnosti osigurati adekvatna sredstava za rad pa su i značajne razlike u iznosima novčanih sredstava osiguranih u proračunima, a zabilježen je i slučaj JLS koja niti u 2016. izabranim članovima vijeća i predstavnicima nacionalnih manjina nije isplatila troškove promidžbe za izbore održane u svibnju 2015. godine, pravdajući se teškom financijskom situacijom.

Pristup sredstvima javnog priopćavanja

Savjet za nacionalne manjine upozorava na još uvijek nedovoljnu zastupljenost nacionalnih manjina u programima HRT-a te na nužnost profesionalnijeg pristupa urednika i novinara manjinskoj tematici, na nedostatak novinara i voditelja iz redova manjina i nedovoljne edukacije



za ova pitanja, kao i na izostanak afirmativnih televizijskih priloga o pozitivnim primjerima suživota manjinskog i većinskog naroda. Odabiru se i nestručni sugovornici, čime se javnost lišava sveobuhvatne informacije koja treba pomoći u stvaranju jasnih i argumentiranih stajališta. Zbog promicanja tolerancije i suživota s većinskim narodom te integracije manjina u društvo uz očuvanje vlastitog identiteta, manjinske je sadržaje potrebno ugraditi i u emisije općeg programa, umjesto dosadašnje getoizacije u tek dvije emisije, Prizmi i Manjinskom mozaiku.

Sukladno UZPNM-u, vijeća i predstavnici nacionalnih manjina te njihove udruge mogu proizvoditi i emitirati radijski i televizijski program, no među pružateljima medijskih usluga radija i televizije ih nema, unatoč postojanju interesa. Razvijeno je tek izdavaštvo, no smanjenjem sredstava, primjerice novinsko-izdavačkoj kući koja izdaje *La Voce del Popolo*, jedini dnevni list na manjinskom jeziku, unatoč preporuci Savjetodavnog odbora da je potrebno povećati potporu medijima na manjinskim jezicima kako bi se poticalo pluralističko medijsko okruženje, središnja je vlast poslala poruku kojom se zasigurno ne promiče kulturni pluralizam.

Zadaća je i radija i televizija na državnoj, regionalnoj i lokalnoj razini promicati razumijevanje za pripadnike nacionalnih manjina, no na nekim lokalnim televizijama prisutan je neprihvatljiv i diskriminatoran govor, kojim se stvara ozračje netrpeljivosti prema određenim nacionalnim manjinama, o čemu pišemo i u poglavlju o izražavanju u javnom prostoru.

Sloboda izražavanja nacionalne pripadnosti i ostvarivanje manjinskih prava

Ustavom, Okvirnom konvencijom za zaštitu nacionalnih manjina te UZPNM-om jamči se sloboda izražavanja nacionalne pripadnosti i pravo slobodnog izbora pripadnosti nacionalnoj manjini, no predstavnici nekih manjina procjenjuju kako je njihov broj znatno veći od deklariranih pri popisu stanovništva 2011. godine. Primjerice, iako se procjenjuje da je u RH između 30.000 i 40.000 Roma, službeno ih je 16.975, no i pripadnici drugih nacionalnih manjina, poput Talijana, Čeha, Slovaka i Srba, ističu sličan problem. Što se tiče Roma, uzrok njihovog neizjašnjavanja dijelom zasigurno leži u ukorijenjenim predrasudama neromskog stanovništva prema njima, ali i u neinformiranosti o poveznici između izjašnjavanja i mogućnosti ostvarivanja manjinskih prava.

Sudjelujući u provedbi projekta „Važno je zvati se Rom“ PGP-a Sisak, informirani smo kako uredi državne uprave odbijaju zahtjeve za izmjenom podatka o nacionalnosti upisanog prilikom temeljnog upisa u maticu rođenih. Stav kako Zakon o državnim maticama ne dopušta izmjenu ovog podatka zauzelo je i MU, navodeći kako se maticom rođenih dokazuje rođenje, a ne nacionalnost te da nitko ne brani slobodno izjašnjavanje o nacionalnosti bez obzira na onu upisanu u matici rođenih. No kako je u tom Zakonu, osim taksativnog navođenja podataka koji se mogu mijenjati u matici rođenih, navedeno i kako se kao naknadni upisi i bilješke upisuju „i druge promjene podataka koje se upisuju u državnu maticu rođenih“, dakle i podatak u nacionalnosti, na taj se način ipak pruža mogućnost izmjene ovog podatka. Nacionalnost upisana u maticu prilikom rođenja treba se moći izmijeniti, tim više jer je pripadnost određenoj naciji subjektivan osjećaj pojedinca, a izvatci iz državnih matica u praksi jesu jedan od načina dokazivanja nacionalne pripadnosti.



Pripadnike nacionalnih manjina potrebno je ohrabriti i potaknuti kako bi se tako i deklarirali te koristili prava koja im pripadaju, posebno stoga što pojedinim nacionalnim manjinama, prvenstveno romskoj i srpskoj, pripadnici većinske populacije često pripisuju negativne karakteristike, što potvrđuje i preliminarno izvješće istraživačkog tima CEDIM-a o uzrocima ksenofobije, rasizma i diskriminacije na etničkoj osnovi u općoj populaciji RH. S druge strane, svaka zlouporaba manjinskih prava doprinosi antimanjinskom raspoloženju u javnosti te u konačnici najviše šteti upravo manjinama. Takvo djelovanje, primjerice, izazivaju brojni neslužbeni navodi o izjašnjavanju neroma Romima kako bi se zaposlili na javnim radovima, a pogotovo značajno povećanje broja deklariranih pripadnika mađarske nacionalne manjine prije posljednjih parlamentarnih izbora, nakon čega je i podignuta optužnica protiv dvije osobe koje

Potrebno razmotriti da se za pripadnike nacionalnih manjina tiska poseban izborni listić na kojemu bi bila i opća lista izborne jedinice i manjinska lista, čime se pred prisutnima na biračkom mjestu ne bi morali izjašnjavati u kojoj izornoj jedinici će konzumirati svoje biračko pravo.

se tereti da su plaćanjem i prijetnjama utjecali na više osoba da se izjasne kao pripadnici navedene manjine i glasuju za određenog kandidata.

Sve se češće kritizira i model po kojemu se nacionalnim manjinama omogućava unaprijed određen broj zastupnika u Hrvatskom saboru biranih u posebnoj izornoj jedinici. Pri tome se često ističe kako tek manji dio pripadnika nacionalnih manjina izabire glasovati u toj izornoj

jedinici, no ne i kako se izjašnjavanjem na biračkom mjestu žele li glasovati za opću ili posebnu manjinsku listu, birače u pojedinim sredinama dovodi u neugodan položaj te se istovremeno ugrožava tajnost njihovog glasačkog opredjeljenja. Zbog toga je potrebno razmotriti da se za pripadnike nacionalnih manjina tiska poseban izborni listić na kojemu bi bila i opća lista izborne jedinice i manjinska lista, čime se pred prisutnima na biračkom mjestu ne bi morali izjašnjavati u kojoj će izornoj jedinici konzumirati ovo svoje pravo.

Zaključno, vlasti na svim razinama trebaju voditi brigu o pravima pripadnika nacionalnih manjina te aktivno promicati poštivanje različitosti u društvu, a u bliskoj suradnji s predstavnicima nacionalnih manjina razviti učinkovite mehanizme koji će osigurati ostvarenje manjinskih prava, bez negativnih posljedica koje proizlaze iz njihovog izbora, što je naglasio i Savjetodavni odbor za Okvirnu konvenciju u svom Četvrtom mišljenju za Hrvatsku.

Bitno je i jasno istaknuti kako pripadnicima nacionalnih manjina ova prava pripadaju kao civilizacijska tekovina te im se ona ne daju, ne ustupaju, niti su akt milosrđa većinskog naroda. Manjinska prava odgovornost su države, koja ih mora štiti i osiguravati njihovo poštivanje, no razumijevanje za to proces je koji se može uspješno provesti samo ukoliko u društvu postoji otvorenost prema dijalogu.

PREPORUKE:

33. Vladi RH, da u skladu s Okvirnom konvencijom potiče duh snošljivosti i međukulturnog dijaloga te poduzima učinkovite mjere na promicanju uzajamnog poštivanja,



razumijevanja i suradnje većinskog naroda i pripadnika nacionalnih manjina, posebice na području obrazovanja, kulture i medija;

34. Vladi RH i Ministarstvu uprave, da izrade i upute u parlamentarnu proceduru prijedlog izmjena Zakona o službenoj uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina, kojima bi se osiguralo ostvarenje prava na službenu i javnu uporabu manjinskog jezika i pisma u slučajevima kada jedinice lokalne samouprave ne izvršavaju obveze iz ovog Zakona;
35. Ministarstvu za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku i Ministarstvu uprave, da izrade prijedlog zakonskih izmjena kojima bi se pripadnicima nacionalnih manjina i njihovim supružnicima omogućio izbor te upis prezimena u muškom ili u ženskom rodu, kako pri vjenčanju u maticu vjenčanih, tako i pri upisu djece u maticu rođenih;
36. Ministarstvu uprave i Ministarstvu financija, da izrade prijedlog zakonskih izmjena kojima bi se predstavnicima nacionalnih manjina dodijelio status neprofitne pravne osobe i poseban OIB;
37. Ministarstvu uprave, da izradi prijedlog posebnog zakona o izborima za članove vijeća i predstavnike nacionalnih manjina, kako je to predviđeno Zakonom o lokalnim izborima, koji bi se održavali istovremeno s lokalnim izborima;
38. HRT-u, da redovito educira urednike i novinare o manjinskoj tematici te poveća udio tema od važnosti za pripadnike nacionalnih manjina u općem programu;
39. Ministarstvu uprave i uredima državne uprave, da omogućavaju izmjene upisanih podataka o nacionalnosti u matici rođenih;
40. Državnom izbornom povjerenstvu, da razmotri prijedlog da se pri izborima zastupnika u Hrvatski sabor pripadnicima nacionalnih manjina omogući glasovanje na izbornom listiću na kojemu bi bila i opća lista izborne jedinice i manjinska lista;

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

Najveći broj pritužbi vezanih uz pojave diskriminacije kontinuirano zaprimamo na onu temeljem rase, etničke pripadnosti ili boje kože te nacionalnog podrijetla, no o problemima s kojima su suočene ove društvene skupine pišemo i u poglavljima o pravima nacionalnih manjina, obnovi i stambenom zbrinjavanju te izražavanju u javnom prostoru.

Osim pritužbi pučkoj pravobraniteljici, i drugi izvori ukazuju na učestalu pojavu diskriminacije po ovim osnovama. Primjerice, od veljače do listopada 2016. provedeno je terensko istraživanje⁴ s općom populacijom, pripadnicima nacionalnih manjina, izbjeglicama i tražiteljima azila te dionicima sustava, kojemu su fokus bile društvene percepcije odnosa prema "drugome" i "drugačijem", čiji rezultati su važni, kako za razmatranje izvora društvenih stavova koji mogu

⁴ Istraživanje o uzrocima ksenofobije, rasizma i diskriminacije na etničkoj osnovi u općoj populaciji Republike Hrvatske, Terensko istraživanje: preliminarno izvješće, Autori: Vedrana Baričević i Viktor Koska



biti poticaj za diskriminaciju, tako i za stvaranje preporuka za njihovo rješavanje. Preliminarni rezultati ukazuju kako većina izbjeglica i tražitelja azila smatra da je snažnije diskriminirana kao "migrant", "izbjeglica" ili "tražitelj azila" nego kao „stranac“, na što snažno utječe i pitanje rase i religije, kao i nepoznavanje osnovnih pojmova, primjerice tko je azilant, a tko izbjeglica i slično. Istraživanje pokazuje kako jača uvjerenje da iza izbjegličkih i migracijskih kretanja stoje "pozadinski planovi" radikalnih islamskih grupacija, a zabrinutost za radna mjesta potiče negativne stavove o strancima, što je dodatno pogoršano percepcijom izbjeglica i imigranata kao osoba lošeg obrazovanja i ekonomskog stanja. S druge strane, zapošljavanje ili uključivanje u obrazovni sustav snažno pozitivno utječe na njihov društveni status, što je vrlo indikativno u pogledu smjera njihove integracije.

Rezultati drugog istraživanja⁵, usmjerenog na stavove i mišljenja srednjoškolaca, pokazuju kako 38% učenika ima predrasude prema imigrantima i nacionalnim manjinama, što predstavlja dovoljnu kritičnu masu za razvijanje predrasuda širih razmjera, a predstavlja i ozbiljnu poteškoću u ostvarivanju društvene integracije imigranata. Što se tiče pripadnika nacionalnih manjina, stavovi su ambivalentni: s jedne strane, ispitanici većinske populacije Hrvatsku često doživljavaju kao multikulturalno društvo, otvoreno prema nacionalnim manjinama, a pritom izdvajaju primjere dobrih praksi, primjerice, slučaj talijanske manjine. S druge strane, romskoj i srpskoj nacionalnoj manjini i dalje se najčešće pripisuju negativne karakteristike.

Istraživanje o stavovima, razini svijesti i pojavnim oblicima diskriminacije koje je pučka pravobraniteljica provela 2016. također govori o njejoj prisutnosti zbog nacionalne pripadnosti te o nejednakom položaju ove dvije manjine, posebno romske. Naime, najveći broj građana navodi kako su nacionalna pripadnost ili podrijetlo najčešća obilježja zbog kojih se diskriminacija

Većinska populacija Hrvatsku doživljava kao multikulturalno društvo otvoreno prema nacionalnim manjinama, no romskoj i srpskoj i dalje se najčešće pripisuju negativne karakteristike.

događa. Dodatno, čak 20% ispitanika smatraju Rome najdiskriminiranijom skupinom, nakon kojih ističu Srbe. Stoga i u ovom Izvešću njih ističemo, kao najizloženije diskriminaciji temeljem rase, etničke pripadnosti ili boje kože te nacionalnog podrijetla.

Iz niza primjera vidljiv je porast negativnih stavova o manjinama tijekom 2016., što potvrđuje i porast broja pravosudnih predmeta povodom diskriminacije u kojima se kao motiv navodi etnička mržnja, o čemu pišemo u poglavlju o pravosuđu, kao i broj zaprimljenih predmeta u Uredu pučke pravobraniteljice. Uostalom, povjerenik za ljudska prava VE u svom Izvešću iz 2016., iako smatra da su manjine u RH organizirane, predstavljene i financirane na uzoran način, ukazuje na veliki pritisak pod kojim se nalaze, zbog rasta netolerancije, govora mržnje i ukidanja financiranja OCD-a i neprofitnih medija. Pozvavši vlasti na borbu protiv rasta etničkih netrpeljivosti i zločina iz mržnje te sprječavanje njihovih negativnih posljedica na društvenu koheziju, istaknuo je potrebu za odlučnom akcijom protiv ovih pojava.

⁵ Predrasude prema imigrantima kod učenika/ca srednjih škola u Gradu Zagrebu i Zagrebačkoj županiji, Branislava Baranović, Jelena Matić, Saša Puzić, Ajana Löw Stanić, Institut za društvena istraživanja u Zagrebu, Centar za istraživanje i razvoj obrazovanja, 2016.



Srpska nacionalna manjina

Pripadnike srpske nacionalne manjine se i dalje često kolektivno izjednačuje s odgovornima za Domovinski rat, što potvrđuje već spomenuto istraživanje o stavovima opće populacije. No, činjenica je da su okupirana područja RH u velikoj mjeri bila naseljena pripadnicima srpske nacionalne manjine, koji su se po povratku suočili sa velikim izazovima, kako uslijed izloženosti diskriminaciji i negativnim stavovima većinske populacije, tako i zbog nerazvijenosti tih područja, što je vidljivo i iz mape raspodjele rizika od siromaštva.

Osim povećane izloženosti siromaštvu na područjima gdje uglavnom prebivaju povratnici, velike poteškoće i dalje predstavlja neobnovljena infrastruktura, osobito elektrodistribucijska mreža. Iako je u okviru

Osim povećane izloženosti siromaštvu na područjima gdje uglavnom prebivaju povratnici, velike poteškoće i dalje predstavlja neobnovljena infrastruktura, osobito elektrodistribucijska mreža.

Regionalnog stambenog programa, o kojemu više pišemo u poglavlju o obnovi i stambenom zbrinjavanju, Središnji državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje tijekom 2015. implementirao oko 333.000 eura za male infrastrukturne projekte u osam povratničkih područja, proračun za ovu aktivnost u 2016. smanjen je za 80%.

Iako su do danas uložena velika sredstva i u obnovu i u stambeno zbrinjavanje, proces elektrifikacije područja koja su bila obuhvaćena ratnim stradanjima nije dovršen, a dostupni podatci pokazuju kako električnu energiju treba (ponovno) spojiti u 126 sela i zaseoka te da preko 500 domaćinstava još uvijek nema električnu energiju, iako su ju imala prije rata. Razlozi za to, između ostalih, su i mali broj povrataka u ta sela, dodatno otežan s velikim štetama nanesenim elektrodistribucijskoj mreži. Iako je najavljeno da će Vlada za to zadužiti MRRFEU, budući da je proces prespor i ne osigurava normalan i održiv život povratnika te ih stavlja u nejednak položaj, ostaje za vidjeti hoće li se ovo i ostvariti te kojom dinamikom.

HEP procjenjuje kako su troškovi ponovnog spajanja naselja bez električne energije koja su bila priključena na mrežu prije rata, oko 50 milijuna kuna. U sklopu sanacije i obnove ratom zahvaćenih područja u takozvanom SIO programu, do danas je priključeno oko 140.000 objekata, a tijekom 2015. realizirano ih je 280. U 2016. u tu je svrhu uloženo oko pola milijuna kuna, no podatci HEP-a govore o još 165 priključaka u 79 naselja, za koje je potrebno osigurati preko 39 milijuna kuna, što će prema dosadašnjoj dinamici potrajati desetljećima. Očite posljedice dugotrajnosti ovog procesa ogledaju se u činjenici da je dugo vremena od završetka rata, gotovo 50% obnovljenih kuća u ovim mjestima i dalje prazno. Kako bi se život olakšao onima koji ipak borave u obnovljenim objektima bez struje, prije tri godine pokrenuta je inicijativa UNHCR-a i UNDP-a o dodjeli solarnih ploča obiteljima u četiri županije u kojima je utvrđena najveća potreba. Međutim, do danas ih je primilo samo 14 obitelji.

Povratnika u RH je sve manje pa tako podatci UNHCR-a za 2016. govore kako ih se vratilo samo 147. Osim poteškoća s infrastrukturom, suočavaju se sa značajnim administrativnim zaprekama vezanim uz svoj status, dugotrajnim postupcima za stambeno zbrinjavanje, o čemu više pišemo u poglavlju o obnovi i stambenom zbrinjavanju, ali i propisima koji adekvatno ne odgovaraju na



njihove potrebe i ne uzimaju u dovoljnoj mjeri u obzir okolnosti u kojima se vraćaju ili borave u RH.

Primjerice, prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju i zdravstvenoj zaštiti stranaca (ZZOZZS), nije na adekvatan način uredio status djece izbjeglica s prostora bivše Jugoslavije kojima se odobravao privremeni boravak iz humanitarnih razloga temeljem Zakona o strancima, a za koje je MUP tijekom 2016. počeo izdavati mišljenja da im se boravak treba produžiti radi spajanja obitelji, a ne iz humanitarnih razloga. To znači da njihove obitelji trebaju snositi troškove obveznog zdravstvenog osiguranja djece, što da sada nisu bili obvezni. Potrebno je stoga dodati još jednu iznimku u ZZOZZS, koja bi obvezala RH na podmirivanje troškova obveznog zdravstvenog osiguranja i za djecu strance do navršene 18. godine, koja su članovi obitelji stranca koji je do dana podnošenja zahtjeva najmanje 10 godina bio u statusu izbjeglice ili koji je obuhvaćen programom obnove ili povratka ili stambenog zbrinjavanja izbjeglica.

Osim objektivnih poteškoća koje život povratnika, najčešće osoba starije životne dobi, uistinu čini izuzetno tegobnim, postoje i druge, društveno uvjetovane okolnosti, koje ukazuju na

Protumanjinska retorika u javnom i političkom govoru ne pridonosi osjećaju sigurnosti i mira među pripadnicima srpske manjine, negativno utječe na ostvarivanje njihovih prava, a zasigurno je pridonijela i povećanju neprihvatljivog i diskriminatornog govora i nasilja.

zabrinjavajuće trendove u odnosu društva prema pripadnicima srpske nacionalne manjine. Protumanjinska retorika u javnom i političkom govoru negativno utječe na ostvarivanje njihovih prava, ne pridonosi osjećaju sigurnosti i mira među pripadnicima srpske manjine, a zasigurno je pridonijela i povećanju incidenata neprihvatljivog i diskriminatornog govora i nasilja prema njima, o čemu više pišemo u poglavljima o zločinima iz mržnje i izražavanju u javnom prostoru. S obzirom

na ovaj zabrinjavajući trend rasta nasilja i mržnje prema pripadnicima srpske nacionalne manjine te osobama srpskog nacionalnog podrijetla koje u našoj zemlji žive ili borave, nadležna tijela moraju poduzeti konkretne i pravodobne mjere njihove zaštite. Pri tome, postupanje policije, državnog odvjetništva i sudova treba biti brzo, učinkovito i usuglašeno, a policijskim službenicima, državnim odvjetnicima i sucima treba osigurati redovitu edukaciju o hrvatskom i europskom antidiskriminacijskom pravu i sudskoj praksi, kao i o postupanju sa žrtvama.

Romska nacionalna manjina

Vrlo loš društveni položaj pripadnika romske nacionalne manjine često se objašnjava kulturnim stereotipima koji o njima prevladavaju, a zanemaruju se socijalni i ekonomski preduvjeti koji tome pridonose.

Naime, rezultati dobiveni u okviru Drugog istraživanja EU-a o manjinama i diskriminaciji (EU-MIDIS II)⁶, a koje je po prvi puta uključilo i RH, ukazuju na potrebu postojanja potpore učenju u

⁶ Second European Union Minorities and Discrimination Survey | Roma – Selected, <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/eumidis-ii-roma-selected-findings>



ranom djetinjstvu i integriranog školovanja, boljih mogućnosti zapošljavanja i bolje socijalne zaštite, kako bi se iskorijenilo siromaštvo, kao i ciljanog obrazovanja i osposobljavanja romske mladeži, a posebice Romkinja, u prelasku iz osnovnoškolskog u srednjoškolsko obrazovanje te potom u pronalaženju posla. Naime, EU-MIDIS II pokazuje kako gotovo 93% Roma u RH ima prihode niže od nacionalne granice izloženosti riziku siromaštva, njih tek 8% se smatra zaposlenima, 62% nezaposlenima, dok se ostali nisu odredili.

Osim već istaknutih potreba za podupiranjem učenja u ranom djetinjstvu, a vezano uz veliku nezaposlenost Roma, izravna je uzročno-posljedična veza između nedovoljno obrazovanih i nezaposlenih Roma. Naime, u RH je udio odraslih koji se obrazuju i osposobljavaju 2,5%, što je znatno ispod prosjeka EU od 10,7%. No, potreba obrazovanja i osposobljavanja odraslih svakako postoji, jer je u 2014. godini 20,8% stanovništva RH imalo završenu samo osnovnu, 60,7% srednju školu, a samo 18,5% imalo je diplomu visokog učilišta. Istovremeno, u evidenciji nezaposlenih je čak 66% Roma bez završene osnovne škole i 25% sa završenom tek osnovnom školom. No unatoč tome te iako su osigurani preduvjeti za programe opismenjavanja, prema podacima HZZ-a u 2016. nije bilo interesa za njihovom provedbom. S druge strane, žitelji romskog naselja u Capraškim Poljanama izrazili su želju za završetkom osnovne škole, što bi im umnogome pomoglo pri zapošljavanju. Stoga je potrebno snažnije povezivanje dionika na tržištu rada na lokalnoj razini, a osobito s romskim zajednicama te poticanje odraslih Roma na obrazovanje, pogotovo ako se radi o za njih besplatnim programima.

Tijekom 2016. zaposleno je 566 Roma, pri tome čak 97,7% putem javnih radova, što ukazuje da im je još uvijek izuzetno teško naći posao izvan tog okvira, čemu, osim njihovog lošeg obrazovanja, pridonosi i diskriminacija na tržištu rada.

Mjere poticanja samozapošljavanja Roma putem HZZ-a također imaju skromne učinke, jer je 2015. pomoću njih posao pokrenulo četvero

Roma, od čega samo jedna žena, a 2016. osmero, od čega samo dvije žene, iako je krajem studenog 2016. u evidenciji HZZ-a bilo 4.689 nezaposlenih Roma. Tijekom 2016. zaposleno je 566 Roma, pri tome čak 97,7% mjerama iz skupine javnih radova, što ukazuje da im je još uvijek izuzetno teško naći posao izvan okvira javnih radova, čemu, osim lošeg obrazovnog statusa, pridonosi i diskriminacija na tržištu rada.

Siromaštvo i nezaposlenost kao jednu od posljedica imaju i vrlo loše uvjete stanovanja većine Roma, koja u pojedinim slučajevima poprima i drastične oblike. Tijekom 2016. djelatnici Ureda pučke pravobraniteljice u više županija su obišli brojne lokacije na kojima žive Romi. Iako svako od tih naselja ima specifične probleme, zajedničko im je da su najčešće prostorno izolirana od ostatka grada/općine, neuređene temeljne infrastrukture (ceste bez asfalta, nepostojanje ili udaljenost priključaka za vodu i struju), vrlo trošnih stambenih objekata, bez sanitarnih čvorova, premalih s obzirom na broj ljudi koji u njima stanuju. Na mnogim lokacijama riječ je o zemljištu u vlasništvu JLS ili privatnih osoba, zbog čega među stanovnicima postoji kontinuirani strah od iseljenja. Dodatno, s vlasništvom je povezana nemogućnost samostalnog priključivanja na elektroenergetsku mrežu i kada je ono tehnički moguće, zbog čega je veliki broj objekata vrlo često spojen na isto brojilo, što je i sigurnosni rizik. Naposljetku, nemaju mogućnost prijaviti

prebivalište na adresama na kojima stvarno stanuju, jer pojedine JLS kao vlasnici zemljišta odbijaju dati za to potrebnu potvrdu.

Najlošija situacija je na području Grada Delnica gdje veliki broj romskih obitelji živi prostorno vrlo udaljeno od ostatka stanovništva i ustanova koje pružaju socijalne ili zdravstvene usluge. Naselje na području Broda na Kupi (na fotografijama) posebno se izdvaja po izrazito nepovoljnim uvjetima budući da se nalazi u šumi, stanovnici konzumiraju zdravstveno



neispravnu vodu, žive u kontejnerima, kojih je premalo, a donedavno nisu bili spojeni niti na elektroenergetsku mrežu. Odmah po obilasku Gradu smo preporučili žurno osiguravanje većeg broja kontejnera, pitke vode i priključka na struju, ali i izradu plana s ciljem dugoročnog osiguranja adekvatnog stanovanja. Istodobno smo pokrenuli koordinaciju nadležnih lokalnih, regionalnih i državnih dionika koji su u mogućnosti ublažiti i/ili ukloniti ovako teške uvjete stanovanja, kako bi im se omogućila integracija u širu zajednicu.

Osim ovakvih drastičnih primjera loših uvjeta za život i stanovanje, mnoge romske obitelji, koje posjeduju primjerenije objekte, imaju poteškoće s njihovim ozakonjenjem. Podatci MGPU-a pokazuju kako je u 11 romskih naselja podneseno ukupno 756 zahtjeva za ozakonjenje građevina, no u samo njih 10% doneseno je i rješenje o ozakonjenju. Preliminarni podatci, budući da postupci u svim predmetima još nisu dovršeni, ukazuju da poteškoće vjerojatno leže i u nemogućnosti romskih obitelji da podmire troškove komunalne naknade, dok je troškove izrade projektne dokumentacije podmirilo ministarstvo. Osim toga, postoje primjeri naselja u kojima žive pretežito Romi, čije je prostorno-pravno uređenje na dohvata ruke, ali već godinama nije okončano, kao što je naselje Josip Rimac u Slavonskom Brodu, gdje je potrebno dovršiti postupak prijenosa vlasništva nad zemljišnim česticama sa RH na stanovnike koji na njima žive već desetljećima, a sagradili su i čvrste objekte. Postupak je već dulje vremena na nadležnom postupanju u MDI i očito će biti potrebno još neko vrijeme da se dovrši.

Također, postupali smo prema Gradu Crikvenici, gdje se sukladno gradskom akcijskom planu te informacijama iz medija započelo s izgradnjom tzv. romskog naselja. Ovom inicijativom nastojali su se poboljšati izrazito loši uvjeti stanovanja pojedinih romskih obitelji naseljenih na zemljištu u vlasništvu Grada, međutim svi dostupni izvori govorili su kako će novoizgrađeni objekti služiti za stanovanje isključivo romskih obitelji, što bi dovelo do njihove segregacije, odnosno diskriminacije. Od tih planova se odustalo, a najavljena je izgradnja stanova za sve socijalno



ugrožene obitelji na području Grada, što smatramo jedinom prihvatljivom politikom stambenog zbrinjavanja osjetljivih skupina te učinkovitom metodom društvene integracije, uključujući i dokidanje socijalne distance koju većinsko stanovništvo iskazuje prema Romima.

Loši uvjeti stanovanja i siromaštvo neminovno nepovoljno utječu i na zdravlje pripadnika romske nacionalne manjine, iako podatci u tom području nisu potpuni.

Terensko istraživanje IOM-a o provedbi Nacionalne strategije za uključivanje Roma (NSUR) u području zaštite zdravlja pripadnika romske nacionalne manjine u više država članica EU procjenjuje da 99% državljana RH ima zdravstveno osiguranje te se pretpostavlja da je zdravstvena zaštita jednako dostupna svima, uključujući pripadnike romske nacionalne manjine. Međutim, ne postoje precizni podatci koliko je Roma uistinu zdravstveno osigurano, odnosno imaju pristup zdravstvenoj skrbi. Romske udruge svakodnevno uočavaju probleme s ostvarivanjem prava na zdravstveno osiguranje koje trenutno ispituje i pučka pravobraniteljica, a tome pridonosi i nedostatna informiranost Roma što trebaju napraviti kako bi ostvarili ovo pravo, bez kojeg je pristup zdravstvenoj zaštiti vrlo skup i otežan. Stoga bi prikupljanje zdravstvenih podataka po etničkoj pripadnosti, ali i drugim kriterijima, primjerice po imovnom stanju ili zdravstvenom stanju odabranog uzorka, na temelju kojih bi se mogla izraditi analiza o zdravlju romske populacije, bilo dobro za preispitivanje javnih politika, kao što je NSUR.

Velika većina romskih obitelji svoj jedini prihod ostvaruje u sustavu socijalne skrbi. 93% Roma u RH ima prihode ispod praga siromaštva, njihov udio u stanovništvu je 0,4%, a među primateljima ZMN-a čak ih je 12,5%.

Osim poteškoća sa zdravljem i pristupom zdravstvenom osiguranju, Romi su izloženi i onima vezanima uz sustav socijalne skrbi. Udio Roma među primateljima zajamčene minimalne naknade (ZMN) je 12,5%, dok je njihov udio u stanovništvu 0,4%, što pokazuje kako velika većina romskih obitelji svoj jedini prihod ostvaruje u sustavu socijalne skrbi. Istodobno, ZMN obuhvaća samo procijenjenih 12% stanovništva koje je suočeno s rizikom od siromaštva i samo 16,2% stanovništva ispod praga siromaštva, što vrlo dobro ilustrira razmjere ovog problema, budući da 93% Roma u RH ima prihode ispod praga siromaštva.

Nadalje, ZSS propisuje obvezu radno sposobnom ili djelomično radno sposobnom korisniku ZMN-a da se javlja na poziv JLS-a u rad za opće dobro. Ukoliko bi se korisnici ZMN-a bili zaposlili u javnom radu, ZMN se ukidala, odnosno umanjivala za ostvaren prihod. Stoga su dobrodošle izmjene i dopune ZSS-a od 1. ožujka 2017. kojim se, među ostalim, korisniku prava koji se zaposli u javnom radu ZMN ne ukida, odnosno ne umanjuje za ostvaren prihod, čime će ih se motivirati za uključivanje u tržište rada, omogućiti ostvarivanje dodatnog prihoda za poboljšanje životnog standarda i spriječiti produbljivanje siromaštva i socijalne isključenosti.

U odnosu na našu raniju preporuku MSPM-u da razmotri i po potrebi izmijeni potencijalno diskriminatorne odredbe ZSS-a, koje priječe korisnike ZMN-a da imaju odnosno koriste tuđe vozilo, MDOMSP nas je izvijestilo kako će taj prijedlog razmotriti prilikom slijedećih izmjena ZSS-



a, dok će u međuvremenu educirati djelatnike na terenu, s obzirom na očito neujednačenu praksu centara za socijalnu skrb o tome kako se određuje prometna izoliranost, zbog čega dolazi do neopravdanih uskraćivanja prava.

Poteškoće s kojima se suočavaju pripadnici romske nacionalne manjine nisu povezane samo s propisima i njihovom kvalitetom, već i sa stavovima službenika koji ih provode. Primjerice,

Izvešće FRA pokazuje kako je opasnost da će policijski službenici dijeliti diskriminatorne stavove počinitelja zločina iz mržnje najviše izražena kada su žrtve Romi, stoga ne čudi da oni uvelike oklijevaju prijaviti incidente ili napade kojima su izloženi.

izvešće Agencije za temeljna prava EU (FRA) o žrtvama zločina iz mržnje⁷ navodi kako je opasnost da će policijski službenici dijeliti diskriminatorne stavove počinitelja zločina iz mržnje najviše izražena u odnosu na Rome, stoga ne čudi da oni uvelike oklijevaju kad prijavljuju incidente ili napade kojima su izloženi. Kroz terenski rad i izravne kontakte saznali smo da su Romi ponekad vrlo zabrinuti zbog mogućih negativnih posljedica prijavljivanja očitih diskriminatornih praksi ili postupanja, pa stoga radije odustaju od prijave, čime se

začarani krug diskriminacije nastavlja. Stoga je vrlo važno i dalje provoditi edukacije policijskih službenika, koji u pravilu prvi dolaze u kontakt sa žrtvama, kako bi se razvila i povećala njihova osjetljivost u radu sa skupinama koje su najčešće izložene diskriminaciji.

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

"Ukoliko će se i dalje ignorirati pitanje integracije – dogodit će situacija bijesnih ljudi koji žele živjeti i doprinositi, a institucije, država i politika im to ne omogućavaju. Izbjeglice su ljudi kao i mi – koji imaju snove, interese, ideje i želju za životom. Većina njih želi biti samostalna i brinuti za sebe i svoju obitelj. Većina ih zapravo ne želi biti izbjeglicama te se žele vratiti u svoje zemlje – no zbog očiglednih razloga ne mogu."

Integracija izbjeglica i imigranata i dalje ne izaziva dostatnu pažnju državnih institucija, dok se zanimanje različitih društvenih čimbenika, uključujući medije, znanstveno-istraživačku zajednicu i civilno društvo za ovu temu povećalo. Iako u postojećim normativnim okvirima postoji mnogo korisnih rješenja za integraciju, njihova implementacija je otežana i u znatnoj mjeri ograničava djelovanje zainteresiranih članova društva, naročito OCD-a. Uključivanje izbjeglica i imigranata u društvene institucije, prije svega u obrazovni sustav i na tržište rada, otežano je i dovodi do začaranog kruga njihove široke ekonomske i socijalne marginalizacije. Primjerice, iako bi azilantima trebalo omogućiti upis u srednju školu, to im uspijeva vrlo rijetko, budući da se pri upisu traži predodžbu ranijih svjedodžbi, koje većina njih nema, jer ih nisu ponijeli pri bijegu iz svojih zemalja.

⁷ FRA Hate crime victims report, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2016-justice-hate_crime-victims_en.pdf



Pri tome, uklanjanje društvenih predrasuda zahtijeva još mnogo rada i napora, kako u kontekstu suzbijanja rasne diskriminacije, tako i u širem kontekstu integracije imigranata u društvo. Primjerice, znatan broj srednjoškolaca ima predrasude ili negativne emocionalno obojene stavove prema imigrantima, pa ih tako 63% smatra da treba spriječiti dolazak imigranata u RH. Kako se osobni stavovi formiraju i pod utjecajem slike koju o imigrantima oblikuju škola, politika, mediji i javni diskurs, svi ovi akteri trebaju razvijati pozitivan pristup prema imigrantima i njihovoj integraciji.

Sve to trebalo bi biti sadržano u sveobuhvatnoj integracijskoj politici, koja još uvijek nije pripremljena, iako je prethodna bila sastavni dio Migracijske politike RH za razdoblje 2013. - 2015. godine. Novi Akcijski plan za integraciju izbjeglica trebao je biti donesen do kraja lipnja 2016. godine, no to se nije dogodilo, a nije donesen niti Akcijski plan za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita, koji je trebao biti donesen do veljače 2017. No, ako ovaj plan i bude usvojen i to samo za osobe pod međunarodnom zaštitom, bez usvojene Migracijske politike neće imati strategiju na kojoj bi se temeljio.

Integracijskom procesu prvenstveno nedostaje učinkovita međusektorska suradnja između zdravstva, obrazovanja i tijela zaduženih za statusna pitanja, budući da je njihovo usklađeno postupanje nužno za sustavno rješavanje ovih problema. Nadalje, kako bi ovaj proces uspješno započeo i tekao, nužno je naučiti hrvatski jezik. Tijekom 2016. godine MZOS je zaključio sporazume o učenju hrvatskog jezika za azilante i strance pod supsidijarnom zaštitom u Puli, Poreču, Kutini, Splitu, Zagrebu i Velikoj Gorici, a postojao je interes i u Rijeci, Sisku i Zaprešiću, no nakon jednog tečaja od 70 sati, iako je bilo predviđeno da traje 200, obustavljeni su do daljnjega, jer za ostatak programa nije osiguran novac.

Posao uspijevaju pronaći uglavnom samo azilanti koji imaju osobna poznanstva ili društvenu mrežu potpore, primjerice oni iz Sirije, koji imaju dobro organiziranu potporu široke mreže državljana RH sirijskog podrijetla, koji ovdje više generacija žive i rade. Osim njih, većina azilanata koja se uspijeva zaposliti radi sezonske ili povremene poslove, pri čemu ih je nužno upoznati s kulturom rada i ponašanja u poslovnom okruženju u RH. Prema podacima HZZ-a od 31. prosinca 2015. godine, evidentirana su 92 nezaposlena azilanta, i to 77 muškaraca i 15 žena, pri čemu ih je čak 81 u Zagrebu, a u toj godini zaposlena su samo dva azilanta.

Posao uspijevaju pronaći uglavnom samo azilanti koji imaju osobna poznanstva ili društvenu mrežu potpore, primjerice oni iz Sirije, koji imaju potporu široke mreže državljana RH sirijskog podrijetla, koji ovdje više generacija žive i rade.

Osim toga, osobe pod međunarodnom zaštitom nisu više osiguranici HZZO-a, kao što su bili po prijašnjem Zakonu o azilu, već bi troškove njihova liječenja trebalo snositi MZ. U praksi to stvara izrazite poteškoće, jer liječnici ne znaju kako registrirati pruženu uslugu, zbog čega ih niti ne žele primiti pa gotovo niti jedna osoba pod međunarodnom zaštitom nema liječnika primarne zdravstvene zaštite. Pri tome, tražitelji su izloženi izrazito traumatičnim iskustvima, poput osobnih gubitaka, neizvjesnosti te izazova prilagodbe, koji povećavaju rizik za razvoj poteškoća



Tražitelji međunarodne zaštite su izloženi izrazito traumatičnim iskustvima, poput osobnih gubitaka, neizvjesnosti te izazova prilagodbe, koji povećavaju rizik za razvoj poteškoća na području mentalnog zdravlja.

na području mentalnog zdravlja. Stoga im je, jednom kad ostvare međunarodnu zaštitu, nužno osigurati ne samo psihosocijalnu podršku, već i sustav upućivanja stručnjacima mentalnog zdravlja. Pri tome je kod svih liječničkih pregleda nužno uvažiti kulturološke razlike te njihova vjerska i ideološka uvjerenja.

Pored manjkave međusektorske suradnje, informiranost zaposlenih u institucijama o pravima ovih osoba nije zadovoljavajuća, a zabilježene su i poteškoće pri pristupu tržištu dobara i usluga, primjerice pri otvaranju bankovnog računa ili korištenju servisa za novčane transfere.

Tražitelji azila iz prihvatilišta u Zagrebu svjedoče i da ih policijski službenici zaustavljaju na javnim mjestima bez opravdanog povoda, pri čemu im postavljaju pitanja, primjerice o količini novca koju posjeduju, upućuje ih se da se ne smiju kretati gradom i prisiljava na povratak u prihvatilište. Osim toga, boravak im otežava i što lokalne zajednice ne znaju tko su tražitelji azila, postoji nerazumijevanje o razlikama u kulturi, a neki od njih učestalo krše norme ponašanja i propise, na temelju čega se o njima stvaraju predrasude.

Međunarodna iskustva pokazuju kako su integracijske politike najuspješnije kada predviđaju premrežene sustave koji podupiru sudjelovanje i osnaživanje svih dionika: i imigranata i zajednica u koje dolaze. To znači da je potrebno i više od tečajeva hrvatskog jezika ili pronalaska

Potrebno je više od tečajeva hrvatskog jezika ili pronalaska zaposlenja, jer uspješna integracija obuhvaća i poštovanje slobode izražavanja i vjeroispovijedi i zaštitu od diskriminacije. Što ranije uključivanje u integracijski proces donosi najbolje rezultate, a uključiti treba i one koji dolaze u lokalnu zajednicu, kao i nas koji ih dočekujemo - u susjedstvu, gradu, školi ili na radnom mjestu.

zaposlenja, jer uspješna integracija obuhvaća i poštovanje slobode izražavanja i vjeroispovijesti i zaštitu od diskriminacije. Što ranije uključivanje u integracijski proces donosi najbolje rezultate, a uključiti treba i one koji dolaze u lokalnu zajednicu, kao i nas koji ih dočekujemo - u susjedstvu, gradu, školi ili na radnom mjestu. Pri tome su najsnažnija oruđa za postizanje društvene uključenosti edukacija i trening, odnosno stjecanje nužnih vještina za uključenje na

tržište rada. Konačno, nužno je imigrante uključiti u razvijanje i stvaranje integracijske politike, jer se najbolji rezultati uključenosti mogu postići samo uz njihovo aktivno sudjelovanje.

PREPORUKE:

41. Središnjem državnom uredu za obnovu i stambeno zbrinjavanje, Ministarstvu regionalnoga razvoja i fondova Europske unije i HEP-u, da intenzivnije i s dostatnim financijskim sredstvima pristupe rješavanju problema (ponovnog) spajanja na elektrodistribucijsku mrežu 165 priključaka u 79 naselja na ratom zahvaćenim područjima;



42. Ministarstvu zdravstva, da predloži izmjene Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju i zdravstvenoj zaštiti stranaca, kojom će troškovi obveznog zdravstvenog osiguranja i za djecu strance do navršene 18. godine, koja su članovi obitelji stranca koji je do dana podnošenja zahtjeva najmanje 10 godina bio u statusu izbjeglice ili koji je obuhvaćen programom obnove ili povratka ili stambenog zbrinjavanja izbjeglica iz RH, teretiti državni proračun;
43. Vladi RH, da sukladno ustavnim vrednotama i načelima poduzme jasne i nedvosmislene mjere zaštite vrijednosti utemeljenih na domaćim i međunarodnim propisima i sudskoj praksi, koje će osigurati mjerljiv rast etničke tolerancije;
44. Ministarstvu znanosti i obrazovanja, da osmisli i primijeni programe potpore učenja za sve Rome u ranom djetinjstvu, osobito hrvatskog jezika;
45. Hrvatskom zavodu za zapošljavanje, da osmisli, implementira i osigura financijska sredstva za provedbu programa opismenjavanja te u suradnji s jedinicama lokalne uprave i samouprave i romskim zajednicama o tome informira potencijalne korisnike;
46. Ministarstvu graditeljstva i prostornog uređenja, da nakon dovršetka postupka po zahtjevima za ozakonjenje građevina iz romskih naselja, utvrdi poteškoće uslijed kojih ozakonjenje nije moguće te izradi prijedloge njihova rješenja;
47. Ministarstvu državne imovine, da bez odgode pristupi dovršetku postupka prijenosa vlasništva nad zemljištem s RH na stanovnike naselja Josip Rimac u Slavonskom Brodu;
48. Ministarstvu zdravstva, da prikupi podatke o obuhvatu Roma zdravstvenim osiguranjem i zdravstvenoj zaštiti;
49. Ministarstvu za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, da predloži izmjene potencijalno diskriminatornih odredbi Zakona o socijalnoj skrbi koje priječe korisnike naknada iz sustava socijalne skrbi da imaju, odnosno koriste, tuđe vozilo;
50. Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, da što prije izradi Akcijski plan za provedbu Nacionalne strategije za uključivanje Roma do 2020.;
51. Ministarstvu unutarnjih poslova, da nastavi educirati policijske službenike o postupanju sa žrtvama kaznenih i prekršajnih djela motiviranih mržnjom;
52. Ministarstvu zdravstva, da liječnicima koji pružaju zdravstvene usluge osobama pod međunarodnom zaštitom omogućiti registriranje tih osoba i pruženih im usluga;
53. Vladi RH, da donese integracijsku politiku usmjerenu prema svim imigrantima, a ne samo osobama pod međunarodnom zaštitom, u suradnji svih nadležnih tijela i samih imigranata;
54. Ministarstvu znanosti i obrazovanja, da ponovno pokrene programe učenja hrvatskog jezika za azilante i osobe pod supsidijarnom zaštitom;



3.4. OBNOVA I STAMBENO ZBRINJAVANJE

„Išla sam i u Regionalni ured u Kninu, tamo su mi rekli kako se zbrinjavanja po nekoj ranjivosti, pa i ja bih se ranila ako je to jedini način da ja i moja kćerka dobijemo stan.“

Stambeno zbrinjavanje

Tijekom 2016. nastavljen je trend velikog broja zahtjeva za stambeno zbrinjavanje, iako je postignut stanoviti pomak u odnosu na godinu ranije. Prema podacima SDUOSZ-a ukupno je bilo 9.199 zahtjeva za stambeno zbrinjavanje temeljem Zakona o područjima posebne državne skrbi (dalje u tekstu: ZPPDS), od čega se 3.023 odnosilo na bivše nositelje stanarskog prava, dok se 6.176 zahtjeva odnosilo na ostale korisnike, koji se zbrinjavaju sukladno listama prvenstva za tekuću godinu. U usporedbi s 2015. godinom, ukupan broj zahtjeva smanjen je za 1.361, što upućuje na blagi, ali još uvijek nedostatni napredak.

Temeljem listi prvenstva, tijekom 2016. planirano je donošenje 547 prvostupanijskih rješenja, međutim doneseno ih je 386, a neriješeni se prenose u iduću kalendarsku godinu, što ukazuje na manju efikasnost nego 2015., kada je bilo planirano 883, a doneseno 618 pozitivnih rješenja. Razlog velikom broju neriješenih predmeta premali je broj raspoloživih stambenih jedinica, zbog čega mnogi građani ne mogu ostvariti to svoje pravo. Osim toga, kada uvide da ga uopće ili u skorijem roku neće ostvariti, podnose zahtjev za hitno stambeno zbrinjavanje. Diskrepancija broja podnesenih zahtjeva u odnosu na broj raspoloživih stambenih jedinica traje više godina, no unatoč ranijim preporukama SDUOSZ-u da osigura dodatna sredstva odnosno stambene jedinice za korisnike sa lista prvenstva, to još nije učinjeno.

Ukupno je doneseno 15.587 negativnih rješenja po svim modelima stambenog zbrinjavanja, od kada su nadležna prvostupanijska tijela sukladno ZID ZPPDS-u iz 2013., preuzela od MRRFEU-a donošenje prvostupanijskih rješenja. Ovotiki broj negativnih rješenja, prema podacima SDUOSZ-a, uvjetovan je neizvršenjem obveze podnositelja zahtjeva za nadopunom dokumentacije u predviđenom roku ili zbog neispunjavanja uvjeta za ostvarivanje ovog prava.

Dugotrajnosti vođenja postupaka stambenog zbrinjavanja, a time i pravne nesigurnosti, pridonose višestruke izmjene i dopune ZPPDS-a, no još nije izrađen pročišćeni tekst.

Od 3.023 zahtjeva bivših nositelja stanarskog prava, tijekom 2016. riješeno je 665, no svega 105 riješeno je pozitivno, 560 negativno, a čak 2.358 preostalo je za riješiti.

I tijekom 2016. najveći broj pritužbi odnosio se dugotrajnost postupanja, kako pred prvostupanijskim tijelima, tako i tijekom žalbenog postupka pred SDUOSZ-om. Naime, neki postupci traju i više od 10 godina od podnošenja zahtjeva, a eklatantan primjer je zahtjev podnesen još 2001. godine, u kojem je prvostupanijsko rješenje doneseno tek 2011., SDUOSZ je odbio žalbu tek 2016., i to tek nakon što smo o tome zatražili očitovanje. Dugotrajnosti vođenja postupaka stambenog zbrinjavanja, a time i pravne nesigurnosti stranaka, svakako pridonose višestruke izmjene i dopune ZPPDS-a, no i dalje nije izrađen pročišćeni tekst.



I tijekom 2016. nastavljaju se poteškoće u ostvarivanju prava na novčanu naknadu sukladno Zaključku Vlade RH iz 2008., koja se prema podacima SDUOSZ-a isplaćivala za 19 obitelji, obuhvaćenih mjerilima za provedbu Akcijskog plana Vlade RH za ubrzanu provedbu Programa stambenog zbrinjavanja na i izvan područja posebne državne skrbi iz 2011., kojima je radi isplate naknade isprava izdana još u vrijeme nadležnosti tadašnjeg MRRŠVG. Postupajući po pritužbama građana kojima nije odobrena naknada, u više predmeta zaprimili smo od SDUOSZ-a identično očitovanje prema kojem nema osnove za ostvarivanje prava na naknadu, jer je Zaključak donesen temeljem ovlaštenja Zakona o Vladi RH iz 1998. godine, koji je prestao važiti 2011., stupanjem na snagu novog Zakona o Vladi RH. Međutim, Zakonom o Vladi/11 nije izriječno propisano kako njegovim stupanjem na snagu prestaju važiti i svi podzakonski propisi doneseni temeljem ovlaštenja iz Zakona/98, a to nije razvidno niti iz ocjene stanja i osnovnih pitanja, kao niti iz obrazloženja Prijedloga Zakona o Vladi/11.

Prema ustaljenom stajalištu Ustavnog suda iznesenom u više odluka, primjerice U-II-4094/2005 iz 2006., prestankom važenja zakona kao pravne osnove za donošenje podzakonskog propisa, prestaju važiti drugi propisi doneseni u svrhu njegove provedbe, osim ako u prijelaznim i završnim odredbama novog zakona nije drugačije određeno. Međutim, prema također ustaljenom stajalištu Ustavnog suda, primjerice u Rješenju U-II-3514/2013 iz 2014., pod drugim propisom podrazumijeva se eksterni općenormativni i pravnoobvezujući akt koji je donijelo tijelo državne vlasti radi uređenja pojedinih pitanja izvršenja i/ili provedbe zakona, koji uređuje odnose na općenit način i koji djeluje prema svima koji se nađu u pravnoj situaciji.

Budući da se predmetni Zaključak odnosi na neodređen, ali odrediv broj adresata, a kako nije objavljen u Narodnim novinama, ne radi se o podzakonskom općenormativnom propisu, koji prestaje važiti kada i zakon koji je temelj za njegovo donošenje. Naprotiv, Zaključak je i dalje na snazi, sve dok ga Vlada nekim novim zaključkom ili drugim aktom izričito ne opozove. S tim u vezi, bitno je istaknuti da sukladno Ustavu svi pojedinačni akti državne uprave i tijela koje imaju javne ovlasti, moraju biti utemeljeni na zakonu, pa tako i zaključci Vlade. To znači da se pojedinačnim aktom, a što uključuje i njegovo potencijalno stavljanje van snage, ne smiju dovoditi u pitanje ustavna prava korisnika stambenog zbrinjavanja i članova njihovih obitelji, poput jednakosti pred zakonom, zaštite legitimnih očekivanja stranaka te sudske kontrole zakonitosti pojedinačnih akata.

U Izvješću za 2015. ukazivali smo na probleme s kojima se u praksi susreću prvostupanijska tijela postupajući po Pravilniku o uvjetima i načinu ostvarivanja prava na dodjelu građevinskog materijala izvan područja posebne državne skrbi te Pravilniku o načinu izgradnje i mjerilima za popravak, obnovu i izgradnju obiteljskih kuća dodjelom građevinskog materijala i višestambenih objekata na područjima posebne državne skrbi, a koji nisu usklađeni sa svim izmjenama i dopunama ZPPDS-a. S tim u vezi uputili smo i preporuku da se svi preostali neusklađeni podzakonski propisi usklade sa svim izmjenama i dopunama ZPPDS-a, no to još nije učinjeno. Poseban problem odnosi se na osobe koje, sukladno ZID ZPPDS/14, borave na temelju akata javnopravnih tijela u stanovima ili obiteljskim kućama u državnom vlasništvu, kojima upravlja SDUOSZ, a kojima nije utvrđeno pravo na stambeno zbrinjavanje niti im je ono regulirano posebnim zakonom. SDUOSZ aktima javnopravnih tijela, osim rješenja, ugovora, odluka i njima



sličnih akata, smatra i zapisnike o uvođenju u posjed. Međutim, kako korisnici već dulji niz godina koriste stambene objekte bez rješenja o utvrđenom pravu, zbog čega postoji realna opasnost da će iz njih morali iseliti, SDUOSZ je putem Regionalnih ureda po službenoj dužnosti zatražio utvrđivanje prava na stambeno zbrinjavanje za njih 150. Međutim, i dalje ne postoje točni podatci o broju korisnika koji se nalaze u ovakvim situacijama.

Donošenje novog Zakona o stambenom zbrinjavanju, s primjenom na čitavom području RH, nije u Godišnjem planu normativnih aktivnosti za 2017. Umjesto toga, planira se donošenje ovog zakona samo za potpomognuta područja, čime se umanjuje doseg njegove primjene.

Konačno, zabilježeni su i problemi građana zbog nemogućnosti legalizacije objekata na kojima su ostvarili pravo na stambeno zbrinjavanje, jer projektant odbija izraditi Uputu o sanaciji dok korisnik ne priloži dokaz o legalnosti objekta (građevinsku i uporabnu dozvolu, rješenje o izvedenom stanju). Zakon o gradnji propisuje da se građevina izgrađena, rekonstruirana, obnovljena, sanirana ili kupljena u svrhu stambenog zbrinjavanja, smatra izgrađenom na temelju pravomoćne građevinske dozvole, ukoliko nadležno tijelo graditeljstva u pojednostavljenom postupku izda uporabnu dozvolu. Slijedom toga, za sve građevine na kojima je ostvareno stambeno zbrinjavanje, a za koje je izdana uporabna dozvola, SDUOSZ ne bi trebao zahtijevati provođenje postupka legalizacije sukladno Zakonu o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama.

Hitno stambeno zbrinjavanje

„Naglašavam kako sam ispunjavao uvjete za hitno stambeno zbrinjavanje izvan Liste prvenstva za 2015. g. tako i u tekućoj 2016. g., jer su nastupile posebne okolnosti koje ukazuju na hitnost rješavanja mog stambenog pitanja. Posebna okolnost predstavlja prebivanje u nehumanim uvjetima: neimanje sanitarnog čvora te neimanje električne energije. Jedini izvor prihoda mi je zajamčena minimalna naknada u iznosu od 920,00 kn“

Tijekom 2016. svjedočili smo problemima i u postupcima ostvarivanja prava na stambeno zbrinjavanje izvan liste prvenstva, odnosno hitnom stambenom zbrinjavanju, koje se omogućava uz preporuku nadležnog CZSS ili načelnika općine odnosno gradonačelnika te uz nastup iznimnih okolnosti navedenih u ZPPDS-u. Povjerenstvo za hitno stambeno zbrinjavanje je u 2016. zaprimilo 243 predmeta, od kojih je riješen 121, no tek 15 pozitivno. Međutim, SDUOSZ tumači kako u slučaju kada Povjerenstvo ne podnese prijedlog za hitnim stambenim zbrinjavanjem, odnosno kada da negativno mišljenje, postupak okončava, a nezadovoljna stranka nema pravo na žalbe, prigovora niti bilo kakvog drugog pravnog sredstva, jer se ne radi o utvrđivanju posebnog prava, već uvažavanju posebnih okolnosti zbog kojih se predmet uzima u razmatranje prije nego bi se to moglo u redovnom tijeku. Slijedom toga, zaključuje kako postupak Povjerenstva nije upravni postupak i završava dostavom negativnog mišljenja stranci ili prijedlogom nadležnom prvostupanijskom tijelu za donošenjem rješenja o utvrđivanju prava na hitno stambeno zbrinjavanje. Pritom, prilikom odlučivanja uzima se u obzir samo općeniti



kriterij iz ZPPDS-a, uz individualni pristup, vodeći računa o raspoloživosti stambenih jedinica i financijskih sredstava.

Međutim, kod hitnog stambenog zbrinjavanja ne bi se trebalo raditi samo o prioritetnom uzimanju predmeta u rad, nego i o priznavanju zasebnog prava na hitno stambeno zbrinjavanje zbog nastupa posebnih okolnosti iz ZPPDS-a, kao što su teška oštećenja stambenih objekata zbog požara, poplave i drugih vremenskih nepogoda te teških zdravstvenih i socijalnih prilika. Postupak se pokreće po zahtjevu stranke, kao i redovni postupak putem Lista prvenstva, stranka u njemu sudjeluje prilažući dokumentaciju i iznoseći argumente za priznavanje toga prava te se o njemu treba odlučiti na temelju utvrđenog činjeničnog stanja.

Kod hitnog stambenog zbrinjavanja ne treba se raditi samo o prioritetnom uzimanju predmeta u rad, nego i priznavanju zasebnog prava zbog nastupa posebnih okolnosti, kao što su teška oštećenja objekata zbog požara, poplave i drugih nepogoda te teških zdravstvenih i socijalnih prilika.

Kako bi se osigurala pravna sigurnost i nepristranost u odlučivanju te pravo na dostupnost pravnih lijekova, nezadovoljnim bi strankama trebalo omogućiti pravo žalbe protiv rješenja kojim se odbija njihov zahtjev. Međutim, prije toga bi trebalo postupak hitnog stambenog zbrinjavanja detaljnije propisati, uključujući donošenje transparentnih i javno dostupnih kriterija temeljem kojih bi se odluka donosila.

Regionalni program stambenog zbrinjavanja

Regionalni program stambenog zbrinjavanja (dalje u tekstu: RHP) višegodišnji je program s ciljem trajnog rješavanja stambenog pitanja najugroženijih kategorija građana: izbjeglica, povratnika, interno raseljenih osoba te bivših nositelja stanarskog prava, a rezultat je zajedničke inicijative RH, Bosne i Hercegovine, Srbije i Crne Gore. Vodeća institucija za provedbu RHP u RH je SDUOSZ, a odgovoran je za cjelokupno planiranje, razvoj i provedbu projekata u državi. Sve korisnike RHP-a procjenjuje i odabire Zajednička radna skupina na temelju kriterija ranjivosti, koju čine predstavnici SDUOSZ-a i UNHCR-a.

Do kraja 2016. RH je iz Fonda RHP povukla 9.967.063,40 eura bespovratnih sredstava za realizaciju šest potprojekata kojima je planirano zbrinuti 328 obitelji prognanika, povratnika, izbjeglica i bivših nositelja stanarskog prava, no do sada ih je zbrinuto tek 88. Radi se o izrazito ranjivim skupinama, a neki se još uvijek nalaze u objektima organiziranog smještaja, čije se zatvaranje planiralo do kraja 2016. Slijedom toga, trebalo bi poduzeti dodatne napore za intenziviranjem građevinskih radova na nedovršenim potprojektima te njihovo useljenje. Također, i povjerenik za ljudska prava VE u svom je Izvješću naglasio potrebu za olakšavanjem postupka te boljom koordinacijom između SDUOSZ-a i nadležnih prvostupanijskih tijela.

Organizirani smještaj

Kroz provođenje Nacionalnog i Regionalnog programa stambenog zbrinjavanja tijekom 2016. je broj korisnika organiziranog smještaja u odnosu na 2015. smanjen za samo sedam, najviše zbog odgode zatvaranja Prognaničkog naselja Mala Gorica kraj Petrinje, u kojem se nalazi najveći broj korisnika, njih 204. Problem je nastao zbog prolongiranja postupka izdavanja uporabnih dozvola



za novoizgrađeno naselje Dumače, u koje je trebalo preseliti oko 200 Hrvata, pristiglih sa Kosova nakon ratnih zbivanja. Prema podacima SDUOSZ-a, preseljenje korisnika te zatvaranje Prognaničkog naselja Mala Gorica očekuje se do kraja lipnja 2017., a isto se odnosi i na korisnike drugih objekata organiziranog smještaja.

Status povratnika

Ostvarivanje prava na status povratnika tijekom 2016. je, kao i do sada, bilo obilježeno dugotrajnošću postupaka i malim brojem riješenih predmeta. Prvostupanjska su tijela donijela ukupno 63 rješenja, a na rješavanje na drugom stupnju prispjelo je 13 predmeta.

Zbog dugotrajnosti postupaka stranke ne uspijevaju ostvariti pravo na zdravstvenu zaštitu, koja se priznaje u roku šest mjeseci po povratku, a rješenja o statusu povratnika se donose i nakon proteka tog razdoblja, nakon jedne do dvije godine, iz čega proizlazi da su povratnici bili zdravstveno osigurani, iako im nije doneseno rješenje o pravu na zdravstveno osiguranje. Unatoč ranijoj preporuci pučke pravobraniteljice, SDUOSZ još uvijek ne smatra potrebnim priznati prava na novčanu pomoć i zdravstvenu zaštitu povratnika od trenutka donošenja rješenja o tom statusu, uz obrazloženje da svi državljani RH s reguliranim prebivalištem imaju pravo na zdravstvenu zaštitu. No, osobe koje podnose zahtjev za priznavanje statusa povratnika često (još) nisu državljani RH, već imaju status stranca na stalnom ili privremenom boravku, stoga ovu preporuku ponavljamo. Osim toga, isplate šestomjesečne novčane naknade za povratnike i članove njihove obitelji kasne po tri i više mjeseci, zbog čega bi trebalo ažurirati sustav isplata, koje bi trebala uslijediti odmah po utvrđivanju statusa povratnika.

Nadalje, neka prvostupanjska tijela ne žele niti zaprimiti zahtjev za priznavanje statusa povratnika od osoba koje se nalaze na stalnom ili privremenom boravku, što je nedopustivo. Činjenica državljanstva nije prekluzivna za podnošenje zahtjeva za utvrđivanje statusa povratnika, a upravni postupak se pokreće na zahtjev stranke ili po službenoj dužnosti, pa je nužno da SDUOSZ izradi uputu prvostupanjskim tijelima kako su dužna prihvatiti i započeti upravni postupak temeljem zahtjeva stranaka koje žele ostvariti status povratnika, bez obzira jesu li državljani RH ili se ovdje nalaze na stalnom ili privremenom boravku.

Naime, prema podacima o napretku RHP-a, krajem svibnja 2016. još uvijek je bilo registrirano 27.070 izbjeglica koje se nisu vratile u RH, 5.823 manje nego u svibnju 2015., što je povezano s prestankom statusa izbjeglice iz RH temeljem odluke zemlje u kojoj se nalaze ili prihvatanjem državljanstva zemlje u kojoj su se nalazili u statusu izbjeglice. Primjerice, Srbija je od 2015. do 2016. donijela 5.638 odluka o prestanku statusa izbjeglice temeljem stjecanja državljanstva Srbije, a oko 76% izbjeglica iz RH koje se nalaze u BiH je steklo državljanstvo te zemlje.

Jasno je stoga da je proces povratka izbjeglica u RH znatno usporen te je od svibnja 2015. do svibnja 2016. zabilježeno 147 povratnika. Osim toga, većina izbjeglica iz RH koji se nalaze u BiH nikada nisu stekli hrvatsko državljanstvo i ako se i vrate, čekaju ih složeni, dugotrajni i skupi postupci, gotovo nepremostivi za socijalno ugrožene s malim prihodima, a sve dok ne reguliraju svoj boravak u RH, nemaju ni pristup sustavu besplatne pravne pomoći.



Nekretnine dane na privremeno korištenje

I dalje je potrebno u što skorijem roku sklopiti nagodbe s vlasnicima zauzete privatne imovine koji još uvijek ne mogu stupiti u njezin posjed, odnosno koja je devastirana, a koji moraju isplatiti privremene korisnike zbog izvršenih ulaganja. Tijekom 2016. riješeno je osam takvih predmeta, a u tijeku rješavanja su još dva koja je potrebno što prije dovršiti, budući da ono traje godinama.

Obnova

Broj drugostupanjskih predmeta ostvarivanja prava na obnovu u ratu oštećenih kuća ukazuje da su postupci i dalje vrlo dugotrajni te je krajem 2016. još 313 predmeta čekalo na donošenje drugostupanjskog rješenja. Postupanje prvostupanjskih tijela je također dugotrajno pa tako postoje primjeri gdje se po jednom zahtjevu za obnovu u ratu oštećene kuće postupa i po 10 godina, što je neprihvatljivo.

Osim toga, javljaju se i vlasnici već obnovljenih nekretnina koji su prije više godina preuzeli svoje objekte i potpisali zapisnike o primopredaji bez primjedbi, a naknadno su uočili teške nedostatke - neispravne vodovodne instalacije, loše izvedene građevinske radove, pa čak i neobnovljene dijelove nekretnine, koji su prema tehničkoj dokumentaciji trebali biti obnovljeni. U većini takvih slučajeva SDUOSZ naglašava da je od primopredaje objekta prošlo više godina i da reklamacije na kvalitetu radova više nisu moguće, odnosno da je vlasnik preuzeo objekt bez primjedbi. Javljaju se i vlasnici objekata koji su primili pravomoćna rješenja o obnovi, no već godinama čekaju da radovi na objektima konačno i započnu, budući da postupci javne nabave, odabira izvođača i potpisivanja ugovora dugo traju, a izvođenje radova ovisi i vremenskim (ne)prilikama. Ove građevinske radove na obnovi objekata bi svakako valjalo ubrzati.

PREPORUKE:

55. Središnjem državnom uredu za obnovu i stambeno zbrinjavanje, da osigura dodatna sredstva i stambene jedinice za korisnike koji se zbrinjavaju kroz liste prvenstva;
56. Središnjem državnom uredu za obnovu i stambeno zbrinjavanje, da preostale neusklađene podzakonske propise uskladi sa svim izmjenama i dopunama Zakona o područjima posebne državne skrbi;
57. Središnjem državnom uredu za obnovu i stambeno zbrinjavanje, da Vladi RH predloži što žurnije donošenje Zakona koji bi regulirao područje stambenog zbrinjavanja na cjelokupnom području RH, a ne samo na potpomognutim područjima;
58. Vladi RH, da donese novi zaključak ili drugi opći akt kojim će se ujednačiti kriteriji za isplatu naknade za podmirivanje troškova stanovanja u vlastitom aranžmanu, a Središnjem državnom uredu za obnovu i stambeno zbrinjavanje, da do tada donosi rješenja i osigura isplatu naknade temeljem Zaključka Vlade RH iz 2008.;
59. Središnjem državnom uredu za obnovu i stambeno zbrinjavanje, da se detaljnije propiše postupak hitnog stambenog zbrinjavanja, uključujući donošenje transparentnih i javno dostupnih kriterija temeljem kojih bi se odluka donosila te omogućavanje podnošenja pravnog lijeka protiv negativnog mišljenja Povjerenstva za hitno stambeno zbrinjavanje;



60. Središnjem državnom uredu za obnovu i stambeno zbrinjavanje i prvostupanjskim tijelima, da objekte koji se koriste u svrhu stambenog zbrinjavanja, ukoliko nadležno tijelo graditeljstva izda uporabnu dozvolu, smatra postojećim građevinama, odnosno građevinama izgrađenim na temelju valjane građevinske dozvole;
61. Središnjem državnom uredu za obnovu i stambeno zbrinjavanje, da Vladi predloži izmjene propisa kojima će se priznati prava na novčanu pomoć i zdravstvenu zaštitu po posebnom propisu o statusu povratnika, od trenutka donošenja rješenja kojim se utvrđuje taj status;
62. Središnjem državnom uredu za obnovu i stambeno zbrinjavanje te uredima državne uprave u županijama, kao i Gradskom uredu za opću upravu Grada Zagreba, da se ažurira i unaprijedi sustav donošenja odluka po zahtjevu za utvrđivanje statusa povratnika te isplata novčane naknade povratnicima, kako bi uslijedila odmah po utvrđivanju statusa;
63. Središnjem državnom uredu za obnovu i stambeno zbrinjavanje, da izradi uputu prvostupanjskim tijelima prema kojoj će biti dužni započeti upravni postupak temeljem zahtjeva stranaka koje žele ostvariti status povratnika, bez obzira jesu li državljani RH ili se u ovdje nalaze na stalnom ili privremenom boravku;
64. Središnjem državnom uredu za obnovu i stambeno zbrinjavanje, da u razumnom i što skorijem roku sklopi nagodbe s preostalim vlasnicima zauzete privatne imovine koji još uvijek ne mogu stupiti u posjed, odnosno koja je devastirana, a koji moraju isplatiti privremene korisnike na ime izvršenih ulaganja;
65. Središnjem državnom uredu za obnovu i stambeno zbrinjavanje, da se ubrzaju građevinski radovi na obnovi u ratu oštećenih objekata;

3.5. STATUSNA PRAVA GRAĐANA

Prebivalište

„Ja u nedjelju nisam mogla pristupiti glasovanju. Nisam upisana u registar birača. To sam saznala na licu mjesta. I dalje sam čvrsto bila sigurna da je riječ o nekoj grešci. Jučer sam otišla u Petrinjsku. Rekli su mi da mi je 29.07. brisano prebivalište jer je terenskom provjerom utvrđeno da ja tamo ne stanujem. Poništena mi je osobna iskaznica, ja sam osoba bez adrese.“

Nezadovoljstvo građana izraženo u pritužbama protiv postupanja MUP-a vezano za odjave prebivališta, nastavljeno je i u 2016. godini. Sukladno Zakonu o prebivalištu (u daljnjem tekstu: ZOP) prebivalište je mjesto i adresa na kojoj se osoba trajno nastanila radi ostvarivanja svojih prava i obveza vezanih za razne životne interese. Prilikom prijave prebivališta građanin izražava namjeru, koja je subjektivni element, da trajno živi u mjestu koje prijavljuje kao prebivalište. Međutim, pritužuju se kako im MUP odjavljuje prebivalište po službenoj dužnosti, nerijetko u postupcima za koje nisu znali, čime se osporava njihova namjera da trajno žive u mjestu koje su prijavili. Iz prakse MUP-a proizlazi kako se okolnost da građanin, prilikom nekoliko nenajavljenih terenskih provjera, a uglavnom dvije, nije zatečen na adresi prebivališta, vrednuje kao da ondje ne živi. Zbog toga se po službenoj dužnosti donosi rješenje kojim se odjavljuje prebivalište, čime se stječu uvjeti za prestanak važenja osobne iskaznice.



Osobito su problematične situacije u kojima MUP na ovaj način odjavljuje prebivalište, a da istovremeno nije dokazano da građanin živi na drugoj adresi, pa se postavlja pitanje vrednuje li MUP uopće namjeru osobe da živi na određenoj adresi, koja je subjektivni element prebivališta. Tako se često događa da se prebivalište odjavljuje po službenoj dužnosti, iako osoba doista živi na prijavljenoj adresi, samo zbog toga jer se u trenutku terenske provjere nije zatekla u svom domu. Građani su zbog toga dojma da im se ograničava sloboda kretanja, jer proizlazi da bi stalno trebali očekivati terensku provjeru policije, s obzirom na ustrajnost prakse da je samo to, makar i upitne vjerodostojnosti, jedini kvalificirani dokaz. Stoga ponavljamo preporuku MUP-u da pripremi izmjene ZOP-a kojima će se utvrditi kriteriji za procjenu živi li osoba uistinu na adresi prijavljenog prebivališta.

MUP odjavljuje prebivalište po službenoj dužnosti, nerijetko u postupcima za koje građani nisu znali, čime se osporava njihova namjera da trajno žive u mjestu

Da se radi o sumnjivim situacijama u kojima se, na temelju očito manjkavo utvrđenog činjeničnog stanja, donose rješenja upitne valjanosti, pokazuje slučaj dragovoljca Domovinskog rata, koji skrbi o osobi s invaliditetom u drugom gradu, a koji je tijekom postupka provjere prebivališta, u svrhu dokaza da živi na spornoj adresi, policiji dostavio uredno plaćene račune za komunalne usluge te potvrdu da je od MORH-a zatražio pomoć pri otkupu tog stana. Unatoč tome, iako mu nije utvrđena druga adresa stanovanja, što je također bilo provjeravano, po službenoj dužnosti mu je odjavljeno prebivalište nakon dvije terenske provjere. Nakon što je pokrenuo upravni spor i podnio zamolbu za ponovnu prijavu prebivališta na istoj adresi, to je i učinjeno te mu je izdana nova osobna iskaznica. Na istu praksu ukazuje i slučaj građanke koju policija tijekom dvije terenske provjere nije zatekla na adresi te joj je po službenoj dužnosti prebivalište odjavljeno, a ona je za to saznala kada nije mogla glasovati na parlamentarnim izborima. Dva mjeseca kasnije, ponovno joj je prijavljeno prebivalište na istoj adresi.

Na upitno postupanje MUP-a ukazuje slučaj građanke koju policija tijekom dvije terenske provjere nije zatekla na adresi te joj je po službenoj dužnosti prebivalište odjavljeno, a ona je za to saznala kada nije mogla glasovati na parlamentarnim izborima. Dva mjeseca kasnije, ponovno joj je prijavljeno prebivalište na istoj adresi.

Ovakvi slučajevi ukazuju na upitno upravno postupanje MUP-a, jer postoji vjerojatnost da se pogrešno i nepotpuno utvrdilo činjenično stanje te da građani nisu mogli kao stranke sudjelovati u postupku, što je prema Zakonu o općem upravnom postupku (u daljnjem tekstu: ZUP) razlog je za obnovu postupka. Međutim, počinjene postupovne pogreške očito se ne ispravljaju na taj način, već se pokreću novi postupci i donose nova rješenja. Time su građani ponovno oštećeni, jer osim troškova izrade nove osobne iskaznice, u zbirci podataka o prebivalištu i boravištu evidentiran im je prekid prebivališta, što može imati negativne posljedice pri dokazivanju kontinuiteta prijave prebivališta na jednoj adresi.



Zabilježena je i neujednačena praksa odjava prebivališta ne samo između različitih PU, već i unutar iste. Tako je u jednom slučaju, nakon što je utvrđeno da ne boravi na adresi prijavljenog prebivališta, građaninu je naknadno omogućeno da na adresi stanovanja prijavi boravište te nije niti prekršajno kažnjen, što je u skladu s preporukom pučke pravobraniteljice iz Izvršjeca za 2015. godinu. Međutim, u brojnim identičnim situacijama građanima je prebivalište objavljenno i poništeno im je osobna iskaznica, bez omogućavanja prijave boravišta, a MUP u svakom konkretnom slučaju nije argumentirao zbog čega nije primijenjena takva blaža sankcija.

Prebivališta po službenoj dužnosti objavljenno su i osobama koje su obuhvaćene programom obnove, a nekretnina im još nije obnovljena, iako su, pod uvjetom da žive u RH, od toga zakonski izuzete. Zabilježeno je i arbitrarno postupanje u slučaju prijave prebivališta djece čiji se roditelji razvode, a njihovo je prebivalište prijavljeno na adresi na kojoj ne žive.

U nekim slučajevima, MUP postupa suprotno ZOP-u. Tako su primjerice, prebivališta po službenoj dužnosti objavljenno i osobama koje su obuhvaćene programom obnove, a nekretnina im još nije obnovljena, iako su, pod uvjetom da žive u RH, ove osobe zakonski izuzete od te mogućnosti. Jednako tako, zabilježeno je i arbitrarno postupanje u slučaju prijave

prebivališta djece čiji su roditelji u postupku razvoda braka, kada je njihovo prebivalište prijavljeno na adresi na kojoj ne žive. Osim toga, zabilježen je i slučaj u kojem je građaninu odbijen zahtjev za prijavu prebivališta, a odobren zahtjev za prijavu boravišta, iako ZOP ne predviđa takvu mogućnost, već se boravište može imati uz prijavljeno prebivalište. Podatak o adresi prebivališta upisuje se i u osobnu iskaznicu, dok takvog podatka o adresi boravišta nema.

Posebni su slučajevi u kojima MUP od građana traži ispunjavanje uvjeta koji nisu navedeni u ZOP-u. Tako je primjerice, osoba koja prijavljuje prebivalište na adresi stanodavca dužna priložiti i njegovu ovjerenu suglasnost. Međutim, MUP poistovjećuje pojam „stanodavac“ s pojmom „vlasnik“, iako stanodavac može biti i zakoniti posjednik, najmoprimac ili suvlasnik. Ovakvim inzistiranjem zadire se u vlasničkopravna pitanja, koja nisu u nadležnosti MUP-a.

Državljanstvo

„Poštovani gospodine! Rođen sam u Vukovaru 1967., Republika Hrvatska, jednom sam odbijen za primanje u Hrvatsko državljanstvo i jednom preko majke jer mi je majka hrvatski državljanin a ja sam rođen u Hrvatskoj. Prije odlaska u Kanadu 1992. cjelog života sam živio u Vukovaru, od 1988. sam živio u Zagrebu i radio sam u Končaru skoro 4 godine. Otac mi je rođen u BiH, a ja sam rođen i moja majka u Hrvatskoj. Otac je Ukrajinske nacionalnosti, majka je rusinske nacionalnosti, tretiraju me kao stranca, kao da nikada nisam živio u Hrvatskoj. ...Ja nisam nikakav stranca, ja sam hrvatski državljanin.“

Pritužbe na postupke stjecanja hrvatskog državljanstva uglavnom se odnose na duljinu trajanja postupaka, a u većini takvih slučajeva MUP kao opravdanje navodi provođenje postupka provjere Sigurnosno-obavještajne agencije. Razlozi dugotrajnosti sigurnosnih provjera osobito su upitni u slučajevima u kojima za podnositelje zahtjeva ni MUP niti sudovi nemaju bilo kakve



inkriminirajuće podatke. Zabilježeni su i slučajevi u kojima se mišljenje SOA-e o postojanju sigurnosnih zapreka, bez obrazloženja, navodi kao opravdanje u ponovljenim postupcima nakon što je prethodno upravni sud poništio prvostupanjsku odluku MUP-a koja se temeljila na sasvim drugačijem činjeničnom stanju. Tako primjerice, postupak po zahtjevu građanke podnesen na osnovi pripadnosti hrvatskom narodu koja u RH neprekidno živi već 24 godine, traje 19 godina. Nakon što je upravni sud dva puta poništio negativno rješenje MUP-a, postupak još nije okončan, a razlog koji sud prethodno nije uvažio, ponovno je mišljenje SOA-e o postojanju sigurnosnih zapreka. Valja naglasiti da je zahtjev za državljanstvo predan 1998. te da je podnositeljica 13 godina čekala da MUP donese prvo rješenje.

Drastičan je primjer nepoštovanje izvršne sudske odluke građaninu koji je zahtjev za stjecanje državljanstva, temeljem pripadnosti hrvatskom narodu, podnio 2004. godine. Negativno rješenje MUP-a doneseno je na temelju ocjene da ne poštuje pravni poredak RH, a Upravni sud je to rješenje poništio i naložio MUP-u donošenje pozitivne odluke. Međutim, MUP nakon toga nije postupio po odluci Suda, već je ponovno donio negativno rješenje, pozivajući se na neobrazloženo mišljenje SOA-e, iako je Sud izvršio uvid u spis označen stupnjem tajnosti te davanjem naloga MUP-u očito stvorio zaključak različit od SOA-inog. Iz ovog proizlazi da MUP osporava sudsku kontrolu neobrazloženog mišljenja SOA-e, koju jamči Ustav, a Zakon o tajnosti podataka daje sucima pravo pristupa klasificiranim podatcima i njihove ocjene. Također, u konkretnom slučaju, ignoriran je i Zakon o sudovima prema kojem je svatko dužan poštovati izvršnu sudsku odluku i njoj se pokoriti.

U tom kontekstu, o potrebi zakonskog određenja pravnih standarda koji bi obuhvaćali pojmove „zaštita pravnog poretka“ i „zaštita nacionalne sigurnosti“ očitovao se i Ustavni sud (U-I-406/1994, U-I-907/1994, U-I-418/1995 od 10. veljače 1999.) navodeći da bez toga, a uz izostanak obrazloženja u aktu, dolazi do bitnog ograničenja temeljnih elemenata prava na žalbu, odnosno prava na sudsku zaštitu.

I nadalje je broj osoba primljenih u hrvatsko državljanstvo temeljem rođenja u RH (18) značajno manji od broja onih koji su državljanstvo stekli temeljem braka s hrvatskim državljaninom (721), zbog toga što Zakon o hrvatskom državljanstvu (u daljnjem tekstu: ZHD) propisuje uvjete koje osobe rođene u RH očito teško ispunjavaju. Unatoč tome, Prijedlog ZID ZHD-a, koji je 2016. bio upućen u e-Savjetovanje, nije sadržavao rješenja kojima bi se osobama rođenim u RH stvorili uvjeti za olakšan primitak u hrvatskog državljanstvo, barem kako je to bilo propisano do izmjena ZHD-a 2011. godine, kada uvjet nije bio reguliran stalni boravak. Ovime su osobito pogođeni Romi rođeni u RH, koji nemaju osigurana sredstva za uzdržavanje, nisu zdravstveno osigurani te ne mogu pribaviti strane putne isprave, što je uvjet za reguliranje stalnog boravka, kao preduvjeta za stjecanje hrvatskog državljanstva.

Romi čine većinu neregistriranih osoba, de facto apatrida, nedvojbeno su dio društva, većina ih je rođena i neprekidno živi ovdje, a neki su i sudionici Domovinskog rata. No zbog okolnosti na koje nisu mogli utjecati, zbog krivnje ili grešaka drugih, potrebno im je omogućiti primitak u državljanstvo uz propisivanje uvjeta koje mogu ispuniti, primjerenih njihovoj životnoj situaciji.



Prema podacima UNHCR-a, u RH je 2.886 osoba obuhvaćeno njihovim mandatom, među kojima i oni neregistriranog državljanstva. Od toga, Romi čine veliku većinu osoba bez državljanstva ili neregistriranih osoba (de facto apatrida), a budući da su nedvojbeno dio hrvatskog društva, većina ih je rođena i neprekidno živi ovdje, a neki su i sudionici Domovinskog rata. Međutim, zbog različitih okolnosti na koje objektivno sami nisu mogli utjecati ili su se zbile krivnjom drugih ili greškama u radu državnih tijela, potrebno im je omogućiti primitak u državljanstvo uz propisivanje uvjeta koje mogu ispuniti, primjerenih njihovoj životnoj situaciji, a obveza pomoći im postoji jer je RH 2011. ratificirala Konvenciju UN-a o smanjenju slučajeva bezdržavljanstva iz 1961. godine. Dodatno, to bi bilo u skladu s mišljenjem Europske komisije za borbu protiv rasizma o potrebi poduzimanja mjera kako bi se riješili problemi stjecanja državljanstva osoba koje dugotrajno žive u RH, a nisu hrvatske nacionalnosti.

Spomenutim ZID ZHD-om propušteno je i ostvariti ciljeve navedene u Strategiji o odnosima RH s Hrvatima izvan RH koji se odnose na njihovu zaštitu i ostvarivanje interesa, tako da se stvori novi administrativni okvir unutar kojega bi se propisao postupak za uvođenje statusa Hrvata bez hrvatskog državljanstva, posebice za one koji žive u zemljama gdje nije dozvoljeno dvojno državljanstvo te da se za njih i njihove potomke pojednostavni postupak te olakša i ubrza primitak u hrvatsko državljanstvo. S tim u vezi, i Središnji Državni ured za Hrvate izvan RH zaprima brojne podneske Hrvata izvan domovine nezadovoljnih zbog dugotrajnih i složenih postupaka stjecanja hrvatskog državljanstva, što posredno utječe na nemogućnost korištenja drugih prava, primjerice na rad, boravak i obvezno zdravstveno osiguranje.

Također, ZID ZHD-om nije predviđeno iznalaženje rješenja i za pripadnike manjinskih naroda navedenih u Izvorišnim osnovama Ustava koji imaju čvrstu vezu s RH, ali nemaju status pripadnika nacionalne manjine jer nemaju hrvatsko državljanstvo niti je za njih predviđen beneficirani način njegova stjecanja, koji bi bio različit u odnosu na sve druge strance, na što u više izvješća ukazuje i ECRI. U suprotnom, a u skladu s Trećim mišljenjem Savjetodavnog odbora za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina o RH (2010), postojeća pravila i nadalje

Ustav priječi oduzimanje državljanstva, dok Prijedlog ZID ZHD predviđa da se državljanstvo stečeno prirođenjem može poništiti pa bi ovakvim prijedlogom postojali oni koji su državljanstvo stekli po nekoj drugoj osnovi i kojima se ne može oduzeti, te oni koji su ga stekli prirođenjem i kojima bi se ono moglo oduzeti.

predstavljaju neravnopravnost na temelju etničkog podrijetla osoba koje nisu Hrvati, a imaju snažnu vezu s RH.

S druge strane, ZID ZHD-om je predviđeno da se hrvatsko državljanstvo stečeno prirođenjem može poništiti u svako doba, u slučaju ispunjenja uvjeta kao što su stjecanje na temelju lažne ili krivotvorene isprave, lažne izjave, na temelju braka sklopljenog iz koristi ili

prikrivanjem bilo koje relevantne činjenice koja je postojala u trenutku donošenja rješenja, te ako se naknadno utvrdi da prirođeni hrvatski državljanin sudjeluje ili je sudjelovao u izvršenju kaznenih djela vezanih za terorizam ili predstavlja opasnost za nacionalnu sigurnost RH. Međutim, Ustav propisuje da se ne može oduzeti državljanstvo RH pa bi ovakvim protuustavnim prijedlogom postojali državljani „prvog i drugog reda“, odnosno oni koji su državljanstvo stekli



po nekoj drugoj osnovi i kojima se ono ne može oduzeti, te oni koji su ga stekli prirođenjem i koje bi im se moglo oduzeti. Stjecanje državljanstva prirođenjem rezultat je provedenog postupka sukladno ZHD-u i ZUP-u, tijekom kojeg MUP utvrđuje sve činjenice i okolnosti bitne za zakonitu i pravilnu odluku, a SOA provodi provjeru pa u slučaju sigurnosnih zapreka osoba neće biti primljena u hrvatsko državljanstvo. Propisivanjem neustavnih zakonskih odredbi ne može se odreći odgovornost nadležnog tijela za netočno utvrđeno činjenično stanje i propuste pri provođenju postupka stjecanja državljanstva. Jednako tako, naknadno utvrđenje kako prirođeni hrvatski državljanin sudjeluje ili je sudjelovao u izvršenju kaznenih djela vezanih za terorizam ili predstavlja opasnost za nacionalnu sigurnost RH, znači da postoji inkriminacija koja treba biti dokazana u kaznenom postupku te sankcionirana sukladno odredbama KZ-a. Uvođenje uvjeta „opasnosti za nacionalnu sigurnost“ i u ovom kontekstu, ponovno pokazuje potrebu za zakonskim određenjem pravnog standarda tog pojma, kako ne bi dolazilo do arbitrarnosti u postupanju i posljedično bitnog ograničenja prava na žalbu.

Boravak stranaca

Praksa MUP-a u postupcima odobrenja i produžetka privremenog boravka osoba koje dugotrajno žive u RH, a mnogi su i članovi obitelji hrvatskih državljana, pokazuje kako se dostatno ne uvažavaju posebne životne okolnosti, kao ni socijalni i humanitarni razlozi. U nezavidnoj situaciji nalaze se osobe koje su rođene i/ili dugotrajno žive u RH, a koje zbog objektivnih razloga, na koje nisu imale utjecaj, nisu regulirale državljanstvo neke od novonastalih država na području bivše savezne države.

Inzistiranje na posjedovanju valjane putne isprave za osobe koje dugotrajno borave u RH ili su članovi obitelji hrvatskih državljana, očito je pretpostavljeno životnim i humanitarnim razlozima, iako su osobni podatci o njima poznati MUP-u iz prethodnih postupaka odobravanja boravka ili se njihov identitet može utvrditi na drugi način. Među njima je najviše Roma.

Takva situacija osobito pogađa članove obitelji hrvatskih državljana koji se nalaze u statusu privremenog boravka radi spajanja obitelji ili iz humanitarnih razloga. MUP od njih zahtjeva pribavljanje valjane putne isprave, što ne mogu bez odlaska u matičnu zemlju ili čak u onu za koju MUP predmnijeva da bi to mogla biti. To za posljedicu može imati razdvajanje obitelji, a osobito su neprihvatljiva razdvajanja roditelja od maloljetne djece, što je suprotno Ustavu i Konvenciji o pravima djeteta. Inzistiranje na formalnom uvjetu posjedovanja valjane putne isprave za osobe koje dugotrajno borave na području RH ili su članovi obitelji hrvatskih državljana, očito je pretpostavljeno životnim i humanitarnim razlozima, iako su osobni podatci o tim osobama poznati MUP-u iz prethodnih postupaka odobravanja boravka ili se njihov identitet, iako nikad nisu ni imali osobne isprave, može utvrditi na drugi način, a među njima je najviše Roma. Opravdanja MUP-a da se identitet utvrđuje sukladno pravnoj stečevini EU te da postoji mogućnost pribavljanja biometrijskih putovnica u diplomatskim predstavništvima pojedinih država, nisu prihvatljiva. Naime, primjenom Zakona o strancima do 2014. godine MUP je osobama bez valjane strane putne isprave boravak uredno produžavao, donoseći rješenje o



boravku, iz čega je razvidno kako očito postoji način reguliranja statusa bez prilaganja valjanih stranih putnih isprava, koji je u skladu s pravnom stečevinom EU.

Također, još je uvijek značajan broj država koje u svojim predstavništvima u RH ne izdaju putovnice ili druge isprave koje MUP smatra odgovarajućim, pa prilikom donošenja rješenja o odobravanju boravka treba vrednovati okolnosti koje se odnose na humanitarne razloge i spajanje obitelji, primjerice dugotrajnost življenja u RH, zasnivanje obitelji i doma te nenapuštanje RH tijekom cijelog tog razdoblja.

Zabilježeni su slučajevi da članovi obitelji hrvatskih državljana podnose zahtjeve za reguliranje privremenog boravka iz humanitarnog razloga, a ne zbog spajanja obitelji, što bi u toj situaciji bilo za očekivati. Razlog tome je da pri reguliranju boravka iz humanitarnih razloga ne mora biti ispunjen uvjet osiguranih sredstava za uzdržavanje i reguliranog zdravstvenog osiguranja. Stoga, da bi im se omogućilo da boravak reguliraju upravo zbog spajanja obitelji, potrebno je propisati i iste uvjete. Ovakvo rješenje bilo bi i u skladu s Nacionalnom strategijom za uključivanje Roma 2013.-2020., s obzirom da ih je najveći broj koji imaju čvrstu poveznicu s RH (rođenje na teritoriju, uža rodbinska povezanost, stanovanje, od interesa su za RH i slično) boravak regulirao iz humanitarnih razloga. Nemogućnost plaćanja 405 kuna mjesečno za zdravstveno osiguranje pridonosi stvaranju poreznog duga, što za višečlane obitelji predstavlja značajan iznos i često je nenaplativo, a postojanje tako nastalog poreznog duga i MUP vrednuje još jednom preprekom za reguliranje statusa.

Taj problem ilustrira slučaj pritužiteljice koja u RH živi kao izbjeglica od 1992. godine, a sada je u statusu privremenog boravka iz humanitarnih razloga. Kada je podnijela zahtjev za produžetak boravka za sina rođenog u RH 2009. godine, MUP je zatražio da za njega promijeni svrhu iz humanitarnog u boravak zbog spajanja obitelji, jer joj se u odnosu na prošlu godinu osobni dohodak u ukupnom iznosu od 2.400 kuna mjesečno, povećao za 550 kuna. Radi toga će pri idućem zahtjevu za odobravanje boravka za dijete morati ispuniti uvjet reguliranog zdravstvenog osiguranja, što znači da će od 550 kuna povećanog dohotka, 405 kuna mjesečno potrošiti za plaćanje djetetovog zdravstvenog osiguranja, iako se radi o socijalno ugroženoj obitelji.

Zabilježene su i pritužbe zbog dugotrajnosti postupaka odobravanja stalnog boravka te neodobravanja privremenog boravka i određivanja napuštanja RH zbog ocjene o postojanju sigurnosnih zapreka, osobama koje već godinama žive u RH. Pritužitelji tvrde da su u prethodnim sigurnosnim provjerama ocijenjeni pozitivno, da u RH uredno žive kao i prije, nisu u kriminalističkim evidencijama MUP-a, a sudovi nemaju zabilježene podatke da se protiv njih vodi ili se vodio kazneni postupak. Nije im poznato što im se stavlja na teret niti inkriminacija proizlazi iz službenih podataka. Takva praksa MUP-a i SOA-e oprečna je Direktivi o statusu državljana trećih država s dugotrajnim boravištem (2003/109), prema kojoj se pri donošenju odluke mora uzeti u obzir ozbiljnost ili vrsta kaznenog djela protiv javnog poretka ili sigurnosti te opasnost koju konkretna osoba predstavlja, ali i trajanje njezinog boravka i povezanost sa zemljom boravka. I prema praksi Suda EU, sve mjere poduzete na temelju rezerve javnog poretka moraju imati ozbiljno opravdanje, dok povrede učinjene u ime javnog poretka i javne



sigurnosti u odnosu na prava osoba ne smiju prijeći granicu koja je nužna za zaštitu prava drugih u demokratskom društvu (Odluka 36-75 iz 1975.). Prijetnja za javni poredak i sigurnost mora biti stvarna i teška, a ne potencijalna ili zamišljena, mora utjecati na osnovni interes društva i potrebno je da se opasnost neke osobe realizirala i utvrdila (Odluka 30-77 iz 1977.). Stoga, i kod ovih situacija očito postoji potreba zakonskog određenja pravnih standarda koji bi obuhvaćali pojmove „zaštita pravnog poretka“ i „zaštita nacionalne sigurnosti“, čime bi se onemogućila arbitrarnost u postupanju i osigurala viša razina pravne zaštite, o čemu pišemo i u dijelu o državljanstvu.

Potrebno je zakonski definirati pojmove „zaštita nacionalne sigurnosti“ i „poštovanje pravnog ili javnog poretka“, radi onemogućavanja arbitrarnog postupanja te povećanja pravne sigurnosti u postupcima stjecanja državljanstva i reguliranja boravka stranaca.

PREPORUKE:

66. Ministarstvu unutarnjih poslova, da pripremi izmjene Zakona o prebivalištu kojima će se utvrditi kriteriji za procjenu živi li osoba doista na adresi prijavljenog prebivališta;
67. Ministarstvu unutarnjih poslova, da kod utvrđivanja neprijavljivanja boravišta u zakonskom roku ne odjavljuje prebivalište po službenoj dužnosti, već postupuje sukladno članku 16. Zakona o prebivalištu;
68. Ministarstvu unutarnjih poslova, da u slučajevima neopravdane odjave prebivališta provedene po službenoj dužnosti postupuje sukladno odredbama Zakona o općem upravnom postupku o obnovi postupka po službenoj dužnosti;
69. Vladi RH, da se nakon stručne i javne rasprave zakonski definiraju pravni standardi koji obuhvaćaju pojmove „zaštita nacionalne sigurnosti“ i „poštovanje pravnog ili javnog poretka“, radi onemogućavanja arbitrarnog postupanja te povećanja razine pravne sigurnosti u postupcima stjecanja hrvatskog državljanstva i reguliranja boravka stranaca;
70. Ministarstvu unutarnjih poslova, da se sukladno Strategiji o odnosima RH s Hrvatima izvan RH, definira status Hrvata koji nisu državljani tijekom njihovog boravka u RH te pojednostavni postupak, olakša i ubrza njihov primitak u državljanstvo;
71. Ministarstvu unutarnjih poslova, da se za pripadnike manjinskih naroda navedenih u Izvorišnim osnovama Ustava koji imaju čvrstu vezu s RH predvidi beneficiran način stjecanja državljanstva, koji bi rezultirao olakšanim i ubrzanim primitkom u državljanstvo;
72. Ministarstvu unutarnjih poslova, da postupke stjecanja državljanstva vodi u rokovima propisanim Zakonom o općem upravnom postupku;
73. Ministarstvu unutarnjih poslova, da u postupcima produžetka privremenog boravka osoba koje žive u RH uvažava njihove životne okolnosti i posebno vrednuje humanitarne razloge te spajanje obitelji;
74. Ministarstvu unutarnjih poslova, da postupke odobrenja privremenog i stalnog boravka vodi u rokovima propisanim Zakonom o strancima i Zakonom o općem upravnom postupku;



3.6. RADNI I SLUŽBENIČKI ODNOSI

Još uvijek osjetne posljedice gospodarske krize nesumnjivo uvelike pogađaju radnike koji za svoj rad primaju minimalne plaće, one koji ih niti ne primaju, one čiji su računi unatoč isplatama plaće blokirani, a nadasve one koji su nezaposleni, bez mogućnosti pronalaska posla, zbog čega nerijetko „trbuhom za kruhom“ kreću na neizvjestan put u inozemstvo, kako bi sebi i svojoj obitelji osigurali dostojanstven život.

Oni koji ostaju, sve su nezadovoljniji te pokazuju veliko nepovjerenje prema institucijama koje bi im trebale pomoći, smatrajući da su sve nedaće koje su ih zadesile posljedica nepotizma,

Zaposleni u privatnom, ali i u javnom sektoru, u strahu od gubitka posla i ugrožavanja životne egzistencije najčešće pristaju na gotovo sve što poslodavci od njih zahtijevaju ili im nezakonito uskraćuju.

korupcije, zlouporabe položaja i ovlasti, a da pojedinci koji čine takva kažnjiva djela, uglavnom ostaju bez zaslužene kazne. Zbog toga se u javnosti i dalje često poseže za etiketiranjima, proglašavanjem uhljebima i neradnicima svih koji, po mišljenju većine, imaju siguran posao i zaradu, a to su zaposleni u javnom sektoru.

No, zaposleni u privatnom, ali i u javnom sektoru, često u strahu od gubitka posla i ugrožavanja životne egzistencije uglavnom pristaju na gotovo sve što poslodavci od njih traže ili im nezakonito uskraćuju, nudeći im, primjerice, sklapanje ugovora o radu na određeno vrijeme, izmjene ugovora o radu na njihovu štetu, naređujući im prekovremeni rad koji se ne evidentira i ne plaća, nudeći promjene radnog mjesta s manjom plaćom i lošijim uvjetima rada, tražeći od radnika odricanje od prava na isplatu novčanih potraživanja i slično.

Tijekom 2016. pučka pravobraniteljica je u ovim područjima, uključujući uznemiravanje/zlostavljanje na radnom mjestu te prava nezaposlenih osoba, zaprimila 294 pritužbe, što predstavlja blagi pad u usporedbi s 2015. godinom. Osim toga, i iz brojnih telefonskih razgovora s građanima koji nam se obraćaju, razvidno je kako su i dalje nedovoljno informirani o svojim pravima i načinima njihove zaštite, u kontekstu radnih i službeničkih odnosa te zbog toga, ali i nedostatka novčanih sredstava za pravnu pomoć i zastupanje, često ne znaju kome se obratiti i kako se zaštititi.

3.6.1. Prava za vrijeme nezaposlenosti

„Recimo da od 2 milijuna radno sposobnog stanovništva, a 30 000 ih je već otišlo u Njemačku i dalje, oduzmete još one nezaposlene ostanjemo Vam mi, polaznici stručnog osposobljavanja, i radnička klasa koja ne može nigdje pobjeći. Ako smo na početku našeg rada izigrani, poniženi i ako prednost imaju svi drugi, mislite da ćemo davati nazad u državu, stvarati? Tko će umjesto nas napuniti državni proračun? Tko će isplatiti mirovine i iz kojeg fonda?“

Prema evidencijama HZZ-a, u 2016. je prosječno bilo nezaposleno 241.860 osoba, dok ih je krajem prosinca bilo 236.617, što je za 17,1% manje nego u prosincu 2015. Usprkos tome što



se broj nezaposlenih smanjio, u brojnim pritužbama nezaposleni građani su iskazivali nezadovoljstvo postupanjem HZZ-a vezano uz ponašanje djelatnika, brisanje iz evidencije nezaposlenih osoba, ostvarivanje prava za vrijeme nezaposlenosti te korištenje mjera aktivne politike u zapošljavanju.

Iako HZZ posebnu pažnju posvećuje informiranju nezaposlenih o njihovim pravima i obvezama te o mogućnostima koje im pruža, pritužbe pokazuju kako je potrebno uložiti dodatne napore u sveobuhvatno i pravovremeno informiranje građana, posebno jer su i sami djelatnici HZZ-a često nedovoljno informirani i educirani, a važne informacije ne dolaze do krajnjih korisnika, nisu točne ili dolaze prekasno.

Građani su smatrali da HZZ postupi suviše „birokratski“ kada ih briše iz evidencije nezaposlenih zbog neispunjavanja obveze o aktivnom traženju posla i raspoloživosti za rad u dinamici utvrđenoj u profesionalnom planu, uključujući i propuštanje redovitog mjesečnog javljanja savjetnicima, neovisno o razlozima, a time se mogu formirati pogrešni podatci o broju nezaposlenih.

Mjere aktivne politike zapošljavanja podložne su promjenama ovisno o kretanjima na tržištu rada, te se zato ne mogu preciznije urediti zakonom. Međutim, pritužitelji su ukazivali na brojne nedorečenosti vezane uz odobravanje i korištenje ovih mjera, zbog čega su mnogi sumnjali u pravilnost postupanja HZZ-a, posebice kada ih je ono dovodilo u nejednak položaj u odnosu na druge nezaposlene osobe u istovrsnoj ili sličnoj situaciji.

Građani su se najviše prituživali na mjeru stručnog osposobljavanja za rad bez zasnivanja radnog odnosa, u koju je tijekom 2016. novouključeno 15.059 nezaposlenih osoba iz evidencije HZZ-a.

Kada se u obzir uzme da se od 1.113 osoba koje su izašle iz te mjere tijekom 2016. njih 519 zaposlilo, od toga 384 kod istog poslodavca, može se reći da ta mjera služi svojoj svrsi. Međutim, korisnici su se prituživali na neujednačenu praksu HZZ-a pri odobravanju zahtjeva za stručno osposobljavanje, netransparentne kriterije ocjenjivanja ima li nezaposlena osoba radnog iskustva u zvanju za koje se školovala i neujednačenu praksu pri isplati novčane pomoći i naknade za trošak prijevoza za vrijeme privremene nesposobnosti za rad.

Praksa HZZ-a bila je neujednačena pri odobravanju zahtjeva za stručno osposobljavanje te isplati novčane pomoći i naknade za trošak prijevoza za vrijeme bolovanja, a kriteriji ocjenjivanja ima li nezaposlena osoba radnog iskustva u zvanju za koje se školovala su bili netransparentni.

U jednom je slučaju problem nastao i zbog neujednačenog postupanja HZZ-a i HZMO-a, jer je HZZ stručno osposobljavanje odobrio u trajanju od 365 dana, dok je HZMO staž ostvaren tijekom stručnog osposobljavanja računao u mjesecima. Time je pritužiteljica dovedena u apsurdnu situaciju, jer je umjesto očekivane godine dana staža, ostvarila 11 mjeseci i 27 dana te na natječajima nije ispunjavala formalni uvjet od godine dana radnog staža i/ili radnog iskustva na odgovarajućim poslovima.

Brojne pritužbe odnosile su se i na dugotrajnost postupaka pokrenutih po zahtjevima za korištenje ove mjere. HZZ je i tijekom 2016. tumačio da se po zahtjevima za dodjelu potpora u



okviru mjera aktivne politike zapošljavanja ne odlučuje upravnim aktom, a rokovi za postupanje nisu utvrđeni ni posebnim propisima. Pritužbe su ukazivale kako je HZZ-u za obradu pojedinih zahtjeva bilo potrebno i više od pet mjeseci, unutar kojih su odabrani kandidati bili izloženi neizvjesnosti, posebice nakon lipnja 2016. kada je mjera redefinirana te je postavljena dobna granica za njeno korištenje, a kandidati bi nakon podnesenog zahtjeva, uslijed dugotrajnosti postupka, navršili 29 godina.

Pravo na naknadu troškova prijevoza tijekom stručnog osposobljavanja za rad izazvalo je najviše prijava, kako zbog toga što su mijenjani uvjeti tijekom korištenja ove mjere, tako i zbog promjena u načinu na koji su korisnici morali dokazivati stvarne troškove prijevoza, ne bi li im bili refundirani. Značajan broj ih je izgubio pravo na naknadu, prije svega oni koji žive u sredinama u kojima ne postoji javni prijevoz ili im ne omogućava pravovremeni dolazak na posao pa su morali koristiti osobne automobile. Njima su na ovaj način nametnuti troškovi prijevoza u punom iznosu, što je veliko financijsko opterećenje, dok je za nezaposlene koji su se u ovu mjeru tek namjeravali uključiti, ona postala gotovo nedostupna. Tako je u studenom bilo čak 2.220 korisnika kojima naknada za trošak prijevoza uopće nije isplaćena, čime su bili stavljeni u nejednak položaj u odnosu na one koji žive u većim gradskim sredinama, zbog čega smo HZZ-u i MRMS-u uputili preporuku kako bi se otklonilo takvo nejednako postupanje.

3.6.2. Radni odnosi u javnim službama

„Prijavila sam se na natječaj za čistačicu u gimnaziji s pravom javnosti u kojem sam iznijela svoj iznimno težak slučaj. Samohrana sam majka bez ikakvih financijskih primanja. Živim s majkom i kćeri s primanjima od 1.400,00 kn. To nam je dovoljno za hranu i režije. Međutim, mi imamo dva kredita koja uredno ne vraćamo zbog malih primanja te nam prijeti oduzimanje imovine, tj. obiteljske kuće majke u kojoj živimo. Iz gore navedenih razloga možete vidjeti da nemamo za osnovne životne uvjete. U gimnaziju na radno mjesto čistačice je primljena...sestra. Naravno, sve po vezi jer Vam je kod nas ako nemate vezu nećete ni raditi. Rečeno mi je da će uzeti u obzir moje izuzetno teško stanje, međutim, završilo je ovako kako sam Vam napisala. To znači, tko je jači taj i tlači. Ne tražim ništa, samo da mogu sa svojih deset prstiju zaraditi i prehraniti svoje dijete te Vas molim, još jednom, da mi pomognete jer mi je stvarno priteško!“

Građani su nam ukazivali na nepravilnosti u natječajnim postupcima za zapošljavanje, upirući u nepotizam, trgovanje utjecajem i zlouporabu položaja i ovlasti te na nepravilnosti u radu ravnatelja ustanova, kao i u postupcima imenovanja i razrješenja ravnatelja. Najčešće su se već ranije obratili pravosudnim tijelima ili su tražili informaciju kome mogu prijaviti koruptivna kaznena djela.

Nakon okončanja natječajnog postupka pri zapošljavanju u javnim službama često se ne odlučuje rješenjem na koje bi se nezadovoljan kandidat mogao žaliti, već se s izabranim kandidatom sklapa ugovor o radu. Budući da obavijesti i odluke o izabranim kandidatima ne sadrže pouku o pravnom lijeku, većina nezadovoljnih kandidata ne zna da mogu izjaviti prigovor, o kojemu čelnik tijela mora odlučiti rješenjem.



U slučajevima kojima se ukazivalo na moguće nepravilnosti pri zapošljavanju na visokim učilištima, napredovanje te ostvarivanje drugih prava iz radnog odnosa u kojima je postupao Inspektorat rada, uočeno je kako okončanje inspekcijskog nadzora često ovisi o suradnji Inspektorata rada i MZO-a, pri čemu dolazi do višestrukog prekoračenja propisanih rokova, jer MZO tražena mišljenja o primjeni propisa iz svog djelokruga rada dostavlja sa znatnim zakašnjenjem ili ih uopće ne dostavlja. Propuste u radu prosvjetne inspekcije na koje smo ukazivali u Izvješću za 2015., tijekom 2016. nismo uočili.

3.6.3. Službenički odnosi

„Za početak mi je ukinuta beneficija za obavljanje poslova policijskog službenika pod izlikom da ne obavljam „kontinuirani terenski rad“ a svaki dan sam na terenu i „glava mi je u torbi“ kao i ostalim kolegama a niko me ništa pitao nije, smanjilo mi je prvi put koeficijent za 3% također me nitko nije ništa pitao, vanredno sam upisao fakultet uz plaćanje i rad i završio u roku a kao nagradu su mi smanjili koeficijent jer imam VSS opet me nitko ništa nije pitao, pokušao sam polagati za više zvanje ali su mi odgovorili da po uredbi ne mogu jer sad imam dva zvanja više nego je propisano za moje radno mjesto, roditelji mi imaju OPG ali po pravilniku iako sam član u obitelji koja ima OPG i pomažem u radu ne mogu ga prebaciti na sebe i biti vlasnik (jer mi je nekoliko kolega to pokušalo pa su odbijeni). Na kraju mi kažu da sam dobro i prošao što nisam gol, bos, gladan jer ipak imam posao i kao mi susjedi kažu briga se tebi ti radiš u državnoj službi, tebi je lako.“

Među pritužbama državnih službenika najveći je broj od policijskih službenika, bilo da ih podnose oni sami ili sindikati čiji su članovi. Također, po brojnosti predmeta koji su u Odboru za državnu službu zaprimljeni do 30. lipnja 2016., uvjerljivo su najbrojniji oni u kojima je kao prvostupanjsko tijelo odlučivao MUP.

Iako se u većini pritužbi ukazuje na okolnosti koje su istovremeno predmetom žalbenog postupka pred Odborom, odnosno disciplinskog ili sudskog postupka, pa su mogućnosti postupanja pučke pravobraniteljice ograničene, većini je zajedničko ukazivanje na mobing i samovoljno postupanje rukovodećih policijskih službenika PU i PP prilikom donošenja odluka o rasporedu rada, prekovremenom radu i plaćanju tog rada, dodjeljivanju radnih zadataka, premještajima i rasporedima te pokretanju disciplinskih postupaka. U mnogim pritužbama se spominje kako su odluke rukovodećih službenika motivirane time što su pritužitelji prethodno ukazali na nepravilnosti u njihovom radu ili radu kolega, ili su jednostavno zatražili prava koja im pripadaju te im se time zamjerili. Motive tih odluka teško je dokazati, posebice ako su ispunjene sve formalne pretpostavke njihovog

U mnogim pritužbama se spominje kako su odluke rukovodećih službenika motivirane time što su pritužitelji prethodno ukazali na nepravilnosti u njihovom radu ili radu kolega, ili su jednostavno zatražili prava koja im pripadaju te im se time zamjerili.



donošenja, no ipak je razvidno kako se odluke o premještanju često donose zbog „potreba službe“, ali bez valjanog obrazloženja.

Policijskim službenicima problem zadaje i primjena odredbe ZP-a prema kojoj je policijski službenik dužan po pisanom nalogu nadređenog rukovoditelja obavljati poslove drugog radnog mjesta, ako je za to osposobljen. Na ovaj način izbjegava se primjena instituta premještanja, jer vremensko trajanje obavljanja poslova drugog radnog mjesta nije izričito ograničeno, pa u praksi ono traje i duže od godinu dana, a nema ni formalnih prepreka za neograničeno trajanje. Očito je kako se na ovaj način izbjegava i primjena Zakona o državnim službenicima, prema kojem se poslovi koji nisu u opisu poslova radnog mjesta na koje je državni službenik raspoređen, mogu obavljati samo u iznimnim ili hitnim slučajevima, a najduže 30 dana neprekidno. Kako bi se spriječila moguća zlouporaba te se policijski službenici ne bi dovodili u stanje pravne nesigurnosti, nužno je i ZP-om ograničiti vrijeme trajanja obavljanja drugog posla po nalogu rukovoditelja.

Nastavljaju se i pritužbe ostalih državnih službenika koje ne muči samo dugotrajnost i neizvjesnost postupaka pred Odborom, već i nemogućnost ostvarivanja drugih službeničkih prava za to vrijeme. Tako se, primjerice, pritužuju na višegodišnju nemogućnost napredovanja, zbog toga što Odbor još nije odlučio o njihovim žalbama na rješenja o godišnjim ocjenama.

Odbor za državnu službu je neovisno tijelo čija je osnovna dužnost rješavanje žalbi državnih službenika vezanih uz njihov službenički odnos, ali i kandidata u postupku prijma u državnu službu. Osnovan je kako bi se ostvarilo ustavno jamstvo prava državnih službenika na žalbu, kroz učinkovit sustav koji bi trebao spriječiti nepotrebne sudske sporove. Međutim, sa samo pet članova, od predviđenih deset, te svega tri člana Odbora koja su u 2016. postupala po predmetima, ne može se govoriti o učinkovitosti prava na žalbu, posebno imajući u vidu da je na dan 30. lipnja 2016. u rješavanju pred Odborom bilo ukupno 25.786 upravnih predmeta.

Također, unatoč suprotnim odlukama Odbora, ali i uputama MU te brojnim preporukama pučke pravobraniteljice, zaprimljene pritužbe ukazuju kako se rješenja o rasporedu službenika zbog promjene ustroja i dalje često donose s retroaktivnim učinkom te sadrže nezakonitosti zbog kojih ih je Odbor već poništavao.

Zapimali smo i pritužbe državnih službenika zbog nezadovoljstva radom Upravne inspekcije, ukazujući kako na dugotrajnost postupaka, tako i na nedovoljno korištenje ovlasti koje su joj dane. Imajući to u vidu, ali i manji broj neposrednih inspekcijskih nadzora u odnosu na ukupan broj, a kako nezadovoljstvo ne bi dalje raslo, važno je ojačati kapacitete Upravne inspekcije.

Unatoč činjenici da su se tijekom prve polovice 2016. u zakonodavnoj proceduri našle i izmjene i dopune ZDS-a kojima su se, između ostalih, trebale izmijeniti i odredbe o prijmu u državnu službu i prestanku službe po sili zakona radi usklađivanja s kaznenim zakonodavstvom, od donošenja izmjena i dopuna očito se odustalo.



3.6.4. Radni odnosi u gospodarstvu i obrtu

„Dana 31.1.2016.godine dobio sam otkaz ugovora o radu. U istoj firmi sam bio zaposlen ukupno oko 15,5 godina. Naime, radi se o tome da mi navedena firma nije isplatila 8 mjesečnih plaća u 2012.godini, u 2013.godini nisam siguran koliko mjeseci mi nije isplaćena plaća ali mislim da mi nisu isplaćene 4 mjesečne plaće, dok u 2014. godini mi nisu isplaćene 4 mjesečne plaće i to za 9/10/11/12 mjesec, te u 2015.godini mi nisu isplaćene 6 mjesečne plaće i to za 4/5/6/7/8/9 mjesec i u 2016. godini mi nije isplaćena 1 plaća za 1 mjesec. Što bi ukupno bilo 23 neisplaćenih mjesečnih plaća. Također mi nije isplaćena jubilara nagrada za 15 godina rada u firmi u iznosu od 2000 kuna. Isto tako pošto sam dobio otkaz pripada mi otpremnina u iznosu od 15.299,51 kuna koja mi još nije isplaćena. Ovim putem Vas molim da mi pomognete da ostvarim svoja zakonska prava i da mi budu isplaćene plaće i ostale naknade“

I tijekom 2016. građani su nam ukazivali na nepravilnosti u prestanku radnog odnosa, nezakoniti prekovremeni rad, neevidentiranje i neisplatu uvećane plaće za takav rad, neisplatu dospelih dugovane plaće, naknade plaće i otpremnine te neuručenje obračuna dugovane, a neisplaćene plaće, naknade plaće i otpremnine.

Pritužitelje koji su ukazivali na mogući nedopušteni otkaz i novčana potraživanja prema poslodavcu, upozoravali smo na sudsku zaštitu prava, dok smo pritužbe koje su ukazivale na moguću povredu prekršajno sankcioniranih odredbi Zakona o radu, Zakona o minimalnoj plaći i Zakona o osiguranju potraživanja radnika u slučaju stečaja poslodavca, dostavljali Inspektoratu rada.

Zabrinjavaju podatci Inspektorata rada prema kojima nisu isplaćene dospelje niti minimalne plaće za 5.139 radnika, iako je taj broj zasigurno puno veći, radi čega su podnesene 122 kaznene prijave. Od studenoga 2015. do listopada 2016. inspektori su na temelju službenih podataka Porezne uprave i Agencije za osiguranje radničkih potraživanja u slučaju stečaja poslodavca donijeli 27.279 rješenja, kako bi se radnicima osigurala isplata dospeljih minimalnih plaća. Ti podatci pokazuju kako je pravo svakog zaposlenog na zaradu, kojom može osigurati sebi i obitelji slobodan i dostojanstven život, i dalje za mnoge teško dostižan cilj. Iz njih također proizlazi kako se značajne aktivnosti inspektora rada odnose na donošenje rješenja po službenoj dužnosti, a manje na postupanje po predstavkama, zbog čega građani u njih gube povjerenje pa je potrebno pojačati njihove kapacitete, između ostalog, povećanjem broja inspektora. Također, za razmotriti je bi li bilo korisno da rješenja o isplati dospeljih, a neisplaćenih plaća, izdaje Porezna uprava, koja o tome prikuplja i vodi podatke.

Pravo svakog zaposlenog na zaradu, kojom može osigurati sebi i obitelji slobodan i dostojanstven život, i dalje je za mnoge teško dostižan cilj.

Ministarstvo turizma ni u 2016. nije predložilo izmjene Zakona o pružanju usluga u turizmu kojima bi se omogućio pristup radu i zapošljavanju stranim državljanima, članovima obitelji



državljana RH bez obzira dolaze li iz trećih zemalja ili iz država EU, unatoč preporuci pučke pravobraniteljice. Tako turistički pratitelji i turistički vodiči i dalje mogu biti samo državljani RH i država članica EU.

Zaprimili smo i nekoliko pritužbi radnika i predstavnika sindikata zaposlenih u trgovačkim društvima od posebnog i strateškog interesa za RH, u kojima ukazuju na neosjetljivost poslodavaca u vođenju socijalnog dijaloga, osobito kada uprave trgovačkih društava učestalo krše kolektivne ugovore, primjerice radnicima isplaćuju umanjeni iznos troškova prijevoza, ne isplaćuju stimulaciju ni nagradu za vjernost, odbijaju zahtjeve za plaćeni dopust, ne pristajući na mirno rješavanje spora, već radnike i sindikate upućuju na sudsku zaštitu prava, vjerujući da će mnogi, zbog nedostatka novčanih sredstava i/ili straha od otkaza, od toga odustati. Unatoč tome, sve više je sudskih postupaka kojima radnici, uglavnom zastupani po sindikatu, traže prava iz kolektivnih ugovora i u tome uspijevaju, a (ne)odgovorne osobe poslodavca, uz kršenje radničkih prava time nanose štetu poslodavcu i društvu u cjelini, trošeći proračunski novac za nepotrebne sudske sporove.

3.6.5. Uznemiravanje i zlostavljanje na radu (mobing)

„Ovim putem Vam se obraćam vezano za moj slučaj mobinga nadamnom u radnoj sredini od strane poslodavca i pojedinih djelatnika. Imam 46 godina i 22 god. radnog staža. Zaposlena sam na radnom mjestu spremačice i od samog početka mog rada nisam bila prihvaćena od pojedinih spremačica i djelatnica fakulteta i bivam izvrgnuta uvredljivom ponašanju, neprihvatanju moje odluke da se priklonim jednom od klanova, a i da sudjelujem u ogovaranjima istih i drugih zadirajući na taj način u privatne živote djelatnika, a i sama radna sredina je već bila narušena međusobnim neslaganjem i svađama“

Unatoč ranijim preporukama pučke pravobraniteljice, MRMS ni tijekom 2016. nije predlagao daljnje normativno uređenje zaštite od zlostavljanja na radu, smatrajući dostatnim postojeće zakonsko rješenje koje se odnosi na zaštitu dostojanstva radnika propisanu ZoR-om te da zlostavljanje na radu valja „pokušati rješavati drugim koordiniranim mjerama različitih sektorskih politika, na konzistentan način i to na međuresornoj razini te uz aktivno sudjelovanje svih zainteresiranih dionika u društvu“. Iako MRMS za zaštitu od zlostavljanja na radu smatra važnim i mjere prevencije stresa propisane Zakonom o zaštiti na radu, za njihovo kršenje nisu propisane sankcije pa primjena tog zakona nema učinaka. Prema podacima MRMS-a, u 2016. inspektori rada za zaštitu na radu su tijekom nadzora poslodavcima dali samo četiri savjeta o prevenciji stresa na radu, što je tek 0,55% od ukupnog broja savjeta.

U velikom broju pritužbi o kršenju prava iz radnog odnosa, radnici zaposleni u privatnom, ali i javnom sektoru, nerijetko spominju zlostavljanje na radu. Najčešće se odvažuje prijaviti zlostavljače kada im je zdravlje ozbiljno ugroženo ili im je radni odnos već prestao pa više nemaju strah od otkaza. Iz pritužbi je razvidno i kako građani nemaju dovoljno informacija, iz zakona, etičkih kodeksa i kolektivnih ugovora, o mogućnostima pravne zaštite, zbog čega svi



socijalni partneri trebaju uložiti više napora kako bi im one bile dostupnije. U već pokrenutim postupcima za zaštitu dostojanstva, neki pritužitelji iznose svoja ili loša iskustva drugih radnika, prije svega sumnjajući u nepristranost onih koji zaprimaju i rješavaju njihove pritužbe, navodeći da se radi o osobama od povjerenja poslodavca te kako nije realno očekivati da se u tako provedenim postupcima utvrde i sankcioniraju nepravilnosti.

PREPORUKE:

75. Hrvatskom zavodu za zapošljavanje, da kontinuirano educira svoje zaposlenike o načinima informiranja nezaposlenih o njihovim pravima i obvezama tijekom nezaposlenosti, kao i mogućnostima i uslugama koje im HZZ pruža;
76. Ministarstvu unutarnjih poslova, da pripremi izmjene Zakona o policiji kojima će izričito odrediti najduže trajanje obavljanja poslova drugog radnog mjesta po pisanom nalogu nadređenog rukovoditelja;
77. Ministarstvu uprave, da predloži odgovarajuće izmjene Zakona o državnim službenicima i Uredbe o ustrojstvu i načinu rada Odbora za državnu službu kojima bi se omogućilo jačanje kapaciteta Odbora za državnu službu i njegov rad u punom sastavu, ali da preispita i odredbe o nadležnosti Odbora;
78. Ministarstvu rada i mirovinskoga sustava i Ministarstvu uprave, da ojačaju kapacitete i unaprijede kvalitetu rada inspeksijskih službi;
79. Ministarstvu turizma, da predloži izmjene Zakona o pružanju usluga u turizmu s ciljem omogućavanja pristupa radu i zapošljavanju stranim državljanima, članovima obitelji hrvatskih državljana bez obzira odakle dolaze;
80. Ministarstvu rada i mirovinskoga sustava, da unaprijedi normativni okvir zaštite od zlostavljanja na radu;

3.7. DISKRIMINACIJA NA PODRUČJU RADA I ZAPOSŁJAVANJA

„Čak su mi u sindikatu rekli zašto sam to potpisao, a što sam mogao, rok je osam dana. Tako su mi i sindikalni povjerenici rekli da oni za osam dana ne mogu ništa učiniti i što ti preostaje, potpiši ili otkaz.“

Tijekom 2016. postupali smo u 46 predmeta iz područja diskriminacije pri zapošljavanju i 70 iz područja rada i radnih uvjeta. Kao i prethodnih godina, u pojačanom riziku od siromaštva i socijalne isključenosti su, osim mladih, osobe starije od 50 godina, pripadnici nacionalnih manjina, posebno Romi, ali i nezaposleni iz ruralnih sredina ili s područja posebne državne skrbi, u kojima su zbog skromne gospodarske aktivnosti i slabe prometne povezanosti mogućnosti za zapošljavanje minimalne. Teško pronalaze priliku za rad pa su stoga i usmjereni na mjere aktivnih politika zapošljavanja, koje pak često izazivaju prijepore, jer njihovo korištenje



podrazumijeva i ispunjavanje određenih kriterija, zbog čega građani smatraju kako je riječ o diskriminaciji.

Ponuda radne snage često je veća od potražnje, što poslodavcima otvara mogućnost iscrpne selekcija kandidata, u kojoj se traže i informacije koje nisu u neposrednoj vezi s radnim odnosom, primjerice o obiteljskom statusu, što je pravno nedopušteno. No traženje nekih, u drugim okolnostima neprimjerenih informacija, moglo bi biti opravdano ako su važne za organizaciju rada i pružanje usluge. Radi sprečavanja zlouporabe, takvi bi slučajevi trebali biti propisani, naročito kada se radi o vjerskim i etičkim uvjerenjima, odnosno prizivu savjesti.

Priziv savjesti treba bolje pravno urediti, kako radi zaštite korisnika zdravstvene usluge, tako i radi prava zdravstvenih djelatnika, a trebalo bi formirati i „registar prizivača“, ujednačiti postupanja zdravstvenih ustanova te osigurati kontinuirani nadzor.

Pravo na priziv savjesti u pružanju zdravstvene zaštite propisano je svim strukovnim zakonima, osim Zakonom o primaljstvu, i njima se regulira ostvarivanje prava onih koji su u radnom odnosu. Kako se propisi ne odnose na postupak zapošljavanja, upitno je treba li pojedinac već u natječajnom postupku istaknuti priziv savjesti i smije li uopće tu informaciju poslodavac od kandidata tražiti, a da pritom ne počini diskriminaciju. Stoga priziv savjesti treba bolje pravno urediti, kako radi zaštite

korisnika odnosno korisnica zdravstvene usluge, na što je upozorio i Odbor UN za praćenje provođenja UN Konvencije o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW), ali i radi prava zdravstvenih djelatnika. Osim jasnog pravnog okvira, što u slučaju primalja znači i unošenje priziva savjesti u zakon, trebalo bi formirati i „registar prizivača“, ujednačiti postupanja zdravstvenih ustanova te osigurati kontinuirani nadzor nad primjenom ovog prava, kako ne bi došlo do zlouporabe na štetu pacijenata, o čemu više pišemo u poglavlju o diskriminaciji temeljem vjere.

Prijavljivanje na natječaje za zapošljavanje nezaposlenima predstavlja značajan financijski izdatak jer većina poslodavaca, kako bi se zaštitila od krivotvorina, traži izvornike ili ovjerene preslike dokumenata. Prihvaćena je naša preporuka MF-u pa se po novom Zakonu o upravnim pristojbama, pristojbe za izdavanje svjedodžbi i diploma, kao dokaza o stručnoj spremi i obrazovanju za nezaposlene koji se javljaju na natječaje, više ne naplaćuju.

U području radnih odnosa, pravo ne biti diskriminiran podrazumijeva omogućiti svim radnicima jednake mogućnosti, ne samo prilikom zasnivanja radnog odnosa, već i kod napredovanja, neovisno o njihovim osobnim karakteristikama. Iako većina poslodavaca ne vodi evidenciju o osobinama svojih zaposlenika koje mogu predstavljati osnovu diskriminacije, primjerice nacionalnom podrijetlu, etničkoj pripadnosti ili vjeroispovijedi, netransparentni kriteriji napredovanja mogu pobuditi sumnju na diskriminaciju. Upravo transparentno odlučivanje poslodavca, naročito u području ljudskih resursa, ne samo da minimalizira mogućnost pogreške već je ključna kod saniranja nezadovoljstva onih radnika čiji interesi i želje nisu zadovoljeni, budući da ne ostavlja dvojbu o razlozima (ne)odabira pojedinih kandidata.



Diskriminacija po različitim osnovama

„Kako bi se izbjeglo moje imenovanje kao slijedećeg na listi (kandidata za raspisano radno mjesto), poništava se natječaj i mijenja Pravilnik o radu na način da se direktor sada postavlja imenovanjem Skupštine bez provedbe natječaja. ... Bio sam žrtva političkog obračuna.“

Diskriminacija temeljem političkog uvjerenja prisutna je prilikom zapošljavanja kada se kandidatima koji ispunjavaju formalne uvjete za određeno radno mjesto, ali su „nepodobnih“ političkih stajališta ili su politički oponenti, na razne načine onemogućava zapošljavanje. Obično je riječ o diskriminaciji koja se nastoji provesti suptilno i u okvirima legitimnih mjera postupanja, zbog čega je žrtvama teže dokazati njezinu vjerojatnost. Stoga je u takvim slučajevima nužno sagledati širi kontekst međusobnih odnosa dionika na političkoj sceni te dovesti u vezu političku aktivnost žrtve i njezino političko neslaganje s odgovornom osobom poslodavca, s raspisanim uvjetima zapošljavanja, načinom ocjenjivanja kandidata i transparentnosti postupka.

Primjerice, u trgovačkom društvu osnovanom po JLS, nakon neuspješnog pokušaja zapošljavanja izabranog kandidata, poslodavac je odustao od javnog natječaja i time iz daljnjeg postupka eliminirao slijedećeg na listi ocijenjenih kandidata, koji je smatrao da je to učinjeno zbog njegovog političkog uvjerenja. Upravo netransparentnost cijelog postupka otvara mogućnost pogodovanja jednim, odnosno namjerne eliminacije drugih kandidata, a zapošljavanje bez provedbe javnog natječaja problematično je ne samo zbog mogućnosti diskriminacije već i niza drugih nepravilnosti, kako kod trgovačkih društva u javnom, tako i privatnom vlasništvu.

Zapošljavanje bez provedbe javnog natječaja problematično je ne samo zbog mogućnosti diskriminacije već i niza drugih nepravilnosti, kako kod trgovačkih društva u javnom, tako i privatnom vlasništvu.

Državni službenici se žale na politički motivirana rješenja o rasporedu na niža radna mjesta neovisno o rezultatima rada i ocjenama. Takva rješenja Odbor za državnu službu poništava i po nekoliko puta, a prvostupanjsko tijelo u ponovljenim postupcima uporno ignorira njegove upute, čime se ništa ne rješava niti itko odgovara za štetu. Proteklih smo godina opetovano upozoravali i na opasnost da se izmjenama/dopunama pravilnika o unutarnjem redu, određene kategorije službenika po različitim diskriminacijskim osnovama stavljaju u nepovoljniji položaj, odnosno izlažu pogodovanju ili nepotizmu, zbog čega je nužno uspostaviti sustav učinkovite kontrole svrhovitosti reorganizacije tijela.

Građani pritužuju, a i mediji često naglašavaju kako je posao moguće dobiti samo preko „veze“ i političkih poznanstava. S druge strane, MP ne raspolaže podatkom o broju kaznenih postupaka/presuda zbog zlouporabe položaja i ovlasti trgovanjem utjecaja pri zapošljavanju u javnom sektoru. Sve to pridonosi dojmu o upravi kao ispolitiziranoj i nestručnoj, a ostaje vidjeti što će se promijeniti mjerama depolitizacije ljudskih resursa u upravi, iz Akcijskog plana provedbe Strategije razvoja javne uprave za razdoblje od 2017. do 2020. godine.



Osim temeljem političkog uvjerenja, tijekom 2016. zaprimljene su i pritužbe radi diskriminacije temeljem etničke pripadnosti, dobi i zdravstvenog stanja, pri čemu su žrtve diskriminacije bili pripadnici romske nacionalne manjine, radnici starije životne dobi te oni narušenog zdravstvenog stanja. U nekim slučajevima diskriminacija je bila posljedica neznanja poslodavca o nezakonitosti takvog zapošljavanja, odnosno njegov propust da uvidi potencijalno diskriminatorne kriterije zapošljavanja. Znatno ozbiljniji problem predstavlja svjesno postupanje poslodavca s ciljem da se određene kategorije kandidata ne zaposle, odnosno da se već zaposleni radnici stavljaju u nepovoljniji položaj, zbog neke od svojih karakteristika.

Problem koji je često prisutan, ali nedovoljno artikuliran, jest diskriminacija pri zapošljavanju u velikim trgovačkim društvima u privatnom vlasništvu, koju u praksi ne provodi rukovodeći kadar, već niže rangirani zaposlenici. Riječ je o diskriminaciji koja nije posljedica poslovne politike poslodavca, već osobnih stavova pojedinaca, poput animoziteta prema određenim nacionalnim manjinama, zbog čega ju je još teže dokazati i protiv nje se boriti. Iako je nesporna odgovornost poslodavca za postupke njegovih zaposlenika na radu i u vezi s radom, razumljivo je da poslodavac s više stotina ili tisuća zaposlenika ne može biti svjestan svakog njihovog postupka. Stoga su ovakve pritužbe dragocjene, ne samo radi zaštite konkretne žrtve, već i radi osvještavanja poslodavaca o internim problemima, njihovoj identifikaciji, rješavanju te prevenciji sličnih budućih slučajeva diskriminacije. Pri tome je edukacija radnika, posebice onih koji rade u ljudskim resursima, o prepoznavanju i suzbijanju diskriminacije, jedan od ključnih instrumenata prevladavanja ovakvih situacija.

Radnici stariji od 50 godina predstavljaju čak 40% ukupnog broja radnika s lista tehnološkog viška trgovačkih društava. Češće im se prekida radni odnos i gotovo im je nemoguće ponovno pronaći posao pa čine više od 31% nezaposlenih na HZZ-u.

Osim prilikom zapošljavanja, diskriminacija temeljem dobi često je prisutna prilikom formiranja listi tehnološkog viška, kao posljedica restrukturiranja trgovačkih društava. Prema podacima HZZ-a, radnici stariji od 50 godina predstavljaju čak 40% ukupnog broja radnika s lista tehnološkog

viška trgovačkih društava. Osim što im se češće prekida radni odnos, daljnji je problem njihovo gotovo nemoguće ponovno zapošljavanje, zbog čega je trenutno na HZZ-u registrirano više od 31% nezaposlenih starijih od 50 godina.

Članstvo u sindikatu se također sve češće spominje kao diskriminacijska osnova. Zbog sindikalnog djelovanja ili samog članstva poslodavci ih stavljaju u lošiji položaj u odnosu na sindikalno neaktivne radnike. Sindikati izvještavaju kako su takvi radnici češće žrtve zloupotrebe preraspodjela ili nejednakog rasporeda radnog vremena, imaju veći broj prekovremenih sati, na nepovoljniji način koriste godišnji odmor, uskraćeno im je napredovanje na poslu, lošiji su im uvjeti rada, a nerijetko im je prekinut radni odnos. Zbog razumljivog straha od pogoršanja radnih prava, najčešće prešućuju diskriminaciju i prekidaju sindikalno članstvo.

I tijekom 2016. zaprimali smo pritužbe zbog premještaja na niže plaćena radna mjesta radi pogoršanja zdravstvenog stanja. Iako su potpisali ugovore o radu za nova, niže plaćena radna mjesta, pritužitelji opetovano navode kako im stanje na tržištu rada, obiteljske prilike te



financijska situacija nisu dozvolile odbijanje ponuđenog ugovora za niže plaćeno radno mjesto. Radnici kojima se tijekom radnog vijeka pogorša zdravstveno stanje rijetko imaju mogućnost osposobljavanja za drugo radno mjesto, primjereno novonastalim okolnostima te bliže dotadašnjem platnom razredu. Pri tome su u još nezahvalnijoj situaciji oni koji osim narušenog zdravlja, ulaze u kategoriju starijih radnika nižeg obrazovanja, za koje se pretpostavlja da nisu skloni ili sposobni usvajati nova znanja.

Poslodavci koji provode dodatna osposobljavanja, kao kriterij vrste osposobljavanja i ciljanih radnika najčešće koriste poslovne potrebe društva, koje rijetko odgovaraju potrebama radnika narušenog zdravstvenog stanja. Umjesto toga, radnici najčešće dobiju ponudu za sklapanje ugovora o radu za slobodno, ali manje plaćeno radno mjesto, primjereno zdravstvenom stanju, ili dolazi do prestanka radnog odnosa, a smanjena primanja predstavljaju dodatnu prepreku zaštite njihovih prava sudskim putem.

Međutim, da su ovakva osposobljavanja radnika ne samo moguća već i korisna, dokazuje primjer velikog trgovačkog društva koje je, nakon provedbe ispitnog postupka pučke pravobraniteljice, uvelo program mjera osposobljavanja radnika za bolje plaćena radna mjesta, uključujući i radnike sa zdravstvenim poteškoćama, čime se radnicima s iskustvom omogućava nastavak rada na poslovima sukladno njihovim sposobnostima, od čega koristi ima i poslodavac.

Državni službenici zaposleni u MORH-u prituživali su se na diskriminaciju po osnovi društvenog položaja u odnosu na djelatne vojne osobe. Problem su rasporedi na radna mjesta iste razine složenosti, za koji je potrebna ista razina obrazovanja, iskustva i drugo, a za koja ostvaruju različita materijalna prava u odnosu na djelatne vojne osobe. Akcijskim planom provedbe Strategije razvoja javne uprave za razdoblje od 2017. do 2020. predviđaju se mjere kojima bi se i ovakve situacije mogle i trebale riješiti, a tiču se kompetencija, klasifikacije radnih mjesta i slično. No, u tom procesu treba imati u vidu kako je na poslodavcu, u ovom slučaju na državi, da istakne razloge zbog kojeg službenike i djelatne vojne osobe za rad jednake vrijednosti plaća različito, odnosno pojasni kako se ne radi o usporedivim situacijama, ali i zašto je razlikovanje nužno te postoji li drugi način ostvarenja cilja s manje štetnih posljedica za državne službenike.

Kada je riječ o sumnji na diskriminaciju po osnovi društvenog položaja, treba ukazati i na odredbe Zakona o policiji i Pravilnika o postupku izdavanja odobrenja policijskom službeniku za obavljanje samostalne gospodarske ili profesionalne djelatnosti ili pružanje usluga pravnoj ili fizičkoj osobi, odnosno praksu koja se po njima razvija. Zakon propisuje da policijski službenik iznimno smije, izvan radnog vremena i po prethodno pribavljenom pisanom odobrenju, obavljati samostalno ili kod pravne ili fizičke osobe, samo poslove koji ne utječu na pravilno i zakonito obavljanje policijskih poslova. Međutim, nedostatak definicije poslova i/ili kriterija koji (ne)utječu na pravilno i zakonito obavljanje policijskih poslova dovodi do različite prakse. Primjerice, više se ne odobravaju zahtjevi za bavljenje pčelarstvom, ne izdaju odobrenja za obiteljsko poljoprivredno gospodarstvo ili treniranje djece u karateu, a nije jasno na koji način navedene djelatnosti utječu na zakonito obavljanje policijskog posla. Slijedom toga, normativno bi trebalo odrediti koji to poslovi utječu na pravilno i zakonito obavljanje policijskih poslova.



2016. bilježile su i promjene u rukovodećoj strukturi Filozofskog fakulteta u Zagrebu (FFZ), što se u dijelu akademske zajednice i javnosti povezivalo s prijedlogom sklapanja Ugovora o suradnji FFZ-a i Katoličkog bogoslovnog fakulteta (KBF) i njegovim mogućim diskriminatornim učincima. Dekan je suspendirao prodekanicu za znanost i međunarodnu suradnju nakon što je, kako ona navodi, izrazila neslaganje s tim Ugovorom, tvrdeći da je diskriminatoran. Potom je, zbog pritiska dijela akademske zajednice i javnosti, dekan suspendiran i umirovljen, no usprkos našoj preporuci, Sveučilište kao tijelo koje obavlja nadzor nad radom fakulteta, nije ocijenilo zakonitost dekanova postupanja u tom slučaju. Autonomija Sveučilišta podrazumijeva samostalno odlučivanje o ustroju i djelovanju, ali ono mora biti u skladu sa zakonom, pogotovo kada je riječ o radnim pravima. Iz odluka bi se trebala vidjeti pravna osnova za njihovo donošenje, obrazloženje i uputa o zaštiti prava.

Sumnje da je na FFZ-u bilo nezakonitosti i arbitrarnosti u vrijeme mandata bivšeg dekana usmjerenih prema suradnicima koji se nisu slagali s njegovim uvjerenjima i postupcima, ukazuje

Autonomija Sveučilišta podrazumijeva samostalno odlučivanje o ustroju i djelovanju, ali ono mora biti u skladu sa zakonom, pogotovo kada je riječ o radnim pravima.

i slučaj pritužiteljice koja je u radnom sporu s FFZ-om, a usprkos tome što ispunjava sve stručne uvjete, odbijen joj je upis na doktorski studij dopisom u kojem se navodi: „Međutim budući da je trenutačno pristupnica u sudskom sporu s FFZ, na zahtjev Uprave fakulteta upis se odgađa do razrješenja spora.“ Zabrinjavajuće je da se dopis

viktimizirajućeg sadržaja i bez pravne osnove sastavi u obrazovnoj instituciji te da se Sveučilište opetovano ne odaziva na prijedloge za nadzorom nad ovakvim postupanjima.

Pozitivne mjere

Za razliku od situacija u kojima stavljanje u nepovoljniji položaj predstavlja diskriminaciju, postoje i zakonom propisane iznimke, u kojima povoljniji položaj određenih kategorija osoba ne predstavlja diskriminaciju ostalih. Cilj tih zakona propisanih pozitivnih mjera, primjerice prednosti pri zapošljavanju nekih kategorija građana, poput pripadnika nacionalnih manjina, o čemu pišemo u poglavlju o pravima nacionalnih manjina, ili osoba s invaliditetom, ispravljanje je njihovog dugotrajno lošijeg položaja u društvu. Prednost pri zapošljavanju u javnom sektoru moguće je ostvariti i sukladno Zakonu o pravima hrvatskih branitelja i članova njihovih obitelji iz Domovinskog rata.

O tome što je društveni položaj kao osnova diskriminacije ne postoji zakonska definicija, no prema postojećoj sudskoj praksi, to je „položaj koji pojedinac zauzima u određenoj grupi ili društvenoj strukturi, zahvaljujući svojem porijeklu, sposobnostima i obrazovanju. Društveni položaj određuje vrijednosti, prava, moć i karakteristično ponašanje ljudi koje uključuje određene norme i ograničenja.“ Imajući u vidu i činjenicu kako je Ustavom propisano da država posvećuje posebnu skrb zaštiti hrvatskih branitelja, hrvatskih ratnih vojnih invalida, udovica, roditelja i djece poginulih branitelja, nedvojbeno možemo govoriti o posebnom društvenom položaju hrvatskih branitelja.



Kršenje prava prednosti pri zapošljavanju iz ZPHBIDR-a prekršajno se kažnjava po prijedlozima MRMS i MU, a prema podacima Inspektorata rada u 2014. je u devet slučajeva od 125 prijava utvrđena povreda, dok je godinu kasnije utvrđeno tek pet povreda u 88 slučajeva. Novčane kazne za poslodavce su se kretale u rasponu od 1.000,00 do 8.000,00 kuna, a za odgovorne osobe od 500,00 do 2.000,00 kuna. Najviše nezakonitosti počinjeno je u obrazovnim institucijama, a manji broj u zdravstvu i trgovačkim društvima. MU nam nije dostavilo podatke za 2016., no prema preliminarnim podacima MRMS-a doneseno je 89 rješenja o povredi prava prednosti pri zapošljavanju, odnosno 26 optužnih prijedloga zbog prekršaja. Uočene su i nejasnoće i dvojbe u primjeni ove pozitivne mjere, zbog čega bi trebalo preciznije definirati uvjete pod kojima se ostvaruje, primjerice koje se vrijeme nezaposlenosti kandidata procjenjuje u natječajnom postupku, jer trenutno postoje različita tumačenja radi li se o nezaposlenosti u danu raspisivanja natječaja ili podnošenja prijave ili kandidat treba biti nezaposlen tijekom cijelog natječajnog postupka. Također, prema ZoR-u ne postoji opća obveza raspisivanja natječaja ili oglasa radi popune radnih mjesta, nego ona može biti propisana posebnim propisima, kolektivnim ugovorima ili internim aktima poslodavca. Potonje otvara mogućnosti zlouporabe i tumačenja kako postojeća odredba nekim poslovnim subjektima omogućava izbjegavanje raspisivanja natječaja, a što se detaljnijim normiranjem prava može izbjeći, kao što smo već ranije istaknuli.

Prema ZoR-u ne postoji opća obveza raspisivanja natječaja ili oglasa radi popune radnih mjesta, nego ona može biti propisana posebnim propisima, kolektivnim ugovorima ili internim aktima poslodavca, što otvara mogućnost zlouporabe i izbjegavanje raspisivanja natječaja.

PREPORUKE:

81. Hrvatskom zavodu za zapošljavanje, da nastavi s edukacijom dionika na tržištu rada, a poglavito poslodavaca o stereotipima i diskriminaciji na radnom mjestu i u postupcima zapošljavanja, kao i o postupanju s osobnim podacima u skladu s propisima;
82. Ministarstvu uprave, da uspostavi učinkovit sustav kontrole zakonitosti i svrsishodnosti Pravilnika o unutarnjem redu koje donose čelnici javnopravnih tijela;
83. Ministarstvu unutarnjih poslova, da propiše kriterije i postupke izdavanja odobrenja policijskim službenicima za obavljanje samostalne gospodarske ili profesionalne djelatnosti ili pružanje usluga pravnoj ili fizičkoj osobi;
84. Ministarstvu hrvatskih branitelja, da predloži precizniju odredbu o pravu prednosti pri zapošljavanju hrvatskih branitelja, kako bi ova pozitivna mjera ostvarila svoju svrhu;



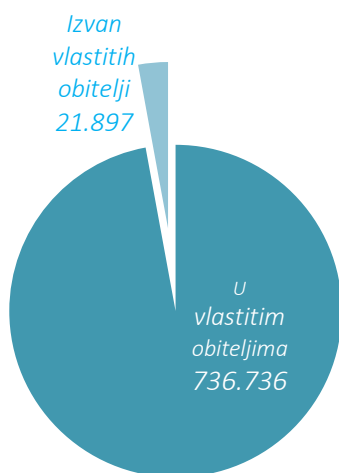
3.8. UMIROVLJENICI I STARIJE OSOBE

3.8.1. Socijalna sigurnost starijih osoba

„Moj suprug radio je kao nastavnik 41 godinu, a u 69. godini je obolio od Alzheimerove bolesti. Dok je bježao, hodao i trčao ja sam se brinula za njega, ali sad kad je teško pokretan i u pelenama ne mogu jer sam i sama stara i bolesna. Do sad mi nitko nije pomogao niti pitao kako mi je. Socijalna skrb samo me sasluša i doviđenja. U mjestu gdje živim ima puno privatnih domova koje ne mogu platiti, a samo jedan državni kojega možemo platiti, ali ga ne možemo „dobiti“. Hoću da umre kao čovjek, da nije gladan, žedan i da je čist. Da li je to previše?...“

RH se ubraja u zemlje s vrlo starim stanovništvom, a na ubrzano starenje ukazuju i podatci iz Popisa stanovništva 2011. godine, prema kojima je udio osoba starijih od 65 godina u ukupnom stanovništvu iznosio 17,7%. Promjene koje donosi starenje, kao što je funkcionalna nesposobnost, odlazak u mirovinu, povećani rizici socijalne isključenosti, gubitak bliskih osoba i drugo, traže potporu obitelji, lokalne zajednice, ali i institucija. Strategija socijalne skrbi za starije osobe 2014.-2016. je istekla, a MDOMSP bi žurno trebalo pristupiti izradi nove, u suradnji s JP(R)LS, humanitarnim i karitativnim organizacijama te OCD-ima i drugim dionicima koji promiču i rade na poboljšanju položaja i skrbi starijih osoba, a posebice na njihovom socijalnom uključivanju, socijalnim inovacijama, zdravstveno-preventivnim, rekreativnim i kulturno-zabavnim aktivnostima, ali i savjetovališnom radu te ravnomjernom osiguranju socijalnih usluga.

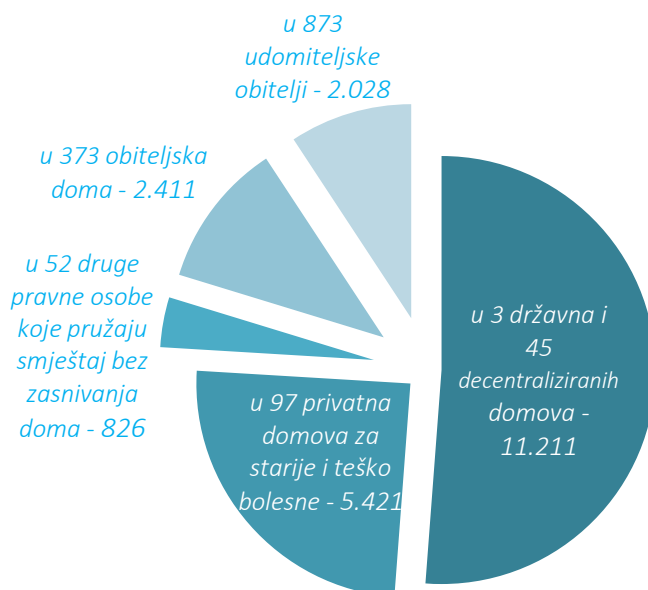
Uz novčane naknade u sustavu socijalne skrbi, među kojima su najčešće korištene doplatak za pomoć i njegu i ZMN, osobe starije dobi koriste i institucionalnu uslugu dugotrajnog smještaja, ali i razne izvaninstitucionalne usluge, kao što su pomoć u kući, dnevne aktivnosti i drugo.



Dugotrajni smještaj pružaju tzv. javni domovi za starije i teško bolesne odrasle osobe, čiji su osnivači RH, županije/Grad Zagreb, JLS te tzv. privatni domovi, koje osnivaju druge pravne i fizičke osobe. Ovu vrstu smještaja pružaju i drugi pravni subjekti, koji nisu ustrojeni kao domovi, primjerice vjerske zajednice, udruge ili trgovačka društva te fizičke osobe, kao udomiteljske obitelji ili obavljajući djelatnost obiteljskih domova. Ukupno je u institucionalnom i izvaninstitucionalnom smještaju izvan vlastite obitelji 21.897 osoba starije životne dobi, odnosno tek njih 2,88%.



STARIJE OSOBE SMJEŠTENE IZVAN VLASTITIH OBITELJI



Kod svih domova za starije i teško bolesne odrasle osobe korisnici pretežno plaćaju troškove smještaja sami ili to čine njihovi obveznici uzdržavanja ili plaćanja temeljem ugovora, a samo manjem dijelu korisnika, smještenih rješenjem CZSS, ovi se troškovi u cijelosti ili djelomično podmiruju iz državnog proračuna. Pri tome, primjetan je pad broja osoba u decentraliziranim domovima temeljem rješenja CZSS u odnosu na korisnike smještene ugovorom, između ostaloga i zbog njihove loše informiranosti o uvrštavanju na prioritarnu listu čekanja, ali vjerojatno i zbog ušteda decentraliziranih sredstava i državnog proračuna.

Korisnik smješten rješenjem CZSS u decentralizirane domove troškove plaća do pune cijene smještaja svim svojim prihodima, umanjenim za tzv. džeparac od 100,00 kuna mjesečno, a prije priznavanja ovog prava provjerava se i njegov imovinski cenzus. S druge strane, nema dostupnih podataka o imovinskom statusu korisnika smještenih ugovorom o smještaju, pa dio njih vjerojatno ima visoke prihode i imovinu, a ovakvim smještajem koriste subvencioniranu, neekonomsku cijenu i time si osiguravaju bolje životne uvjete. I Strategija socijalne skrbi za starije osobe u RH za 2014.-2016. trebala je jasnije istaknuti ciljeve u vezi financiranja decentraliziranih domova, promičući načelo da smještaj u njih mogu ostvariti stariji građani temeljem provjere prihoda i imovine, umjesto da taj subvencionirani smještaj koriste i oni koji imaju financijske mogućnosti za smještaj u privatne domove. Ovako je dovedeno u pitanje načelo socijalne pravednosti, posebice u odnosu na građane skromnijih prihoda, smještene u znatno skuplje privatne domove. Jedan od ciljeva Strategije bio je i usklađivanje cijena koje se starijim osobama pružaju u Mreži socijalnih usluga, a predviđeno je bilo provesti razradu kriterija za

Potrebno je uskladiti cijene usluga koje se starijim osobama pružaju u Mreži socijalnih usluga i provesti mjeru razrade kriterija za prijem korisnika na smještaj u dom.



prijem korisnika u dom. Međutim, iz Izvješća o provedbi Strategije iz srpnja 2016. proizlazi da to još uvijek nije učinjeno.

Nužno je povećati odgovarajuće smještajne kapacitete za teško bolesne odrasle osobe, posebice od Alzheimerove i drugih demencija, uskladiti Mrežu socijalnih usluga sa stvarnim potrebama te ugovoriti prihvatljivu cijenu smještaja.

Procjenjuje se da u RH ima 80.000 oboljelih od Alzheimerove i drugih demencija, a u svijetu ih je oko 24 milijuna. S obzirom na ovako velik broj oboljelih, uz postojeće oblike nužno je razvijati nove socijalne-zdravstvene usluge u lokalnoj zajednici, specijalizirane odjele u domovima za starije i teško bolesne odrasle osobe te izvaninstitucionalne oblike skrbi, koji bi trebali biti dostupni na cijelom području RH. U većini

domova za starije ne postoje specijalizirani odjeli za oboljele od ovih bolesti, nego se pretežno smještaju u njihov stacionarni dio. S obzirom da su za taj oblik skrbi propisani posebni uvjeti, osim prostora bitan je dostatan broj stručnog osoblja educiranog za nadzor i njegu ovih korisnika. Sve to uzrokuje znatno veće cijene smještaja, tako da primjerice, u Odjelu za osobe oboljele od Alzheimerove i drugih demencija u jednom decentraliziranom domu stoji oko 7.000,00 kuna, što je mnogima nedostupno. Stoga Mrežu socijalnih usluga treba revidirati i povećati smještajne kapacitete za teško bolesne odrasle osobe, posebice oboljele od ovih bolesti, na cijelom području RH.

Strateški plan MSPM za razdoblje od 2014. do 2020. navodi kako je važno razvojem različitih oblika skrbi uspostaviti ravnotežu između prava starijih osoba na dostojanstvenu starost i trajnu društvenu uključenost, u sklopu čega se naglašava važnost razvoja izvaninstitucionalnih modela skrbi, a osobito socijalnih usluga u lokalnim zajednicama, radi što duljeg ostanka u vlastitom domu, unapređenja kvalitete njihovog života te aktivnog sudjelovanja u zajednici. Stoga postojeće usluge za starije osobe treba prilagoditi njihovim potrebama te revidirati Mrežu

Izvaninstitucionalne usluge starijim i nemoćnim osobama posebno su nedostupne u ruralnim područjima i na otocima, a uz postojeće usluge trebalo bi uvesti i socijalne inovacije kojima bi se podmirile njihove nove potrebe i postigla bolja društvena uključenost.

socijalnih usluga. Jedan od primjera dobre prakse su gerontološki centri koji su u početku djelovali kao pilot projekti u decentraliziranim domovima Grada Zagreba, a kasnije i u drugim domovima i sredinama. Dobri primjeri socijalnih inovacija za starije osobe su i razni oblici boravaka, dnevnih aktivnosti, Halo pomoć i podrška socijalno ugroženim starijim osobama te poticanje njihovog volontiranja u lokalnoj zajednici, što je i

prepoznato financiranjem kroz projekte. Međutim, upitna je njihova održivost, no kako su pokazali dobre rezultate, trebalo bi ih propisati kao nove socijalne usluge.

Dodatno, socijalne usluge, poput pomoći u kući, savjetovanja ili boravka, iako su ZSS-om propisane kao pravo, i dalje su nedostupne u mnogim lokalnim sredinama, posebice u ruralnim područjima i na otocima, unatoč našoj preporuci iz Izvješća za 2015. Sukladno propisima i ranijim strateškim dokumentima, obuhvat starijih osoba izvaninstitucionalnim uslugama pomoći u kući i dnevnog boravka, primjerice tijekom 2012. godine, bio je dvostruko veći nego



danas, o čemu izvješćavaju i predstavnici JLP(R)S, CZSS i OCD-a. Uz to, Mreža socijalnih usluga za pomoć u kući je popunjena samo 36%, između ostaloga i zbog nerazvijenih servisa za pomoć u kući u lokalnim zajednicama te strogog prihodovnog cenzusa. Blaži cenzus za priznavanje usluge pomoći u kući i veći broj pružatelja ove usluge omogućio bi i većem broju starijih osoba ostanak u vlastitom domu i time smanjio potrebu za institucionalnom skrbi.

Programi javnih radova za aktivaciju žena u lokalnoj zajednici koje su obavljale poslove gerontodomačice, pokazali su jako dobre rezultate, ali nažalost nisu održivi jer prestaju nakon devet mjeseci. Dok se intenzivnijim tempom ne započne s popunjavanjem Mreže socijalnih usluga i ne osigura njihova dostupnost u svim dijelovima RH, posebice u ruralnim krajevima i na otocima, gdje mnoge starije osobe žive posve zaboravljene od socijalnih, zdravstvenih i drugih institucija, gerontodomačice su jako važan oblik skrbi o njima.

Dok se intenzivnijim tempom ne započne s popunjavanjem Mreže socijalnih usluga i ne osigura njihova dostupnost u svim dijelovima RH, posebice u ruralnim krajevima i na otocima, gdje mnoge starije osobe žive posve zaboravljene od socijalnih, zdravstvenih i drugih institucija, gerontodomačice su jako važan oblik skrbi o njima.

Programi javnih radova za aktivaciju žena u lokalnoj zajednici koje su obavljale poslove gerontodomačice, pokazali su jako dobre rezultate, ali nažalost nisu održivi jer prestaju nakon devet mjeseci. Dok se intenzivnijim tempom ne započne s popunjavanjem Mreže socijalnih usluga i ne osigura njihova dostupnost u svim dijelovima RH, posebice u ruralnim krajevima i na otocima, gdje mnoge starije osobe žive posve zaboravljene od socijalnih, zdravstvenih i drugih institucija, gerontodomačice su jako važan oblik skrbi o njima.

Također, iz iskustva OCD-a proizlazi kako bi ZSS i Pravilnik o minimalnim uvjetima za pružanje socijalnih usluga trebalo mijenjati za ostvarivanje socijalne usluge pomoći u kući, glede ograničavanja cenzusa, satnice i vrste tih usluga, ovisno o potrebama korisnika, kada se radi o dislociranim seoskim naseljima i otocima koji su bez potrebne infrastrukture i prometno izolirani. Naime, tamo se uvjeti življenja znatno razlikuju nego u gradskim područjima, pa bi trebalo propisati drugačije uvjete i načine pružanja ove usluge. U tom smislu problem propisanog cenzusa i satnice ističe i Hrvatski crveni križ, koji je sa svojih 58 gradskih društava jedan od značajnijih pružatelja ove socijalne usluge. Uz HCK, značajan pružatelj ovih usluga je i Caritas, ali svi njihovi ogranci nisu u Mreži socijalnih usluga niti imaju sklopljene ugovore s MDOMSP, pa bi se u tom pravcu mogle poduzeti konkretne inicijative.

Slijedom navedenog, trebalo bi uložiti snažnije napore u ravnomjeran razvoj sveobuhvatnog i cjelovitog sustava skrbi o osobama starije životne dobi, kako bi se kroz snažnu mrežu osigurala dostupnost kvalitetnih socijalnih usluga na cijelom području RH.

„Sukladno Zakonu o socijalnoj skrbi upućujem zahtjev za pokretanjem izvanrednog nadzora u tri Obiteljska doma koji se nalaze u gradu B. i njegovoj blizini, poradi uočenog namjernog i dugogodišnjeg kršenja Zakona o socijalnoj... Navedeni domovi su u privatnom vlasništvu obitelji N., a u okviru iste adrese se nalazi i drugi obiteljski dom istog vlasnika gdje postoji sumnja da u istom pruža usluge smještaja većem broju korisnika od kapaciteta utvrđenog rješenjem nadležnog tijela... U Obiteljskom domu N. u B. također se pružaju usluge smještaja većem broju korisnika od kapaciteta utvrđenog rješenjem nadležnog tijela,... uz to, nekolicina nepokretnih korisnika smještena je u dijelu potkrovlja namijenjenog za stanovanje vlasnice doma koja je kćer g. N., samac je i ne prebiva na adresi obiteljskog doma...”



Povodom više pritužbi pučka pravobraniteljica je predložila MSPM-u žurno provođenje inspekcijskih nadzora u dva obiteljska doma i jednoj Proizvodno uslužnoj zadruzi, koja pruža smještaj do 20 starijih osoba. Obiteljskom domu naloženo je da predstavnica obitelji živi u kući u kojoj se pružaju usluge te da smanji prekobrojnost korisnika, ali kako to nisu učinili, nakon kontrolnog nadzora zabranjeno im je pružanje usluge smještaja. U slučaju zatečene prekobrojnosti korisnika, inspektori podnose i optužni prijedlog protiv pravne i odgovorne osobe, međutim, u slučajevima kada utvrde veći broj nepravilnosti, zbog poteškoća s premještanjem korisnika, ne donose odmah odluke o zabrani pružanja usluga smještaja, iako to ZSS propisuje kod ugrožavanja njihovog zdravlja i sigurnosti, nego tek nakon kontrolnih nadzora. No, moguće je odrediti kraće rokove za provedbu mjera te intenzivnije provoditi kontrolne nadzore i žurno donositi odluke.

Tijekom 2016. proveden je nešto manji broj inspekcijskih nadzora nad pružateljima socijalnih usluga za starije osobe u odnosu na 2015., ali nešto više nad radom obiteljskih domova, ukupno 35. Najčešće izrečene mjere odnosile su se na zapošljavanje medicinskih sestara i fizioterapeuta, a kod privatnih pružatelja i na vođenje evidencije i dokumentacije o korisnicima

te potrebu održavanja higijene prostora i opreme.

MDOMSP treba osigurati veći broj inspektora koji bi kontinuirano i kvalitetno provodili nadzore nad više od 4.700 pružatelja socijalnih usluga.

Osim toga, inspekcijski nadzori trebali bi obuhvatiti sve obiteljske domove, jer bi se time ubrzalo rješavanje problema, posebice nedostatak propisanog broja stručnih radnika te osiguranje posebnih uvjeta za pružanje usluge njege četvrtog

stupnja. Budući da samo pet viših inspektora, od sistematiziranih osam radnih mjesta, provodi inspekcijski nadzor nad ukupno 4.700 pružatelja socijalnih usluga za djecu, osobe starije životne dobi, djecu s teškoćama u razvoju i osobe s invaliditetom, ovisnike, beskućnike i žrtve obiteljskog nasilja, od kojih je čak 3.000 udomiteljskih obitelji, broj inspektora posve je nedostatan za kontinuirano i kvalitetno provođenje nadzora. Stoga bi trebalo žurno popuniti sistematizirana radna mjesta, ali i predvidjeti veći broj inspektora koji bi mogli provoditi nadzore nad svim pružateljima socijalnih usluga.

„Obraćam se Vama jer ste mi Vi zadnja nada u rješavanju problema. 21. 6. 2006. napravili smo ugovor moj suprug i ja ugovor doživotnom uzdržavanju sa našim sinom. Naš sin nas je totalno zanemario ... što smo ga tražili nije ispunjavao uz to sve bio je jako drzak i svadljiv. Nakon otprilike godinu dana tražili smo raskid ugovora, rekao je da može i tako nas zavladio četiri godine. Napominjem, da njegova obitelj i on živi u našoj dvorišnoj kući, moj suprug i ja sve godine plaćamo sve režije jer on to neće. 2010. godine dižemo tužbu za raskid ugovora... ...Sutkinja ročišta zakazuje jako rijetko zadnje ročište je bilo u 2. mjesecu 2015. Nakon pokretanja naše tužbe on je pokrenuo desetak raznih tužbi a poručuje nam da će pokrenuti još tužbi. Za mene je pokrenuo proces oduzimanja poslovne sposobnosti koje je izgubio, ... Osjećamo se nemoćno jer nas on uništava psihički, financijski i pod stare dane hodamo po sudovima.“



U ranijim izvješćima pučka je pravobraniteljica posebno naglašavala problem zloupotrebe ugovora o dosmrtnom i doživotnom uzdržavanju i potrebu da se ugrade jači zaštitni mehanizmi za primatelje uzdržavanja, a osobito uvođenje registra davatelja uzdržavanja, kao i zabranu sklapanja ovih ugovora s pružateljima socijalnih usluga. Informiranje građana o rizicima sklapanja takvih ugovora se ponegdje provodi, a MDOMSP ove aktivnosti potiče putem projekata. Međutim, Zakonom o porezu na promet nekretnina, koji je stupio na snagu početkom 2017., ovaj sustav je dodatno fleksibiliziran, jer se davatelji uzdržavanja u prvom nasljednom redu oslobađaju poreza na promet nekretnina.

S obzirom na dob primatelja uzdržavanja i velik broj zloupotreba ugovora o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju, nužne su izmjene propisa kojima bi sudski postupci radi raskida tih ugovora bili žurni, a prvo ročište održano 15 dana od dana pokretanja postupka.

Poseban je problem dugotrajnosti sudskih postupaka radi raskida ovih ugovora. Tako je zabilježen slučaj u kojem ročište nije zakazano godinu i pol, a postupak se vodio više godina. S obzirom na dob primatelja uzdržavanja i veliki broj zloupotreba ugovora o kojima izvještavaju OCD-i, pogotovo Sindikat umirovljenika Hrvatske, trebalo bi propisati žurnost ovih postupaka i održavanje prvog ročišta u roku 15 dana od dana pokretanja postupka.

I u ovom području potrebno je uvesti socijalne inovacije, a dobar primjer je Socijalni plan Grada Zagreba po kojem bi sklapanjem ugovora o dosmrtnom ili doživotnom uzdržavanju, kao davatelj uzdržavanja jamčio osiguranje adekvatne skrbi za primatelje uzdržavanja.

„Molim vas ako mi ikako možete pomoći za ogrjev za zimu. Ne mogu kupiti od mirovine od 1.450,00 kn. Ja se mogu smrzavati, ali bojim se da mi neće puknuti vodovodne cijevi u kupaoni kao što sam doživio prije par godina. Smrzavanje u ledenoj kući preko zime strašno bez grijanja već sam bolestan smrzavanje ubija. Nemam snagu za ništa da li itko čuje glas naroda. Ne tražim visoki standard samo osnovno grijanje. U 21. stoljeću pod stare dane pao sam na prosjački štap.“

Unatoč dosadašnjim preporukama, ali i povremenim najavama ministara, Vlada RH i dalje nije uvela socijalnu mirovinu ili državnu potporu za starije osobe bez ikakvih prihoda, kojih je u RH 12.478, a ako se tome pribroje korisnici ZMN-a stariji od 65 godina, proizlazi da bi korisnika ovih državnih potpora moglo biti 21.765.

ZMN je najusmjerenija naknada u socijalnoj politici, ali zbog prihodovnog i imovinskog cenzusa i dalje ima nizak obuhvat pa ju koristi samo 12% stanovništva koje je suočeno s rizikom od siromaštva. Pri tome su posebno ranjive upravo osobe starije životne dobi, pogotovo žene bez ikakvih prihoda, najviše u ruralnim sredinama. Osim toga, jedna od značajnijih novčanih naknada koju koristi 6% starijih osoba je doplatak za pomoć i njegu. Međutim, osnovica za izračun ove naknade, koja iznosi 500 kuna, nije se mijenjala dugi niz godina, što je nedopustivo mali iznos za starije osobe koje ne mogu svoje osnovne životne potrebe, poput organizacije prehrane, čišćenja stana, održavanja osobne higijene i slično, zadovoljiti bez pomoći drugih, što



je osobito akutno u sredinama u kojima nema pružatelja socijalne usluge pomoći u kući, a čime bi se također prevenirala njihova institucionalizacija.

Briga o starijim osobama često se temelji na obiteljskoj solidarnosti, koja je ipak obilježje tradicionalnog načina življenja u ruralnim sredinama. Veću pozornost i podršku stoga treba dati tzv. neformalnoj skrbi za starije i nemoćne, koju pružaju bračni drugovi ili djeca svojim roditeljima. Trebalo bi uvesti mogućnost plaćenih dopusta za njegu ili status njegovatelja uz naknadu i plaćene doprinose, ali i psihološku podršku, što bi zasigurno doprinijelo duljem ostanku starijih i nemoćnih u svojim domovima.

PREPORUKE:

85. *Ministarstvu za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, da izradi novu Strategiju socijalne skrbi za starije osobe;*
86. *Ministarstvu za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, da razradi kriterije za prijem korisnika na smještaj u domove za stare i nemoćne koji se (su)financiraju iz državnog proračuna;*
87. *Ministarstvu za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, da osigura odgovarajuće smještajne kapacitete za teško bolesne odrasle osobe, posebice oboljele od Alzheimerove i drugih demencija na cijelom području RH;*
88. *Ministarstvu za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, da ojača kapacitete Službe za inspekcijski nadzor većim brojem inspektora;*
89. *Ministarstvu za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, da predloži izmjene ZSS-a kojima bi se zabranilo sklapanje ugovora o dosmrtnom i doživotnom uzdržavanju svim pružateljima socijalnih usluga;*
90. *Ministarstvu pravosuđa, da predloži izmjenu ZPP-a prema kojom bi sudski postupci radi raskida ugovora o dosmrtnom i doživotnom uzdržavanju bili žurni;*
91. *Ministarstvu za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku i Ministarstvu rada i mirovinskog sustava, da predlože izmjene propisa iz mirovinskog osiguranja kojima će se uvesti socijalna mirovina;*
92. *Ministarstvu za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, da predloži izmjene ZSS kojima bi se povećali iznosi doplatka za pomoć i njegu i ublažili cenzusi za ostvarivanje pomoći u kući;*

3.8.2. Mirovinsko osiguranje

„Pišem Vam vezano uz obračun mirovine za V. S. Moj otac je zahtjev za mirovinu predao u studenome 2014. godine, a dopunu dokumentacije u lipnju 2015. godine. Sada je kolovoz 2016. godine, dakle prošlo je više od godinu dana da njegov predmet nije riješen.“

Prema podacima HZMO-a, u prosincu 2016. bilo je 1,440.188 osiguranih osoba i 1,233.375 korisnika mirovina, što je 5.355 više u odnosu na prosinac 2015. godine, a budući da se stanovništvo nalazi u procesu intenzivnoga demografskog starenja, sadašnji nepovoljni omjer osiguranih osoba i umirovljenika (1:1,17) dugoročno ugrožava stabilnost mirovinskog sustava.



Prosječna mirovina umanjena za porez i prirez u prosincu 2016. iznosila je 2.255,06 kuna. Povećanje za samo 17,17 kuna u odnosu na isto razdoblje prošle godine, ozbiljan je pokazatelj kako mirovine nisu na primjerenoj razini. Naime, čak 547.562 umirovljenika prima mirovinu nižu od 2.000,00 kuna, što ne može osigurati njihovu financijsku sigurnost. Povećanje mirovine za 0,46% od 1. siječnja i za 0,35% od 1. srpnja 2016., u usporedbi s rastom potrošačkih cijena i rastom plaća, samo je simbolično i ne osigurava dostojanstven život. Zabrinjava i podatak da je mirovinu u iznosu do 500,00 kuna u 2016. primalo čak 94.645 umirovljenika, što također pokazuje kako se nalaze u teškom položaju. S druge strane, usklađivanjem mirovina s rastom plaća, troškova života i BDP-a, ipak bi se mogao osigurati minimum njihove socijalne sigurnosti.

Umirovljenici s vrlo malim primanjima dodatno su bili ugroženi isplatom dodatka na mirovinu, tzv. božićnice, zbog koje su izgubili pravo na plaćanje premije dopunskog zdravstvenog osiguranja na teret državnog proračuna. Kako se to ne bi događalo, potrebno je izmijeniti Zakon o dobrovoljnom zdravstvenom osiguranju tako da se određeni jednokratni primitci, kao što su božićnica i socijalne usluge koja nisu novčana naknada, izuzmu iz ukupnog prihoda kućanstva/samca.

Poseban je problem, o kojem izvještavaju OCD-i, što se isplata mirovina i drugih mirovinskih primanja osobama koje su umirovljene od 2014. vrši samo putem banaka, a ne i poštom, što predstavlja problem onima kojima je zbog mjesta stanovanja, prometne nepovezanosti ili zdravstvenog stanja otežan pristup bankama. To je naročito razvidno u ruralnim područjima ili na otocima, čijim stanovnicima je zbog toga podizanje mirovina otežano, što dodatno utječe na kvalitetu njihovog svakodnevnog života. Ne predviđajući očekivane promjene u zdravstvenom stanju, ZOMO ne dopušta isplatu mirovine poštom, kao niti promjenu načina isplate s banke na poštu tijekom korištenja prava. Stoga je potrebno izmijeniti ZOMO te umirovljenicima narušenog zdravlja omogućiti da bez naknade promijene način isplate mirovine.

U 2016. Hrvatski sabor donio je Zakon o izmjenama i dopuni Zakona o mirovinskom osiguranju, kojim je ukinut institut razdvajanja mirovine, te se od 1. siječnja 2017. utvrđuje jedinstvena svota, koja postaje osnova za daljnje usklađivanje te se izjednačava način usklađivanja mirovina koje su bile razdvojene. Naime, time su se mijenjala stečena prava, a tako utvrđeni dijelovi različito su se i usklađivali, što je izazvalo nezadovoljstvo nekih skupina korisnika, naročito branitelja. Ovim izmjenama ispunjena je i preporuka pučke pravobraniteljice iz Izvešća za 2015.

„U listopadu 2015. godine podnijela sam Hrvatskom zavodu za mirovinsko osiguranje, Područnoj službi u Zagrebu, zahtjev za ocjenu radne sposobnosti, zajedno sa cjelokupnom dokumentacijom, koji do dana današnjeg (svibanj 2016.) nije riješen.“

U 2016. zaprimljen je znatno manji broj pritužbi iz područja mirovinskog osiguranja nego u prethodnoj godini. Građani i dalje navode probleme u ostvarivanju prava iz mirovinskog osiguranja, naročito vezano uz dugotrajnost postupka vještačenja u Zavodu za vještačenje, profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom, jer se na poziv za vještačenje



radne sposobnosti čeka i godinu dana. Prema podacima MRMS-a, vrijeme do zakazivanja termina u Zavodu za vještačenje u posljednjem kvartalu 2016. skraćeno je na tri do deset mjeseci, a drugostupanjski postupak traje od jednog do tri mjeseca, zbog čega još uvijek nije osigurano pravovremeno rješavanje zahtjeva pa je potrebno uložiti više napora kako bi se ovi postupci ubrzali.

Također, umirovljenici povratnici susreću se s problemom velikih poreza i davanja kojima su opterećene njihove mirovine stečene izvan RH, što im uvelike smanjuje kvalitetu života, zbog čega se teže odlučuju na povratak u domovinu. Dodatno, umirovljenicima iz BiH koji žive u RH, kasne isplate mirovina, zbog čega ne mogu na vrijeme podmirivati tekuće obveze, a kasnije ni kamate.

PREPORUKE:

93. *Ministarstvu rada i mirovinskog sustava, da izradi prijedlog izmjena Zakona o mirovinskom osiguranju kako bi se propisao primjereniji način usklađivanja rasta mirovina te omogućio izbor načina isplate mirovine;*
94. *Ministarstvu rada i mirovinskog sustava, da poduzme mjere i aktivnosti radi osiguranja kvalitetnog, efikasnog i pravovremenog rada Zavoda za vještačenje, profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom;*
95. *Hrvatskom zavodu za mirovinsko osiguranje, da osiguranike pravodobno informira o pravima iz mirovinskog osiguranja te postupa sukladno zakonom propisanim rokovima;*

3.9. DISKRIMINACIJA TEMELJEM DOBI

Sve značajniji udio osoba starije životne dobi u ukupnom stanovništvu nije popraćen nužnim promjenama kako bi se tržište rada, sustav zdravstvene zaštite, obrazovanja, socijalne skrbi te dostupnost proizvoda i usluga prilagodili novoj demografskoj strukturi i doprinijeli njihovoj socijalnoj uključenosti.

Prema najnovijim podacima Eurostata, RH je četvrta u EU po siromaštvu osoba starijih od 65 godina. Siromaštvo pak, u kombinaciji sa zdravstvenim teškoćama, rastućom ovisnosti o tuđoj pomoći, otežanim kretanjem i slabijim snalaženjem u novim životnim situacijama utječe na kvalitetu života, izlažući osobe starije životne dobi raznim oblicima neželjenih ponašanja koji, kroz socijalnu isključenost i osamljenost, nedostatak brige te manjak izvaninstitucionalnih usluga za starije i njihove obitelji, mogu dovesti i do diskriminacije. Sindikat umirovljenika Hrvatske (SUH) upozorava kako su navedene pojave mogući okidači samoubojstava, koja su među populacijom starijom od 65 godina u RH u stalnom porastu, te da je u zadnjih pet godina njihov udio u ukupnom broju samoubojstava porastao sa 35,6 na 40,1%. Unatoč tome, nadležne se službe time dovoljno ne bave niti postoje istraživanja i analize koje bi ih objasnile i prevenirale.



Za razliku od drugih društvenih skupina, glas osoba starije životne dobi često je nečujan u širem društvenom kontekstu, a odluke o temama koje su za njih važne donose se bez njihovog dovoljnog sudjelovanja. Iako su najzastupljenija skupina u sustavu zdravstvenog osiguranja, predstavnici umirovljenika nisu među devet članova Upravnog vijeća HZZO. Prema podacima GONG-a, zabilježeni su i slučajevi neodazivanja biračkih odbora na pozive teško pokretnih ili nepokretnih građana, kojima je tako onemogućeno glasovanje u vlastitom domu, odnosno konzumiranje biračkog prava.

Za razliku od drugih društvenih skupina, glas osoba starije životne dobi često je nečujan u širem društvenom kontekstu, a odluke o temama koje su za njih važne donose se bez njihovog sudjelovanja.

Iako najvećim dijelom snose vlastite životne troškove, čak ih 60% ne koristi niti jedan oblik tuđe pomoći ili skrbi, a nerijetko svojim sredstvima i radom pomažu odrasloj djeci i unucima, često ih se prikazuje kao skupinu koja uzrokuje povećane troškove koji opterećuju kako obiteljske, tako i društvene resurse – zdravstveno i mirovinsko osiguranje, zdravstvenu zaštitu, prometnu infrastrukturu, stambeni prostor i slično.

Negativnoj slici o osobama starije životne dobi doprinosi i njihova neprimjerena prezentacija u javnom prostoru. Primjerice, SUH nam je uputio pritužbu kojom se ukazuje na izjave poznatog ekonomskog analitičara koji je, pišući o mirovinskoj reformi i mogućem ukidanju drugog mirovinskog stupa, na svom profilu otvorenom za javnost napisao: „Penzioder ne mari za prevaljivanje poreznog tereta na mlađe generacije (maglovito se sjeća da mu oni nešto duguju). Ne brine što će povećanje doprinosa značiti za životni standard mladih ljudi ili njihove motive da odu u neku drugu zemlju.“ Ponavljanje uvriježenih stereotipa i neargumentirano upiranje u osobe starije životne dobi kao skupinu koja snosi odgovornost za neke negativne društvene tokove, može i naknadno utjecati na različite dionike, koji će pri donošenju odluka diskriminirati starije osobe.

Ponavljanje uvriježenih stereotipa i neargumentirano upiranje u osobe starije dobi kao skupinu koja snosi odgovornost za neke negativne društvene tokove, može i naknadno utjecati na različite dionike, koji će pri donošenju odluka diskriminirati starije osobe.

Podatci prikupljeni kroz sudjelovanje u projektu ENNHRI pod nazivom „Ljudska prava osoba starije životne dobi i dugotrajna institucionalna skrb“, potkrijepili su tvrdnje o velikom nedostatku institucionalnih kapaciteta za brigu o osobama starije životne dobi, ali i financijskih kapaciteta za uspostavu različitih modela podrške, prilagođenih stvarnim potrebama korisnika. Usmjerenost sustava na institucionalizaciju, ili izvaninstitucionalni smještaj izvan vlastitog kućanstva, potencijalne korisnike dovodi pred gotov čin te često nemaju mogućnost izbora. Modeli pomoći u vlastitom kućanstvu još uvijek nisu u potpunosti zaživjeli, a liste čekanja za smještaj još su uvijek ogromne, dok je sustav njihova formiranja i dalje u pravilu netransparentan. Prema podacima MDOMSP, za smještaj u decentraliziranim i državnim domovima za starije i teško bolesne odrasle osobe je zainteresirano 26.446 ljudi, što je za 136% više od ukupnog broja smještenih korisnika. Nedostatni kapaciteti postojećih institucija i manjak izvaninstitucionalnih i alternativnih oblika



skrbi o osobama starije životne dobi svu odgovornost prebacuju na obitelj. U okolnostima rastućeg općeg siromaštva i nepostojanja cjelovite strategije pomirenja profesionalnog i obiteljskog života, jaz između obiteljskih obveza i plaćenog rada postaje nepremostiv, a u takvim se okolnostima obitelj često oslanja i na jeftinije usluge „crnog tržišta“. Samo protekle godine nadležno je MDOMSP, unatoč kadrovskoj potkapacitiranosti, otkrilo 13 pružatelja usluga

U okolnostima rastućeg općeg siromaštva i nepostojanja cjelovite strategije pomirenja profesionalnog i obiteljskog života, jaz između obiteljskih obveza i plaćenog rada postaje nepremostiv, a u takvim se okolnostima obitelj često oslanja i na jeftinije usluge „crnog tržišta“.

smještaja, fizičkih osoba, za koje je utvrđeno da rade bez potrebne licence, dok o njezi starijih osoba koja se na crno pruža u kućanstvima, uopće nema podataka.

Zahtjev za smještaj u dom za stare i nemoćne često podnose i potpisuju članovi obitelji, a izostanak aktivnog otpora tumači se kao pristanak na institucionalizaciju. Događa se da

članovi obitelji potpišu i ugovor o smještaju, iako je riječ o poslovno sposobnom korisniku koji osobno snosi troškove smještaja. Čak i kada su ispunjene zakonske pretpostavke, ne imenuje se skrbnik za poseban slučaj nego se čitav postupak, u pravilu, odvija na neformalan način, što se ne događa kada je riječ o postupcima u kojima se odlučuje o pravima osoba koje pripadaju drugim dobnim skupinama, a što možemo promatrati i kao diskriminaciju s osnove dobi.

Radi podmirenja troškova smještaja na neprihvatljiv se način zadire i u mirovinu korisnika koji, pod pritiskom, njenu isplatu preusmjeravaju na račun doma koji, nakon što naplati svoje usluge, eventualni ostatak isplaćuje korisniku na blagajni doma, u gotovini. Dio korisnika takvu praksu doživljava kao pogodnost jer ih oslobađa brige o redovnom plaćanju troškova smještaja, no unatoč tome, predstavlja zadiranje u osobne podatke o prihodima poslovno sposobnih osoba i načine trošenja, a može utjecati i na kvalitetu života ionako osiromašenih umirovljenika.

U segmentu brige o osobama starije životne dobi, štednja je ponekad izraženija nego kada je riječ o drugim društvenim skupinama. Tako je u više domova, radi uštede na grijanju, temperatura u stambenom prostoru bila niža od propisane. Zabilježen je i značajni manjak

Kada samo jedna sestra noću brine o 75 korisnika, oni se ustručavaju zatražiti pomoć čak i kada im je neophodna.

medicinskih sestara, fizioterapeuta i njegovatelja, što izravno utječe na kvalitetu i dostupnost potrebne skrbi, a u većini domova nisu popunjena niti sistematizirana radna mjesta. Kada samo jedna sestra noću brine o 75 korisnika, oni se ustručavaju zatražiti pomoć čak i kada im je

neophodna. MDOMSP kao razlog takvog stanja ističe opći nedostatak zdravstvenih radnika na tržištu rada, međutim, domovima se uskraćuje zapošljavanje, na što ukazuje i primjer kada je inspekcija utvrdila manjak stručnih radnika i preporučila zapošljavanje fizioterapeuta, no nakon pokretanja postupka zapošljavanja, isto je ministarstvo uskratilo potrebno odobrenje.

Iako je smještaj u decentraliziranim domovima za korisnike financijski prihvatljiviji, često je opterećen brojnim skrivenim troškovima kojih prilikom sklapanja ugovora o smještaju nisu svjesni. Što i kako se naplaćuje, ovisi o svakoj pojedinoj ustanovi. Tako se dodatno naplaćuje dostava obroka u sobu korisnika, čak i kada je to nužno radi akutne bolesti. Uz naplatu korištenja



hladnjaka, ventilatora, klima uređaja, zabilježena je i paušalna naplata dodatne usluge u visini od 150,00 kuna mjesečno, iako nigdje nije objašnjeno o kakvoj se usluzi radi. Postupanje po pritužbama zbog neopravdane naplate dodatnih troškova u jednom od domova dovelo je do izmjene odluke Upravnog vijeća pa se rashladni uređaji naplaćuju samo ako je osigurana propisana temperatura. Imajući na umu preporuke Svjetske zdravstvene organizacije, tadašnjem MSPM smo preporučili usklađivanje Pravilnika o minimalnim uvjetima za pružanje socijalnih usluga, kako bi se u prostoru u kojem korisnici borave osigurala temperatura koja ne ugrožava njihovo zdravlje i kvalitetu življenja.

Korisnici su ukazivali i na nedostatak informacija vezanih uz život u domu. O postupcima koji se na njih odnose, informiraju ih socijalni radnici ili medicinsko osoblje, ali o drugim aktivnostima se u pravilu obavještavaju putem oglasne ploče. Kako je riječ o osobama koje se teže kreću, teško im je stajati i slabije vide, događa se da tako objavljene informacije do njih ne stignu. Stoga je potrebno razmisliti o drugim načinima jasnog informiranja korisnika.

U gotovo svim domovima koje smo obišli je, uz uslugu liječnika obiteljske medicine, osigurana i podrška psihijatra, no često mu se upućuju bez pristanka. Štoviše, ponekad niti ne znaju da se nalaze na psihijatrijskoj obradi, već misle da su na neformalnom razgovoru kod psihologa, što je ozbiljno kršenje njihovih prava. Iako zaposlenici u domovima u pravilu misle kako time pomažu svojim korisnicima, ovakva praksa opasan je presedan koji može dovesti do različitih zloupotreba, primjerice dokazivanja smanjene računalnosti u postupcima pred državnim tijelima, ograničavanja poslovne sposobnosti i slično.

Stacionarnim korisnicima zubi se ne popravljaju, već se isključivo vade i to bez mogućnosti ikakve protetike.

S druge strane, cjelovita stomatološka zaštita stacionarnih korisnika nije osigurana niti u jednom od domova koje smo obišli. Iako svi teško pokretni i nepokretni osiguranici HZZO-a, pa tako i korisnici domova za stare i nemoćne, ostvaruju pravo na sanitetski prijevoz do svog izabranog doktora dentalne medicine, stacionarnim korisnicima takva usluga nije osigurana, a zubi im se ne popravljaju, već se isključivo vade i to bez mogućnosti ikakve protetike.

Posebno težak je život osoba starije dobi s prebivalištem u ruralnim područjima. Njima je otežan pristup čitavom nizu dobara i usluga, čak i zdravstvenoj zaštiti. Često im je nedostupan i obiteljski liječnik, a za smještaj u ustanovu dugotrajne skrbi nužno je preseljenje u drugo mjesto i nepoznato okruženje, daleko od obitelji. S druge strane, ostanak kod kuće je otežan jer nema dostatne socijalne podrške i odgovarajućih usluga pomoći u zajednici. Ukoliko takvi oblici pomoći i postoje, za ostvarivanje prava kao ključni kriterij postavlja se vrlo nizak imovinski cenzus, dok se zanemaruju svi drugi pokazatelji i objektivne teškoće.

Nemogućnost dostave mirovine poštom još je jedna od poteškoća s kojima se susreću. Kako navodi SUH, omogućavanje takve usluge nužno je jer zbog poodmakle dobi ili narušenog zdravlja nisu u mogućnosti koristiti usluge udaljene banke, o čemu pišemo i u poglavlju o mirovinskom osiguranju. Na ovaj način dodatno ih se izlaže riziku materijalnog iskorištavanja, jer za dizanje mirovine u banci moraju opunomoćiti pokretljivije rođake ili susjede.



Ubrzani razvoj tehnoloških inovacija generira i određeni broj osoba starije životne dobi koje se ne snalaze u njihovu korištenju, što može uzrokovati neinformiranost i socijalnu isključenost. Iako hrvatsko antidiskriminacijsko zakonodavstvo ne sadrži obvezu razumne prilagodbe s osnove dobi ili zdravstvenog stanja, stvaranje univerzalnog dizajna prilagođenog potrebama svih članova društva civilizacijski je doseg o kojem je potrebno stalno voditi računa i to u svim segmentima društva.

Govoreći o suvremenim tehnologijama, udruga Hoću kući iz Knina ističe kako su starije osobe česte žrtve agenata koji nude sklapanje ugovora na daljinu. Obećavajući velike uštede i kršeći propise o zaštiti potrošača, prodaju usluge koje korisniku u pravilu nisu potrebne ili ih čak i ne znaju koristiti, a dodatno zarađuju i naplaćujući kazne radi prijevremenih raskida takvih

Starije osobe su česte žrtve agenata koji nude sklapanje ugovora na daljinu. Obećavajući velike uštede prodaju usluge koje korisniku nisu potrebne, a dodatno zarađuju i naplaćujući kazne radi prijevremenih raskida takvih ugovora.

ugovora. Stoga je, uz zakonsku zaštitu od takvih zloupotreba, osobe starije životne dobi potrebno i na adekvatan način informirati i educirati.

Arhitektonske barijere također utječu na isključenost osoba starije životne dobi iz života zajednice, držeći ih vezanima za kuću. Tu

ubrajamo stepenice, visokopodna sredstva javnog prijevoza, vrata kroz koja ne mogu proći kolica ili hodalica, kratko trajanje zelenog svjetla na semaforu, mračne ulice bez nogostupa, ali i lošu povezanost javnim prijevozom, što ih sve može odvrćati od sudjelovanja u javnom životu.

Tijekom protekle godine zaprimili smo nekoliko pritužbi i zbog potencijalno diskriminatornog učinka Odluke NO HRT-a o utvrđivanju 50% popusta na mjesečnu pristojbu umirovljenicima čija se mirovina, manja od 1.500,00 kuna, isplaćuje iz državnog proračuna. Navedena pozitivna mjera bila je usmjerena zaštiti osoba lošijeg imovnog stanja, stoga smo preporučili da se osigura svim primateljima tako niskih mirovina, neovisno od kuda se isplaćuje. Na žalost, suprotno našoj preporuci, popust od 50% na HRT pristojbu je u 2017. odobren samo umirovljenicima koji su, prema propisima o socijalnoj skrbi, istovremeno i primatelji ZMN.

Diljem Europe postoji trend mobilizacije starije radne snage, no naše tržište rada nije im sklono. Iako se znanja i iskustva zaposlenika starije životne dobi ne mogu nadoknaditi bez značajnijih ulaganja u obrazovanje i razvoj mlađih radnika, poslodavci u RH nerijetko prvo otpuštaju starije radnike, a prijevremeno umirovljenje još uvijek je prisutno kao jedna od osnovnih mjera zbrinjavanja viška zaposlenih. Prema navodima Nezavisnog hrvatskog sindikata, tvrtke najviše otpuštaju radnike u 50-im godinama koji, uz stopu zaposlenosti od 39% za dobnu skupinu od 55 do 64 godine, nemaju gotovo nikakvu mogućnost novog zapošljavanja. Okvirno se procjenjuje da je oko 300.000 ljudi izgubilo posao u procesima pretvorbe i privatizacije, a među njima najviše u dobi od 45 do 55 godina, koji su u naponu snage za obavljanje odgovornih poslova.

Pitanje dobne diskriminacije otvoreno je i u kontekstu najavljene izmjene Zakona o sigurnosti prometa na cestama kojima se predlaže ponovno uvođenje obaveznog zdravstvenog pregleda pri produženju vozačke dozvole osoba starijih od 65 godina. Sukladno ZSD-u, diskriminacijom



se ne smatra postupanje radi očuvanja zdravlja, javne sigurnosti, održavanja javnog reda i mira, prevencije kaznenih djela i zaštite prava i sloboda drugih ljudi, ako je to primjereno i nužno za postizanje željenog cilja. S obzirom da se tijekom starenja događaju mnogobrojne strukturalne i morfološke promjene u organizmu koje utječu i na aktivnost svih tjelesnih organa i sustava, a naročito su zastupljeni slabljenje vida, sluha i mirisa, kao i poteškoće prilikom snalaženja u novim situacijama, posebice ako se radi o brzini reagiranja, predložena promjena je opravdana, ali bi pri tome bilo dobro voditi računa i o materijalnom stanju umirovljenika i trošku obveznog liječničkog pregleda.

Za liječenje Alzheimerove bolesti, od koje u pravilu obolijevaju osobe starije životne dobi, nema niti jednog za korisnika besplatnog lijeka na Osnovnoj listi lijekova HZZO pa se svaki lijek mora doplatiti, iako je propisan receptom, što otvara pitanje moguće višestruke diskriminacije temeljem dobi i zdravstvenog stanja.

Međutim, dobna diskriminacija ne pogađa samo osobe starije životne dobi, nego i mlade. Primjerice, diskriminatoran učinak proizvela je Odluka Upravnog vijeća HZZ-a o privremenoj obustavi zaprimanja i odobravanja zahtjeva za mjeru stručnog osposobljavanja bez zasnivanja radnog odnosa. Stručno osposobljavanje je nakon te Odluke moguće samo u okviru Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014.-2020., koji predviđa provedbu mjera usmjerenih na zapošljavanje mladih do 25 odnosno 29 godina. S druge strane, poslodavci kod sklapanja ugovora o stručnom osposobljavanju ostvaruju određene pogodnosti, pa redovitog zapošljavanja vježbenika, koje podrazumijeva sklapanje ugovora o radu i plaću u visini od oko 70% plaće pripadajućeg radnog mjesta, u praksi gotovo nema. Sukladno ZSD-u, nejednako postupanje u slučaju posebnih, privremenih mjera koje se provode kako bi se osigurala stvarna jednakost društvenih skupina u nepovoljnijem položaju, ne smatra se diskriminacijom, o čemu više pišemo u poglavlju o diskriminaciji na području rada i zapošljavanja. Međutim, provedba tih mjera ne smije dovesti do izravne ili neizravne diskriminacije drugih društvenih skupina, konkretno osoba bez radnog iskustva u zanimanju za koje su se školovala, starijih od 29 godina.

Do dobne diskriminacije mladih dovodi i sve prisutnija praksa zapošljavanja mladih radnika uglavnom na određeno vrijeme. Iz podataka Eurostata proizlazi da je RH europski rekorder po brzini kojom rad na određeno istiskuje stalni radni angažman. Prema podacima iskazanim u Nacionalnom programu za mlade od 2014. do 2017. postoji nekoliko podskupina mladih koji su osobito ranjivi kada je riječ o nezaposlenosti, kao što su niže obrazovani, mlade majke, osobe s invaliditetom te Romi, i koji se susreću s pojačanim rizikom izrazito niskih primanja, serijskog produžavanja ugovora na određeno vrijeme, rada bez potpisanog ugovora ili „rada na crno“. Takav radni angažman značajno ugrožava životne šanse onemogućavajući njihovu konkurentnost na tržištu rada, pristup mirovinskom osiguranju i financijskim pogodnostima, poput kreditiranja, koje proističu iz zasnivanja radnog odnosa.

PREPORUKE:

96. *Ministarstvu zdravstva i Ministarstvu za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, da normativno reguliraju mehanizme podrške i pomoći članovima obitelji, u okviru sustava neformalne skrbi o starima i nemoćnima;*



97. Ministarstvu za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku i jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, da ulože dodatne napore kako bi se razvili novi i osnažili postojeći oblici pomoći osobama starije životne dobi u lokalnoj zajednici;
98. Ministarstvu za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, da uloži potrebne napore kako bi se korisnicima u domovima za stare i nemoćne osigurala cjelovita zdravstvena zaštita u skladu sa Zakonom o zdravstvenoj zaštiti i Zakonom o zaštiti prava pacijenata;
99. Ministarstvu rada i mirovinskog sustava, da uloži potrebne napore kako bi se umanjili diskriminatorni učinci mjere stručnog osposobljavanja bez zasnivanja radnog odnosa i u praksi osiguralo i zapošljavanje vježbenika;

3.10. SOCIJALNA SKRB

„Pošto sam nezaposlen, dobivan naknadu sa zavoda za zapošljavanje. To mi nije dosta za preživljavanje. ...obratio sam se kod centra za socijalnu skrb za jednokratnu pomoć pošto nemam peć za loženje i kuhanje... socijalna radnica me odbila i rekla da nemam pravo na to samo zbog toga što sam naslijedio staru kuću 40 godina...ne mogu si priuštiti peć za loženje i kuhanje jer imam ogromnih problema, instalacija mi je u kući izgorjela, nemam uvjete za živjeti u toj kući.“

Prema podacima DSZ-a RH je u 2015. izdvajala 21,4 % BDP-a za socijalnu zaštitu, što obuhvaća naknade za starost, preživjele uzdržavane članove obitelji, bolest, odnosno zdravstvenu skrb, invaliditet, obitelj i djecu, nezaposlenost te stanovanje i socijalnu isključenost, što je manje od

13,9% kućanstava ne mogu si osigurati adekvatno grijanje u najhladnijim mjesecima, obrok koji sadrži meso, ribu ili vegetarijanski ekvivalent svaki drugi dan, ne uspijevaju podmiriti neočekivani financijski izdatak, kasne s plaćanjem računa i ne mogu si priuštiti tjedan dana godišnjeg odmora izvan kuće.

prosjeaka EU28, koji je prema podacima Eurostata za 2014. iznosio 28,7%. Međutim, samo za stanovanje i socijalnu isključenost u zemljama EU28 se izdvaja 1,1% dok u RH samo 0,2% BDB.

Prema podacima DZS, stopa rizika od siromaštva u 2015. iznosila je 20%, a prag rizika od siromaštva za jednočlano kućanstvo bio je 25.000,00 kuna godišnje. S visokim rizikom od

siromaštva posebno su suočene nezaposlene osobe, samci te osobe starije životne dobi. U teškoj materijalnoj deprivaciji je 13,9% kućanstava koja ne mogu osigurati adekvatno grijanje u najhladnijim mjesecima, obrok koji sadrži meso, ribu ili vegetarijanski ekvivalent svaki drugi dan, ne uspijevaju podmiriti neočekivani financijski izdatak iz vlastitih sredstava, kasne s plaćanjem računa za režiju i ne mogu si priuštiti tjedan dana godišnjeg odmora izvan kuće.

Strategija borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti u RH (2014-2020) i Program provedbe ove Strategije od 2014.-2016. te drugi strateški dokumenti i izmjene propisa u području socijalne skrbi, nisu bitno doprinijeli smanjenju siromaštva i socijalne isključenosti, a razlozi



tome su, između ostalih, niski rashodi za socijalnu skrb, sporost reformi i projekta modernizacije sustava socijalne zaštite.

Projektom Sinergijski socijalni sustav financiranog iz programa EU PROGRESS, kojeg je od 2014. do 2016. provodilo MSPM u suradnji s UNDP-om, dovršena je cjelovita analiza sustava socijalne zaštite – korisnika i izdataka socijalnih naknada i programa na razini središnje države te JLP(R)S, kojom su utvrđene znatne razlike u rashodima za socijalne naknade po stanovniku u različitim dijelovima RH. Naknade koje se dodjeljuju na različitim razinama vlasti uglavnom su komplementarne, ali učinkovitost i pravednost sustava oslabljeni su zbog neusklađenosti, rascjepkane pokrivenosti i nedostatka transparentnosti. U sklopu projekta modernizacije sustava, uredi državne uprave u županijama, odnosno Ured Grada Zagreba trebali su s 1. lipnja 2016. preuzeti ulogu Jedinственог центра naknada (JCN) i administriranje ZMN-a, no kako nisu osigurani organizacijski i administrativni uvjeti, to je ponovno odgođeno do 31. prosinca 2017.

Oko 8% stanovništva RH živi u apsolutnom (ekstremnom) siromaštvu, s manje od 1.300 kuna mjesečno za samca. Svim građanima koji žive u takvim uvjetima trebalo bi, uz pripadajuće naknade, osiguravati i obroke preko pučkih kuhinja. Iako je obveza njihova financiranja propisana za velike gradove i gradove središta županija, ispunjavaju ju samo neki od njih, između ostalog i sufinanciranjem Caritasove mreže, koju dnevno prosječno koristi 3.170 osoba. U Gradu Zagrebu, putem gradske ustanove „Dobri dom“ i pučkih kuhinja vjerskih zajednica podijeli se nešto manje od 5.000 obroka, a procjene su da ih se u cijeloj državi dnevno podijeli 10.000. U usporedbi s brojem osoba koji žive u apsolutnom siromaštvu, to je očito nedostatno pa bi svi veliki gradovi i gradovi središta županija trebali provoditi svoju zakonsku obvezu, ali bi trebalo razmotriti i uvođenje ove obveze za sve JLS.

Provedba strateških dokumenata i propisa u području socijalne skrbi nedovoljno su doprinijeli smanjenju siromaštva i socijalne isključenosti, između ostalog i zbog niskih rashoda za socijalnu skrb, sporosti reformi i projekta modernizacije sustava socijalne zaštite.

ZMN za radno sposobnog samca iznosi 800,00 kuna, odnosno samo 38,5% od praga rizika od siromaštva. Čak i kad se ZMN-u pribroje naknade za troškove stanovanja, to i dalje iznosi nešto više od polovine relativnog praga siromaštva. Niski iznosi ovih naknada dovode do relativno dubokog jaza siromaštva pa ZMN svakako treba povećati. S druge strane, za radno nesposobnog samca ZMN iznosi 920,00 kuna, no ukoliko u zajedničkom kućanstvu žive dvije takve osobe, zajedno primaju samo 960,00 kuna. Nadalje, još uvijek nisu propisani kriteriji koji bi uvjetovali promjenu osnovice za izračun ZMN-a i drugih socijalnih naknada, unatoč preporuci iz Izvješća za 2015.

Osim što su prihodovni cenzusi strogi, kod ZMN i drugih naknada prema ZSS-u se primjenjuje i imovinski cenzus, što nije slučaj kod naknada izvan sustava socijalne skrbi, primjerice u zdravstvu, demografskoj politici, obrazovanju te zapošljavanju, gdje se ne koristi imovinski cenzus. Stoga je potrebno konsolidirati naknade ujednačavanjem kriterija, ali na način koji neće umanjiti prava najranjivijih građana u sustavu socijalne zaštite.



Pučkoj pravobraniteljici se građani najčešće pritužuju na niske iznose ZMN-a, dugotrajnost vještačenja u postupcima radi ostvarivanja doplataka za pomoć i njegu starijih osoba, obustavu isplate ZMN-a bez donošenja rješenja te neodobravanje traženog iznosa jednokratne naknade u zakonskom okviru, a pritužuju se i zbog loših stambenih uvjeta, primjerice zbog popravka krova kuće ili dimnjaka. CZSS ih u takvim situacijama upućuje na JLS jer je područje stanovanja u njihovoj stvarnoj nadležnosti, no s obzirom da sve JLS nemaju osigurana sredstva u svojem proračunu za ovu namjenu, bilo bi dobro proširiti mogućnost odobravanja uvećane jednokratne naknade financirane iz sredstava državnog proračuna putem CZSS.

Velik broj JLS naknadu za troškove stanovanja, koju su obvezni osigurati u proračunu i priznavati je korisnicima ZMN-a, uopće ne osigurava ili odobrava sredstva u znatno manjem iznosu.

Programi socijalne skrbi JLS usmjereni su više na naknade ili subvencije koje nisu obvezni financirati po ZSS-u, dok velik broj njih naknadu za troškove stanovanja, koju su obvezni osigurati u proračunu i priznavati je korisnicima ZMN-a, uopće ne osigurava ili odobrava sredstva u znatno manjem iznosu. Pomoć za ogrjev se također priznaje samo korisnicima ZMN-a, koji

se griju na drva, a kako se sufinancira decentraliziranim sredstvima, isplate su redovite.

Velik broj JLP(R)S ne provodi rad za opće dobro pa je u njega uključeno samo 4,5% korisnika ZMN-a. Dio njih s korisnicima ZMN-a ne sklapa ugovore, zbog čega, primjerice kod nesreća na radu, nisu zaštićeni. Činjenica da ne provodi u svim JLP(R)S ili se provodi protivno ZSS i posebnim propisima, doprinosi nejednakom položaju korisnika ZMN-a pa i kršenjem njihovih prava na zaštitu na radu. Stoga je upućena preporuka MSPM-u da izmjenom ZSS-a bolje regulira međusobna prava i obveze svih dionika u radu za opće dobro. S druge strane, primjer dobre prakse i suradnje JLS i CZSS nalazimo u Hrvatskoj Kostajnici gdje nakon isteka javnih radova za pružanje pomoći i njege putem gerontodomaćica, u pružanje ove usluge uključuju i primatelje ZMN-a u okviru rada za opće dobro.

Socijalno stanovanje

„U ovih 18 godina prešao sam dug i paklen put. 18 godina živim u jednoj napuštenoj kućici samo je jedna prostorija od 16 kvadrata u kojoj nemam niti minimalne uvjete za život. U toj prostoriji u jednom ćošku imam ležaj za spavanje au drugom ćošku imam plastičnu kantu koja mi služi za WC..... Jeli je ovo dozvoljeno u Hrvatskoj državi ovakav pritisak da se radi na mene zatvorenici bolje žive od mene.....Vi koji živite normalnim životom vama godina brzo prođe a meni dan nikad, jerbo živim u prostoru koji više sliči štali nego stanu, a sada vi odlučite o mojoj sudbini.

Stanovanje je ljudsko pravo koje podrazumijeva pravo na dostojanstven životni standard, odnosno osiguravanje adekvatnog i sanitarno prihvatljivog prostora. Veliki gradovi i gradovi u sjedištu županija imaju zakonsku obvezu osigurati socijalne stanove korisnicima ZMN-a, no to



ne čine svi, najčešće jer nemaju raspoložive stambene jedinice ili nisu osigurali financijska sredstva za ovu namjenu. Neki od njih su u svoje opće akte za dodjelu socijalnog stana ugradili kriterij da je samac ili kućanstvo korisnik ZMN-a, što im, naravno, ne jamči da će im biti i dodijeljen. Stoga smo u više prethodnih izvješća pisali o potrebi za donošenjem Strategije o socijalnom stanovanju, neovisno o Strategiji borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti u Republici Hrvatskoj (2014-2020) i Programu provedbe ove Strategije od 2014.-2016. koji, osim toga, među ciljane skupine nije uključio i osobe starije životne dobi.

Područje socijalnog stanovanja nužno je sustavno i normativno regulirati, pri čemu treba voditi računa o važnim međunarodnim i europskim dokumentima za politiku stanovanja, kao što je Europska stambena povelja 2006., Ženevska povelja UN o održivom stanovanju 2015., UN HABITAT te o programima kreditiranja Razvojne banke VE-CEB i EU fondova, o čemu smo pisali i u prošlogodišnjem izvješću.

Mladi iz alternativne skrbi

Nacionalnim programom za mlade za razdoblje od 2014. do 2017. određeno je kako je socijalna zaštita jedna od najvažnijih dimenzija zaštite njihovih prava, a obuhvaća i mjeru osiguranja stambenog prostora. Pri tome, posebno ranjiva skupina su mlađi punoljetnici, stariji od 18, a mlađi od 21 godinu, koji izlaze iz domova za djecu i stambenih zajednica ustrojenih u okviru tih domova. Naime, oni u procesu osamostaljivanja imaju pravo na socijalne usluge organiziranog stanovanja uz povremenu podršku, kao i na savjetovanje i pomaganje nakon izlaska iz skrbi. Međutim, priznavanjem prava na naknadu za redovito studiranje, prestaje im pravo na uslugu smještaja, odnosno organiziranog stanovanja.

Prazne stanove za organizirano stanovanje treba iskoristiti za smještaj korisnika naknade za redovito studiranje i mladih iz alternativne skrbi do navršene 26 godine.

Istovremeno, na dan 31. prosinca 2016. u 30 stanova za organizirano stanovanje uz povremenu podršku, od ukupno 82 smještajna kapaciteta, popunjeno ih je samo 43. Jedan od razloga je činjenica da nisu adaptirani, pa bi njihovo privođenje namjeni trebalo prioritizirati. Drugi veći razlog nepopunjenosti kapaciteta je nedovoljna emocionalna i psihosocijalna zrelost korisnika za smještaj u organiziranom stanovanju, zbog čega bi više napora trebalo uložiti u provođenje intenzivnih aktivnosti za pripremu mladih ljudi u institucionalnoj skrbi na ovaj oblik stanovanja te razmotriti mogućnost uvođenja tzv. mentora ili profesionalnih savjetnika koji bi im pomogli prije i nakon izlaska iz alternativne skrbi.

S obzirom da dio mladih osoba nakon navršene 21 godine i izlaska iz alternativne skrbi završe u prihvatilištima za beskućnike ili na ulici, nepopunjene stanove trebalo bi iskoristiti za njihov smještaj do navršene 26 godina života, ako su nezaposleni ili ne mogu osigurati odgovarajući smještaj. MDOMSP bi trebalo potaknuti domove za djecu i JLS na otvaranje stanova za organizirano stanovanje, a devastirane stanove bi žurno trebalo obnoviti za ovu namjenu, kako bi svi mladi nakon izlaska iz doma mogli ostvariti ovakav oblik skrbi, koji ih priprema za samostalan život i pomaže da se kvalitetno integriraju u lokalnu zajednicu.



Beskućnici

Tijekom 2016. prvi je put provedeno sveobuhvatno znanstveno istraživanje beskućništva u RH⁸, koje pokazuje kako su njegovi najčešći uzroci gubitak posla, nedovoljna pomoć društva u nepovoljnim situacijama, loše zdravstveno stanje i narušeni obiteljski odnosi. Beskućnici većinom nisu u braku, a iako ih oko 50% ima djecu, pretežno punoljetnu, najmanju podršku imaju od obitelji, a najviše se mogu osloniti na liječnika, CZSS, prijatelje, HCK ili drugu humanitarnu i karitativnu organizaciju. Vrijeme najčešće provode međusobno si pomažući.

Potrebno je donijeti Nacionalnu strategiju o beskućništvu te Protokol o postupanju s beskućnicima, a osim privremenog smještaja u prihvatilištima/prenočištima treba ih više socijalno uključiti kroz programe obrazovanja, zapošljavanja i socijalnog stanovanja.

U RH djeluje ukupno 15 prihvatilišta i prenočišta za beskućnike, i to u Dubrovniku, Karlovcu, Kaštelima, Osijeku, Puli, Rijeci, Splitu, Šibeniku, Varaždinu, Zadru i Zagrebu sa smještajnim kapacitetima za 420 korisnika. Međutim, neovisno o zakonskoj obvezi velikih

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

Prema podacima MDOMSP-a, na dan 31. prosinca 2015. u prihvatilištima i prenočištima bio je smješten 391 beskućnik, što zasigurno ne predstavlja njihov stvarni broj. Procjene OCD-a govore da ih je minimalno još toliko na ulicama, parkovima, kolodvorima i drugdje bez smještaja, a da još nekoliko tisuća građana boravi u neadekvatnim uvjetima poput brodova i kamp kućica, podrumskim stanovima i garažama, najčešće bez struje i vode. Dakle, kako još ne postoje službeni podatci o stvarnom broju beskućnika, MDOMSP bi o tome trebalo voditi evidenciju, koja bi, među ostalim, bila vodilja u daljnjem kreiranju socijalne politike o beskućništvu.

Skrbi o beskućnicima treba pristupiti sustavno, a postojeća koordinacija svih nadležnih tijela na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini, uz suradnju s OCD-ima bi trebala biti bolja. Krajnji pokazatelj trebao bi biti broj beskućnika koji je tijekom godine zaposlen, smješten u socijalne stanove ili na drugi način socijalno uključen u lokalnu zajednicu. Nažalost, podatci o broju beskućnika koji su u prihvatilištu ili prenočištu preko godinu dana, govori kako se na tome još uvijek nedovoljno radi. Pri tome je nedopustivo da su u prihvatilištima za beskućnike i osobe s težim oštećenjem zdravlja, posebice korisnici osobne invalidnine i doplatka za pomoć i njegu, koji time nisu zbrinuti na prihvatljiv način.

ZSS-om je propisano da beskućnik koji boravi u prenočištu ima pravo na ZMN, za razliku od smještenih u prihvatilištu, što znači da nemaju jednak pristup pravima iz socijalne skrbi. Iako je više puta tijekom javnih rasprava o izmjenama ZSS predlagano da se beskućnicima smještenim u prihvatilišta omogući priznavanje ZMN-a, to nije realizirano jer nisu osigurana sredstva u

⁸ Družić Ljubotina, Olja; Kletečki Radović, Marijana; Ogresta, Jelena. *Slika podrške beskućnicima u Hrvatskoj. Zagreb: Gradski ured za socijalnu zaštitu i osobe s invaliditetom, 2016.*



državnom proračunu. Međutim, prema podacima MDOMSP-a, od ukupnog broja beskućnika, njih 226, 101 smješten je u prihvatilište, 122 u prenočište, dok se tri osobe nalaze na poludnevnom boravku. Dakle, radi se samo o 101 beskućniku kojemu bi trebalo omogućiti ostvarivanje ZMN-a.

Nakon preporuka u više prethodnih izvješća pučke pravobraniteljice kako definiciju beskućnika treba uskladiti s ETHOS klasifikacijom, ohrabruje spremnost MDOMSP da to razmotri prilikom izrade novog ZSS-a.

Skrb o beskućnicima osigurava se i projektima usmjerenim razvoju i širenju usluga u lokalnoj zajednici, kao što su: dnevni boravci, stambene zajednice, podrška u integraciji i uključivanju u život zajednice te pri zapošljavanju i razvoju novih vještina beskućnika. Međutim, oni su odobreni velikim gradovima, koji već imaju razvijene usluge skrbi o beskućnicima, dok tamo gdje takvih usluga nema, projekti nisu odobreni. Bez obzira na razloge neprijavljivanja projekata, uloga koordinatora za skrb o beskućnicima u županijama i velikim gradovima bi trebala biti i poticanje osnivanja prihvatilišta i prenočišta za beskućnike. Ipak, za sustavno rješavanje beskućništva potrebno je i donošenje Nacionalne strategije o beskućništvu, regionalnih/lokalnih strategija te Protokola o postupanju s beskućnicima, kojim bi se definirale obveze nadležnih tijela i drugih dionika te oblici, način i sadržaj njihove suradnje.

Doniranje hrane

Positivan pomak u doniranju hrane učinjen je u većim gradovima, dok u manjim sredinama i ovaj sustav i dalje nije dovoljno dobro organiziran. Primjerice, u humanitarnoj udruzi Duga Vukovar, iako opskrbljuju 570 obitelji, krajem rujna 2016. nisu imali dovoljno hrane na policama socijalne samoposluge. Za razliku od toga, u Zagrebu socijalne samoposluge tih problema nemaju. Uz to, prisutan je problem različitih kapaciteta i opremljenosti socijalnih samoposluga, pri čemu pojedine ne zadovoljavaju uvjete za pohranu svih vrsta donacija ili distribuciju zdravstveno ispravne hrane.

Zbog problema u funkcioniranju sustava trebalo bi izmijeniti Pravilnik o uvjetima, kriterijima i načinima doniranja hrane i hrane za životinje, kako bi se potaknulo doniranje hrane i prije zadnjeg dana isteka roka upotrebljivosti, odnosno najkasnije 48 sati prije tog roka. Za robu s oznakom „najbolje upotrijebiti do“ dobro bi bilo donatorima omogućiti porezne pogodnosti, kako bi donirali sa zadnjim danom isteka tog roka. Također bi trebalo preciznije regulirati tko su krajnji korisnici donirane hrane, odnosno učiniti ju dostupnom svim socijalno ugroženim osobama i onima koji žive ispod praga rizika od siromaštva. Izmjenama ZSS-a također je potrebno propisati socijalne samoposluge kao socijalnu uslugu, kao i način njezina financiranja te razmotriti uvođenje centralnog posredničkog tijela koje bi pratilo i prikupljalo podatke s terena te provodilo distribuciju donacija do posrednika u regijama, u skladu s potrebama socijalno ugroženih osoba, koji bi vodio i jedinstvenu evidenciju o prikupljenoj i distribuiranoj humanitarnoj pomoći, kao i o doniranoj hrani.

Socijalne samoposluge treba propisati kao socijalnu uslugu, ali i predvidjeti načine njezina financiranja.



Drugostupanjski postupak i upravni nadzor te kapaciteti CZSS

Tijekom 2016. nije došlo do skraćivanja rokova rješavanja drugostupanjskih predmeta, zbog smanjenja broja zaposlenih u Službi za drugostupanjski postupak Samostalnog sektora za pravne poslove MDOMSP te zbog velikog broja novozaprimljenih i prijenosa neriješenih predmeta iz prethodnih razdoblja.

U isto vrijeme provedeno je 16 redovnih te 18 izvanrednih upravnih nadzora u CZSS. Najčešće nepravilnosti koje su utvrđene odnose se na neusklađenost općih akata i programa sa ZSS-om, kao i nepravilnom provođenju upravnog postupka. Strankama se često ne omogućava odgovarajuće sudjelovanje u postupcima priznavanja prava, a individualni plan skrbi izrađuje se rijetko i unificirano za sve korisnike, odnosno nije prilagođen potrebama svakog pojedinog. Istovremeno, provedeno je 36 upravnih nadzora nad zakonitošću rada JLS u postupcima priznavanja prava na naknadu troškova stanovanja, kojima je utvrđeno da neki JLS još uvijek nisu donijeli Odluku o socijalnoj skrbi ili ona nije usklađena sa ZSS-om te da JLS u pravilu priznaju pravo na ovu naknadu, ali u opsegu i visini manjoj od propisane. Edukacija službenika koji rade na ovim poslovima je neophodna, čime bi se smanjile nepravilnosti u njihovom radu.

U pojedinim CZSS-ima službena vozila su stara i preko 15 godina i njima se ne mogu obilaziti kućanstva koja žive u teže pristupačnim područjima, a nedovoljan je i broj stručnih radnika.

U pojedinim CZSS-ima službena vozila su stara i preko 15 godina i njima se ne mogu obilaziti kućanstva koja žive u teže pristupačnim područjima, a nedovoljan je i broj stručnih radnika, jer su rijetko popunjena sva sistematizirana radna mjesta. Tako u jednom CZSS umjesto 35 radnika imaju samo osam,

a nemaju ni čekaonicu za stranke. Osim toga, stručnjacima u sustavu socijalne skrbi daje se sve više novih ovlasti pa time raste i njihova odgovornost i potreba za dodatnom edukacijom. Stoga bi MDOMSP trebao popuniti sistematizirana radna mjesta u CZSS, pružiti im bolju tehničku podršku i omogućiti im dodatnu edukaciju.

PREPORUKE:

100. *Ministarstvu za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, kao stručnom nositelju izrade nacrtu propisa iz socijalne skrbi, da prilikom izrade novoga ZSS ugradi:*

- *povećanje iznosa ZMN, posebno za članove kućanstva koji su potpuno nesposobni za rad i privređivanje;*
- *određivanje i promjenu visine osnovice za socijalne naknade uz unaprijed utvrđene kriterije i istu osnovicu za sve vrste socijalnih naknada;*
- *više razloga za priznavanje jednokratne i uvećane jednokratne naknade;*
- *preciznije odredbe o radu za opće dobro korisnika ZMN-a;*
- *definiciju beskućnika sukladno ETHOS klasifikaciji i pravo beskućnicima u prihvatilištima na ZMN;*
- *usluge socijalne samoposluge kao socijalne usluge i propiše njihov način financiranja;*



- mogućnost smještaja u organiziranom stanovanju mladima iz alternativne skrbi do navršene 26 godine života te da korisnicima naknade za redovito studiranje ne ukida pravo na smještaj;
- 101. Središnjem državnom uredu za obnovu i stambeno zbrinjavanje i Ministarstvu za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, da pristupe izradi Strategije o socijalnom stanovanju koja bi obuhvatila sve socijalno ugrožene ranjive skupine;
- 102. Ministarstvu za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, da pripremi Nacionalnu strategiju o beskućništvu te Protokol o postupanju s beskućnicima;
- 103. Ministarstvu poljoprivrede, da pripremi izmjene Pravilnika o uvjetima, kriterijima i načinima doniranja hrane i hrane za životinje kojima bi se potaknulo doniranje hrane, a u suradnji s Ministarstvom za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku da propiše kriterije koje trebaju ispunjavati krajnji korisnici donirane hrane;
- 104. Ministarstvu za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, da CZSS-ima osigura službena vozila i duge tehničke uvjete za rad te zapošljavanje stručnih radnika prema sistematizaciji radnih mjesta;
- 105. Ministarstvu za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, da osigura preduvjete za rješavanje drugostupanjskih predmeta u propisanom roku;

3.11. ENERGETSKO SIROMAŠTVO

„Poštovano pravo braniteljstvo

Budući dasam se vam već obračao te sam bio upućen na socijalnu skrb i to sam pokušao dabi se mi pomoglo u vezi gradnje dimnjaka jer živim u prostoriji bez ikakvog grijanja a zima je na vratima i što da napravim. 80 mije godina bolestan sam noge me jako bole a i drugo... Živim samac u jednoj prostoriji bez grijanja imam prostoriju za kupaonu ali ne uređenu gdje bi se barem jedan put na mjesec mogao pošteno umiti ali nemam mogućnosti. Pavas molim recite mi šta da činim u ovoj lijepoj našoj.“

Dostupna energija je nužna za osiguranje zdravstveno, društveno i kulturološki prihvatljivih uvjeta stanovanja, no energetska siromaštvo jedan je od ključnih problema današnjice koji zahtijeva poduzimanje aktivnosti, ne samo za njegovo smanjivanje, već za potpuno iskorjenjivanje. Osim nacionalnih propisa, nalažu to i ciljevi UN-ove Agende 2030, a prepoznato je i u Prvom preliminarnom nacrtu o europskom stupu socijalnih prava koji je pokrenula EK i u kojem se navodi kako dostupnost energije predstavlja osnovnu uslugu kojom se osigurava potpuna uključenost u društvo i jednake mogućnosti zapošljavanja, a nije uvijek dostupna ni pristupačna svima koji ju trebaju zbog prepreka uzrokovanih, između ostalog, cijenom i nedostatkom infrastrukture.

Država i društvo u cjelini uspješno je koliko uspješno osigurava jednake mogućnosti i svojim najranjivijim članovima. Prema pritužbama koje zaprimamo, iskustvima s terenskih obilazaka te



kroz informacije iz drugih izvora, proizlazi kako u RH i danas ima ljudi koji žive u mraku, bez grijanja, bez pristupa osnovnim energentima, bilo zbog potpunog izostanka pristupa modernim oblicima energije, primjerice električnoj, bilo zbog nemogućnosti podmirenja troškova.

Kontinuirani porast cijena energije još od 2012. sve više kućanstava u RH suočava s poteškoćama u podmirivanju računa, zbog čega sve više građana živi u energetske neadekvatnim uvjetima. To dalje uzrokuje gomilanje dugova za režije, život u hladnim

Zbog kontinuiranog porasta cijena energije od 2012. sve više građana živi u energetske neadekvatnim uvjetima, zbog čega su dužni za režije, žive u hladnim domovima, narušenog su psihičkog i fizičkog zdravlja, ugrožene radne produktivnosti, povećanog obolijevanja i smrtnosti, pogotovo tijekom zimskih mjeseci.

domovima, narušeno psihičko i fizičko zdravlje, ugrožava radnu produktivnost, povećava obolijevanje i smrtnost, pogotovo tijekom zimskih mjeseci.

Još uvijek nije usvojena sveobuhvatna definicija energetske siromaštva, a važna je zbog utvrđivanja socio-demografskih i energetskih pokazatelja te daljnje mogućnosti mjerenja i praćenja njegovih razmjera. To je i

preduvjet za oblikovanje i usmjeravanje politika za suzbijanje, a moguće je upotpunjavanjem postojećih upitnika kojima DZS prikuplja podatke o potrošnji i navikama kućanstva.

Jedina sustavna mjera namijenjena ugroženim kupcima, ali koja tek djelomično suzbija energetske siromaštvo, i dalje je pravo na subvenciju troškova električne energije u mjesečnom iznosu do 200,00 kuna. Status ugroženog kupca priznaje se samo korisnicima ZMN-a i osobne invalidnine, odnosno članovima njihova kućanstva.

Prema podacima MDOMSP u 2016. je ukupno 68.077 korisnika primilo naknadu za ugroženog kupca energenata u ukupnom iznosu od 126.604.106,50 kuna. Iako za sada trošak solidarne naknade, iz koje se treba podmirivati ova naknada, ne tereti građane, nije izvjesno do kada će je umjesto njih uplaćivati opskrbljivači. Naime, već smo upozorili kako uvođenje dodatnih naknada na cijene energije s ciljem pomoći energetske siromašnima, čime se troškovi prelijevaju na sve građane, predstavlja daljnju ugrozu graničnih slučajeva koji time mogu biti gurnuti preko granice energetske siromaštva.

U sustavu socijalne skrbi, pomoć za podmirenje troškova energije može se ostvariti i kroz naknadu za troškove stanovanja te pravo na troškove ogrjeva. Međutim, osim što kriteriji za njihovo ostvarivanje ne obuhvaćaju sve energetske siromašne građane te mogućnost njihove isplate ovisi o kapacitetima JLP(R)S, financijska pomoć u podmirivanju troškova energije u bitnom ne pridonosi iskorjenjivanju energetske siromaštva, jer ne rješava njegove uzroke.

Podatci Svjetske banke objavljeni 2016. potvrđuju kako RH zaostaje u uspostavi i implementaciji dobro osmišljenih mjera zaštite ugroženih potrošača. Propitujući ponajprije financijsku dostupnost energije, posebno su ugroženi siromašni te stanovnici ruralnih područja. Većina ih račune plaća na vrijeme, međutim, ne jer im dohodak to lagodno omogućava, već nastoje uštedjeti na drugim troškovima, uglavnom na hrani, kako bi spriječili obustavu opskrbe.



Pokazuje to i podatak da je zbog nepodmirenih dugovanja u 2016. obustavljena isporuka struje za 13.687 kućanstava, što je 0,63% od ukupnog broja.

Nedostatnost trenutnih politika u borbi protiv energetske siromaštva pokazuju i pritužbe građana koji žive u oskudici i lošim stambenim uvjetima, a ne ostvaruju pravo na subvenciju troškova električne energije ili im ona bitno ne poboljšava uvjete života.

Najviše energije u kućanstvu koristi se za zagrijavanje, ali energetska siromaštva odnosi se na ukupni utrošak energije, bez obzira koristi li se ona za rasvjetu, pranje, rashlađivanje hrane ili nešto drugo. Stoga u obzir treba uzeti ukupni trošak kućanstva, a mjere trebaju biti usmjerene na sve energente i sve namjene.

Definiciju i kriterije za priznavanje statusa ugroženog kupca je potrebno proširiti, kako bi se pomoć mogla ostvariti i za opskrbu drugim energentima. Također, status ugroženog kupca treba priznati i drugim ranjivim potrošačima koji trenutno njime nisu obuhvaćeni, a za koje Zakon o energiji taj status predviđa. To se prije svega odnosi i na osobe s invaliditetom koje ne primaju osobnu invalidninu i one lošeg zdravstvenog stanja, kojima ograničenje ili obustava opskrbe može ugroziti život ili zdravlje. Zaštita ugroženih potrošača energije i borba protiv energetske siromaštva trebaju biti i sastavni dio nove energetske strategije koja je u izradi.

Zabilježeni su i slučajevi u kojima su pojedinci isključeni s mreže prije stjecanja statusa ugroženog kupca te sada, iako imaju i status i pravo na naknadu za podmirenje troškova struje, to pravo ne koriste jer ne mogu platiti ponovno priključenje.

Zabilježeni su i slučajevi u kojima su pojedinci isključeni s mreže prije stjecanja statusa ugroženog kupca te sada, iako imaju i status i pravo na naknadu za podmirenje troškova struje, to pravo ne koriste jer ne mogu platiti ponovno priključenje. U takvim i sličnim situacijama trebalo bi razmotriti na koji način podmiriti trošak ponovnog priključenja kako bi im se osigurao socijalni minimum potrošnje energije koji im, sukladno uvjetima opskrbe u stanu/kući u kojoj žive, brojnosti obitelji, zdravstvenom stanju članova obitelji i ekonomskom statusu, jamči ZoE. Građani, također, pokušavaju smanjiti izdatak zagrijavajući samo jednu prostoriju, drže radijatore na minimumu, troše u vrijeme jeftinijih tarifa, reduciraju higijenske navike ili čak borave izvan domova kako bi uštedjeli na grijanju.

Značajnije uštede postigle bi se, primjerice, izmjenom stolarije, no to zahtijeva dodatna sredstva koja većina građana nema. U korist takve i sličnih mjera za povećanje energetske učinkovitosti, budući da utječu na uzroke energetske siromaštva, govore i podatci Eurofounda prema kojima bi se sredstva, koja je potrebno investirati u unaprijeđenje stambenih uvjeta u RH, vratila za godinu dana kroz manje izdatke za liječenje i socijalnu skrb. Trenutno loši uvjeti stanovanja u RH uzrokuju godišnji trošak od 577 eura po kućanstvu, a život u neadekvatnim uvjetima izravno dovodi do povećanja troškova liječenja i socijalne pomoći te gubitka radne sposobnosti pa javne politike trebaju biti tome usmjerene.

Stoga bi trebalo intenzivnije raditi na tome da energetska obnova putem sufinanciranja bude dostupna najpotrebitijima te kod određivanja uvjeta uvesti dodatne kriterije, kojima bi se



omogućilo da sufinanciranje bude primarno i u većoj mjeri dodijeljeno energetske siromašnim kućanstvima. Primjerice, do sada, osim što se najveća prednost u iznosu subvencije davala obiteljskim kućama na područjima posebne državne skrbi i prvoj skupini otoka, prioritet nisu imali ugroženi kupci.

Također, građane, a posebno energetske siromašne, treba bolje informirati o mogućnostima ostvarivanja subvencija za energetske obnovu njihovih domova. Primjerice, Sisačko-moslavačka županija je kao jedan od ciljeva plana razvoja socijalnih usluga predviđela uspostavu i razvijanje sustava energetske savjetovanja. Također, tijekom 2015. i 2016. na području Koprivničko-križevačke županije proveden je poseban projekt kojim su dugotrajno nezaposlene osobe osposobljene za energetske savjetnike koji su, u okviru javnih radova, provodili savjetovanja za energetske siromašna kućanstva, a ovakvu praksu bilo bi dobro proširiti.

Električna energija, kao najzastupljeniji energent, načelno je dostupna svim građanima. Međutim, kako su svi budući kupci električne energije dužni platiti propisanu naknadu za priključenje na elektroenergetsku mrežu, zbog visokih troškova to je mnogima nedostupno. Najveći broj neelektrificiranih naselja nalazi se na pretežito izoliranim, ruralnim područjima na kojima nisu osigurani minimalni tehnički uvjeti za priključenje, o čemu više pišemo u poglavlju o diskriminaciji temeljem rase, etničke pripadnosti ili boje kože te nacionalnog podrijetla.

„Moja situacija je peteročlana obitelj od čega je troje maloljetne djece. Živimo u vikend naselju jer financijski nismo bili u mogućnosti kupiti kuću ili stan. Međutim, saznajući od ostalih vlasnika susjednih zemljišnih parcela već više od 15 godina ima kako su podnošeni zahtjevi, usmene i pismene molbe, razni upiti i skupljanje potpisa za dovod trafo-stanice na taj dio... Ide sedma zima bez struje, dvije školarke ove godine imam koje zadaću pišu pod svijećom u današnje vrijeme... sedam godina čekam i stvarno više nemam snage...”

U nekim je slučajevima dostupnost električne energije uvjetovana ne samo visokim troškovima izgradnje mreže i priključka, nego i donošenjem akata o prostornom uređenju JLS, provođenjem postupka urbane sanacije, izradom tehničke dokumentacije, rješavanjem imovinsko-pravnih odnosa, ishodenjem akata za građenje infrastrukture te je, općenito, potrebno stvoriti niz preduvjeta koji se pri planiranju gradnje osnovne infrastrukture za mali broj trajno naseljenih korisnika, ne smatraju prioritetom.

Na područjima koja nemaju elektroenergetsku mrežu, gdje je to moguće, svakako bi trebalo iskoristiti mogućnost korištenja obnovljivih izvora energije, čija ugradnja je daleko jeftinija te predstavlja ekonomski isplativ i održiv pristup ovom problemu. Pozitivna iskustva projekta ruralne elektrifikacije, kojim je ugradnjom fotonaponskih sustava ipak omogućen bolji život za 36 kućanstava na području Karlovačke, Ličko-senjske, Požeško-slavonske, Zadarske te Šibensko-kninske županije, dobar su poticaj za daljnje promicanje te prakse.

**PREPORUKE:**

106. Ministarstvu zaštite okoliša i energetike, da utvrdi socio-demografske i energetske pokazatelje za praćenje energetske siromaštva i definira institucije koje o njima prikupljaju podatke;
107. Ministarstvu zaštite okoliša i energetike, da pripremi izmjenu Uredbe o kriterijima za stjecanje statusa ugroženih kupaca energije iz umreženih sustava, kojima bi se proširio broj korisnika;
108. Ministarstvu zaštite okoliša i energetike i Ministarstvu za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, da omoguće realizaciju prava na naknadu za ugroženog kupca energenata za plin i toplinsku energiju;
109. Ministarstvu zaštite okoliša i energetike, da nova energetska strategija obuhvati zaštitu ugroženih potrošača energije i mjere za suzbijanje energetske siromaštva;
110. Ministarstvu zaštite okoliša i energetike, da donese Uredbu o zaštićenom kupcu električne energije;
111. Ministarstvu graditeljstva i prostornoga uređenja, da propiše kriterije za dodjelu subvencije za energetske obnove kućanstava tako da je primarno i u većem udjelu ostvare ugroženi kupci;
112. Ministarstvu zaštite okoliša i energetike, da sukladno Zakonu o energetske učinkovitosti donese pravilnik i druge provedbene propise potrebne za provedbu mjera za povećanje energetske učinkovitosti prioritetno kod ugroženih kupaca;
113. Ministarstvu zaštite okoliša i energetike, Ministarstvu graditeljstva i prostornoga uređenja i Fondu za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost, da informacije o sufinanciranju energetske obnove, koristeći nediskriminirajuća sredstva komunikacije, učine dostupnima, primarno građanima koji su pogođeni ili su u riziku od energetske siromaštva te da dodatno pojednostave postupak za ostvarivanje sufinanciranja energetske obnove;

3.12. KOMUNALNE I DRUGE JAVNE USLUGE

Pritužbe u svezi komunalnih i drugih javnih usluga u 2016. odnosile su se na komunikaciju s tijelima JLS, obračun i naplatu komunalne naknade, nedostatnost komunalne infrastrukture, održavanje komunalnog reda, nedovoljnu prometnu povezanost, a značajnije na obračun i naplatu usluge zbrinjavanja otpada te nedostupnu javnu vodoopskrbu, odnosno njezinu obustavu.

Redovito i funkcionalno obavljanje javnih usluga od velike je važnosti za kvalitetu života, a njihov izostanak ne može se opravdati nerentabilnošću.

Građani su često nezadovoljni prioritetima kojima se njihove županije, gradovi i općine vode u stvaranju uvjeta za funkcionalne i kvalitetne javne usluge, dok župani, gradonačelnici i načelnici ukazuju na izazove i ograničenja s kojima su suočeni, a odnose se na nedostatna financijska



sredstva za infrastrukturna ulaganja i ovisnost o pomoći države, posebne geografske značajke te činjenice da je na nekim područjima trajno nastanjen mali broj većinom starijeg stanovništva pa je zbog ekonomske neisplativosti teško organizirati kvalitetno obavljanje javnih usluga. Međutim, njihovo redovito i funkcionalno obavljanje od velike je važnosti za kvalitetu života te je nužno trajno brinuti o kapacitetima koji su za to potrebni.

Javna usluga prikupljanja miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada

„... jedva spajamo kraj s krajem. Uz takav način preživljavanja, smatram da plaćamo još jednu nepravednu naknadu, koja se po mom skromnom mišljenju krši sa zakonom koji je donesen u vezi, oko komunalnog otpada, „onečišćivač plaća“... Komunalac d.o.o. konstantno naplaćuje fiksno tu uslugu „odvoz smeća“ bez obzira koliko tko preda (moje kućanstvo tek ako jednom u dva ili tri mjeseca, jer ga nemamo) na koje smo pisali prigovor, prigovor povjerenstvu, prijavu tržišnoj inspekciji... ali bez učinka... isto tako nisu nam podijelili ni bar kodove, kako bi znali koliko je koje kućanstvo predalo otpada, te nam šalju paušalno račun za uslugu odvoza otpada. Po mom skromnom razumijevanju zakona, prava i pravde, smatram da je Komunalac d.o.o. „iznad zakona“, obračunava nam i naplaćuje ono što ne bi smo trebali plaćati... “

Problemi gospodarenja otpadom uvelike se odnose na i dalje neriješeno pitanje obračuna cijene javne usluge prikupljanja miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada, a pritužbe građana ukazuju kako ono često i dalje nije u skladu sa Zakonom o održivom gospodarenju otpadom.

Do kraja 2016. nije donesena Uredba o komunalnom otpadu, iako smo MZOE u Izvešću za 2015. preporučili da ju donese i propiše ujednačene uvjete obračuna i naplate cijene, u

I dalje nije riješeno pitanje obračuna cijene prikupljanja miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada, a pritužbe građana ukazuju kako ono često nije u skladu sa Zakonom o održivom gospodarenju otpadom.

razmjeru sa stvarnom količinom predanog otpada svakog pojedinog korisnika u obračunskom razdoblju. Stoga nam se građani u sve većem broju nastavljaju prituživati kako, iako im zakon to jamči, nisu u mogućnosti utjecati na smanjenje računa te nisu motivirani na razvrstavanje i odvojeno prikupljanje otpada. Posebno su nezadovoljni tzv. vikendaši, koji u nekretninama borave samo sezonski, vlasnici stanova u kojima se ne živi te samci. U 2016. donesene su i sudske

presude u korist građana koji su se žalili na način obračuna, no s obzirom na stajalište Visokog upravnog suda, prema kojem postojeći cjenici važe do donošenja Uredbe, tržišna inspekcija ne može postupati po predstavkama te štititi prava i interese potrošača.

Na ovaj problem ukazali smo i u javnoj raspravi o netom donesenom Planu gospodarenja otpadom RH za razdoblje 2016.-2022., kojim je prepoznata važnost principa obračuna cijene javne usluge prema količini predanog otpada, a dobro je što je njime predviđeno uvođenje naplate prikupljanja i obrade miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada po količini.



Vodne usluge

Voda je izvor života, a pravo na nju je neodvojivo od svih ostalih prava koja svakom pojedincu jamče dostojanstven život. Stoga i svaki od globalnih ciljeva održivog razvoja UN-ove Agende 2030, o kojoj više pišemo u poglavlju o okolišu, u svojoj suštini ima pravo na vodu, dok zaseban cilj 6, koji se odnosi na čistu vodu i sanitarne uvjete, izričito ukazuje na iznimnu važnost potrebe da zdravstveno ispravna voda bude dostupna svima, bez iznimke i bez diskriminacije. Pritom, građani se pritužuju na dva osnovna problema – nedostupnost javne vodoopskrbe te obustavu isporuke vode zbog nepodmirenih dugovanja.

Posebno je pitanje i vodoopskrbe otoka. Tako se problemi u Općini Sućuraj na Hvaru odnose na izgradnju potrebne komunalne infrastrukture, otežane radi geografskog položaja, čemu treba pridodati i značajne oscilacije u broju korisnika i potrebnim količinama vode s obzirom na doba godine. Iako u 2016. nije bilo problema u vodoopskrbi, započelo se s izradom projekta izgradnje cjevovoda, koji se planira kandidirati za sufinanciranje iz EU fondova.

Na poteškoće u vodoopskrbi i odvodnji ukazali su i stanovnici otoka Molata. Iako je organizirana doprema vodonoscem, problem predstavlja što ona započinje tek u svibnju, dok povećane potrebe za vodom nastaju i ranije. Takva vremenska dinamika obrazlaže se rokovima potrebnim da se sredstva za subvencioniranje isporuke pitke vode osiguraju u državnom proračunu te potom utvrdi popis otočnih kućanstava i odredi prosječna cijena vode u županiji, kao i da isporučitelj vodne usluge provede postupak te sklopi ugovor o javnoj nabavi. Još je veći problem s odvodnjom, s obzirom da nema izgrađenog javnog sustava. U tijeku je izrada projektne dokumentacije te se očekuje trajno riješiti ove probleme korištenjem sredstava iz EU fondova.

„Zbog nedostatka posla odselio sam živiti na selo... Želim reći da se borim i živim i radim te volim ovu državu i ne želim odlaziti vani već želim sa svojom obitelji živiti tu gdje živim i sada. No sada mi se javlja glavni problem a to je VODA. Ne ide mi u glavu nikako da živimo u 21. stoljeću bez glavne stvari za normalan život... potrebno mi je tjedno nekakvih cca 15 kubika vode što me po cijeni opskrbljivača (cisterne) dodje nekakvih 750 kn. Dakle kubik ispada 50 kn dok je kubik vode iz vodovoda nekih 10 kn.“

Poseban su problem mjesta, poput naselja u Općini Generalski Stol, koja nisu obuhvaćena javnom vodoopskrbnom mrežom pa se stanovnici vodom opskrbljuju iz vlastitih šterni u kojima skupljaju kišnicu ili dovoze vodu cisternom, pri čemu im je samo cijena dovoza od 150,00 kuna, koju naplaćuje DVD, preskupa. Općina, koja upravlja dijelom vodoopskrbne mreže, dopušta da se voda uzima iz najbližeg hidranta kada pojedinom kućanstvu ponestane vode u šterni, po cijenama istim kao za kućanstva koja su priključena na javnu vodoopskrbnu mrežu. No, to su vrlo rijetki slučajevi pa stoga nije organizirala prijevoz vode, već stanovnici ili imaju vlastite cisterne ili sami angažiraju prijevoznika. Dodatni je problem što Općina tvrdi kako ne može utjecati na odluku o cijeni prijevoza vode, niti je sufinancira.



Imajući u vidu poteškoće koje stanovništvu stvara nedostupnost javne vodoopskrbne infrastrukture te visoka cijena po kojoj sami nabavljaju vodu, JLS i isporučitelji vodnih usluga trebali bi iznaći rješenje da osiguraju dovoz vode stanovnicima kojima je to jedina mogućnost opskrbe, po cijeni koja pokriva najnužnije troškove i bez ostvarivanja profita, kako bi i oni imali zdravstveno ispravnu vodu, kao što je to za otočna domaćinstva propisano Zakonom o otocima.

Izdvaža se i problem lokalnih vodovoda, iz kojih se u 2016. opskrbljivalo 71.689 stanovnika, od čega njih 2.700 putem vodovoda koje koristi manje od 50 stanovnika. Tijekom 2015. i 2016. iz

Razloge i postupanje isporučitelja radi obustave isporuke vode treba jedinstveno propisati zakonom, na način da se nikome ne uskrati minimalno potrebna količina vode zbog toga što je nije u mogućnosti platiti.

lokalnih vodovoda u javne vodoopskrbne sustave priključeno je 3.000 stanovnika te njih 5.600 koji su se ranije opskrbljivali putem individualnih zahvata. Upravo je smanjenje broja neregistriranih lokalnih vodovoda i njihovo uključivanje u sustav javne vodoopskrbe jedan od ciljeva koje je RH postavila sukladno obvezama po Protokolu o vodi i zdravlju uz Konvenciju o zaštiti i korištenju prekograničnih vodotoka i međunarodnih

jezera iz 1992. Ministarstvo poljoprivrede je 2016. u izvješću o provedbi Protokolu ocijenilo kako je napredak u ostvarenju tog cilja postignut time što su lokalni vodovodi u potpunosti obuhvaćeni obvezom praćenja zdravstvene ispravnosti, budući da je kvaliteta vode u lokalnim vodovodima uglavnom loša. Međutim, iako su neki lokalni vodovodi uključeni u sustav javne vodoopskrbe, postoji otpor lokalnog stanovništva budući da je voda iz lokalnih vodovoda dostupna po niskim cijenama ili čak besplatna. To potvrđuje i slučaj novoizgrađene javne vodoopskrbne mreže, koja zbog nedovoljnog interesa za priključenje u prvo vrijeme nije mogla biti puštena u funkciju, kao i podatak da je u 2016. mogućnost priključenja na sustav javne vodoopskrbe imalo 4.127.000 stanovnika, a stvarno ih je bilo priključeno 3.600.000. U tom smislu je iznimno važna komunikacija JLS i isporučitelja s lokalnim stanovništvom, kako bi se podigla svijest o potrebi priključenja i opravdanosti nužnih troškova koji za njih time nastaju.

U RH je 2016. privatni izvor, poput bunara i zdenaca, bio jedini izvor vode za 86.200 stanovnika. Kontrola zdravstvene ispravnosti vode u njima ne provodi se sustavno već samo na zahtjev vlasnika ili, eventualno, u okviru provedbe posebnih projekata.

U RH je 2016. privatni izvor, poput bunara i zdenaca, bio jedini izvor vode za 86.200 stanovnika. Kontrola zdravstvene ispravnosti vode u njima ne provodi se sustavno već samo na zahtjev vlasnika ili, eventualno, u okviru provedbe posebnih projekata.

Drugi važan problem odnosi se na obustavu opskrbe vodom radi nepodmirenja dugovanja. Iako imaju

pravo na dostatnu, ispravnu, sigurnu, fizički dostupnu, financijski pristupačnu i prihvatljivu vodu za osobne potrebe i potrebe kućanstva, građani ponekad pogrešno smatraju da to istovremeno znači i pravo da im ona bude isporučena besplatno. Posebna je situacija, međutim, u slučajevima u kojima se obustava isporuke koristi kao način naplate dugovanja, što nije opravdano, naročito kada su ta dugovanja zastarjela te i sam isporučitelj treba snositi odgovornost za neurednu naplatu. Postupanje isporučitelja u tim slučajevima nikako ne smije biti arbitrarno, već bi zakonom trebalo detaljno propisati mjere koje mora poduzeti prije



obustave isporuke, poput poziva na plaćanje, mogućnosti odgode ili otplate u obrocima i slično, kako se isključenje ne bi koristilo kao mjera prisilne naplate, zatim jedinstvene kriterije i opravdane razloge temeljem kojih se isporuka može ograničiti ili obustaviti te da se minimalna potrebna količina vode nikome ne može uskratiti zbog nemogućnosti plaćanja.

Odbor za gospodarska, socijalna i kulturna prava UN-a u Općem komentaru br. 15 o pravu na vodu navodi da država ima posebnu obvezu osigurati nužnu količinu vode onima koji nemaju dovoljno sredstava i koji, zbog razloga izvan njihove kontrole, nisu u mogućnosti ostvariti pravo na vodu sredstvima kojima raspolažu. Također, kako bi osigurale dostupnost vode, države moraju usvojiti nužne mjere koje mogu, među ostalim, značiti prikladne tarife kod određivanja cijene vode, poput niskih cijena ili besplatne vode te dodatka na prihod. Svako određivanje cijena za opskrbu vodom mora biti utemeljeno na jednakosti i osigurati da bude dostupna svima, uključujući i socijalno ugroženima.

Cijena usluge opskrbe vodom mora biti utemeljena na jednakosti i osigurati da ta usluga bude dostupna svima, uključujući i socijalno ugroženima.

Prema podacima Vijeća za vodne usluge, još uvijek nisu svi isporučitelji uveli cijenu vodne usluge za socijalno ugrožene građane niti su propisali istu količinu vode do koje se isporuka naplaćuje po povoljnijoj cijeni. Dio isporučitelja je ispunio zakonsku obvezu i propisao cijenu za socijalno ugrožene samo za varijabilni dio, dok su ostali njome obuhvatili i fiksni dio cijene, jednako kao što su neki tu cijenu odredili i za javnu odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda, što prelazi zakonsku obvezu. To pokazuje kako je postupanje isporučitelja neujednačeno, zbog čega vodne usluge građanima nisu jednako dostupne.

Iz pritužbi građana proizlazi kako ponekad korisnici prava iz socijalne skrbi plaćaju osnovnu (punu) cijenu vode umjesto da im se ona, u nužnoj količini, naplati po cijeni za socijalno ugrožene, koja može iznositi najviše 60% osnovne cijene. Budući da nisu informirani, između ostalog jer se obavijest često nalazi samo na internetskoj stranici isporučitelja, građani ne koriste to svoje pravo. Čak i ispisana na računu, ta je informacija teže uočljiva starijima i neukima. Isporučitelji i JLS te CZSS stoga bi trebali aktivnije informirati socijalno ugrožene građane o postojanju posebne cijene vode na dostupan i nediskriminirajući način.

Preporuka je Vijeća za vodne usluge, u skladu sa stavom Svjetske zdravstvene organizacije, da isporučitelji kao količinu vode nužne za osnovne potrebe odrede 70 litara dnevno po članu kućanstva. Iako je većina isporučitelja prihvatila tu preporuku, radi pravne sigurnosti, ovo je potrebno jasno propisati Uredbom, kao što predviđa ZoV. Cijena za socijalno ugrožene određuje se u iznosu koji je uglavnom oko 60% osnovne cijene, i prati njezin raspon koji se, prema podacima iz 2015., kreće od 9,23 do 27,79 kn/m³.

Mjesečni izdatak za vodne usluge prosječno iznosi 2,53% mjesečnog prihoda kućanstava, što je niže od prosjeka EU, gdje je između 3 i 4%. Međutim, treba imati na umu kako se radi o prosječnim statističkim podacima, a preporučeni kriterij financijske dostupnosti u iznosu od 3-5% treba biti zadovoljen u svakom pojedinačnom slučaju, budući da zbog nezaposlenosti i lošeg



ekonomskog statusa postoje stvarne situacije u kojima mjesečni računi za vodu predstavljaju preveliko opterećenje za pojedina kućanstva.

PREPORUKE:

114. *Ministarstvu zaštite okoliša i energetike, da donese Uredbu o komunalnom otpadu te njome propiše ujednačene uvjete obračuna i naplate cijene, u razmjeru sa stvarnom količinom predanog otpada svakog pojedinog korisnika u obračunskom razdoblju;*
115. *Ministarstvu regionalnog razvoja i fondova Europske unije i jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, da iznađu način kako bi se tijekom cijele godine subvencionirana pitka voda isporučivala otočnim kućanstvima;*
116. *Ministarstvu zaštite okoliša i energetike, da predloži zakonske izmjene kojim će biti propisana obveza jedinica lokalne samouprave i/ili javnih isporučitelja da organiziraju opskrbu vodom alternativnim načinima po povlaštenoj cijeni onim stanovnicima koji nemaju mogućnost priključenja na javnu vodoopskrbnu mrežu;*
117. *Ministarstvu zaštite okoliša i energetike, da pripremi izmjene propisa kojim će se odrediti mjere koje je potrebno poduzeti prije obustave isporuke vode, jedinstveni kriteriji i opravdani razlozi temeljem kojih se isporuka može ograničiti ili obustaviti te propisati da se minimalna potrebna količina vode nikome ne može uskratiti zbog nemogućnosti plaćanja;*
118. *Jedinicama lokalne samouprave i centrima za socijalnu skrb, da aktivnije informiraju socijalno ugrožene građane o postojanju za njih posebne cijene vode i to, koliko je moguće, neposrednim kontaktom te sredstvima komunikacije koja su opće dostupna i nediskriminirajuća;*
119. *Vijeću za vodne usluge, da pripremi prijedlog dopune Uredbe o mjerilima za izračun najniže osnovne cijene vodnih usluga i vrsti troškova koje cijena vodnih usluga pokriva, kojom će se propisati najniža količina isporučene vode nužna za osnovne potrebe kućanstva;*

3.13. NEJEDNAK REGIONALNI RAZVOJ S POSEBNIM OSVRTOM NA RURALNA PODRUČJA

Politika regionalnog razvoja kao jedan od ciljeva ima smanjenje regionalnih razlika te jačanje i izgradnju razvojnog potencijala slabije razvijenih dijelova zemlje, zbog čega Zakon o regionalnom razvoju prepoznaje potpomognuta područja definirana prema indeksu razvijenosti. Nacrt Strategije regionalnog razvoja prepoznaje i područja s razvojnim posebnostima, koja zbog izuzetne prirodno-geografske raznolikosti te društveno-gospodarskih i demografskih specifičnosti značajno utječu na razvoj pojedinih područja, primjerice otoka, brdsko-planinskih područja i demografski posebno ugroženih područja, te im tako omogućava korištenje posebno kreiranih mjera za prevladavanje razvojnih izazova.



Ponukani raspravom o ljudskim pravima u ruralnim područjima u Hrvatskom saboru u prosincu 2015. godine, kako bismo identificirali izazove s kojima se stanovnici ovih područja svakodnevno susreću, 2016. započeli smo obilaziti područja županija te smo u njih četiri: Požeško-slavonskoj, Osječko-baranjskoj, Zadarskoj i Sisačko-moslavačkoj, razgovarali s čelnicima regionalnih i lokalnih jedinica, predstavnicima OCD-a, LAG-ova i nacionalnih manjina te građanima.

Prema kriterijima Organizacije za ekonomsku sigurnost i rast (OECD), 91,6% ukupnog područja RH klasificira se kao ruralno. Na tom je području 88,7% ukupnog broja naselja, u kojima živi gotovo polovina stanovništva države.

Prema kriterijima OECD-a 91,6% ukupnog područja RH klasificira se kao ruralno. Na tom je području 8,7% ukupnog broja naselja, u kojima živi gotovo polovina ukupnog broja stanovništva države, odnosno 47,6%.

Neodgovarajuće zdravstvene i socijalne usluge, udaljenost ustanova, slabo opremljene škole, nepostojanje ili neadekvatnost javnog prijevoza i nedostatne mogućnosti zapošljavanja, samo su dio problema s kojima se susreću stanovnici ovih područja, pri čemu su posebno ugrožene ranjive skupine: starije osobe, djeca, osobe s invaliditetom i žene. Tako su i u UN-ovom Univerzalnom periodičkom pregledu stanja ljudskih prava, RH upućene preporuke koje se odnose na zaštitu ljudskih prava u ruralnim područjima, posebice na pristup zdravstvenim ustanovama te na dostupnost vode i inkluzivnog obrazovanja.

Prepreke u korištenju sredstava iz ESI fondova

Gotovo svi predstavnici regionalnih i lokalnih samouprava s kojima smo se sastali ukazali su na njihovo nedostatno uključivanje u procese odlučivanja. Zamjerke su iznijete na podjelu RH na dvije statističke regije zbog potreba kohezijske politike, na način određivanja indeksa razvijenosti te prenošenje sve više nadležnosti s centralne razine na JLP(R)S bez fiskalne decentralizacije. Posebno je istaknuto loše upravljanje državnim imovinom, što onemogućava ili znatno otežava prijavu na natječaje za sredstva iz ESI fondova, kao i nedovoljna briga o napuštenim i/ili nezavršenim objektima u državnom vlasništvu. No istovremeno, Državni ured za reviziju ocijenio je kako tek 32 JLP(R)S vlastitim nekretninama upravlja učinkovito, dok ih čak 541 to ne čini.

S obzirom da su dominantan izvor sredstva pojedinih jedinica porezi, prije svega porez na dohodak, velike razlike u zaposlenosti utječu na fiskalne kapacitete općina i gradova za povlačenje sredstava iz strukturnih fondova. Pored toga, predstavnici pojedinih općina navode kako prvenstveno funkcioniraju kao servis stanovništvu svoga područja, pomažući im u obavljanju administrativnih poslova, primjerice kopiranjem dokumenata ili osiguranjem prijevoza prilikom odlaska u bolnicu, te da nemaju vlastitih kadrovskih kapaciteta za apliciranje na ESI fondove i njihovu provedbu. Iz toga je razvidno kako je dijelu JLS, osim pomoći u razvijanju vlastitih upravljačkih kapaciteta i sufinanciranja troškova za prijavu i provedbu, u ovom trenutku neophodno osigurati stručnjake koji bi im pomogli u pripremi natječajne dokumentacije, ali i realizaciji projekata.



Povezanost gospodarske nerazvijenosti, depopulacije i geografske raspodjele siromaštva

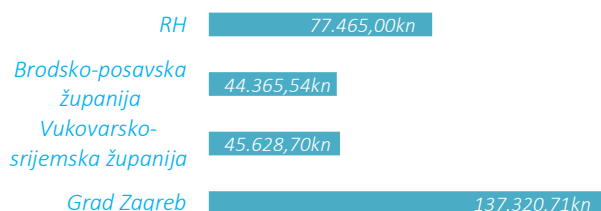
“...Zbog sve većeg iseljavanja i negativne demografske slike postavlja se pitanje tko će se uopće baviti poljoprivredom, odnosno doprinijeti ruralnom razvoju, ali i tko će skrbiti za starije osobe. Ovo područje postaje starački dom...”

Slabo razvijeno gospodarstvo u ruralnim područjima te oslanjanje gotovo isključivo na poljoprivredu znatno smanjuje mogućnost zapošljavanja i ne osigurava održivi život na selu. Stanovnicima ovih područja teže je dobiti posao u gradovima, s obzirom da poslodavci radije zapošljavaju kandidate kojima ne trebaju podmirivati putne troškove, a posljedično iseljavanje dovodi do demografske ugroženosti ovih područja.

“...Stanovništvo, uglavnom nakon rata naseljeno iz BiH i Slavonije, se iseljava. Stanje je alarmantno, u Njemačku odlaze cijele obitelji! Od 2015. godine broj učenika u osnovnoj školi sa 440 pao je na 300. Svi su ugroženi, i većinski narod i manjinsko stanovništvo...”

Iseljavanje, starenje stanovništva te prirodni pad, posebno izraženi u ruralnim područjima, prisutni su u gotovo svim županijama. Tako je u desetogodišnjem razdoblju između posljednja dva popisa, broj stanovnika jadranske Hrvatske smanjen 1,06%, a kontinentalne čak 4,57%. Najveće smanjenje od 12,33% zabilježeno je u Vukovarsko-srijemskoj županiji, a prema procjenama, i nakon 2011. broj stanovnika nastavio se smanjivati na području cijele RH.

ODNOS IZMEĐU ŽUPANIJA S NAJNIŽIM BDP-om I BDP-a GRADA ZAGREBA



Posljednji objavljeni podatci DZS o razini BDP-a po županijama iz 2013. upućuju na vrlo visoke regionalne i međužupanijske nejednakosti. Tako je BDP po stanovniku na razini države iznosio 77.465 kuna. Najniži je bio u Brodsko-posavskoj (44.365,54 kuna) i Vukovarsko-srijemskoj županiji (45.628,70 kuna), dok je u Gradu

Zagrebu bio tri puta veći i iznosio je 137.320,71 kuna. S obzirom da je 2001. BDP Brodsko-posavske županije iznosio 35,98%, a 2013. godine 32,30% BDP-a Grada Zagreba, razvidno je da razlike između najrazvijenije i najnerazvijenije jedinice područne samouprave s godinama rastu.

Predstavници regionalnih i lokalnih vlasti ističu kako je svake godine sve više zahtjeva građana za jednokratnim pomoćima, koje, s obzirom da nisu kontinuirane mjere te da su uvelike ograničene proračunskim mogućnostima, nisu adekvatan odgovor na potrebe stanovništva. Posebno im je teško identificirati osobe koje se, najčešće zbog neinformiranosti ili osjećaja

2011. godine 19,2%, odnosno oko 803.000 građana, raspolagalo je godišnjim dohotkom nižim od 25.000 kuna, koliki je prag rizika od siromaštva za samca.

srama, ne obraćaju institucijama za pomoć, a iz razgovora i uvida u strateške dokumente razvidno je i kako lokalnoj/regionalnoj razini nedostaju podatci o osobama u riziku od siromaštva. Zbog toga je važno istraživanje



MRRFEU provedeno u suradnji s DZS i Svjetskom bankom, o geografskoj raspodjeli siromaštva i socijalne isključenosti, koji jasno potvrđuju regionalnu nejednakost. Prema dohodovnoj metodi izračuna stope rizika od siromaštva, procijenjeno je kako je u RH 2011. godine 19,2% osoba, odnosno oko 803.000 građana, godišnje raspolagalo dohotkom nižim od 25.000 kuna, koliki je godišnji prag rizika od siromaštva za samca. Gledajući po županijama, najniže procjene su u Gradu Zagrebu (9,8%) i Primorsko-goranskoj županiji (11,9%), dok su tri puta više u Brodsko-posavskoj (35,9%) i Virovitičko-podravskoj županiji (33,4%). Prema potrošnoj metodi, stopa rizika od siromaštva iznosi 17,1%, a najniže su procjene za Grad Zagreb (5,9%) i Primorsko-goransku (9,1%), dok su najviše za Karlovačku (34,3%) i Brodsko-posavsku županiju (33,9%).

*JLS S NAJVEĆOM STOPOM RIZIKA
OD SIROMAŠTVA PREMA
DOHODOVNOJ METODI*

<i>JLS</i>	<i>Stopa rizika od siromaštva</i>
<i>Kistanje</i>	<i>74,80%</i>
<i>Voćin</i>	<i>74,28%</i>
<i>Civiljane</i>	<i>64,05%</i>
<i>Okučani</i>	<i>63,10%</i>
<i>Ervenik</i>	<i>62,77%</i>
<i>Jagodnjak</i>	<i>62,16%</i>
<i>Donji Kukuruzari</i>	<i>61,18%</i>
<i>Viljevo</i>	<i>61,13%</i>
<i>Vrbje</i>	<i>60,67%</i>
<i>Levanjska Varoš</i>	<i>60,53%</i>

U RH udio siromašnih u urbanim područjima iznosi 15%, a u ruralnim čak 24,4%, što je dvostuko veća razlika nego u EU. Nadalje, rizik siromaštva se povećava s dobi pa stopa kod osoba starijih od 65 iznosi 26,3%, dok su posebno ugroženi oni među njima koji žive u kućanstvima bez uzdržavane djece, kojih je čak 40,4% u riziku od siromaštva.

Socijalne i komunalne i usluge javnog prijevoza

Život u ruralnim područjima za osobe u riziku od siromaštva povezan je i s različitim vidovima materijalne i stambene deprivacije: često bez adekvatnog grijanja, perilice rublja, kupaonice ili wc-a u zatvorenom prostoru. Prilikom terenskih obilazaka više puta smo posjetili starije osobe koje žive u kućama sa zemljanim podovima, bez električne energije, dok im je voda dostupna samo s bunara ili čak potoka. S obzirom da se sve češće uvode e-javne usluge, nužno je navesti kako čak 70% stanovnika u ruralnim područjima nema računalo, što može dovesti do diskriminacije.

Prema podatcima MSPM-a iz ožujka 2016. o strukturi naknada, izdatcima i korisnicima programa socijalne zaštite, izdatci središnje države čine oko 98% svih socijalnih izdataka, što govori kako je sustav socijalne zaštite visoko centraliziran. Razlike u gospodarskoj razvijenosti pojedinih područja u velikoj mjeri utječu na razlike u socijalnom položaju stanovnika, kao i na kapacitete lokalnih i županijskih vlasti u kreiranju i provedbi socijalnih programa. Nerazvijenije JLP(R)S u pravilu se susreću s većom stopom nezaposlenosti i siromaštva, ali i ograničenim proračunskim sredstvima. Tako primjerice u Općini Čaglin, najsiromašnjoj u Požeško-slavonskoj županiji, od 2.723 stanovnika čak je 666, odnosno četvrtina, starijih od 65 godina, svega 258 je zaposlenih, što je tek 9,5% od ukupnog broja stanovnika, a čak 47,7% osoba u riziku je od siromaštva.



Razlike u gospodarskoj razvijenosti pojedinih područja u velikoj mjeri utječu na razlike u socijalnom položaju stanovnika, kao i na kapacitete lokalnih i županijskih vlasti u kreiranju i provedbi socijalnih programa.

Županije s najvećim socijalnim izdancima ujedno su i one s indeksom razvijenosti uglavnom iznad 125% hrvatskog prosjeka, dok ekonomski najslabije, čiji je indeks razvijenosti ispod 75%, po stanovniku najmanje izdvajaju za socijalnu zaštitu. S druge strane, gledajući udjele u lokalnim/regionalnim proračunima, vidljivo je da su oni najveći u ekonomski slabije razvijenim županijama, poput Sisačko-moslavačke, Bjelovarsko-bilogorske,

Vukovarsko-srijemske ili Brodsko-posavske, u kojima su i veće socijalne potrebe. Primjerice, Zadarska i Brodsko-posavska županija imaju gotovo podjednake socijalne izdatke po stanovniku, no Brodsko-posavska troši 7,6%, a Zadarska 4,2% svoga proračuna.

Ovi podatci govore o dvostrukoj nejednakosti: ekonomskoj kao posljedici kontinuirano slabije gospodarske razvijenosti te socijalnoj koja se dodatno produbljuje jer slabije razvijene jedinice ne mogu pružiti sličnu razinu socijalne zaštite. Stoga je u narednom razdoblju posebno važno kreirati mjere i koristiti ESI fondove kako bi se ta nejednakost smanjila.

“Jako je puno starog, zapuštenog i napuštenog stanovništva, koje uglavnom živi u prometno izoliranim mjestima, ali ne žele otići iz svojih kuća. Do nekih se ne može doći autom, naročito kada se zbog kiše pojave odroni.”

Ravnateljica CZSS G.

Slaba je povezanost javnim prijevozom ruralnih područja s urbanim središtima, a time i s uslugama ustanova koje su stanovnicima ruralnih područja dostupne samo u gradovima. Smanjenje broja korisnika javnog prijevoza dovodi do ukidanja linija ili smanjenja njihovog broja te povećanja cijene prijevoza, što otežava život na selu te izravno dovodi do povećanja nezaposlenosti. Ovaj problem postaje izraženiji s krajem školske godine, kada se ukida većina ili sve autobusne linije koje ruralna naselja povezuju s gradskim središtima, pa je za očekivati da će uslijed depopulacije postati još veći. Primjerice, u Općini Čaglin, a takvih je primjera zasigurno više, vozni red vlakova ne odgovara potrebama stanovnika pa ih rijetko koriste. Iako je Općina HŽ-u dostavila mišljenje o voznim linijama, ono nije uvaženo te vlak kreće prerano da bi itko njime putovao. HŽ, s druge strane, ukazuje kako su unatoč ekonomskoj neisplativosti na toj dionici uvedena „dva para putničkih vlakova“, kojima se prevozi najviše 10 putnika dnevno te da uvođenje novih vlakova nije moguće, jer ostvareni prihod u vrlo maloj mjeri pokriva troškove, ali da će unatoč tome zadržati postojeći opseg prijevozne usluge.

Nedostupnost osnovnih javnih usluga ne može se opravdati nerentabilnošću prijevoznika pa bi JLP(R)S trebale pokušati iznaći sredstva potrebna za organiziranje redovitog prijevoza u skladu s potrebama svojih, makar i malobrojnih, građana.

Naselja u ruralnim područjima znatno su slabije pokrivena javnom vodovodnom mrežom nego urbana središta, dok kanalizacijske mreže gotovo u pravilu nemaju. Javni vodovodi, gdje postoje, često su zastarjeli, gubici vode u mreži ponegdje iznose i 80%, a u naseljima u kojima su izgrađeni novi javni vodovodi brojna se kućanstva ne priključuju zbog slabe financijske



situacije i/ili korištenja vode iz vlastitih bunara, koja se često ne kontrolira. JLS često nisu u mogućnosti značajnije participirati u podmirivanju troškova priključaka kućanstvima. Brojna naselja imaju dotrajale „seoske vodovode“ ili „prirodne padove“, a poseban problem predstavlja vodoopskrba naselja s manje od 50 stanovnika, o čemu više pišemo u poglavlju o komunalnim i drugim javnim uslugama.

Zdravstvene usluge

Postoje značajne razlike u kvaliteti pružanja usluga zdravstvene zaštite među županijama, a posebno su ranjiva ruralna područja. Podatci pokazuju da je broj bolničkih postelja na 1.000 stanovnika jako različit u pojedinim županijama: od 11,38 u Varaždinskoj do samo 0,78 u Zagrebačkoj županiji. Na jedan bolnički krevet 2015. dolazilo je u prosjeku 31,72 pacijenata, a daleko više pacijenata od nacionalnog prosjeka je u Međimurskoj (54,23), Ličko-senjskoj (49,28) i Virovitičko-podravskoj županiji (44,86). Iako pojedine županije, primjerice Požeško-slavonska, nude beneficije poput osiguranog smještaja, liječnika i dalje nedostaje, a manjak je i drugih zdravstvenih radnika. To je strukturalni problem koji ograničava dostupnost zdravstvene zaštite i najvidljiviji je upravo u ruralnim područjima i na otocima. Iskustva unutar županija su različita, jer u nekim izdvojenim mjestima postoje ambulate, ali nedostaje liječnika, dok u drugima nema ambulate, ali liječnici odlaze u redovite kućne posjete.

Nedostatak javnog prijevoza iz manjih sredina u gradove, posebno osobama starije životne dobi i slabijeg imovnog stanja, znatno otežava pristup zdravstvenim ustanovama i obavljanju pregleda. Činjenica da troškove putovanja javno zdravstvo isplaćuje tek nakon nekoliko mjeseci dodatno otežava njihov položaj. Stoga ne čude podatci iz istraživanja o ruralno-urbanim razlikama u percepciji troškova potrebnih za posjet liječniku, koji su u RH gotovo dva puta veći nego u zemljama EU-a.

Što gradovi i općine mogu učiniti za stanovnike ruralnih krajeva pokazuje primjer iz Petrinje, gdje se provodi projekt socijalnog alarma. 24-satnim dežurstvom u centrali te povezanošću s korisnicima putem alarma, najčešće osobama starije životne dobi koje žive u udaljenijim područjima, osigurava se cjelodnevna zdravstvena podrška.

Otoci

„... Zdravstvo na otocima, a posebno na malim otocima nije na zavidnoj razini ili blago rečeno nije dobro, posebno u zimskim uvjetima, kad su loša vremena i liječnik nije u mogućnosti doći na otok do svojih pacijenata... Na malim udaljenijim otocima doktor je stacioniran na jednom otoku, a pacijenti se nalaze na drugom otoku. To znači da pacijenti na drugim otocima nemaju stalnu zdravstvenu zaštitu dok njihov doktor ne dođe na njihov otok po njegovom rasporedu. U zimskim uvjetima otočani budu i duži vremenski period bez liječničke skrbi... Tu se javlja i problem hitnog medicinskog prijevoza bolesnika sa otoka do zdravstvene ustanove u tako zvanom „zlatnom satu“...“

Otočni sabor – udruga za razvitak hrvatskih otoka



RH ima 47 stalno naseljena otoka. Iako prema popisu stanovništva iz 2011. na njima živi 7.886 više stanovnika nego 2001. godine, indeks starosti se u istom razdoblju povećao gotovo za trećinu. 2001. na 10 mladih do 15 godina starosti dolazilo je 13 stanovnika starijih od 65, a 2011. njih 17. Razlozi odlaska mladih na kopno su nastavak školovanja, potraga za poslom, ali i bolji uvjeti stanovanja. Da bi mladi ostali ili se vratili na otoke, potrebno im je osigurati određene preduvjete. Jedan od ključnih jest bolja povezanost otoka s kopnom, kao i međusobna povezanost otoka i otočnih mjesta, posebno izvan turističke sezone. Predstavnici JLP(R)S ukazali su i na problem usuglašavanja plovidbenog reda s Agencijom za linijski promet. Primjerice, posljednja linija za Preko na Ugljanu iz Zadra je nekada kretala u 23:00 sata, no Agencija ju je procijenila nepotrebnom i ukinula. Iako ta linija možda nije bila usmjerena na potrebe radnog stanovništva i školaraca, omogućavala je otočanima da sudjeluju u kulturnom životu grada i ublažavala osjećaj izoliranosti.

Osim prometne izoliranosti, brojni otoci nemaju adekvatno riješenu vodoopskrbu te zdravstvenu zaštitu. Na otoku Molatu vodu doprema vodonosac, koji s dostavom najčešće kreću u lipnju, dok je Ugljan, koji je bliži kopnu i s više stanovnika, povezan podvodnim cijevima.

Osim prometne izoliranosti, brojni otoci nemaju adekvatno riješenu vodoopskrbu te zdravstvenu zaštitu.

Ipak, dok se stanovnici Molata žale zbog neobnavljanja gušterni, stanovnici Ugljana žale se na neodržavanje vodovoda.

Na otocima je važno unaprijediti i zdravstvenu zaštitu, pogotovo zimi, kad je vrijeme loše i liječnik nije u mogućnosti doći do svojih pacijenata. Naime, na malim udaljenijim otocima liječnik je stacioniran na jednom, a pacijenti se nalaze na drugom otoku. Tako primjerice liječnik na Silbi pokriva i Premudu i Olib, onaj sa Ista zadužen je i za pacijente na Molatu, a liječnik s Iža za Veli i Mali Iž te Malu i Velu Ravu. Liječnik iz Ugljana dolazi na intervencije na Rivanj i Sestrunj, a Zlarin, Žirje, Kaprije i Prvić dočekuju liječnika iz Šibenika. To znači da pacijenti nemaju stalnu zdravstvenu zaštitu sve dok liječnik ne dođe na njihov otok prema rasporedu. Neadekvatna je i zdravstvena infrastruktura pa su tako na Molatu čak tri zgrade ambulate, no niti jedna nije u zadovoljavajućem stanju.

Otočani su posebno nezadovoljni načinom funkcioniranja hitne pomoći. Navode kako ju, naročito za lošeg vremena, ponekad čekaju i tri do četiri sata, odnosno kako ne može biti pružena u „zlatnom satu“. No primjer dobre prakse zabilježen je na Ugljanu, gdje je Općina Preko osigurala brod za hitan prijevoz za cijeli otok, dok trošak dvojice zaposlenika snosi komunalno poduzeće. Kako se sve češće govori i o telemedicini kao mogućem rješenju za otoke, važno je istaknuti kako svi naseljeni otoci nemaju pristup širokopojasnom internetu.

Predstavnici otoka pritužili su se i indeks razvijenosti. Naime, u kategoriji potpomognutih područja nalazi se samo jedna od 51 otočne JLS, a dio otoka u sastavu je razvijenih gradova i općina koje imaju viši indeks razvijenosti. Primjerice, otoci zadarskog, šibenskog, vodičkog i dubrovačkog arhipelaga pripadaju jedinicama koje po indeksu razvijenosti spadaju u treću i četvrtu skupinu razvoja pa nisu u mogućnosti koristiti mjere za razvoj potpomognutih područja, usprkos posebnosti zbog kojih je život na otocima izrazito otežan i stanovnicima i poslodavcima.



Suživot na područjima pogođenima ratom

„Ljudi još uvijek liječe ratne rane. Frustracije su velike. Obitelji su razdvojene, neki nikada nisu vidjeli unučad.“

Načelnik Općine G.

Područja s većinskim srpskim stanovništvom tijekom i neposredno nakon ratnih događanja u velikoj su mjeri opustjela. Na njima živi uglavnom staračko povratničko stanovništvo te doseljenici iz BiH. Do pojedinih naselja nastanjenih povratnicima još uvijek nije dovedena elektrodistributivna mreža, unatoč tome što su ih prije rata imali, o čemu više pišemo u poglavlju o diskriminaciji temeljem etničke pripadnosti.

U nekim mjestima izražen je problem ruševnih kuća, koje ugrožavaju sigurnost i zdravlje ljudi, a vlasnici, koji često ne žive u RH, ih ne uklanjaju. Pristup pojedinih JLS je različit pa neke takve objekte uklanjaju o vlastitom trošku, dok ih druge uklanjaju na teret vlasnika, odnosno zabilježuju se na čestice na kojima se takvi objekti nalaze.

Iako predstavnici lokalnih vlasti uglavnom ističu kako isti problemi pogađaju i većinsko i manjinsko stanovništvo, pojedini ističu kako su ratne traume još uvijek velike, obitelji razdvojene, kao i da je potrebno nastaviti raditi na uspostavi povjerenja.

PREPORUKE:

120. Hrvatskom saboru, da usvoji Strategiju regionalnog razvoja RH za razdoblje do kraja 2020. godine;
121. Vladi RH, da uključi predstavnike regionalnih i lokalnih jedinica samouprave u radne skupine za izradu propisa i javnih politika koji se na njih odnose te ih na odgovarajuće načine, pravovremeno i detaljno informiraju o njihovim obvezama;
122. Ministarstvu regionalnog razvoja i fondova Europske unije, da dijelu lokalnih samouprava osigura stručnjake koji bi im pomogli u pripremi natječajne dokumentacije i realizaciji projekata;
123. Ministarstvu regionalnog razvoja i fondova Europske unije i Ministarstvu rada i mirovinskog sustava, da koristeći ESI fondove kreiraju mjere kako bi se smanjila regionalna nejednakost;
124. Jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, da posreduju između građana i javnih prijevoznika u utvrđivanju voznih redova štiteći interese građana, kao i da iznađu izvore financiranja za nerentabilne linije;
125. Ministarstvu državne imovine, da s jedinicama lokalne samouprave riješi imovinsko pravne odnose oko nekretnina u vlasništvu države koje se nalaze na njihovom području;



3.14. OVRHE

„Poštovani obraćam Vam se s molbom da mi date savjet kud i kako dalje jer ne znam kome da se obratim. Kako sam umirovljeni branitelj s mirovinom od 1725 kn od toga imam 500 kn kredita u dozvoljenom minusu sam bio 4000 kuna a bio sam blokiran 2 godina , banka je slala obavijesti na krivu adresu iako sam ostavio točnu , sad se ispostavilo da je minus prodat... I POSLAN MI JE DOPIS ZA OVRHU , molim Vas da mi kažete kako najlakše da to riješim i ovako mi od mirovine neostaje za život dok se plate režije a imam obitelj, suprugu nezaposlenu i mamu kojoj svaki dan treba neki lijek...”

Ovrha je, nažalost, i dalje jedna od najčešćih tema koja obilježava svakodnevicu građana i pritom izaziva empatiju za ovršnike, dok se vjerovnike proziva za bešćutnost, a druge sudionike ovršnog postupka za bogaćenje na tuđoj nesreći. Od pravnog instituta o kojem prosječni građanin uglavnom nije niti razmišljao, a čija je svrha zaštita vjerovnika kojemu dužnik ne želi dobrovoljno podmiriti njegovu opravdanu tražbinu, ovrha se prometnula u kolokvijalni sinonim za apriornu nepravdu, neravnopravnost i nezaštićenost onemoćalih dužnika spram „krupnih“ vjerovnika te sam njezin spomen izaziva osjećaj nesigurnosti i nelagode. Ovršni postupak za cilj ima povećanje učinkovitosti naplate potraživanja i zaštitu vjerovnika, bez obzira na (ne)mogućnost dužnika da tu tražbinu ispuni, no njegovi se učinci ipak ne bi smjeli gledati izvan društvenog konteksta koji već godinama generira rast problema vezanih uz ovrhe.

Podatci FINA-e pokazuju da je u 2016. bilo 327.176 blokiranih građana, a njihov dug je dosegao iznos od 41,16 milijardi kuna, što pokazuje rastući trend. I dalje se, prema udjelu u ukupnom dugu, najviše duguje bankama i drugim financijskim institucijama (57,45%) te središnjoj državi (10,72%). U blokadama duljim od godinu dana nalazi se čak 83,27% blokiranih građana i to za dug od 39,21 milijardu kuna, što je 95,21% ukupnoga. Budući da ovaj broj raste, nameće se pitanje kada će ti građani dočekati izlazak iz blokade, a ovrhovoditelji se namiriti, posebno

Ovršni postupak za cilj ima povećanje učinkovitosti naplate potraživanja i zaštitu vjerovnika, bez obzira na (ne)mogućnost dužnika da tu tražbinu ispuni, no njegovi se učinci ipak ne bi smjeli gledati izvan društvenog konteksta koji već godinama generira rast problema vezanih uz ovrhe.

imajući na umu da se dug neprestano uvećava kamatama. Više od trećine blokiranih građana (35,95%) blokirano je zbog duga koji ne prelazi 10.000 kuna. Sve su to podatci koji govore kako nije napravljen pozitivan iskorak u rješavanju ovog problema.

Mnogi su građani pogođeni neimaštinom, a čak i mnogi zaposleni razvijaju strategije za lakše preživljavanje. Govore to i podatci DZS za 2015.

prema kojima 54,4% stanovnika vrlo teško ili teško uspijeva spajati kraj s krajem. Pridodaju li se tome pokazatelji razmjera siromaštva o kojem govorimo i u drugim poglavljima, jasno je da ovrha u velikoj mjeri djeluje kao katalizator za daljnje štetne posljedice, pri čemu dužnici ostaju u njezinom začaranom krugu i tonu sve dublje u prezaduženost, a vjerovnici često ne primaju ispunjenje svojih tražbina. Problem prezaduženosti i tereta ovrha koji se prenosi iz godine u



godinu odražava se na zdravlje građana, njihovu radnu sposobnost, obiteljske i općenito međuljudske odnose te povećava nepovjerenje u institucije.

S druge strane, postoje slučajevi u kojima građani kao vjerovnici od svojih poslodavaca ne uspijevaju naplatiti neisplaćene, a zarađene plaće.

„... molim Vas za pomoć, strašno sam očajan zajedno s obitelji, neznam što mi je činiti, kako i na koji način postupiti, na leđima mi leži teško breme, i najgore što me moglo snaći breme ovrha, u mojem domu vlada tuga i očaj, vlada bezizlazna situacija iz koje nema izlaza... što se to danas čini građanima, radnim ljudima... zašto me država opstruira u naplati mojih plaća koje mi po sudskoj presudi duguje..., a ujedno mi ista želi ovršiti kuću za znatno manji dug? Obitelj mi je pala na prosjački štap.“

Takvo stanje nije i ne smije biti prihvatljivo, jer je prezaduženost, iako uglavnom proizlazi iz dobrovoljnog sklapanja ugovora o kreditu, postala značajan društveni problem koji potiče nejednakost te prelazi pravne i ekonomske okvire. Na probleme preopterećenih građana potrebno je djelotvorno odgovoriti, ne samo izmjenama propisa kojima se uređuje ovrha, već i djelovanjem na uzroke koji su do takve situacije doveli, ali i sprječavanjem daljnje progresije koja vodi ka društvu nejednakih mogućnosti. Financijsku disciplinu i odgovornost za dugove trebalo bi postići osnaživanjem građana i stvaranjem uvjeta za njihov dostojanstven život u kojem će moći informirano i odgovorno preuzimati te ispunjavati svoje obveze, bez straha za svoju egzistenciju. To, međutim, nikako ne znači da treba odaslati poruku kako se dugovi ne trebaju vraćati već, s obzirom na ustavno određenje RH kao socijalne države, treba uzeti u obzir da su u nekim slučajevima građani pod teret ovrha došli uslijed narušenih ili ugroženih ekonomskih i socijalnih prava te okolnosti na koje nisu mogli utjecati i koje su ih dovele u nerazmjerno teške situacije.

Financijsku disciplinu i odgovornost za dugove trebalo bi postići osnaživanjem građana i stvaranjem uvjeta za njihov dostojanstven život u kojem će moći informirano i odgovorno preuzimati te ispunjavati svoje obveze, bez straha za svoju egzistenciju.

Prema podatcima FINA-e u 2016. je provedeno 745 elektroničkih javnih dražbi u ovršnim postupcima na nekretninama, od čega je 51 završila valjanim ponudama te su zaprimljena 42 rješenja o dosudi. Iako brojnošću postupaka dominira ovrha na novčanim sredstvima, građani posebno otegotno doživljavaju ovrhu na nekretninama koja u nekim slučajevima dovodi do iseljenja obitelji iz njihovih domova, nakon što su u ovršnim postupcima prodani za cijenu ispod svoje vrijednosti, ponekad nedovoljnu za namirenje cijelog duga. Pritom pokazuju da nemaju povjerenje u sustav pravosuđa i zakonsku utemeljenost sudskih odluka o ovrši, budući ih ne mogu poistovjetiti s društvenim poimanjem pravednosti.

U tom kontekstu se ponekad nekritički i pojednostavljeno spominje pravo na poštovanje doma, zaštićeno Ustavom i EKLJP, što dovodi do njegovog pogrešnog shvaćanja u široj javnosti. Tumačenje koje proizlazi iz prakse ESLJP, a prihvaća ga i Ustavni sud, ukazuje da, tek nakon što



nadležni sud ispita razmjernost i nužnost mjere iseljenja ovršenika, može doći do odgovora znači li to povredu njegova prava na poštovanje doma. A da se taj odgovor ne može dati općenito, već je potrebna ocjena svakog pojedinačnog slučaja, pokazuje i presuda ESLJP Vrzić

Građani pokazuju da nemaju povjerenje u sustav pravosuđa i zakonsku utemeljenost odluka o ovrsi, jer ih ne mogu poistovjetiti s društvenim poimanjem pravednosti.

protiv Hrvatske iz 2016. u kojoj je utvrđeno da tužiteljima nije povrijeđeno pravo na poštovanje njihova doma zbog prodaje njihove kuće u ovršnom postupku.

S početkom 2016. na snagu je stupio Zakon o stečaju potrošača, čime je ponuđeno moguće rješenje prezaduženim građanima. FINA je do kraja godine zaprimila 728 zahtjeva za provođenje izvansudskog postupka stečaja potrošača i to za ukupan iznos prijavljenih obveza od 451.666.479,00 kuna. Općinski sudovi su zaprimili 321 prijedlog za pokretanje postupka stečaja potrošača, od čega je u 11 predmeta doneseno rješenje o otvaranju, odnosno o zaključenju stečaja. Ti podatci su daleko manji od nekoliko tisuća očekivanih zahtjeva, što može ukazivati da građani ovaj institut za sada nisu prepoznali ili o njemu nisu dovoljno informirani.

U sklopu porezne reforme pripremane u 2016. najavljeno je kako će se izmjene Zakona o porezu na dobit povoljno odraziti na kreditno prezaduzene građane, s obzirom da se kreditnim institucijama otvara mogućnost otpisa tzv. loših kredita. Stvarni učinci će se vidjeti u narednom

Prezaduženi građani za sada u postupku stečaja potrošača nisu prepoznali rješenje svoje situacije ili o njemu nisu dovoljno informirani.

razdoblju, no neće se odraziti na slučajeve u kojima su banke prenijele svoja potraživanja drugim vjerovnicima, koji nisu kreditne institucije.

Bolju zaštitu dužnicima i ovršenicima trebao je pružiti Zakon o potrošačkom stambenom kreditiranju, kojim je trebala biti prenesena Direktiva 2014/17 o ugovorima o potrošačkim kreditima koji se odnose na stambene nekretnine i o izmjeni direktiva 2008/48/EZ i 2013/36/EU i Uredbe (EU) br. 1093/2010. Međutim, iako je bio predviđen Planom normativnih aktivnosti za 2016. te je prošao savjetovanje sa zainteresiranom javnošću, do kraja godine nije donesen.

Pritužbe koje smo zaprimili u 2016. i dalje su brojne te se uglavnom odnose na ovrhu na novčanim sredstvima, a pokazuju kako je nesnalaženje u propisima i pravno neznanje jedan od glavnih uzroka nejednakog položaja i nezaštićenosti ovršenika u postupku, s obzirom da si u većini slučajeva ne mogu priuštiti pravnu pomoć. Pritom sustav BPP, o čemu govorimo u poglavlju o pravosuđu, ne uspijeva stvoriti potrebnu procesnu ravnotežu.

Primjerice, pritužitelj zbog neznanja nije istaknuo prigovor zastare, iako je prigovorio rješenju o ovrsi kojim komunalno društvo traži prisilnu naplatu zastarjelih dugovanja. Sud je na zapisniku s ročišta utvrdio kako „tuženik navodi da ne osporava utuženo potraživanje, odnosno ne osporava visinu i tijek kamata kako to stoji u tužbenom zahtjevu, međutim navodi kako se nalazi u teškoj financijskoj situaciji te nije u mogućnosti platiti utuženo potraživanje“. Na takav se način pravno neukom ovršeniku, nasuprot komunalnom društvu zastupanom po odvjetniku, prisilno naplaćuju zastarjela potraživanja te on snosi sav teret odgovornosti za njihovu nepravodobnu naplatu.



Također, i praksa Suda EU naglašava da ovršeniku u određenim slučajevima treba pružiti pojačanu zaštitu, a takav zahtjev postavlja i Direktiva 93/13/EEZ o nepoštenim uvjetima u potrošačkim ugovorima. U Presudi C-49/14 iz 2016. dano je tumačenje prema kojem nacionalno pravo ne smije ograničavati sud da u ovršnom postupku po službenoj dužnosti ocijeni nepoštenost odredbe potrošačkog ugovora, čak i ako potrošač nije istaknuo prigovor protiv platnog naloga. Sud naglašava da „postoji nezanemariva opasnost da dotični potrošači ne ističu potreban prigovor, bilo zbog posebno kratkog roka koji je u tu svrhu predviđen, bilo zbog toga što mogu biti obeshrabreni u svojoj obrani, imajući u vidu troškove koje bi pravosudna radnja mogla podrazumijevati u odnosu na iznos osporavanog duga, bilo zbog toga što zanemaruju ili ne shvaćaju opseg svojih prava, ili pak zbog ograničenog sadržaja prijedloga za izdavanje platnog naloga koji podnose prodavatelji robe i pružatelji usluga te, dakle, nedostupnosti informacija kojima potrošači raspolažu.“ Stoga, iako temeljem Ustava sudovi štite subjektivna prava utemeljena na pravnoj stečevini EU, veća pravna sigurnost i zaštita potrošača od nepoštenih odredbi u potrošačkim ugovorima postigla bi se jasnim usklađivanjem nacionalnih propisa s tumačenjem ove Direktive, o čemu bi trebalo voditi računa kod slijedećih izmjena Ovršnog zakona.

Zaprimljene pritužbe i dalje ukazuju kako upravo previsoki troškovi odvjetničkog zastupanja ovrhovoditelja i naknade FINA-e koje prate ovrhu na novčanim sredstvima, vrlo često predstavljaju preveliko dodatno opterećenje, nerazmjerno su visoki u odnosu na sam dug te uzrokuju nemogućnost podmirenja njima uvećanih dugova. Primjerice, za dug od 162,00 kuna rješenjem o ovrsi određuje se platiti 971,25 kuna troškova postupka, od čega najveći dio za trošak odvjetničkog zastupanja ovrhovoditelja, koje u slučaju pravne osobe s javnim ovlastima nije nužno i opravdano.

Previsoki troškovi postupka koji prate ovrhu na novčanim sredstvima vrlo često predstavljaju preveliko dodatno opterećenje, nerazmjerno su visoki u odnosu na sam dug te uzrokuju nemogućnost podmirenja njima uvećanih dugova.

Pritužiteljica nam je ukazala kako joj je kod izravne naplate više dospjelih mjesečnih iznosa uzdržavanja, od po 300,00 kuna, za svaki naplaćena naknada FINA-e od 182,00 kune, iako je provedena u istom danu, satu i minuti. Dodatno, s obzirom da u redoslijedu namirenja glavnica dolazi na kraju, nakon što se podmire troškovi i kamate, najprije je naplaćena naknada FINA-e pa tek onda dužno mjesečno uzdržavanje. Na taj su način naplata samog duga i uzdržavanje djeteta došli u pitanje, s obzirom da raspoloživi iznos na računu nije uvijek dovoljan ni za naplatu cijelog troška i kamata. Zato bi podmirenju dugova u ovršnom postupku pridonijelo kada bi se najprije naplaćivala glavnica pa potom troškovi i kamate.

Ravnopravniji položaj ovršenika - građana u odnosu na ovrhovoditelje - pravne osobe s javnim ovlastima, javne ustanove i banke, koje imaju svoje pravne službe, općenito bi se postigao kad trošak odvjetničkog zastupanja u prvostupanjskom postupku ne bi ulazio u potrebne troškove koje je ovršenik dužan naknaditi ovrhovoditelju. Također, potrebno je preispitati opravdanost iznosa naknada za obavljanje poslova provedbe ovrhe na novčanim sredstvima te dokinuti nepotrebne naknade, a ostale smanjiti na nužne iznose.



Građani i dalje ukazuju na slučajeve u kojima su ovrsi izloženi zbog toga što o dugu nisu imali saznanja prije no što je ovrha pokrenuta. Zbog potrebe da se pomiri opće pravilo o obvezi podmirenja dužnih tražbina s nastojanjem da se one naplate dobrovoljno i uz što manje dodatnih troškova, važno je da dužnik bude upoznat s postojanjem nepodmirenog duga prije nego protiv njega bude pokrenut ovršni postupak. U tom smislu ponovno preporučujemo da se vjerovniku propiše obveza dostaviti dužniku opomenu za plaćanje, prije pokretanja ovrhe. U interesu je, kako dužnika, tako i vjerovnika, prevenirati pokretanje ovršnog postupka i postići podmirenje duga bez dodatnih troškova.

Zaštita primanja i naknada koje su izuzete ili zaštićene od ovrhe treba biti učinkovitija i beziznimna.

Građani i dalje dolaze u situacije u kojima ostaju bez nužnih sredstava zbog ovrhe provedene na dječjem doplatku, alimentaciji, mirovini i drugim primanjima

koja su izuzeta ili zaštićena od ovrhe. Bilo da do nje dođe zbog toga što ovršenik nije pravovremeno otvorio zaštićeni račun ili su sredstva greškom uplatitelja uplaćena na redovan račun ili zbog neodgovarajuće i dugotrajne komunikacije između FINA-e, banke i uplatitelja zaštićenog primanja, nedvojbeno je kako nužno treba izmijeniti i unaprijediti način na koji se ostvaruje propisana zaštita.

Građanima je i dalje problem položaj u koji dolaze uslijed ustupanja potraživanja banaka agencijama za naplatu potraživanja, koje pretjerano nasrtljivo nastoje naplatiti dugove te ugrožavaju njihovu privatnost i dostojanstvo, a standardi i pravila postupanja za njih nisu propisana. Podzakonskim aktom HNB je obvezala banke da kod prodaje plasmana stjecatelje ugovorom obvežu da naplatu provode poštujući integritet i ugled dužnika te da se oni ne dovedu u nepovoljniji položaj u odnosu na onaj koji su kao dužnici imali prema banci. Kako HNB nema pravo nadzora nad agencijama za naplatu potraživanja, ali daje mišljenje bez kojeg kreditne institucije ne mogu sklopiti ugovor o kupoprodaji plasmana, kroz tu ovlast bi trebalo utjecati na banke da svoja potraživanja ne prenose na stjecatelje koji prema dužnicima neprimjereno i ponižavajuće postupaju.

Naša ranija preporuka da se propiše obveza ovrhovoditelja da povuče ovršnu ispravu iz Očevidnika redosljeda za plaćanje odmah po namirenju ili ustupu tražbine nije prihvaćena, uz obrazloženje da je ovršenik zaštićen mogućnošću korištenja propisanih pravnih sredstava. Međutim, građani se i dalje pritužuju na slučajeve dvostruke naplate pri provedbi ovrhe na novčanim sredstvima te ukazuju na svoj podređeni položaj budući se od njih očekuje daljnja procesna aktivnost radi pokretanja postupka protuovrhe, odnosno posebne parnice, iako su dug podmirili. Trebalo bi naći rješenje kojim bi se spriječilo daljnje generiranje nepotrebnih postupaka, troškova i odugovlačenja ostvarivanja prava ovršenika na povrat ovršenih sredstava te potaknuti ovrhovoditelja koji je primio namirenje da obustavi postupak naplate kod FINA-e.

U 2016. provedene su dvije javne rasprave o prijedlozima Zakona o izmjenama i dopunama Ovršnog zakona u kojima smo sudjelovali, međutim, do kraja godine nije dovršen zakonodavni postupak niti nam je poznato jesu li predlagatelji prihvatili naše prijedloge.



PREPORUKE:

126. Ministarstvu pravosuđa, da aktivnije, koristeći svima dostupne i nediskriminirajuće načine komunikacije, informira građane o uvjetima i postupku stečaja potrošača;
127. Ministarstvu pravosuđa, da predloži izmjene Ovršnog zakona kojim trošak odvjetničkog zastupanja u prvostupanjskom postupku neće ulaziti u potrebne troškove koje je ovršenik – fizička osoba dužan naknaditi ovrhovoditelju – pravnoj osobi s javnim ovlastima, javnoj ustanovi i banci;
128. Ministarstvu financija, da izmijeni Pravilnik o vrstama i visini naknada za obavljanje poslova propisanih Zakonom o provedbi ovrhe na novčanim sredstvima, kojim će propisati samo nužne naknade u nužnim iznosima;
129. Ministarstvu pravosuđa, da iznađe način kako bi se postiglo ostvarivanje zakonom zajamčene zaštite primanja i naknada koje su izuzete od ovrhe, odnosno dijela primanja i naknada na kojima je ovrha ograničena;

3.15. BRANITELJI

„...ovim putem javljam se svima vama koji ste me odbili i da se zahvalim što sam, eto, u svom „pravu prednosti“ pri zapošljavanju, kao član obitelji poginulog hrvatskog branitelja(dijete), odbijen 5.(peti) puta, a pojedinim institucijama ukažem na problem s kojim se susrećemo mi „povlašteni“. Bravo, hvala ti domovino!...“

U odnosu na prethodno Izvješće povećan je broj pritužbi hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji, što ukazuje kako veliki broj njih nije uopće ili nije na vrijeme ostvario svoja prava.

Pritužbe su se najviše odnosile na (ne)priznavanje statusa hrvatskog branitelja iz Domovinskog rata, teško socijalno stanje branitelja i članova njihovih obitelji, nepriznavanje određenog razdoblja provedenog u Domovinskom ratu, probleme pri stambenom zbrinjavanju, na dužinu trajanja postupka o utvrđivanju materijalnih i drugih prava, na probleme pri ostvarivanju prava na mirovinu i nemogućnost ostvarivanja prava prednosti pri zapošljavanju. Gotovo u svakoj pritužbi, osim primarnog problema, branitelji navode da bi društvo trebalo više pozornosti posvetiti zaštiti vrijednosti Domovinskog rata i dostojanstva njegovih sudionika.

Gotovo u svakoj pritužbi branitelji navode da bi društvo trebalo više pozornosti posveti zaštiti vrijednosti Domovinskog rata i dostojanstva njegovih sudionika.

Ovakvo stanje realan je odraz dosadašnjih javnih politika, s obzirom da još uvijek nema jedinstvenog zakona koji bi objedinio sva prava branitelja, a dosadašnji zakonski akti te njihove mnogobrojne izmjene i dopune uglavnom su imale za posljedicu smanjivanje prava branitelja. Doda li se tome i činjenica da se u javnom prostoru stvorila predodžba kako su branitelji uteg i problem društvene zajednice, ne iznenađuje njihova ogorčenost i ljutnja.



Najveći problem predstavlja im prestanak priznavanja statusa hrvatskog branitelja. Naime, Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata (NN 137/09) propisano je da s 21. studenim 2009. prestaje priznavanje statusa hrvatskog branitelja, dragovoljca, člana obitelji smrtno stradaloga hrvatskog branitelja iz Domovinskog rata i prava na obiteljsku invalidninu temeljem smrti hrvatskog branitelja. Naknadno je ovaj rok Odlukom Ustavnog suda U-I-4042/2005 iz 2010. produljen za dodatnih šest mjeseci. Mnogi razvojačeni i demobilizirani branitelji, koji su se po završetku Domovinskog rata vratili na svoja radna mjesta, uglavnom se nisu time bavili sve do odlaska u mirovinu ili dok uslijed teških socioekonomskih uvjeta, upravo ostvarivanjem statusa branitelja, nisu pokušali riješiti životne teškoće u kojima su se našli. S obzirom na veliki broj njih s ovim problemom, trebalo bi razmotriti, u opravdanim i zakonom određenim slučajevima, dopuštanje podnošenja zahtjeva za ostvarivanje statusa hrvatskog branitelja i mimo ovog roka.

Uz prestanak priznavanja statusa, veliki je problem i nepriznavanje određenog razdoblja provedenog u Domovinskom ratu, za što branitelji krive nedostatke u službenim evidencijama. Sukladno propisima, vrijeme provedeno u Domovinskom ratu dokazuje se potvrdom nadležnih državnih tijela. Izdavanje potvrda je upravni postupak, a izdaju se samo o činjenicama o kojima javnopravna tijela vode službenu evidenciju. Tu nastaje veliki problem jer su evidencije nepotpune i netočne, a sam postupak utvrđivanja činjenica i dokazivanja drugačijeg činjeničnog stanja od zabilježenog je mukotrpan, dugotrajan, neizvjestan i ima smisla samo za one branitelje koji su pokrenuli upravni postupak do lipnja 2011. godine. Iz očitovanja ureda državne uprave u nekoliko županija u predmetima u kojima smo provodili ispitne postupke, proizlazi da je podatke o vojnom putu od HV-a jako teško dobiti, a postupak zna potrajati i po nekoliko godina.

Veliki broj branitelja nailazi i na problem ostvarivanja prava na invalidsku mirovinu. Naime, ZPHBIDR-om je određeno da se to pravo može priznati samo hrvatskom ratnom vojnom invalidu iz Domovinskog rata (HRVI), a ne i osobama koje imaju samo status hrvatskog branitelja, zato jer HRVI već imaju utvrđeno oštećenje organizma kao posljedicu sudjelovanja u obrani suvereniteta RH. Hrvatskim braniteljima koji nemaju priznat status HRVI, s obzirom na činjenicu da je od vremena njihovog sudjelovanja u ratu proteklo puno godina, takva uzročno posljedična veza danas se više ne može utvrditi. Usprkos tome, trebalo bi razmotriti da se iznimno, u opravdanim i zakonom određenim slučajevima, takva uzročno posljedična veza može i danas

S obzirom da zakonom nije propisana obveza raspisivanja natječaja za zapošljavanje kod poslodavaca koji imaju javni karakter, neki od njih izbjegavaju ih raspisati, zbog čega se pravo prednosti pri zapošljavanju ne može ostvariti.

utvrditi, osobito onim ljudima koji imaju kontinuitet liječenja temeljem medicinske dokumentacije, obzirom da je općepoznato kako se bolest može pojaviti i dugi niz godina nakon sudjelovanja u ratu.

Pravo prednosti pri zapošljavanju je na temelju ZPHBIDR jako teško ostvariti. Zakonske odredbe

ne primjenjuju se dosljedno, a ovlaštenici prava i poslodavci nisu dovoljno educirani o zakonskim pravima i obavezama. Tijela državne uprave, tijela sudbene vlasti i druga državna tijela te tijela JLP(R)S, obvezni su prilikom zapošljavanja službenika i namještenika dati prednost



nezaposlenom hrvatskom branitelju ako ispunjava uvjete iz natječaja, a prednost u odnosu na ostale kandidate ima samo pod jednakim uvjetima, što često branitelje dovodi u zabludu. Zbog toga je potrebno preciznije odrediti što se smatra jednakim uvjetima, a selekcijske procese standardizirati i učiniti transparentnijim. Vrlo često javne službe i ustanove kojima je osnivač RH, JLP(R)S, izvanproračunski i proračunski fondovi, pravne osobe u vlasništvu ili pretežitom vlasništvu RH ili JLP(R)S i pravne osobe s javnim ovlastima, unatoč zakonskoj obavezi, ne obavijeste branitelje da je zaposlena druga osoba te im na takav način onemogućavaju korištenje učinkovite pravne zaštite. S obzirom da zakonom nije propisana obaveza raspisivanja natječaja za popunu radnih mjesta kod navedenih poslodavaca, nego se ona može propisati samo provedbenim propisima, kolektivnim ugovorima, aktima poslodavca i sličnim, neki od njih, iako imaju javni karakter, izbjegavaju raspisati natječaje. Inspekcije nadležne za kontrolu provedbe ove mjere nisu dovoljno ažurne, što je posebno izraženo kod natječaja za zasnivanje radnog odnosa na određeno vrijeme. Dok se inspekcijskim nadzorom konačno utvrdi da je nekoj osobi povrijeđeno pravo prednosti pri zapošljavanju kao hrvatskom branitelju iz Domovinskog rata, obično prođe vrijeme za koje je natječaj bio raspisan, a ZPHBIDR za ovakve situacije nije predvidio mjere za otklanjanje štetnih posljedica, kako što je naknada štete, prava iz mirovinskog osiguranja i drugo.

Pojedine JLS kod dodjele stambenih kredita za izgradnju obiteljske kuće u mjestima prebivališta braniteljima ne ustupaju bez naknade građevinska zemljišta i komunalno opremanje, a veliki broj njih u svojim urbanističkim planovima uopće ne predviđaju zemljišta za ovu svrhu, uglavnom radi neriješenih imovinsko pravnih odnosa s državom.

MHB je tijekom 2016. dodijelilo 128 stanova, 182 stambena kredita u vrijednosti višoj od 25 milijuna, 94 financijske potpore u iznosu od skoro 10 milijuna kuna te saniralo 57 derutnih stanova preuzetih od drugih državnih tijela, no potrebe još uvijek nadilaze postojeće mogućnosti, s obzirom da je i dalje neriješeno 12.000 zahtjeva za stambeno zbrinjavanje. Osim toga, tijekom 2016. MHB je isplatilo više od 5 milijuna kuna jednokratnih novčanih pomoći za 3.712 korisnika te još 912.152,00 kuna izvanrednih jednokratnih pomoći za 369 korisnika.

Veliki broj branitelja i članova njihovih obitelji svakodnevno se suočavaju s ozbiljnim problemima u zadovoljavanju osnovnih životnih potreba, a u 2016. godinu u odnosu na prethodnu odobreno im je tri puta više izvanrednih jednokratnih pomoći, u skoro četiri puta većem iznosu.

Ovakvi podatci uistinu su zabrinjavajući, jer nedvojbeno pokazuju da se veliki broj branitelja i članova njihovih obitelji nalazi u izrazito teškoj ekonomskoj i socijalnoj situaciji te da se svakodnevno suočavaju s ozbiljnim problemima u zadovoljavanju osnovnih životnih potreba. S obzirom da se pravo na izvanrednu jednokratnu pomoć ostvaruje ako se podnositelj osobno, ili član njegove uže obitelji, zbog bolesti nalazi u životno ugroženoj situaciji te ako je značajno socijalno ili ekonomski isključen, posebno zabrinjava što je u odnosu na 2015. odobreno tri puta više izvanrednih jednokratnih pomoći, u iznosu većem skoro četiri puta.



Iako su tijekom 2016. kroz Nacionalni program psihosocijalne i zdravstvene pomoći sudionicima i stradalnicima Domovinskog rata, Drugog svjetskog rata te povratnicima iz mirovnih misija, Centri za psihosocijalnu pomoć pružili 38.435 intervencija za 31.590 korisnika, a Regionalni centri za psihotraumu i Nacionalni centar za psihotraumu obavili 27.499 intervencija kroz preglede i obrade, potrebe branitelja za programima psihosocijalne podrške nadilaze postojeće kapacitete.

Zdravstvena skrb dodatno je unaprijeđena donošenjem Nacionalne strategije za zaštitu i očuvanje zdravlja hrvatskih branitelja i stradalnika iz Domovinskog rata za razdoblje 2016.-2020. godine, a u suradnji MHB i MZ u cilju što ranijeg otkrivanja onkoloških, kardiovaskularnih i drugih kroničnih bolesti, dogovorena je provedba preventivnih sistemskih pregleda na području Vukovarsko-srijemske županije. U sklopu ove mjere tijekom 2016. u bolnicama u Vukovaru i Vinkovcima i Bolnici hrvatskih veterana pregledana su 823 hrvatska branitelja.

Branitelji koji su sudjelovali u Domovinskom ratu iako su bili mlađi od 18 godina smatraju da nepravedno nemaju status dragovoljca. Kroz Udrugu maloljetnih dragovoljaca Domovinskog

Maloljetni branitelji nepravedno nemaju status dragovoljaca Domovinskog rata. S obzirom da su sudjelovali u ratu kao djeca, Vlada bi trebala pronaći primjeren model priznanja njihovih zasluga i doprinosa u Domovinskom ratu.

rata Hrvatske već su nekoliko puta od Hrvatskog sabora tražili izmjene ZPHBIDR-a kojima bi status dragovoljca bio priznat i svima koji su bili maloljetni u trenutku stupanja u Oružane snage RH, koji su dragovoljno pristupili te u njima proveli najmanje 30 dana u razdoblju od 5. kolovoza 1990. do 30. lipnja 1996. godine. Ovakve inicijative do sada su bile odbijane, uz obrazloženje da bi se tako obezvrijedilo dragovoljno uključivanje branitelja u razdoblju kada je to za obranu

suvereniteta RH bilo najvažnije i odlučujuće, odnosno do 15. siječnja 1992. Međutim, s obzirom da su sudjelovali u ratu kao djeca, Vlada bi trebala pronaći primjeren model priznanja njihovih zasluga i doprinosa u Domovinskom ratu.

Iako MHB priprema novi ZPHBIDR, prijedlog zakona nije javno dostupan. U njegovu izradu nužno je uključiti same branitelje, ali i sve druge relevantne društvene dionike, kako bi zakon bio rezultat konsenzusa, uključenosti i suradnje te braniteljima omogućio pravovremeno i detaljno informiranje o pravima koje imaju i načinima njihova ostvarenja.

PREPORUKE:

130. *Ministarstvu hrvatskih branitelja, da zakonom propiše opravdane slučajeve u kojima bi se dozvolilo ostvarivanje statusa branitelja ili HRVI iz Domovinskog rata i nakon sada propisanog roka;*
131. *Ministarstvu hrvatskih branitelja, da odredbe ZPHBIDR-a o pravu prednosti zapošljavanja precizira, a primjenu i mjere nadzora pojednostavi;*
132. *Ministarstvu hrvatskih branitelja, da osigura kontinuirano usavršavanje zaposlenika centara za psihosocijalnu pomoć o pravima i potrebama branitelja te načinima*



postupanja i oblicima pružanja podrške, naročito psihološke i emocionalne, te da u nedostatku zaposlenih u tim centrima surađuje s udrugama civilnog društva;

133. *Ministarstvu hrvatskih branitelja i Ministarstvu zdravstva, da u suradnji s braniteljskim udrugama provode kampanje kojima bi informirali branitelje o zdravstvenim rizicima kojima su izloženi;*
134. *Ministarstvu hrvatskih branitelja, da propiše priznanje statusa dragovoljca Domovinskog rata osobama koje su kao maloljetne sudjelovale u Oružanim snagama RH;*
135. *Ministarstvu hrvatskih branitelja, da pri izradi novog ZPHBIDR-a uključi branitelje i druge te provede opsežnu javnu raspravu kako bi bio rezultat konsenzusa, uključenosti i suradnje;*

3.16. CIVILNE ŽRTVE RATA

„...1995. godine u Regionalnom uredu Vlade RH za prognanike i izbjeglice u Osijeku, hrvatski branitelj aktivirao je ručnu bombu pri čemu mi je poginula kćerka, tada 24-godišnja djevojka. Do danas nisam uspjela dobiti nikakvu odštetu od države, a pokojna kćerka nije ostvarila status civilne žrtve rata...“

Iako je od završetka Domovinskog rata prošlo više od 20 godina, RH za problem civilnih žrtava rata još uvijek nije iznašla sveobuhvatna i dugoročno održiva zakonska rješenja, utemeljena na javnom priznanju patnje te moralnoj i materijalnoj satisfakciji žrtava. Svi dosadašnji propisi te njihove mnogobrojne izmjene i dopune nisu obuhvatile sve kategorije ratnih stradalnika niti zadovoljile njihove potrebe i očekivanja. MHB nije postupilo po preporuci iz Izvješća za 2015. o potrebi izrade prijedloga zakona o pravima civilnih žrtava rata i njegovog upućivanja u javnu raspravu. Novi zakon morao bi riješiti problem priznavanja prava civilnih žrtava rata te obuhvatiti različite skupine građana i načine stradavanja u ratu te odgovoriti na njihove potrebe i očekivanja, čime bi se svima omogućila jednakost pred zakonom.

Žrtve i nadalje nemaju odgovarajuću institucionalnu, psihosocijalnu i drugu potporu iako MHB provodi Nacionalni program psihosocijalne i zdravstvene pomoći sudionicima i stradalnicima iz Domovinskog rata, Drugog svjetskog rata i mirovnih misija. Okosnicu ovog programa predstavlja 21 županijski centar za psihosocijalnu pomoć, dok se zdravstveni dio provodi u nacionalnom i regionalnim centrima za psihotraumu. U županijskim centrima stalno je zaposleno samo 16 osoba, dok dio posla obavlja 87 vanjskih suradnika, primarno usmjerenih na braniteljsku populaciju, a to nije dovoljno kako bi se zadovoljile potrebe svih ciljanih skupina.

Prema podacima OCD-a broj civilnih žrtava rata u Hrvatskoj još uvijek nije utvrđen, no procjenjuje se da ih je između 4.000 i 8.000. Međutim, tek manji dio ima status civilne žrtve rata i pripadajuća socijalna prava: invalidninu, opskrbninu, njegu i pomoć u kući i slično. Stradalnici koji unutar postojećeg zakonskog okvira pokušavaju ostvariti svoja prava, u pravilu su izloženi velikim poteškoćama, a vrlo često i novčanim izdacima te dugotrajnim postupcima.



Upravni postupak stjecanja statusa civilne žrtve i pripadajućih prava nužno je učiniti učinkovitijim i jednostavnijim, čemu bi zasigurno pridonijela i izrada jedinstvene evidencije civilnih stradalnika rata, kao i njihova bolja informiranost o pravima koja imaju.

Žrtve koje su u parničnim postupcima podnijele zahtjev za naknadu nematerijalne štete zbog smrti bliske osobe nisu ju ostvarile, a danas plaćaju visoke parnične troškove, uglavnom jer su njihovi tužbeni zahtjevi odbijani zbog zastare pokretanja parničnog postupka ili drugih procesnih razloga, s obzirom da im nisu prethodile pravomoćne osuđujuće presude za ratni zločin ili drugo kazneno djelo, a činjenicu da je kazneni progon protiv počinitelja već godinama u predistražnoj fazi, nitko nije uzeo u obzir. Troškovi su visoki, a pokreću se i ovrhe radi njihove naplate. Vlada RH još uvijek nije pronašla adekvatno rješenje ovog problema, radi čega civilne žrtve rata pravdu i dalje pokušavaju naći pred ESLJP.

Članovi obitelji ubijenih, seksualno zlostavljani civili i logoraši, ali i ostali ratni stradalnici još uvijek čekaju na procesuiranje zločina počinjenih u ratu. Na potrebu ažurnijeg, kvalitetnijeg i neselektivnog pristupa procesuiranju ratnih zločina ukazuje se i kroz nadzor nad izvršenjem presuda ELJSP, primjerice u predmetima Skendžić i Krznarić grupa protiv Hrvatske, Jelić protiv Hrvatske, i B. i drugi protiv Hrvatske. Osim toga, uzimajući u obzir da je još desetak sličnih zahtjeva pred ELJSP te velik broj neistraženih ratnih zločina, neophodno je uložiti snažnije napore u progon svih počinitelja, u skladu s konvencijskim standardima.

Sukladno Zakonu o pravima žrtava seksualnog nasilja za vrijeme oružane agresije u Domovinskom ratu, Povjerenstvo za žrtve seksualnog nasilja MHB zaprimilo je u 2016. 182 zahtjeva, od čega je njih 88 riješeno pozitivno, 23 negativno, u 4 predmeta postupak je obustavljen, a ostali su u postupku.

Pitanje sudbine nestalih i nasilno odvedenih osoba u Domovinskom ratu i dalje je najsloženije otvoreno pitanje posljedica rata. U 2016. ekshumirani su posmrtni ostaci 27 osoba, a završno su identificirani ostaci 51 osobe. Prema službenim evidencijama na dan 31. prosinca 2016. godine, 1.544 osobe se još vode kao nestale tijekom Domovinskog rata, a za njih 418 se još

Pitanje sudbine nestalih i nasilno odvedenih osoba u Domovinskom ratu i dalje je najsloženije otvoreno pitanje posljedica rata u Hrvatskoj. 1.544 osobe se još vode kao nestale, a za njih 418 traže se posmrtni ostaci.

traže posmrtni ostaci. Slijedom toga, nužno je pojačati napore za rješavanjem svih ovih slučajeva. Osim ovih ekshumacija, tijekom 2016. na 14 lokacija ekshumirani su posmrtni ostaci 173 žrtve drugog svjetskog rata.

Tijekom 2016. učinjen je iskorak u zaštiti prava civilnih stradalnika rata donošenjem Nacionalne strategije za zaštitu i očuvanje zdravlja hrvatskih branitelja i stradalnika iz Domovinskog rata za razdoblje 2016.-2020. godine, no tek ostaje za vidjeti u kojoj mjeri će predviđene aktivnosti ispuniti zadane ciljeve vezane za poboljšanje ukupne kvalitete života stradalnika iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji.

Odgovor na nasljeđe prošlosti, briga za one koji su direktno pretrpjeli ili i danas trpe posljedice rata i ratnih zločina te kažnjavanje odgovornih za počinjene zločine, trajni je izazov iz kojeg treba



izvući pouke o vrijednosti ljudskog dostojanstva i ljudskih prava. Reparacije civilnih žrtava rata nisu samo raspodjela resursa i ne smije ih se promatrati kao uslugu žrtvama i njihovim bliskim srođnicima, već trebaju biti poruka cijelog društva, a prvenstveno tijela vlasti, o priznavanju njihove žrtve i solidarnosti s njihovim patnjama i gubicima.

PREPORUKE:

136. Ministarstvu hrvatskih branitelja, da izradi prijedlog Zakona o pravima civilnih žrtava rata;
137. Ministarstvu pravosuđa i DORH-u, da intenziviraju suradnju s drugim državama i pravosudnim tijelima u rješavanju pitanja nestalih osoba;

3.17. ZDRAVLJE

„Jer smatram da su trenutno ugrožena moja ljudska prava na zdravstvenu zaštitu. Imam tumor na mozgu, dobroćudan ali ne operabilan jer je omotan oko živca u centru za ravnotežu. Sad, u lipnju 2016. je počeo smetati i trebala bih napraviti neophodnu MR mozga. Moj termin koji sam dobila kao osoba ovakvog zdravstvenog stanja je 12. mjesec 2017. što je nečuveno.“

Iako Ustav jamči pravo na zdravstvenu zaštitu samo u skladu sa zakonom, Međunarodni pakt o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima propisuje kako je pravo na zdravlje pravo na uživanje najvišeg mogućeg standarda tjelesnog i duševnog zdravlja čija je realizacija povezana s ostvarenjem drugih prava, primjerice na adekvatnu hranu, stanovanje, obrazovanje, pristup informacijama i brojna druga. Osnovni, međusobno povezani elementi prava na zdravlje, koji trebaju biti temelj za ostvarivanje zdravstvene zaštite, njena su dostupnost, pristupačnost, prihvatljivost i kvaliteta. Nakon posjeta RH u 2016. posebni izvjestitelj UN-a za pravo na zdravlje u svojim je preliminarnim opažanjima istaknuo važnost ostvarivanja najviše kvalitete tjelesnog i mentalnog zdravlja te kako u RH još uvijek ima prostora za poboljšanje u području mentalnog zdravlja, prava na seksualno i reproduktivno zdravlje te posebne uvjete u kojima se nalaze ranjive skupine koje uključuju imigrante, djecu, Rome i starije osobe.

Pravovremeno pružena zdravstvena usluga temelj je funkcionalnosti sustava zdravstvene zaštite i preduvjet postizanja bolje kvalitete života pacijenata. Zbog izrazito dugih listi čekanja za obavljanje određenih zdravstvenih pregleda odnosno postupaka, kao što su magnetska rezonanca, ultrazvuk, polisomnografija ili pregledi u oftalmologiji, ortodontici i kardiologiji, pravovremeno ostvarivanje zdravstvene zaštite građana i dalje je ugroženo. Povećanje listi čekanja u 2016. pokazuje kako su dosadašnje mjere za njihovo smanjenje bile neučinkovite te kako pravodobni pristup zdravstvenim uslugama i dalje nije osiguran, a načelo jednakog i svima dostupnog pristupa zdravstvenoj zaštiti neostvareno. Unatoč tome, Pravilnik o osiguranju medicinski prihvatljivog vremena za ostvarivanje mjera zdravstvene zaštite još uvijek nije donesen.



Bolja informatička povezanost zdravstvenog sustava kod naručivanja pacijenata, naročito bolnica i liječnika obiteljske medicine, nužna je za smanjenje listi čekanja, a pri tome se mora voditi računa o ranjivim skupinama građana, naročito starijim osobama ili onima slabijeg imovnog stanja, koji nemaju potrebna znanja, vještine ili mogućnosti za korištenje informatičke tehnologije. U komunikaciji između pružatelja zdravstvenih usluga i pacijenata potrebno je osigurati korištenje suvremene tehnologije u kombinaciji s uvriježenim načinima komuniciranja, kao što je telefon, osobni razgovor ili prijemni šalter.

Prema podatcima HZZO-a, popunjenost Mreže javne zdravstvene službe u četiri osnovne djelatnosti primarne zdravstvene zaštite na području RH u prosjeku je 90,81%. MZ navodi da u djelatnosti obiteljske medicine nedostaju 102 tima, u zdravstvenoj zaštiti predškolske djece 46 timova, u djelatnosti zdravstvene zaštite žena 56 timova, dok u djelatnosti dentalne zdravstvene zaštite manjka 288 timova. Međutim, stanovnicima slabo prometnih otoka i ruralnih područja nisu omogućeni jednaki uvjeti za ostvarivanje zdravstvene zaštite, na što nas građani često upozoravaju tijekom terenskih obilazaka i o čemu više pišemo u poglavlju o nejednakom regionalnom razvoju. Stoga je prilikom planiranja potrebnog broja timova u djelatnosti primarne zdravstvene zaštite, osobito važno voditi računa o demografskim specifičnostima tih područja, prometnoj infrastrukturi i udaljenosti od bolnica.

Hitna medicinska pomoć predstavlja dio prava koji proizlazi iz Zakona o zdravstvenoj zaštiti, a stanovništvu cijele države ona mora biti uvijek osigurana i dostupna. Tijekom 2016. provedena je i javna rasprava vezano uz njeno reorganiziranje, u koju smo se i sami uključili, upozorivši na

Prostorno izoliranim, slabo prometno povezanim otocima i kopnenim područjima nije dostupna adekvatna zdravstvena zaštita.

pojedine njegove nedorečenosti. Pozivajući se na odredbe Zakona o liječništvu, koji propisuje što obuhvaća liječničku djelatnost te da je mogu obavljati samo liječnici, neprihvatljivo je da prvostupnik sestrinstva obavlja pregled i primjenjuje dijagnostičke

i terapijske postupke, što mu je stavljeno u ovlast kao članu Tima 2. To se kosi i s odredbama ZZZ-a, koji obvezuje da se svim osobama osigura jednakost u postupku ostvarivanja zdravstvene zaštite te zdravstvena usluga standardizirane kvalitete i jednakog sadržaja. Nažalost, novim Pravilnikom o uvjetima, organizaciji i načinu obavljanja hitne medicine, nisu uvaženi naši prijedlozi.

Kvalitetna primarna zdravstvena zaštita, kojom je obuhvaćena i hitna medicina, doprinosi i smanjuju troškova sustava, prevenirajući preusmjerenje pacijenata na bolničke ustanove. Dostupnost hitne medicine posebno je potrebno povećati stanovnicima udaljenih i nepristupačnih područja. U tom smislu potrebno je osnažiti i hitnu helikoptersku medicinsku službu jer samo brzi prijevoz do bolnice i adekvatno zbrinjavanje, koje ne ovisi o pristupačnosti terena ili vremenskim uvjetima, može doprinijeti smanjenju najtežih posljedica. Kao primjer dobre prakse u savladavanju prostorne udaljenosti možemo istaknuti Općinu Preko na Ugljanu koja je osigurala brod za hitni prijevoz pacijenata, pa je moguće stići u zadarsku bolnicu već za 15 minuta. Ohrabruje podatak da je MZ započelo izradu Studije izvodljivosti za Projekt



ustopave hitne medicinske službe brzim brodovima, kao dijelom javne mreže hitne medicine, što bi također trebalo unaprijediti dostupnost hitne medicinske službe stanovnicima otoka.

Najsiromašniji građani i dalje se susreću s preprekama u pristupu zdravstvenom sustavu. Tako, primjerice od 20% najsiromašnijih, njih 8,2% su imali neispunjene zdravstvene potrebe u 2014. godini – što je oko 2% više od prosjeka EU.⁹ Neki umirovljenici s malim mirovinama dodatno su ugroženi u ostvarivanju prava iz dopunskog zdravstvenog osiguranja, jer su primanjem božićnice prekoračili propisani limit i tako izgubili pravo na podmirivanje troškova dopunskog zdravstvenog osiguranja iz državnog proračuna. U istoj su situaciji i korisnici pomoći u kući, socijalne usluge koja nije novčana naknada, no koja se tako iskazuje i uračunava u prihod. Zbog toga bi HZZO trebao u suradnji s MZ, MDOMS i MF potaknuti izmjene Zakona o dobrovoljnom zdravstvenom osiguranju, kako bi se primitci čiji je cilj pomoć socijalno ugroženim osobama, izuzeli iz ukupnog prihoda kućanstva/samca.

Mnogi građani obraćali su nam se tijekom 2016. nezadovoljni radom zdravstvenih radnika i neadekvatno pruženim medicinskim uslugama, a i HZZO je u značajnom broju pritužbi utvrdio kršenje obveza ugovornih subjekata povodom pritužbi nezadovoljnih pacijenata. Iz pristiglih pritužbi posebno je vidljivo da građani teško dolaze do potrebnih informacija o svojim pravima, naročito o pravu na podnošenju prigovora na rad zdravstvenih radnika. Na mrežnim stranicama nadležnih tijela, HZZO-a i MZ-a, istaknuti su brojevi besplatnih telefona ili elektroničke adrese iz čijih naziva nije jasno vidljivo za koja pitanja, informacije ili pritužbe su namijenjena, što otežava komunikaciju i dostupnost pravovremenih informacija pacijentima o njihovim pravima.

Građani teško dolaze do potrebnih informacija o svojim pravima, naročito o pravu na podnošenju prigovora na rad zdravstvenih radnika.

Udruge za zaštitu i promicanje prava pacijenata navode kako Povjerenstvo za zaštitu i promicanje prava pacijenata MZ-a slabo funkcionira, kao i da županijska povjerenstva nisu proaktivna, što potvrđuje podatak da su pojedina županijska povjerenstva rješavala po tek dva do tri predmeta. Pri tome, Virovitičko-podravska i Splitsko-dalmatinska županija uopće nemaju uspostavljena županijska povjerenstva.

Unatoč tome što je Ustavni sud Odlukom iz 2008. ukinuo članak 35. Zakona o zaštiti prava pacijenata i ocijenio da pritužba nije pravno sredstvo kojim bi pacijent na djelotvoran i efikasan način mogao ostvariti pravo na zdravstvenu zaštitu, jer odgovorna osoba u zdravstvenoj ustanovi povodom pritužbe nema obvezu donijeti pojedinačni akt koji bi mogao biti podvrgnut sudskoj kontroli zakonitosti, još uvijek nije osigurana učinkovita zaštita prava pacijenata.

Povodom Međunarodnog dana ljudskih prava 2016., organizirali smo stručni skup „Dijagnoza ljudskih prava u zdravstvenom sustavu – postignuća i izazovi“, koji je pokazao kako do održivih i učinkovitih rješenja dostupnosti ostvarivanja zdravstvene zaštite, naročito osoba starije

⁹ <http://nejednakost.cms.hr/wp-content/uploads/2016/09/NEJEDNAKOSTI-U-HRVATSKOJ-zdravstvo.pdf>



životne dobi, slabijeg imovnog stanja te stanovnika ruralnih područja i otoka, može dovesti jedino suradnja svih dionika što, uz nadležna tijela i struka, ali i OCD-a i građane.

PREPORUKE:

138. Ministarstvu zdravstva, da donese Pravilnik o osiguranju medicinski prihvatljivog vremena za ostvarivanje mjera zdravstvene zaštite;
139. Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje i Ministarstvu zdravstva, da bolje informiraju građane o pravima iz zdravstvenog osiguranja i pravu na prigovor na rad ugovornih zdravstvenih radnika;
140. Ministarstvu zdravstva, da unaprijedi dostupnost i kvalitetu zdravstvene zaštite na otocima i u ruralnim krajevima, između ostalog efikasnim sustavom hitne helikopterske medicinske službe te uvođenjem brzih brodova;
141. Ministarstvu zdravstva, da u suradnji s nadležnim tijelima izradi prijedlog izmjene Zakona o dobrovoljnom zdravstvenom osiguranju, radi izuzeća određenih primitaka iz ukupnog prihoda kućanstva/samca;
142. Ministarstvu zdravstva, da osigura kontinuiran rad Povjerenstva za zaštitu prava pacijenata;
143. Ministarstvu zdravstva, da predloži zakonske izmjene kojima će se osigurati učinkovito pravno sredstvo za zaštitu prava pacijenata, sukladno odluci Ustavnog suda;

3.18. DISKRIMINACIJA U PODRUČJU ZDRAVLJA

„Treba li manja sredina biti izgovor za nekvalitetnu medicinsku skrb? Treba li se izdvajati iz državnog proračuna za medicinsku skrb koja rijetko kad obavi svoj posao? Trebamo li se osjećati loše i zaplakati jer su nas doktori odbili ili su to tako neljudski postupili prema nama?“

Prvi predsjednik Svjetske zdravstvene organizacije i veliki hrvatski liječnik i znanstvenik dr. Andrija Štampar definirao je zdravlje ne samo kao odsutnost bolesti, već i kao stanje potpunog fizičkog, psihičkog i socijalnog blagostanja čija je pretpostavka uravnotežena prehrana, tjelesna aktivnost i higijena te stabilne obiteljske i društvene okolnosti. Stoga ne čudi da trenutna ekonomska situacija i njene posljedice izravno utječu na zdravstveno stanje populacije, ali i na dostupnost, učinkovitost i napredak sustava zdravstvene zaštite. Unatoč tome, zaprimili smo relativno mali broj pritužbi koje se odnose na moguću diskriminaciju u području zdravlja.

Javno zdravstvo predstavlja stratešku, neprofitnu društvenu djelatnost koja se ne može i ne smije temeljiti na odnosu uloženog i ostvarene dobiti. Kao civilizacijski doseg, javno zdravstvo mora biti utemeljeno na sustavu solidarnosti zdravih sa bolesnima, bogatijih sa siromašnima, mladih sa starima te voditi računa o općoj dostupnosti svim članovima društva. Sustav koji ne zadovoljava te kriterije otvara vrata različitim oblicima diskriminacije i kršenju temeljnih ljudskih prava, a da bi se to spriječilo, javno zdravstvo je potrebno čvrsto razdvojiti od privatnog. Jedino



jasno odvojeni sustavi mogu imati jasna pravila i granice i tako spriječiti pogodovanje pojedinim interesnim skupinama.

Uvažavajući široko postavljenu definiciju, Istraživanje o korupciji u zdravstvu, koje je na zahtjev EK provedeno u zemljama EU¹⁰, ukazuje na njenu priličnu rasprostranjenost u RH. Kao pojavi oblici navode se izravno podmićivanje pružatelja medicinskih usluga, pogodovanje u postupku javne nabave te zloupotreba položaja radi dobivanja kvalitetnije zdravstvene usluge. Kao i prema stavu posebnog izvjestitelja UN za zdravlje, dvojni angažman liječnika u sustavu javnog zdravstva i u privatnoj praksi smatra se koruptivnom praksom i školskim primjerom sukoba interesa koji povećava ugrozu od pojave korupcije. Unatoč tome, našim je liječnicima i drugim zdravstvenim radnicima zakonom omogućen dopunski rad kod drugog poslodavca, a donesen je i Pravilnik o mjerilima za davanje odobrenja zdravstvenom radniku za sklapanje poslova iz djelatnosti poslodavca. Kako takav angažman u pravilu nije dozvoljen u drugim javnim službama (policija, suci, državni službenici), otvara se pitanje povlaštenog položaja liječnika u odnosu na druge službenike kojima mogućnost dodatnog rada i zarade predstavlja izuzetak.

Istraživanje o korupciji u zdravstvu provedeno u zemljama EU ukazuje na njenu rasprostranjenost u RH, a kao oblici navode se izravno podmićivanje pružatelja medicinskih usluga, pogodovanje u postupku javne nabave te zloupotreba položaja radi dobivanja kvalitetnije zdravstvene usluge.

S druge strane, mogućnost dvojnog rada liječnika otvara i pitanje njihove predanosti rješavanju nekih tvrdokornih problema u sustavu javnog zdravstva. Jedno od takvih pitanja su duge liste čekanja, čije postojanje izravno pogoduje radu privatnih klinika i liječnika privatnika, kamo se usmjeravaju platežno sposobni pacijenti. Skuplje i zahtjevnije preglede i tretmane najčešće se ne može obaviti u razumnom roku u sustavu javnog zdravstva.

Dvojni angažman liječnika u sustavu javnog zdravstva i u privatnoj praksi smatra se koruptivnom praksom i školskim primjerom sukoba interesa koji povećava ugrozu od pojave korupcije.

Prema podacima HZZO-a, najduže liste čekanja odnose se na određene dijagnostičke postupke, primjerice magnetsku rezonancu, ultrazvuk, tomografiju te u fizikalnoj medicini i rehabilitaciji, oftalmologiji i ortodontici na koje se, zbog manjka opreme i zdravstvenih radnika, ponekad čeka i do godine i pol. S druge strane, ti su segmenti zdravstvene zaštite jako zastupljeni među tzv. privatnicima, s kojima se sklapaju ugovori kako bi im se, u cilju smanjivanja lista čekanja, preusmjerili pacijenti iz sustava javnog zdravstva. Skroman učinak takvih ugovora na duljinu liste čekanja otvara pitanje njihove svrhovitosti, ali i trošenja sredstava za financiranje javnog zdravstva i mogućeg pogodovanja privatnim interesima.

S aspekta zaštite prava na zdravlje i kvalitetnu zdravstvenu zaštitu u skladu sa zakonom, upitna je praksa propisivanja kvota i administrativnog ograničavanja onih prava koja proizlaze iz

¹⁰ Study on Corruption in the Healthcare Sector, HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, European Commission – Directorate-General Home Affairs, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013, ISBN 978-92-79-33864-9, doi:10.2837/58154, Catalogue number: DR-04-13-003-EN-N



zakonodavnog okvira. Propisivanje stopa bolovanja, ograničavanje broja uputnica za specijalističke preglede ili limitiranje mjesečnog broja određenih pregleda zadiranje je zdravstvene administracije u zakonom zajamčeno pravo na unaprjeđenje zdravlja, prevenciju bolesti, liječenje i rehabilitaciju. Uštede, koje su nedvojbeno nužne, potrebno je ostvarivati sankcioniranjem zloupotreba, primjerice lažnih bolovanja. Svako zadiranje u prava stvarno

Propisivanje stopa bolovanja, ograničavanje broja uputnica ili limitiranje mjesečnog broja određenih pregleda, zadiranje je zdravstvene administracije u zakonom zajamčeno pravo na unaprjeđenje zdravlja, prevenciju bolesti, liječenje i rehabilitaciju.

bolesnih osoba te propitivanje i derogiranje liječničkih odluka koje su primjerene zdravstvenom stanju pojedinca i usmjerene na njegovo ozdravljenje, može dovesti do povrede prava i diskriminacije temeljem zdravstvenog stanja.

Za razmatranje dostupnosti zdravstvene skrbi, zabrinjava podatak Hrvatske liječničke komore da je od srpnja 2013. godine RH napustilo 526 liječnika. Iako se podatci MZ-a o manjku liječničkih timova odnose na čitavu RH, što uključuje i velike gradove, problem odljeva liječnika posebno je vidljiv u ruralnim i teško dostupnim krajevima, gdje dovodi u pitanje samu dostupnost zdravstvene skrbi. U kombinaciji s drugim otežavajućim faktorima, poput životne dobi i prometne nepovezanosti, stanovništvu takvih krajeva liječnička pomoć je u praksi ponekad potpuno nedostupna.

Tijekom 2016. otvorena je i rasprava o povlaštenom položaju slobodnih umjetnika kojima se doprinosi za zdravstveno i mirovinsko osiguranje uplaćuju iz sredstava državnog proračuna. Pravilnik o načinu i uvjetima za priznavanje prava samostalnih umjetnika na uplatu obveznih doprinosa za mirovinsko i zdravstveno osiguranje iz sredstava proračuna RH, postavlja financijske i brojčane umjetničke kriterije za ostvarivanje tog prava. Iako je poticanje umjetničkog stvaralaštva izuzetno potrebno, ne može se zanemariti kako su ovi potencijalni korisnici u daleko boljem položaju od, primjerice, korisnika prava u sustavu socijalne skrbi. Naime, dok se slobodnim umjetnicima uplata obveznih doprinosa za mirovinsko i zdravstveno osiguranje iz sredstava državnog proračuna uvjetuje isključivo visinom prosječnog godišnjeg dohotka koji ne smije biti viši od prosječne bruto-plaće u pravnim osobama, korisnicima socijalne skrbi, kao jednoj od najugroženijih društvenih skupina, uz dohodak se valorizira i sva druga imovina, ako im ne služi za podmirenje osnovnih životnih potreba, kao i primici od obveznika uzdržavanja.

Provodeći ENNHRI Projekt „Ljudska prava osoba starije životne dobi i dugotrajna institucionalna skrb“ utvrdili smo i određene propuste u sustavu zdravstvene zaštite korisnika koji su smješteni u domovima za stare i nemoćne. Iako postoji mogućnost sanitetskog prijevoza nepokretnih korisnika, to se pravo ne koristi, uslijed čega im nije osigurana stomatološka zaštita, a o čemu više pišemo u poglavlju o diskriminaciji temeljem dobi. Zabilježen je i kronični manjak zaposlenih medicinskih sestara, njegovatelja i fizioterapeuta, zbog čega se korisnici često ustručavaju zatražiti pomoć i kada im je nužna.

Kada je riječ o zloćudnim bolestima, najvažniji pokazatelj uspješnosti liječenja je niska stopa smrtnosti. Nažalost, RH je na drugom mjestu u EU po smrtnosti oboljelih od raka, što pokazuje



da su šanse izlječenja u odnosu na pacijente u drugim zemljama znatno manje. Iako rješenju toga problema može doprinijeti samo najbolje dostupno liječenje, ključni kriterij za odabir lijeka kod nas je još uvijek njegova cijena, a ne učinkovitost.

Iako HZZO negira povezanost između pozicije financiranja lijeka u okviru obveznog zdravstvenog osiguranja i dinamike njegove aplikacije, prema navodima udruge Remisija, još uvijek nije na učinkovit način riješen problem liječenja oboljelih od reumatoidnog artritisa tzv. biološkim lijekovima. Iako u početku vrlo skupa, takva terapija izravno utječe na smanjenje broja dana na bolovanju, sprječavanje odlazaka u prijevremenu mirovinu i prevenira razvoj oboljenja povezanih s tom dijagnozom, što je dugoročno gledano čini optimalnom. Prema podacima InPharma, terapiju biološkim lijekovima prima oko 1.900 oboljelih od različitih upalnih reumatskih bolesti, a trebalo bi ju primati najmanje njih 4.500.

Iako je propisivanje određenog lijeka u nadležnosti liječnika, on to može činiti samo u okviru smjernica iz listi lijekova HZZO-a. Kako je ključni kriterij za stavljanje pojedinog lijeka na Osnovnu listu uglavnom ekonomski, na listi se nalaze u pravilu generički lijekovi. Struka ističe kako nema razlike između liječenja originalnim i generičkim lijekovima, no kako je cijena generika i do 80% niža od cijene originalnog lijeka, nameće se pitanje njihovog cjelovitog učinaka na zdravlje.

S obzirom na navedene pokazatelje, opravdan je interes hrvatskih državljana i za liječenje u inozemstvu. No informacije o tome nedovoljno su dostupne, a postupak odobravanja na teret HZZO-a je netransparentan. Prema dostupnim informacijama, ustanovu preporučuje liječnik specijalist ili referentni centar MZ-a, ovisno o kojoj se bolesti radi, koji potpisuju prijedlog za upućivanje na liječenje u inozemstvo. Prema podacima HZZO-a, tijekom 2016. zaprimljeno je 753 zahtjeva za liječenjem u inozemstvu, od kojih je na teret HZZO-a odobreno 653, najviše zbog kardioloških bolesti, karcinoma i transplantacije pluća. Tražene podatke o radnom statusu, razini obrazovanja, visini prihoda i dobi bolesnika čiji je zahtjev za liječenje u inozemstvu odobren, odnosno onih kojima je takav zahtjev odbijen, a koji su bitni za procjenu moguće diskriminacije u postupcima odobravanja liječenja u inozemstvu, nismo dobili.

Informirani pristanak i pravo pacijenta na informaciju na posredan se način i dalje krši. Iako je to preduvjet ostvarivanja prava

pacijenta na izbor, liječnici u javnom zdravstvu, koji raspolažu s vrlo malo vremena po bolesniku, pored pisanja stručnog nalaza nemaju vremena za razgovor s pacijentom i pojašnjavanje kompliciranih medicinskih postupaka na laiku razumljiv način. Stoga pacijenti, u pravilu, nemaju razumljivu informaciju o svojem zdravstvenom stanju ili preporučenom postupku, a potpisivanje obrasca o prihvaćanju predloženog medicinskog postupka i dalje predstavlja puku formalnost. Preopterećeni liječnici su u pravilu nedostupni članovima obitelji, a pacijentima su na raspolaganju samo tijekom redovnih vizita, te ih u pravilu ne informiraju o tijeku bolesti i mogućnostima liječenja. Time su posebno oštećene starije, siromašnije i slabije obrazovane

Liječnici u javnom zdravstvu nemaju vremena za razgovor s pacijentom i pojašnjavanje kompliciranih postupaka na laiku razumljiv način, čime su posebno oštećene starije, siromašnije i slabije obrazovane osobe koje nemaju mogućnosti obratiti se „privatniku“ koji nalaze vremena za razgovor s pacijentom.



osobe koje nemaju mogućnosti obratiti se „privatniku“ koji unatoč, ili upravo zbog, tržišnih principa poslovanja nalaze vremena za razgovor s pacijentom. S obzirom na slabe društvene kontakte koji bi im osigurali liječnika „preko veze“, oni ostaju bez potrebne informacije. Kako bi se to promijenilo, u sustavu javnog zdravstva je nužno osigurati uvjete za komunikaciju liječnika i pacijenta, kao što je to u privatnom.

Fleksibilizacija radnog zakonodavstva, s tendencijom dodatnog ograničavanja radničkih prava i ušteda u sustavu zaštite na radu također utječe na mogućnost ostvarivanja prava na zdravlje. Nesigurna radna mjesta, rad u visokom intenzitetu i s nerealnim rokovima, prekovremeni rad i rad bez radnog vremena, zadiranje u slobodno vrijeme radnika, generator su štetnih učinaka na zdravlje. Analizirajući navike i zdravstvene podatke više od 600.000 ljudi, istraživači sa Sveučilišta u Oxfordu su utvrdili da su oni koji rade 55 sati tjedno, za trećinu podložniji moždanom udaru nego oni koji rade manje od 40 sati.¹¹ Prema podacima EUOSHA, troškovi uzrokovani tim rizicima iznose 2% BDP-a. Neosjetljivost poslodavaca na radne uvjete, poput štednje na grijanju i izloženosti stalnom propuhu, u kombinaciji s oslabljenim sustavom zaštite na radu, posebno negativno utječe upravo na slabije obrazovane radnike na slabije plaćenim radnim mjestima.

Iako smo više puta ukazivali na diskriminatorne kriterije u Pravilniku o mjerilima i načinu utvrđivanja posebne psihičke i tjelesne zdravstvene sposobnosti za osobu koja se prima u policiju i policijskog službenika te o sastavu i načinu rada zdravstvenih komisija u ovlaštenim zdravstvenim ustanovama, oni još uvijek nisu uklonjeni. Iz očitovanja MUP-a proizlazi kako će se o eventualnoj izmjeni odlučiti nakon analize sadržaja sličnih pravilnika susjednih zemalja.

PREPORUKE:

144. *Ministarstvu zdravstva, da osigura jasno i transparentno razdvajanje sustava javnog i privatnog zdravstva;*
145. *Ministarstvu rada i mirovinskog sustava i Hrvatskom zavodu za zaštitu zdravlja i sigurnost na radu, da uloži dodatne napore kako bi se osnažilo poštivanje propisa iz područja radnog zakonodavstva s ciljem zaštite prava i zdravlja radnika;*

3.19. OBRAZOVANJE

„Prošle godine mi je umrla majka, zbog čega nisam mogla učiti ni skoncentrirati se na fakultetske obveze... Neugodno sam se iznenadila kada su mi u kantini odbili iksicu jer mi je ukinuto pravo na obrok... Nije mi jasno zbog čega moj lošiji uspjeh na jednoj studijskoj godini dovodi do toga da moram gladovati?...“

Misija hrvatskoga obrazovnog sustava definirana Strategijom znanosti, obrazovanja i tehnologije je osiguravanje kvalitetnog obrazovanja dostupnog svima pod jednakim uvjetima.

¹¹http://www.nhs.hr/novosti/radnici_umiru_jer_su_previse_na_poslu_ljude_se_tjera_da_dolaze_ranije_i_odlaze_kasnije_58901/



Međutim, sustav visokog obrazovanja u RH još uvijek je obilježen nizom ograničavajućih faktora koji utječu na njegovu dostupnost svim pojedincima i društvenim skupinama. U skladu s trendom prepuštanja socijalnih funkcija države tržišnim mehanizmima, visoko obrazovanje se sve više komercijalizira, uvođenjem visokih školarina i nedostatkom kvalitetnog sustava državnih potpora, što studentima iz socijalno ugroženih obitelji može otežati pristup visokom obrazovanju. To potvrđuje i godišnje izvješće Eurydic mreže za 2016. o sustavima studentskih potpora u europskom visokom obrazovanju. Školarinu kao najveći izravni trošak studiranja u RH plaća 49% studenata, a iznosi su među najvišima u EU. Iako su redoviti studenti tijekom prve godine oslobođeni plaćanja školarine, oni koji nisu ostvarili dovoljan broj ECTS bodova u nastavku studija obvezni su plaćati njen dio ili puni iznos. To može predstavljati značajnu prepreku u nastavku obrazovanja, osobito kada se uzme u obzir da je za 88% studenata obitelj primarni izvor prihoda. Stoga bi trebalo osnažiti mehanizme državne potpore obiteljima studenata lošijeg imovnog stanja, kako je to učinjeno u velikom broju država EU, primjerice u Grčkoj, Poljskoj, Slovačkoj i Litvi.

Jedan od oblika neizravne studentske potpore je i subvencija za studentsku prehranu. Kroz suradnju pučke pravobraniteljice sa studentskim pravobraniteljima uočen je problem u primjeni Pravilnika o uvjetima i načinu ostvarivanja prava na pokriće troškova prehrane studenata, koji propisuje da pravo na potporu ne ostvaruje student koji je stekao manje od 18 ECTS bodova u prethodnoj akademskoj godini. Međutim, neki studenti uslijed nepredvidivih životnih okolnosti, primjerice smrti člana obitelji, bolesti i slično, nisu u mogućnosti prikupiti dovoljan broj ECTS bodova te im se ukida pravo na subvencioniranu prehranu. Rigorozno propisivanje tog uvjeta ne uvažava iznimke, a time su izravno pogođeni studenti lošijeg imovnog stanja.

EK je u Godišnjem izvješću o odgoju i obrazovanju u EU naglasila potrebu usklađivanja obrazovnog sustava u RH s tržištem rada i provedbe aktivnijih mjera prekvalifikacije radno sposobnog stanovništva, kako bi se povećali izgledi za zapošljavanje dugotrajno nezaposlenih i niskokvalificiranih osoba. Prioritet Agende za nove vještine iz lipnja 2016. je obrazovanje nekvalificiranih radno sposobnih građana te bi sve države članice trebale stvoriti zakonski okvir za efikasan sustav neformalnog obrazovanja i informalnog učenja. Strategija znanosti, obrazovanja i tehnologije također naglašava važnost tog sustava, navodeći kako se vrednovanjem njegovih ishoda otvaraju mogućnosti bolje zapošljivosti i/ili stvaranja preduvjeta za nastavak obrazovanja. Unatoč tome, RH još nije donijela strateški plan razvoja sustava vrednovanja neformalnog obrazovanja i informalnog učenja, koji je preduvjet za stvaranje daljnjeg zakonskog okvira.

Sadašnji obrazovni programi nedovoljno obrađuju načela zaštite ljudskih prava, a građani nisu u dovoljnoj mjeri upoznati s funkcioniranjem sustava državne i javne uprave te svojim temeljnim pravima i mehanizmima njihove zaštite.

Sadašnji obrazovni programi nedovoljno obrađuju načela zaštite ljudskih prava, a građani nisu u dovoljnoj mjeri upoznati s funkcioniranjem sustava državne i javne uprave te svojim temeljnim pravima i mehanizmima njihove zaštite. Kao jedna od mjera Strategije obrazovanja, znanosti i tehnologije, usmjerena na reformiranje i osuvremenjivanje obrazovnog sustava,



kurikularna reforma je kroz teme Građanskog odgoja i obrazovanja implementirala ključne odrednice obrazovanja za ljudska prava. Stoga je pučka pravobraniteljica podržala donošenje kurikuluma međupredmetne teme Građanski odgoj i obrazovanje, uključivši se u javno savjetovanje o njegovom prijedlogu.

Unatoč činjenici da je EK u izvješću iz travnja 2016. kurikularnu reformu ocijenila pozitivnom promjenom u hrvatskom obrazovanju, sam proces je tijekom 2016. usporen i opstruiran nizom prepreka. No potreba za sustavnom reformom i dalje postoji, kako bi se u skladu sa Strategijom obrazovni sustav uskladio s potrebama tržišta rada, ali i osuvremenio obrazovanjem o ljudskim pravima, diskriminaciji i kritičkom mišljenju protiv stereotipa i predrasuda.

Iako su Zakonom o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, kao i temeljnim i provedbenim aktima visokoobrazovnih institucija, definirane ovlasti i postupci donošenja odluka na Sveučilištu i njegovim sastavnicama, tijekom 2016. zabilježena su postupanja koja nisu utemeljena na navedenim pravnim aktima te su imala negativne posljedice na studente, otežavajući realizaciju njihovog prava na obrazovanje. Naime, zbivanja u okviru sastavnica Sveučilišta u Zagrebu, koja su, između ostalog, rezultirala i onemogućavanjem slobode kretanja studenata na Fakultetu, otvorila su pitanja granica autonomije visokoobrazovnih institucija, ali i prava na obrazovanje. Primjerice, prilikom zabrane održavanja studentskog plenuma na FFZ studentima je onemogućen i pristup fakultetskoj knjižnici. Također, pravno dvojbenim odlukama uskraćeno im je pravo na sudjelovanje u radu Fakulteta putem studentskih predstavničkih tijela, a raspuštanjem Studentskog zbora u rujnu 2016. studenti su izgubili predstavnike u Fakultetskom vijeću, što je rezultiralo višemjesečnim zastojem u njegovom radu, što je za posljedicu imalo i nemogućnost donošenja niza odluka bitnih za funkcioniranje FFZ i ostvarivanje studentskih prava, primjerice o pokretanju postupka ocjene doktorskih radova.

Sve navedeno stvorilo je nepovjerenje javnosti, osobito studenata, u legalnost funkcioniranja pojedinih visokoobrazovnih institucija. S obzirom da autonomija sveučilišta sukladno ZZDVO-u uključuje i odgovornost akademske zajednice prema društvu u kojem djeluje, potrebno je pažljivo razmotriti posljedice odluka koje se donose unutar visokih učilišta te izbjegavati arbitrarnost u postupanju.

Za vrijeme trajanja dugih postupaka pred tijelima nadležnim za priznavanje inozemnih stručnih kvalifikacija podnositelji zahtjeva ne mogu se zaposliti, a onima u radnom odnosu on prestaje po sili zakona zbog nemogućnosti polaganja stručnog ispita.

Veliki broj pritužbi tijekom 2016. iz područja prava na obrazovanje odnosio se na dugotrajnost rješavanja zahtjeva za priznavanje inozemnih stručnih kvalifikacija. Sukladno Zakonu o reguliranim profesijama i priznavanju inozemnih stručnih kvalifikacija, osobe koje su visoko obrazovanje stekle u inozemstvu, za stjecanje prava za obavljanje poslova iz područja

reguliranih profesija moraju pokrenuti postupak priznavanja inozemne stručne kvalifikacije pred nadležnim tijelima u RH. Građani se pritužuju na nepostupanje tijela nadležnih za provedbu postupaka, najviše u područjima obrazovanja i socijalnog rada, odnosno na MZO i MDOMSP. Postupci pred MZO traju više od jedne godine, a za to vrijeme podnositelji zahtjeva



se ne mogu zaposliti, dok onima u radnom odnosu on prestaje po sili zakona zbog nemogućnosti polaganja stručnog ispita. S druge strane, MDOMSP je bilo u obvezi donijeti Pravilnik o priznavanju inozemnih stručnih kvalifikacija do studenog 2015., no to još nije učinjeno, dok Zakon o djelatnosti socijalnog rada kao opći uvjet za obavljanje ove djelatnosti propisuje i nostrificiranu diplomu inozemnog fakulteta, što je u suprotnosti s osnovnim postavkama sustava visokog obrazovanja.

PREPORUKE:

146. *Ministarstvu znanosti i obrazovanja, da osnaži mehanizme potpore studentima lošijeg imovnog stanja;*
147. *Ministarstvu znanosti i obrazovanja, da predvidi iznimke od prava studenata na ostvarenje potpore u pokriću troškova prehrane isključivo ukoliko ostvare određen broj ECTS bodova;*
148. *Ministarstvu znanosti i obrazovanja, da osigura sustav vrednovanja neformalnog obrazovanja i informalnog učenja;*
149. *Ministarstvu znanosti i obrazovanja, da se postupci priznavanja inozemnih stručnih kvalifikacija provode u rokovima propisanim Zakonom o reguliranim profesijama i priznavanju inozemnih stručnih kvalifikacija;*
150. *Ministarstvu za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, da donese Pravilnik o priznavanju inozemnih stručnih kvalifikacija u području socijalne skrbi te da predloži izmjene kojima će se Zakon o djelatnosti socijalnog rada uskladiti s propisima iz područja visokog obrazovanja;*

3.20. DISKRIMINACIJA U PODRUČJU I TEMELJEM OBRAZOVANJA

Prema leksikonu temeljnih pedagoških pojmova, obrazovanje je definirano kroz višestruko značenje: kao institucija, proces, sadržaj i rezultat organiziranog i/ili slučajnog učenja. Kao proces organiziranog učenja, ono ima za cilj razviti sposobnosti pojedinca, osposobiti ga za aktivno sudjelovanje u radnim i drugim društvenim procesima te za očuvanje, prijenos i korištenje duhovnih, kulturnih, znanstvenih i empirijskih znanja i iskustava. Uvažavajući navedeno, upravo o obrazovanju ovise i životne šanse pojedinca, ali i čitave zajednice. Kao što rano napuštanje organiziranog obrazovanja u pravilu utječe na radno-pravni status, socijalnu isključenost, imovno stanje i uvjete života, tako i loši životni uvjeti i individualne teškoće izravno utječu i na odluku o napuštanju obrazovanja.

Sustav obrazovanja neprilagodljiv specifičnim potrebama pojedinca, onemogućava prevladavanje njegovih individualnih teškoća te, rezultirajući preranim napuštanjem školovanja, smanjuje mogućnosti uspjeha. Primjerice, dobna granica za upis prvog razreda srednje škole propisana je zakonom i često ju nije moguće pomaknuti, čak ni u slučajevima objektivnih teškoća koje su dovele do njenog prekoračenja. Kruto postavljena pravila upućuju



na uključivanje u programe obrazovanja odraslih, čije troškove u pravilu podmiruje sam polaznik, zbog čega su osobe slabijeg imovnog stanja iz njih često isključene.

Prema Podacima iz Programa razvoja sustava strukovnog obrazovanja i osposobljavanja (2016.-2020.) većina nastavnih planova i programa u sustavu strukovnog obrazovanja je nerelevantna i zastarjela, orijentirana na sadržaje, nastavnike i poučavanje, a ne na učenike i ishode učenja. Većina programa datira iz 1996./97. godine pa ne čude podatci Eurostata koji pokazuju kako u ukupnoj populaciji mladih koji nisu u obrazovanju, izobrazbi ili zaposlenju (NEET) u RH, njih 15,4% čine oni sa završenim strukovnim školama, što nas stavlja na samo začelje u EU. Samo tijekom školske godine 2015./16. školovanje je napustilo 2.264 učenika, a iako bi strukovno obrazovanje trebalo predstavljati mehanizam socijalnog uključivanja, čak 89% njih upravo su učenici strukovnih programa. Stoga se nameće pitanje sadržaja dostupnih programa obrazovanja za strukovna zanimanja i njihovog negativnog učinka na životne šanse polaznika.

Prema dostupnim podacima, najveći udio NEET mladih otpada na nezaposlene, ali pri tome treba imati na umu da je HZZ jedini izvor podataka o njima. Nažalost, cjeloviti podatci o tome tko su naši NEET mladi, iz kakvih su obitelji, kakav je obrazovni ili radno pravni status njihovih roditelja i koji su razlozi njihovog prijevremenog prekida školovanja, ne postoje. Stoga su pohvalne aktivnosti MZO-a kako bi se uspostavio sustav razmjene podataka o NEET mladima između svih nadležnih tijela, a prikupljeni podatci mogli bi doprinijeti osmišljavanju sustava ranog prepoznavanja rizika napuštanja obrazovanja te adekvatnih mjera usmjerenih na inkluziju najugroženijih skupina.

Stroga pravila uključivanja u sustav redovnog obrazovanja otežavaju mogućnost nastavka školovanja učenicima koji su završili trogodišnje strukovno obrazovanje i žele ga nastaviti. Postavljanje kriterija, između ostalog i bodovnog praga, za upis u prvi razred četverogodišnje strukovne škole prepušteno je samim školama. No, za nastavak strukovnog obrazovanja u četvrtom razredu istog programa, Pravilnik o uvjetima i načinima nastavka obrazovanja za višu razinu kvalifikacije, kao glavni kriterij postavlja relativno visoki bodovni prag, ne uvažavajući životne okolnosti učenika, primjerice siromaštva ili dugotrajne bolesti. Učeniku koji nam se obratio zbog moguće diskriminacije i čiji je prosjek ocjena u samo jednom razredu bio tek neznatno niži od propisanih 3,50, nije omogućen upis u četvrti razred strukovne škole, dok istovremeno, za upis u prvi razred istog programa u konkretnoj školi ne postoji bodovni prag. Iako je riječ o vrlo mladoj osobi, koja živi u izuzetno teškim materijalnim prilikama i iznadprosječno složenim životnim okolnostima, upućen je nastaviti obrazovanje u sklopu programa obrazovanja odraslih, što zbog imovnog stanja ne bi mogao. Ovaj primjer zorno pokazuje da je Pravilnik potrebno izmijeniti kako bi se poticao nastavak obrazovanja, uz uvažavanje posebno teških okolnosti u kojima žive pojedini učenici.

Maturantima općih gimnazija se i tijekom 2016. onemogućavalo sudjelovanje u mjerama stručnog osposobljavanja bez zasnivanja radnog odnosa, jer su se, sukladno odluci HZZ, mogli stručno osposobljavati isključivo u državnim i tijelima JLP(R)S, a sporna Odluka temeljila se na ZoR-u koji je prestao važiti još 2014. godine.



Kada je riječ o visokom obrazovanju, podatci Eurostudenta pokazuju kako većina studenata u RH potječe iz obitelji čiji članovi i sami imaju višu razinu obrazovanja, dok su studenti niže obrazovanih roditelja zastupljeni u vrlo malom broju. Troškove studija u 88% slučajeva pokriva obitelj, a svega 10% ih živi u studentskom domu. Stoga su studenti iz obitelji slabijeg imovnog stanja, uz relativno slabo razvijene sustave stipendiranja, uglavnom usmjereni na stručne studije na javnim visokim školama i veleučilištima i to u statusu izvanrednih studenata. U tom kontekstu, na upis fakulteta odvrćuće djeluje i visina školarine, koja je u RH znatno viša za izvanredni nego za redoviti studij, a dodatni problem predstavlja i što je isplata državne stipendije za akademsku godinu 2016./17. započela tek u siječnju 2017. Iako je to znatno ranije u odnosu na 2015./16., kada je isplata započela u svibnju, njezina dinamika ne prati akademsku godinu i stvarne studentske potrebe.

Troškove studija u 88% slučajeva pokriva obitelj, a svega 10% ih živi u studentskom domu. Stoga su studenti iz obitelji slabijeg imovnog stanja, uz relativno slabo razvijene sustave stipendiranja, uglavnom usmjereni na stručne studije na javnim visokim školama i veleučilištima i to u statusu izvanrednih studenata.

Sukladno Pravilniku kojim se određuju uvjeti i način ostvarivanja prava na državnu stipendiju, studentima slabijeg socio-ekonomskog statusa su se valorizirali prihodi po članu kućanstva. Pritom je kućanstvo definirano kao obiteljska ili druga zajednica osoba koje zajedno žive na istom prebivalištu i podmiruju troškove života bez obzira na srodstvo. Tako postavljeni kriteriji pogodovali su bogatijim studentima koji na trošak roditelja žive u mjestu studiranja u vlastitom stanu i, nemajući vlastite prihode, stvaraju privid slabog socio-ekonomskog statusa. S druge strane, siromašniji studenti, koji su zbog teških materijalnih prilika ostajali u zajedničkom kućanstvu s roditeljima (čiji se svi prihodi, iako i jako niski, ubrajaju u prihode zajedničkog kućanstva) i svakodnevno putovali do fakulteta, dobivali su daleko manji broj bodova. U skladu s našim upozorenjem, dohodovni cenzus za dodjelu Državne stipendije studentima slabijeg socio-ekonomskog statusa u novodonesenom Pravilniku, ipak se veže uz obiteljski dohodak.

Pritužbe pokazuju kako se diplomanti stručnih studija i dalje teško zapošljavaju, a javnost i poslodavci su nedostatno upoznati s njihovim kompetencijama. Nerijetko stručni uvjeti za pojedina radna mjesta i dalje nisu usklađeni s odredbama ZZDVO, što upravo stručne specijaliste često eliminira iz natječajnih postupaka za zapošljavanje. Primjerice, dok Direktiva 2006/126/EZ o vozačkim dozvolama od ovlaštenih ispitivača traži bitno niže uvjete, u RH poslove stručnog nadzora nad radom autoškola ili ispitivača još uvijek mogu raditi samo magistri, ali ne i stručni specijalisti prometa. Iako smo upozorili da tako postavljeni uvjeti mogu predstavljati diskriminaciju temeljem obrazovanja, MUP još nije obrazložio koja to znanja stečena na diplomskom sveučilišnom studiju predstavljaju stvarni i odlučujući uvjet obavljanja navedenih poslova.

Nedovoljna prepoznatost stručnih studija i nerazumijevanje osnovnih postavki bolonjskog sustava visokog obrazovanja, koji se bazira na ishodima učenja, negativno utječe na sve njegove dionike. S jedne strane, diplomanti sveučilišnih diplomskih studija se zapošljavaju na radnim



mjestima čije bi poslove s lakoćom obavljali diplomanti specijalističkih diplomskih stručnih studija. S druge strane, oni su isključeni s tržišta rada ili su prisiljeni raditi na poslovima koji nedovoljno uvažavaju njihovu stručnost.

Osim na tržištu rada, promjena paradigme do koje je dovelo uvođenje Bolonjske deklaracije u sustav visokog obrazovanja još uvijek uzrokuje dvojbe oko prepoznavanja pojedinih razina obrazovanja uspostavljenih Hrvatskim kvalifikacijskim okvirom. Ishodi učenja, koji se baziraju na opisima razine znanja, razumijevanja i stečenih kompetencija, predstavljaju temelj prepoznavanja kvalifikacije i ne može ih se poistovjetiti sa sadržajem koji je ovisan o vrsti studijskog obrazovanja. Suprotno tome, a u kontekstu Odluke Ustavnog suda U-I-351/2016, koja je izazvala prijepore u stručnoj i akademskoj javnosti, takvo izjednačavanje bi im moglo onemogućiti upis na višu razinu obrazovanja, čak i na onim europskim sveučilištima gdje je to moguće.

Nedovoljna prepoznatost stručnih studija vidi se i u praksi koja stručnim specijalistima onemogućava upis na poslijediplomski specijalistički studij. Konkretno, pritužitelju koji je završio specijalistički diplomski stručni studij projektnog menadžmenta, uskraćen je upis na

Unatoč upozorenjima MZO-u i pojedinim fakultetima, zapošljavanje u sustavu visokog obrazovanja i dalje nije usklađeno sa zakonom, jer fakulteti ili pojedini odsjeci u pravilu nemaju opći akt kojim su propisani posebni uvjeti za svako od sistematiziranih radnih mjesta.

poslijediplomski specijalistički studij pod nazivom „Prilagodba EU: upravljanje projektima i korištenje fondova i programa EU“.

Unatoč upozorenjima koja smo uputili MZO i pojedinim fakultetima Sveučilišta u Zagrebu, i dalje zapošljavanje u sustavu

visokog obrazovanja nije usklađeno sa ZZDVO. Fakulteti ili pojedini odsjeci u pravilu i dalje nemaju opći akt kojim su propisani posebni uvjeti za svako od sistematiziranih radnih mjesta, stoga smo i 2016. zaprimali pritužbe zbog improvizacije s posebnim uvjetima natječaja koji, s obzirom na vrlo specifično postavljene zahtjeve, otvaraju sumnju na pogodovanje točno određenom kandidatu.

Miješajući nadzor nad provođenjem natječaja i nad općim aktima sveučilišta i njihovih sastavnica, te upućujući na autonomiju sveučilišta, MZO otklanja mogućnost provedbe nadzora nad zakonitosti zapošljavanja u sustavu znanosti i visokog obrazovanja. Nesporo je kako sveučilišta samostalno odlučuju o vlastitom, kao i o ustroju svojih sastavnica. Međutim, ZZDVO-om je propisano kako posebne psihofizičke osobine i drugi uvjeti za pojedino radno mjesto u sustavu znanosti i visokog obrazovanja, sveučilište može propisati statutom. S tim u skladu, u Statutu Sveučilišta u Zagrebu stoji kako će ono i njegove sastavnice općim aktom propisati posebne uvjete (znanstvene, umjetničke, nastavne, stručne, psihofizičke i druge) za izbor u određena zvanja. Međutim, iz pritužbi proizlazi kako fakulteti takav opći akt nisu donijeli pa nisu ni propisani posebni uvjeti za svako od sistematiziranih radnih mjesta.

Suprotno očitovanju MU, koje se i samo ograđuje navodeći kako nije nadležno davati mišljenja o primjeni zakona čija je provedba u nadležnosti drugih tijela, u očitovanju Inspektorata rada se



izrijekom navodi kako Inspektorat nije nadležan za provedbu nadzora nad zakonitošću rada i općih akata visokih učilišta, već je to u nadležnosti MZO, te i kako inspektori nisu ovlašteni poništiti javni natječaj ili oglas, čak ni kada je protivan propisima. Vezano uz konkretnu pritužbu, Inspektorat je utvrdio kako dodatni uvjet koji je naveden u natječaju nije bio prethodno utvrđen općim aktom, no reakcija MZO još uvijek nije uslijedila.

Iako je rok za donošenje pravilnika o odgovarajućoj vrsti obrazovanja učitelja, nastavnika i stručnih suradnika istekao 2009., i u ovom Izvješću upozoravamo da to još nije učinjeno. Stoga je i dalje otvoren problem zapošljavanja diplomanata Hrvatskih studija Sveučilišta u Zagrebu u osnovnim školama. Iako njegovo donošenje ne znači i da će rješenje biti povoljno za kroatologe, time bi se postavila jasna i unaprijed poznata pravila, koja sada nedostaju.

PREPORUKE:

151. *Ministarstvu znanosti i obrazovanja, da u suradnji s drugim nadležnim tijelima inicira donošenje nacionalne politike usmjerene na ponovno uključivanje mladih koji nisu u obrazovanju, izobrazbi ili zaposlenju (NEET osoba) u obrazovni sustav ili na tržište rada;*
152. *Ministarstvu znanosti i obrazovanja, da definira pojam „odgovarajući diplomski studij“ koji je ZZDVO-om određen kao preduvjet za upis poslijediplomskog studija;*
153. *Ministarstvu znanosti i obrazovanja i sveučilištima, da poduzmu radnje kako bi se donio opći akt kojim će se utvrditi posebni uvjeti za svako sistematizirano radno mjesto;*
154. *Ministarstvu znanosti i obrazovanja, da što prije donese Pravilnik o odgovarajućoj vrsti obrazovanja učitelja, nastavnika, odgajatelja i stručnih suradnika u školskim ustanovama i učeničkom domu;*

3.21. DISKRIMINACIJA TEMELJEM VJERE

Diskriminacija temeljem vjere usko je povezana sa slobodom vjeroispovijedi, koja uključuje slobodu svakog pojedinca da vjeruje, promijeni vjeru te da svoje intimno vjersko uvjerenje i pripadnost određenoj vjerskoj zajednici izražava kroz bogoslužje i na druge načine. Osim prava pripadnika vjerskih skupina, ona uključuje i pravo nereligioznih osoba da ne vjeruju ili svoje vjerovanje i dalje traže. Međutim, ova prava nisu neograničena, a granice postoje radi zaštite nekog pretežitog interesa ili zadiranja u prava i slobode drugih. U pluralističkim društvima te je granice ponekad teško odrediti, ali je nužno nastojati pronaći ravnotežu, kako bi slobode svake osobe u najvećoj mogućoj mjeri bile poštivane.

U ovom području tijekom 2016. nisu zabilježena sustavna kršenja ljudskih prava niti sustavna diskriminacija, ali su zabilježeni događaji na koje je važno skrenuti pozornost kako do diskriminacije ne bi došlo.

I prijašnjih godina ukazivali smo na sudjelovanja u vjerskim manifestacijama koja nisu u potpunosti u skladu sa slobodom vjeroispovijedi te mogu dovesti do diskriminacije. Vjerske aktivnosti u ustanovama s javnim ovlastima i javnim servisima nisu nepoželjne, ali je važno da



sudjelovanje u njima bude isključivo dobrovoljno, kao rezultat slobodne volje pojedinca, a ne obveza za čije neispunjenje slijede radnopravne ili druge sankcije, ili pak rezultat prisile, bojazni od izdvajanja i slično.

Aktivnosti vjerskog predznaka u ustanovama s javnim ovlastima i javnim servisima nisu nepoželjne, već je važno da sudjelovanje u njima bude isključivo na dobrovoljnoj osnovi koja je rezultat slobodne volje pojedinca.

Zabilježen je slučaj vatrogasne zajednice koja je obavijestila svoje postrojbe i društva o obvezi sudjelovanja na hodočašću u Mariju Bistricu. Okolnosti, kao što su određivanje minimalnog broja članova društva koji moraju sudjelovati na hodočašću, popisivanje sudionika prije polaska

autobusa te najava moguće uskrate sredstava društvima u slučaju nesudjelovanja, ukazuju na nejednako postupanje temeljem vjerske pripadnosti. Sudjelovanje u aktivnostima vjerskog karaktera treba biti dobrovoljno pa su tom smislu najavljene sankcije za nesudjelovanje protivne ZSD-u. Predsjednik vatrogasne zajednice je prihvatio preporuku pučke pravobraniteljice te najavio kako će se za hodočašće iduće godine, od društava zatražiti samo informacija o broju članova koji žele sudjelovati, s naglaskom na dobrovoljni karakter aktivnosti. Time bi se osiguralo poštivanje slobode osoba katoličke vjeroispovijedi, dok ostali ne bi bili izloženi neželjenom isticanju ili potencijalnim neugodnostima.

I ove godine zaprimili smo nekoliko pritužbi na diskriminaciju temeljem vjere koje se odnose na djelovanje institucija s javnim ovlastima i pravnih osoba koje pružaju javne usluge te je ponovno potrebno istaknuti važnost nenametanja vjerskih sadržaja i aktivnosti u radu onih koji trebaju biti u službi svih građana. Neovisno o tome imaju li obrazovni karakter, osiguravaju li zdravstvenu zaštitu građana ili pružaju usluge javnog prijevoza, bilo da se radi o ustanovama koje osniva država ili JLP(R)S ili se pak radi o poduzeću koje pruža komunalne ili druge usluge, radi se o javnim servisima koji bi trebali u najvećoj mogućoj mjeri svoje djelovanje i aktivnosti

Ponašanje motivirano vjerskim uvjerenjem koje ne uvažava načelo sekularizma neće nužno biti opravdano kao stav zaštićen slobodom iskazivanja vjeroispovijedi.

poduzimati imajući u vidu ustavno načelo odvojenosti vjerskih zajednica od države, kako u odnosu na korisnike usluga, tako i u odnosu na vlastite djelatnike.

Tako su, primjerice, mediji prenijeli vijest o incidentu u kojem je vozač autobusa javnog gradskog prijevoza vrijeđao putnicu i na uznemirujući način propitivao njena vjerska uvjerenja. Imajući u vidu da se radi o djelatnosti pružanja

usluge svim građanima, djelatnici bi se trebali sa svima ophoditi na jednak način, neovisno o njihovoj vjeri, pri čemu imaju slobodu iskazivati vlastitu vjersku pripadnost na uobičajene načine, ali ne i pravo nametati vlastite religijske ili druge svjetonazore drugima. Pružatelju javne usluge preporučili smo edukaciju djelatnika o pravnim standardima ravnopravnosti građana, koja je uvažena, budući da u skladu s praksom ESLJP, ponašanje motivirano vjerskim uvjerenjem koje ne uvažava načelo sekularizma, neće nužno biti opravdano kao stav zaštićen slobodom iskazivanja vjeroispovijedi.

Još u Izvešću za 2014. pisali smo o diskriminaciji po osnovi vjere u postupku zapošljavanja putem natječaja na visokom učilištu koje je sastavnica sveučilišta, osnovana od strane



mjerodavnog crkvenog tijela, budući da se u natječajnoj dokumentaciji tražilo i prilaganje krsnog lista. Uvažavajući status Katoličke crkve i njezino pravo na osnivanje obrazovnih ustanova, ostajemo pri stavu da se iznimka vjerskog etosa religijskih zajednica iz članka 9. ZSD-a ne bi mogla primijeniti prilikom zapošljavanja administrativnog i pomoćnog osoblja. Naime, ta je odredba ograničena na zapošljavanje u vjerskim organizacijama za radna mjesta na kojima vjera ili uvjerenje predstavljaju istinski, zakonit i opravdan uvjet za obavljanje posla. Stoga radna mjesta portira ili voditelja kadrovskih poslova ne bi trebala biti u dosegu ove iznimke. Međutim, iz objavljenih natječaja za zapošljavanje tijekom 2016. proizlazi da se takva praksa nastavlja te se iznimka vjerskog etosa, protivno preporuci, i dalje primjenjuje na sve natječaje za zapošljavanje, uključujući i za ova radna mjesta.

Iznimka vjerskog etosa ograničena je na zapošljavanje u vjerskim organizacijama samo na radna mjesta za koja vjera ili uvjerenje neke osobe predstavljaju istinski, zakonit i opravdan uvjet za obavljanje posla.

Istraživanje objavljeno 2016. o institucionalnoj religioznosti u studentskoj populaciji pokazuje da značajan dio anketiranih, usprkos iskustvu religijske socijalizacije u djetinjstvu, ne prepoznaje vlastitu konfesionalnost i tvrdi da nikada nije pripadao niti jednoj vjerskoj zajednici. 53,7% ispitanih studenata vjeruje u Božje postojanje, međutim u puno manjem postotku prihvaćaju druge vjerske dogme, a najviše njih odlazi na misu samo za vrijeme religijskih blagdana te općenito održavaju sporadične veze s crkvenim organizacijama, što ukazuje da su, barem u okviru tih indikatora, studenti najmanje religiozna skupina u hrvatskom društvu.

U tom kontekstu moguće je promatrati i burnu reakciju dijela studenata uslijed najave suradnje između Filozofskog fakulteta (FFZ) te Katoličkog bogoslovnog fakulteta (KBF) osnivanjem zajedničkog dvopredmetnog studija, a pučka pravobraniteljica zaprimila je i pritužbu koja je ukazivala na potencijalnu diskriminaciju temeljem vjere prilikom upisa na zajednički studij te prilikom zapošljavanja po završetku studija. Naime, sukladno prijedlogu ugovora koji je bio predmetom rasprave, dvopredmetni studiji na FFZ kombinirali bi se s dvopredmetnim studijima na KBF u zajedničke dvopredmetne studije, pri čemu bi svaki od njih za svoj dio programa provodio razredbeni ispit i upis. Pitanje potencijalne diskriminacije opravdano se postavilo s obzirom da je za upis na KBF potrebna potvrda o krštenju i mišljenje župnika. Daljnji dvojbeni element bila je mogućnost zapošljavanja nastavničkog kadra, budući da bi nove generacije diplomanata zajedničkog studija bili nastavnici nekog društvenog predmeta i vjeroučitelji, što u kontekstu zasnivanja radnog odnosa ne bi bilo sporno, da se vjeroučitelji u javnim školama zapošljavaju putem redovnog natječaja.

Do predložene suradnje u konačnici nije došlo. Međutim, ovo nije prvi pokušaj suradnje između ovih fakulteta od kojeg se odustalo uslijed polemika javnosti i studenata, a ukoliko se u budućnosti ponovno pojavi pitanje osnivanja zajedničkog studija, bilo bi poželjno da se takva ideja temeljito raspravi uključivanjem svih zainteresiranih dionika te osmisli model upisa koji bi omogućio jednak pristup studiju za sve studente neovisno o vjerskoj pripadnosti, uz provođenje analize položaja diplomanata obaju fakulteta na tržištu rada, kao i načina na koji bi pojava nastavnika vjeronauka, koji može biti i predavač predmeta redovnog obveznog školskog



programa, dugoročno utjecala na konkurentnost diplomanata FFZ-a i KBF-a prilikom zapošljavanja u obrazovnom sustavu. Vjerujemo da bi na taj način bilo moguće ostvariti

Ukoliko se u budućnosti ponovno pojavi pitanje osnivanja zajedničkog studija FFZ i KBF, bilo bi poželjno da se takva ideja temeljito raspravi uključivanjem svih zainteresiranih dionika te osmisli model upisa koji bi omogućio jednak pristup studiju za sve studente neovisno o vjerskoj pripadnosti, uz provođenje analize položaja diplomanata obaju fakulteta na tržištu rada.

suradnju koja bi omogućavala razmjenu znanja i doprinijela pluralizmu i razumijevanju, uz poštivanje Ustava, ZZDVO-a i ZSD-a.

U kontekstu uloge i položaja vjerskih zajednica u društvu, čelnici vjerskih zajednica u pravilu ističu važnost izgradnje prijateljskih odnosa i kvalitetnu međusobnu suradnju, osobito u okvirima djelovanja Udruge za vjersku slobodu u RH.

Iako je Islamska zajednica zabilježila nekoliko slučajeva diskriminacije te se i dalje zamjećuje medijski tendenciozno izvještavanje i istupi pojedinaca u kontekstu migrantskih kretanja, u cjelini se njihova zajednica smatra pozitivnim integrativnim čimbenikom hrvatskog društva u cjelini, kako od strane njezinih članova, tako i od strane pripadnika većinske vjere. Njihova duga tradicija postojanja i djelovanja i formalno je obilježena 2016. godine 100. obljetnicom priznanja islama u Hrvatskoj.

Nažalost, i tijekom 2016. pripadnici pojedinih zajednica su u različitim situacijama doživjeli nerazumijevanje, nepoznavanje ili neprihvatanje, bilo svoje vjere ili vjere kao takve. Primjerice, mnogi pripadnici Katoličke crkve bili su povrijeđeni člankom „Mrtvaci uživo: Katoličke nekrofilске orgije su najluđi show na HRT-u“, o čemu pišemo u poglavlju o izražavanju u javnom prostoru.

Pojedine manjinske vjerske zajednice izvijestile su nas o različitim izazovima s kojima se suočavaju, pri čemu je važno naglasiti da, iako postoji određen stupanj nerazumijevanja, većina ih nije doživjela situacije nejednakog postupanja u smislu izražavanja netrpeljivosti ili uznemiravanja. Prilikom prikupljanja podataka za ovo Izvešće, jedna od njih nas je obavijestila kako ne bilježe slučajeve kršenja ljudskih prava niti diskriminacije, no primjećuju da građani ne poznaju njihovu konfesiju te ne posjeduju znanje o vjeri i religioznosti općenito.

Zapreke na koje nailaze pripadnici vjerske zajednice Jehovinih svjedoka sa svojim specifičnim zahtjevima za njima prihvatljivim metodama liječenja i ostvarivanja prava na zdravstvenu skrb u skladu sa svojim vjerskim uvjerenjima, i dalje su aktualni. Naime, oni načelno odbijaju dati suglasnost za transfuziju krvi u slučaju komplikacija prilikom operativnog zahvata, budući da bi to bilo protivno njihovim vjerskim uvjerenjima. Zbog toga se pojedini liječnici, ali ponekad i svi liječnici neke klinike, pozovu na priziv savjesti, pri čemu postoji obveza liječnika da o svojoj odluci pravodobno obavijesti pacijenta te ga uputiti drugom liječniku iste struke, što najčešće ne čine. S obzirom da i dalje izostaje sustavno rješenje, situacija u kojoj se ovi pacijenti nalaze počinje poprimati šire razmjere. Vjerska zajednica Jehovinih svjedoka tijekom 2016. zabilježila je 22 nova slučaja uskraćivanja operativnog zahvata onima koji su zbog vjerskih uvjerenja uskratili pristanak na transfuziju krvi, u 14 zdravstvenih ustanova diljem RH, od kojih je pet u



Zagrebu. Zajednica je vlastitim snagama uspjela pronaći pri hvatljivo rješenje za 10 pacijenata u drugim ustanovama u RH, a za dva pacijenta u inozemstvu. Nepoštivanje obveze upućivanja pacijenata drugom liječniku iste struke lišava ih adekvatne informacije o mogućnosti ostvarenja zdravstvene zaštite, zbog čega sami moraju pronaći liječnika koji je voljan obaviti konkretan zahvat, što je neprihvatljivo.

Vezano uz antisemitske prijetnje i uvrede prema pripadniku jedne od židovskih vjerskih zajednica, kojega je u više navrata tijekom nekoliko godina susjed verbalno napadao i vrijeđao zbog vjerske pripadnosti, zbog čega je bio vrlo

Vjerska zajednica Jehovinih svjedoka tijekom 2016. zabilježila je 22 nova slučaja uskraćivanja operativnog zahvata onima koji su zbog vjerskih uvjerenja uskratili pristanak na transfuziju krvi, u 14 zdravstvenih ustanova diljem RH, od kojih je pet u Zagrebu.

uznemiren i tražio policijsku pomoć, donedavno nije poduzeto ništa kako bi ga se zaštitilo. Ipak, nakon posljednjeg incidenta započet je kazneni progon te je nadležno državno odvjetništvo podnijelo optužnicu zbog kaznenog djela prijetnje počinjenog iz mržnje, a prema posljednjim informacijama, u tijeku je rasprava pred nadležnim kaznenim sudom.

PREPORUKA:

155. *Ministarstvu zdravstva i Ministarstvu rada, da unaprijede pravni okvir o prizivu savjesti zdravstvenih radnika kako bi se pacijentima osigurala odgovarajuća zdravstvena skrb sukladno njihovom vjerskom uvjerenju i najvišim profesionalnim standardima;*

3.22. IZRAŽAVANJE U JAVNOM PROSTORU

Granicu između slobode izražavanja i govora mržnje kao kaznenog djela i drugih oblika diskriminatornih i neprihvatljivih izražavanja nije jednostavno i jednoznačno odrediti. Prateći govore političara, novinara, javnih i javnosti nepoznatih osoba, stječe se dojam kako se sloboda izražavanja često poima kao pravo na govor bez odgovornosti, pri čemu se ne prihvaća, ili ne mari, koliko ozbiljne i dalekosežne posljedice može izazvati. Istodobno, ostrašćene kritike različitih političkih stavova često se nazivaju govorom mržnje, što dodatno stvara zablude o tome što je u javnom prostoru dopušteno govoriti.

Diljem Europe, masovna migracijska kretanja, gospodarski problemi, teroristički napadi te relativiziranje genocida i ratnih zločina utječu na formiranje neprihvatljivog diskursa prema manjinama u javnom govoru. Stoga je ECRI 2016. objavio preporuke za prevenciju govora mržnje i pružanje podrške žrtvama kojima se države pozivaju na promociju samoregulative medija, podizanje svijesti o posljedicama govora mržnje, kazneno gonjenje ekstremnih primjera te uskraćivanje financijske i druge podrške političkim strankama koje se govorom mržnje služe. Javne se osobe pak potiču na brze reakcije nakon pojave govora mržnje.

Prateći domaće medije i društvene mreže u 2016. u Hrvatskoj se uočava netolerancija prema političkim neistomišljenicima, nacionalnim i seksualnim manjinama, a više je javnih osoba, novinara, glumaca, političara, aktivista za ljudska prava i OCD-a doživjelo prijetnje i trpjelo govor mržnje. Neke situacije istražuju i tijela progona.



O posljedicama govora mržnje usmjerenog prema pripadnicima nacionalnih manjina, na njihovu socijalnu uključenost i na suživot s većinskom zajednicom, ukazujemo godinama jer je

Osude zločina iz mržnje i govora mržnje usmjerenog prema manjinama od strane najviših institucija u Hrvatskoj ne smiju biti samo deklaratorne niti se ove pojave smiju relativizirati.

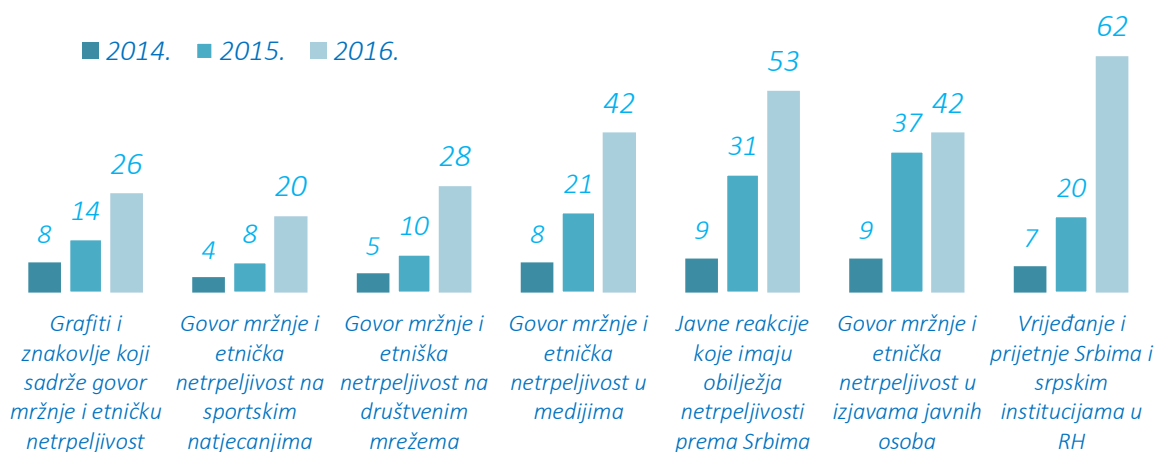
u društvu nedovoljno razvijena svijest o uzročno-posljedičnoj vezi između govora mržnje i zločina iz mržnje. Kako ukazuje i povjerenik za ljudska prava VE, nužno je poslati poruku jasne osude nasilja, diskriminacije i netolerancije, ukazati na žrtve te pojasniti zašto su određena postupanja zabranjena i neprihvatljiva s obzirom na posljedice koje imaju po društvo i građane. Osude zločina iz mržnje i govora

mržnje usmjerenog prema manjinama od strane najviših institucija u Hrvatskoj ne smiju više biti samo deklaratorne, niti se ove pojave smiju relativizirati.

Prema podacima MP od 2013. do 2016. vodilo se 35 postupaka zbog kaznenog djela javnog poticanja na nasilje i mržnju iz čl. 325 KZ-a, a riješeno ih je 23, i to tako da je doneseno 20 osuđujućih i tri oslobađajuće presude. Prema podacima DORH-a, dovršena je revizija državnoodvjetničkog postupanja vezano uz ovo kazneno djelo i to za razdoblje od 1. siječnja 2013. do 1. rujna 2015., kojom su utvrđena tek dva preuranjena rješenja o odbačaju kaznenih prijava. DORH priprema i dopune Napatka o radu na kaznenim djelima počinjenim iz mržnje vezno uz Internet i javno poticanje na nasilje i mržnju, kojim bi se trebao olakšati rad i odlučivanje u ovim, najčešće kompleksnim, predmetima.

I OCD-i i međunarodne organizacije ukazivale su kako je protekla godina bila popraćena valom nacionalističke retorike i govora mržnje prema nacionalnim manjinama, posebice Srbima, što je konstatirano i u izvješću Amnesty Internationala za 2016./17. Srpsko narodno vijeće je tijekom 2016. na temelju prijava pojedinaca i informacija iz medija prikupljalo podatke o slučajevima neprihvatljiva izražavanja prema Srbima, te ih usporedilo s onima koje su prikupili tijekom 2014. i 2015., koji pokazuje njihov kontinuirani porast.

PODATCI SNV-A O SLUČAJEVIMA NEPRIHVATLJIVA IZRAŽAVANJA PREMA SRBIMA





Savjetodavni odbor VE o provedbi Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina još je u studenome 2015. u mišljenju o Hrvatskoj izrazio zabrinutost zbog toga što javne osobe, uključujući visoke dužnosnike političkih stranaka, sudjeluju u retorici koja je uvredljiva za dio manjinske populacije i može potaknuti međuetničke tenzije. Posebno je opasno kada političari kroz institucije koje predstavljaju, relativiziraju ili opravdavaju mržilački govor pa čak i fizičke napade na neistomišljenike i pripadnike manjinskih grupa, upućujući im poruku kako su „sami odgovorni za to što im se događa“.

Zabrinjava i način na koji pojedini dužnosnici reagiraju na odluke nadležnih tijela o neprihvatljivosti diskriminatornog govora, što utječe i na pravnu sigurnost. Primjerice, na prosvjedu nezadovoljnih građana odlukom VEM-a o privremenom oduzimanju koncesije zbog govora mržnje, između ostalih, sudjelovao je i tadašnji potpredsjednik Hrvatskog sabora, što je bio politički pritisak na neovisno regulatorno tijelo.

Komuniciranje simbolima

Simbolima se komuniciraju i prenose ideje, pri čemu su poruke ponekad jasne i nedvosmislene, no često je za njihovo razumijevanje, ali i dopuštenost, važno poznavati širi društveni kontekst.

I 2016. smo se suočavali s grafitima sadržaja „Iztriebit ćemo vas stoko srbska“, „Selite se srbska stoko“, „OJ hrvatska mati, Srbe ćemo klati“, „Immigrants not welcome“ i sličnima, koji osim što su prouzročili značajnu imovinsku štetu, uznemiruju građane na koje se odnose, ali i cjelokupnu javnost, što se često vidi i po žustrim reakcijama medija. Policiji je identificiranje počinitelja ovih djela često otežano, no zabilježeni su i primjeri uspješne i brze reakcije, poput one Vukovarsko-srijemske policije koja je u srpnju uhitila 44-godišnjaka zbog mržilačkih grafita.

Pozdrav ustaškog pokreta i Nezavisne Države Hrvatske „Za dom spremni“ prisutan je na društvenim mrežama, spomen obilježjima, koncertima, prosvjedima i drugim skupovima, učestalo se izvikuje na sportskim natjecanjima, a koriste ga i pojedine političke stranke i braniteljske udruge. Unatoč brojnim osudama od strane dijela povjesničara, političara i javnosti te neovisno o sudskoj praksi, u nekim krugovima i dalje se prikazuje domoljubnim i neutralnim, povijesnim hrvatskih pozdravom. Iako je korišten kao službeni pozdrav kolaboracionističkog ustaškog režima, umanjuje se njegova poveznica s NDH i njezinom rasističkom ideologijom i postupanjima, a na porast ovakve ikonografije, koja može služiti samo kao mučni podsjetnik pripadnicima nacionalnih manjina, ukazao je i Savjetodavni odbor VE 2015. godine.

O karakteru, politici i zakonodavstvu NDH, negirajući njezine postulate, prije svih se odredio ustavotvorac u Izvorišnim osnovama, određujući kako su, između ostalog, temelji državne suverenosti uspostavljeni u odlukama ZAVNOH-a, izraženi nasuprot proglašenju NDH. Fašistički i protumanjinski pozdrav „Za dom spremni“, koji je ukorijenjen kao simbol rasističke ideologije, u suprotnosti je i s međunarodnim postulatima.

O karakteru, politici i zakonodavstvu NDH, negirajući njezine postulate, prije svih se odredio ustavotvorac u Izvorišnim osnovama, određujući kako su, između ostalog, temelji državne



suverenosti uspostavljeni u odlukama ZAVNOH-a, izraženi nasuprot proglašenju NDH. Fašistički i protumanjinski pozdrav „Za dom spremni“, koji je ukorijenjen kao simbol rasističke ideologije, u suprotnosti je i s postulatima Konvencije UN o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije (CERD), EKLP, Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina te preporukama ECRI. I ESLJP u odluci Sugg and Dobbs protiv Švedske naglašava kako je zabrana rasističkog govora od temeljne važnosti u demokratskom društvu.

Institucijama, a poglavito sudovima, na raspolaganju su brojni propisi temeljem kojih je korištenje ovog pozdrava, ali i nošenje majica, zastava ili isticanja drugih simbola NDH kažnjivo: Zakon o javnom okupljanju, Zakon o sprječavanju nereda na športskim natjecanjima, Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira te Zakon o suzbijanju diskriminacije. Prema dostupnoj sudskoj praksi u razdoblju od 2011. pa nadalje, odluke donesene temeljem ovih zakona su osuđujuće, a sankcije novčane. U nekoliko oslobađajućih odluka vezanih uz ovu temu, stavovi sudova o karakteru pozdrava u NDH u njima nisu meritorno drugačiji, već su one donesene zbog specifičnih okolnosti u tim postupcima, kao što je primjerice imunitet vijećnika koji upitnim čini njegovu odgovornost i slično.

Visoki prekršajni, ali i Ustavni sud, svojim su odlukama ujednačili i usmjerili daljnji razvoj sudske prakse. Naime, Visoki je prekršajni sud, ocjenjujući karakter pozdrava „Za dom spremni“ u presudi od 27. siječnja 2016. istaknuo kako je „nesporna činjenica da je navedeni uzvik bez obzira na njegov prvotni hrvatski književni i pjesnički značaj korišten i kao službeni pozdrav ustaškog pokreta i totalitarnog režima NDH koji se nalazio i na svim službenim dokumentima koji je iznikao iz fašizma, temeljenog između ostalog i na rasizmu pri tome simbolizira mržnju prema ljudima drugačije vjerske i etničke pripadnosti, manifestaciju rasističke ideologije, kao i podcjenjivanje žrtava zločina protiv čovječnosti.“

Ustavni je pak sud, Odlukom od 8. studenoga 2016. o pozdravu „Za dom spremni“ u kontekstu prava na slobodu izražavanja, istaknuo kako je ona važna za demokraciju, društvo i pojedinca, no kako nosi odgovornosti te može biti ograničena. Prekršajno kažnjavanje zbog izražavanja jest miješanje u pravo slobode izražavanja, međutim, to je miješanje utemeljeno na zakonu i imalo je legitiman cilj kažnjavanja ponašanja kojima se iskazuje ili potiče mržnja na temelju rasne ili

druge pripadnosti na športskim natjecanjima, a to je zaštita dostojanstva drugih, ali i temeljnih vrijednosti demokratskog društva.

Institucije moraju ujednačeno postupati kako bi se izbjegle situacije u kojima policija pokreće postupak, sud kažnjava zbog nošenja zastave HOS-a na kojoj se nalazi grb s pozdravom „Za dom spremni“, dok ured državne uprave istu zastavu i grb ne smatra problematičnima.

Gotovo pa svakodnevne polemike oko (ne)dopuštenosti ovog pozdrava pokazuju odsutnost sustavne i dosljedne reakcije dijela političara u javnim istupima te institucija u postupcima koje su nadležni provoditi. Iako

propisi i sudska praksa postoje, očito je kako su nepoznati širokoj javnosti, a upravo javnost treba znati što je, a što nije, prihvatljivo u javnom prostoru. Istodobno institucije, uvažavajući trodiobu vlasti, moraju međusobno surađivati, kako bi se izbjeglo nejednako postupanje u kojem, primjerice, policija pokreće postupak, a sud kažnjava zbog nošenja zastave HOS-a na



kojoj se nalazi grb s pozdravom „Za dom spremni“, dok ured državne uprave istu zastavu i grb ne smatra problematičnima.

Nadalje, iako je još 2004. bilo najavljeno donošenje zakona kojim bi se reguliralo postavljanje spomenika i drugih obilježja na javnim prostorima, uključujući i imena ulica i trgova, to još nije učinjeno, što doprinosi podjelama u društvu. Tako natpisi na nadgrobnim spomenicima i spomen pločama, poput onih poginulim pripadnicima srpskih paravojnih postrojbi na mjesnom groblju u Borovu Selu, ne bi smjeli vrijeđati ničije nacionalne, vjerske ili moralne osjećaje, a oni kojima se afirmiraju osobe, ideologije, režimi i djelovanja protivni ustavnom poretku, potrebno je ukloniti iz javnog prostora.

Također, sve su češći zahtjevi pojedinaca i pojedinih udruga za kriminalizacijom komunističkih obilježja, primjerice crvene zvijezde i pozdrava „Smrt fašizmu - sloboda narodu“. Nemamo podataka je li bilo eventualnih sudskih postupaka vezano uz pozdrav „Smrt fašizmu - sloboda narodu“, no isticanje crvene zvijezde ESLJP je još 2008. proglasio dopuštenim načinom izražavanja političkih stavova u predmetu Vajnai protiv Mađarske. Sud je imao u vidu kako su masovna ubojstva i kršenja ljudskih prava u komunizmu diskreditirala crvenu zvijezdu, no istaknuo je i da se zvijezda ne može promatrati isključivo kao simbol komunističkog totalitarizma, što je tvrdila Mađarska, jer istodobno simbolizira i međunarodni radnički pokret, borbu za bolje društvo, simbol je političkih stranaka čije je djelovanje zakonito i nije povezana s rasističkom propagandom. Nošenje crvene zvijezde automatski ne znači i identifikaciju s totalitarističkim režimom niti totalitarističku propagandu, posebice kada se u obzir uzme da ju je g. Vajnai nosio na mirnom i zakonito organiziranom prosvjedu na kojem je sudjelovao kao potpredsjednik ljevičarske stranke. Sud je zaključio i kako ograničavanje upotrebe crvene zvijezde, s obzirom na njezino višeznačenje, može ugroziti slobodu izražavanja.

Izražavanje u medijima

Sve je više medija koji šire predrasude i stereotipe, objavljuju huškačke napise prema manjinskim skupinama, uglavnom nacionalnim i seksualnim, ali i prema političkim i ideološkim neistomišljenicima, rehabilitiraju ustaški režim te znatno umanjuju ili negiraju zločine počinjene u Drugom svjetskom ratu. Iako u manjoj mjeri, u više navrata zabilježen je i neprikladan izričaj o izbjeglicama. Bježeći od rata, progona i siromaštva, veliki broj izbjeglica i tražitelja azila dolazi u Europu što predstavlja izazov u migracijskim politikama i očuvanju standarda zaštite ljudskih prava, međutim, na medijima je odgovornost da ove događaje ne prikazuju kroz prizmu etničke pripadnosti, boje kože ili vjere te da ljude ne etiketiraju kao pripadnike ugrožavajuće, samim time i nepoželjne skupine.

U više navrata zabilježen je i neprikladan izričaj o izbjeglicama, a na medijima je odgovornost da o njima ne izvještavaju kroz prizmu etničke pripadnosti, boje kože ili vjere te da ljude ne etiketiraju kao pripadnike ugrožavajuće, samim time i nepoželjne skupine.

Na izostanak reakcije od strane novinara, voditelja i urednika na veličanje NDH, govor mržnje prema Srbima i neistomišljenicima u kontakt emisijama lokalnih televizija upozoravaju građani,



Savjet za nacionalne manjine, ali i novinari te akademska zajednica, jer se njihovim emitiranjem na postkonfliktnim područjima uznemirava javnost, narušava međusobno teško stečeno povjerenje i čini šteta cjelokupnom društvu, zbog čega je adekvatna i žurna reakcija regulatornog tijela nužna. Na stanje u lokalnim medijima ECRI je Hrvatsku upozoravao još 2012.

Govorom mržnje u elektroničkim medijima VEM se bavilo u 87 predmeta, no tek je u jednom slučaju utvrđena povreda prava. Iznimno zanimanje javnosti izazvala je odluka o privremenom oduzimanju koncesije nakladniku Z1 televizije na tri dana zbog govora mržnje urednika i voditelja u emisiji „Markov trg“, usmjerenog protiv pripadnika srpske nacionalne manjine pravoslavne vjere. Protiv odluke VEM-a nakladnik je podnio upravnu tužbu, a postupanje urednika i voditelja razmatra i DORH, kako bi se utvrdilo je li počinjeno i kazneno djelo javnog poticanja na nasilje i mržnju.

VEM ukazuje i na velik broj pritužbi zaprimljenih na isti događaj, primjerice članak „Katoličke nekrofilске orgije su najluđi show na HTV-u“, povodom čega je postupala i pučka pravobraniteljica. Međutim, temeljem analize navedenog teksta, relevantnih međunarodnih dokumenata i sudske prakse, ipak se radilo o dopuštenom govoru unutar slobode izražavanja. Autor je prešao granicu dobrog ukusa, ali satiričnim i namjerno provokativnim i uvredljivim rječnikom i asocijacijama skrenuo je pozornost javnosti na položaj crkve i vjere u društvu, propitujući njezine postulate. Članak se može promatrati i kao kritika programa javne televizije i općenito stanja u medijima. Različitost u javno izraženim stavovima karakteristika je demokratskih društava, a tolerancija u dijalogu podrazumijeva podnošenje tuđih stavova i kada

ECRI ukazuje kako je često najprikladniji i najučinkovitiji pristup u borbi protiv govora mržnje samoregulacija, i to usvajanjem kodeksa ponašanja koji propisuje i sankcije.

su potpuno u suprotnosti s našim vlastitim. Ovo tim više jer se novinarska sloboda sukladno odlukama ESLJP odnosi na mišljenje, kritiku, vrijednosnu ocjenu, satiru, čak i kad vrijeđa ili šokira.

ECRI ukazuje kako je često najprikladniji i najučinkovitiji pristup u borbi protiv govora mržnje samoregulacija i to usvajanjem kodeksa ponašanja koji propisuje i sankcije.

Kao samoregulatorno tijelo, Novinarsko vijeće časti Hrvatskog novinarskog društva (HND) i protekle se godine bavilo povredama Statuta i Etičkog kodeksa i to vezano uz izostanak reakcije na tendenciozne i diskriminatorne istupe gosta neke emisije ili publike, odnosno širenje govora mržnje i netrpeljivosti. Najistaknutiji primjeri su opomena glavnoj urednici zbog karikature na kojoj su Romi prikazani kao kradljivci ili upozorenje zbog propusta voditeljice da upozori ili prekine gledatelje koji su koristili diskriminatorni govor, pa čak i govor mržnje na temelju nacionalne pripadnosti, u emisiji lokalne televizije.

I drugo strukovno udruženje - Hrvatski novinari i publicisti (HNIP) ukazuje na pojedine portale i komentare građana kojima se vrijeđaju osjećaji građana većinske vjeroispovijesti, a iskazuju i nezadovoljstvo radom VEM-a zbog nejednakih kriterija oko govora mržnje u javnoj sferi.

Na medije se institucijama često žale i političari tražeći postupanja po službenoj dužnosti u njihovu zaštitu jer su, kako navode, žrtve govora mržnje. Govor koji poziva na nasilje i mržnju



ne smije se poistovjetiti s političkim debatama i kritikom stavova i djelovanja. Političko djelovanje podložno je kritikama koje često znaju biti nekonstruktivne i neargumentirane, što ponajviše govori o njihovim autorima. Nadalje, kritike, kao uostalom i podrške i pohvale, sastavni su dijelovi javnih debata kojima građani formiraju vlastita mišljenja o idejama koje određene grupacije ili pojedinci u društvu zastupaju i kao takve, trebale bi biti dobrodošle i korisne. Novinarska sloboda podrazumijeva provokaciju, pretjerivanje i satiru, a od političara se očekuje tolerancija zbog javne dužnosti koju obnašaju, kako je istaknuo i ESLJP u Odluci Lingens protiv Austrije (1991.) Mediji pri tome trebaju poštivati privatnost, dostojanstvo, ugled i čast osoba o kojima pišu, a istodobno pojedinci mogu samostalno reagirati i zatražiti sudsku zaštitu od novinarstva koje je ispod profesionalnih standarda.

Političari često traže zaštitu i postupanja po službenoj dužnosti jer smatraju da su žrtve govora mržnje, ali političke debate i kritike političkih stavova i djelovanja ne smiju se poistovjetiti s govorom koji poziva na nasilje i mržnju.

Internet

Tijekom proteklih godina upozoravali smo na probleme u identifikaciji počinitelja te utvrđivanju odgovornosti za mrzilačke komentare u elektroničkim publikacijama i na društvenim mrežama, kao i na nedostatnost administratorskih kapaciteta za njihovo uklanjanje u realnom vremenu. Praksa ESLJP o neprihvatljivom govoru u komentarima na portalima naizgled je kontradiktorna, no radi se o različitoj vrsti govora, pa samim time i različitom intenzitetu i obimu štete koju proizvodi u društvu. U Odluci Delfi AS protiv Estonije (2015.) ESLJP je utvrdio postojanje odgovornosti komercijalnih portala za komentare koji predstavljaju govor mržnje, vrijeđaju ljudsko dostojanstvo i očito su nezakoniti. U drugom slučaju, Magyar Tartalomszolgálatók Egyesülete i Index.hu Zrt protiv Mađarske (2016.) odgovornosti nema, jer komentari nisu predstavljali govor mržnje ili prijetnje nasiljem, već su bili uvredljivi i vulgarni, a i brzo su uklonjeni.

Odgovornost urednika za komentare koji bi ulazili u kategoriju govora mržnje u elektroničkim publikacijama u Hrvatskoj nije jasno uređena. Naime, prema Zakonu o elektroničkim medijima odgovornost podrazumijeva kontrolu programa, ne nužno i izravnu pravnu odgovornost za sadržaj ili pružene usluge. U komparativnoj europskoj praksi o odgovornosti urednika/nakladnika za mrzilačke komentare postoji više rješenja koja pokušavaju naći ravnotežu između prava na slobodno izražavanje i zabrane govora mržnje. O tome se vodi i aktualna rasprava u kontekstu revizije Direktive o audiovizualnim medijskim uslugama, što je ujedno prigoda da se i u Hrvatskoj pronađe i propiše kvalitetno rješenje.

EK je radi potrebe povećanja intenziteta borbe protiv govora mržnje s Facebook-om, Twitter-om, Google-om i Microsoft-om sklopila Kodeks postupanja, prema kojemu su IT kompanije obvezne sudjelovati u borbi protiv govora mržnje na Internetu, razvijati procedure i osposobljavati administratore za njegovo prepoznavanje i uklanjanje u roku 24 sata, a trebale bi i jačati partnerstvo s OCD-ima koje se bave ovim problemima. ULJPPNM, unutar kojeg djeluje



i međuresorna Radna skupina za praćenje zločina iz mržnje, bit će nacionalna kontakt točka za provedbu ovog Kodeksa za RH.

Kako bi građani, a naročito mladi, bili sposobni vrednovati i kritički promatrati medijske sadržaje, nužno je raditi na edukaciji i promicanju medijske pismenosti. Primjer dobre prakse svakako predstavlja portal Agencije za elektroničke medije i UNICEF-a medijskapismenost.hr pokrenut 2016. kojim se teži prikazati utjecaj medija na djecu i roditelje te odgovoriti na pitanja zašto mediji nekim temama daju više prostora i vremena, kako tumačiti oglase, koja je razlika između „realityja“ i igranog programa, kako nastaju medijski sadržaji i sl.

Stanje u medijima

Istraživanje Eurobarometra o medijskom pluralizmu i demokraciji iz studenoga 2016. pokazuje kako jedan od pet europskih građana smatra da su nacionalni mediji izloženi političkom i ekonomskom pritisku, pa je i razina povjerenja u medije niska. Prema World Press Freedom Indexu Reportera bez granica, koji pokazuje razinu medijskih sloboda, neovisnosti, kvalitetu pravnog sustava te sigurnost novinara, RH je od 180 zemalja zauzela 63. mjesto, što je pad za pet mjesta u odnosu na 2015.

Privatizacija medija, koncentracija i upitna transparentnost vlasništva, gospodarska kriza i ovisnost o oglašivačima, veliki broj nezaposlenih novinara te nesigurni oblici radnih odnosa, uz težnje političkih elita i različitih interesnih skupina da kontroliraju medije, čimbenici su koji negativno utječu na slobodu izražavanja. Raste broj otvoreno mržilačkih portala, a neki mediji primarno promoviraju interese pojedinih grupacija ili politika. No ima i pozitivnih primjera

Privatizacija medija, koncentracija i upitna transparentnost vlasništva, gospodarska kriza i ovisnost o oglašivačima, veliki broj nezaposlenih novinara te nesigurni oblici radnih odnosa, uz težnje političkih elita i različitih interesnih skupina da kontroliraju medije, negativno utječu na slobodu izražavanja.

osviještenog, inkluzivnog novinarstva, kao što je članak „Naš život pod hidžabom u Zagrebu“ čiju je autoricu EK nagradila za pisanje o različitosti.

Na politički pritisak upozoravaju i strukovna udruženja HND i HNIP, ali i FRA, navodeći primjere iz 2016: optužbe sada bivšeg potpredsjednika Vlade upućene

HRT-u za „pristranost, partizanstvo i ideološko svrstavanje“ ili prestanak emitiranja političko-satirične emisije. O političkom pritisku kroz sudjelovanje tadašnjeg potpredsjednika Hrvatskog sabora u prosvjedu protiv odluke VEM-a, već smo pisali.

Nakon razrješenja glavnog ravnatelja HRT-a u ožujku 2016. uslijedile su promjene u ravnateljstvu, među urednicima, rukovoditeljima radnih jedinica i novinarima javne televizije. Neki su razriješeni na vlastiti zahtjev, a neki zbog nepravilnosti u radu. Paralelno s događanjima na HRT-u, Vlada je odbila i Izvješće Agencije za elektroničke medije predlažući razrješenje predsjednice i članova VEM-a. Ovi su događaji jasno ukazivali na politički utjecaj na slobodu medija, a poziv na poduzimanje hitnih mjera u očuvanju neovisnosti javne televizije i



regulatornog tijela, Vladi su uputili i EK i predstavnica OEES-a za slobodu medija. Medijski pluralizam dodatno je ugrožen uskratom državne financijske potpore neprofitnim medijima.

Osim različitih pritisaka ili pokušaja utjecaja, sve su češći i nasrtaji na novinare diljem Europe, pri čemu ni Hrvatska nije iznimka. Novinarima se prijeti, pa je tako u Karlovcu u studenome osvanuo grafit "Smrt novinarima!", fizički ih se napada, a najizloženiji su oni koji se bave ili ih se tako percipira, pravima nacionalnih i seksualnih manjina. Tako je Kuća ljudskih prava zabilježila 75 slučajeva fizičkih i verbalnih napada, prijetnji i vanjskih pritisaka u 2015. i 2016., a na drastično povećanje prijetnji posljednjih godina ukazuju i HND i HNIP. Prema podatcima MUP-a, u 2016. je zabilježeno 16 događaja koji su u izravnoj ili neizravnoj vezi s obavljanjem novinarskog posla. Od toga se 11 odnosilo na kazneno djelo, i to 10 prijetnji te jedno nasilničko ponašanje, dva prekršaja protiv javnog reda i mira, u dva nije bilo elemenata kaznenog djela koje se goni po službenoj dužnosti, a u jednom oštećeni nije želio podnijeti prijedlog za kazneni progon.

Tijela progona i sudovi trebaju žurno i transparentno reagirati i provoditi istrage i postupke, a političari i institucije javno i bezrezervno osuditi nasilje prema novinarima, neovisno o političkim uvjerenjima, pri čemu je posve neprihvatljivo imputirati kako su žrtve napada same za njih krive.

Sve navedeno ukazuje kako tijela progona i sudovi trebaju žurno i transparentno reagirati i provoditi istrage i postupke, a političari i institucije javno i bezrezervno osuditi nasilje prema novinarima, neovisno o političkim uvjerenjima, pri čemu je posve neprihvatljivo imputirati kako su žrtve napada same za njih krive.

Medijski djelatnici ukazuju kako postojanje kaznenih djela, poput sramoćenja i klevete, kod nekih kolega uzrokuje tzv. Chilling effect, odnosno autocenzuru zbog straha od progona i kazni. Na ozbiljnost situacije u medijima RH je upozorio i povjerenik za ljudska prava VE, napominjući kako je krajnje vrijeme da se osnaži etično novinarstvo i osigura učinkovita uporaba mehanizama za samoregulaciju.

Sport

Neprihvatljivo i diskriminatorno navijanje čuje se na nogometnim utakmicama, pa i na onima koje se igraju izvan granica RH. Novčane kazne koje Hrvatski nogometni savez (HNS) ili klubovi plaćaju zbog rasizma iznimno su visoke, pa je primjerice za uzvikivanje „Za dom spremni“ i „Ajmo Ustaše“ na prijateljskim utakmicama protiv Izraela i Mađarske u ožujku 2016. FIFA kaznila HNS sa 150.000 CHF. Utakmica koju je reprezentacija odigrala protiv Ukrajine 2017. bila je prva natjecateljska u Hrvatskoj, nakon pune dvije godine, uz publiku na stadionu, a prazni su stadioni posljedica kazni zbog diskriminatornog navijanja i svastike na Poljudu.

Isticanje transparenata, zastava i slično, pjevanje pjesama ili dobacivanje poruka čiji sadržaj potiče na mržnju temeljem rase, nacionalne, regionalne ili vjerske pripadnosti po Zakonu o sprječavanju nereda na sportskim natjecanjima, smatra se protupravnim postupanjem i prekršajem, a 2016. ih je, prema podatcima MUP-a, evidentirano 32. Prateći prijenose nogometnih utakmica, kao i prema podatcima Hrvatskog helsinškog odbora prikupljenima u



okviru projekta „Izravna prevencija navijačkog nasilja“, vidljivo je kako je riječ o pojavi prisutnoj na gotovo na svakoj utakmici HNL-a na koje dolaze neke organizirane navijačke skupine.

Prema podacima HNS-a, na 175 utakmica evidentirano je 17 slučajeva rasizma i diskriminacije, zbog čega su izricane novčane kazne u rasponu od 10.000 do 55.000 kuna, i to Hajduku sedam puta, Dinamu, Osijeku i Rijeci po tri puta te jednom Istri 1961. Utakmice nisu prekidane, a

Budući da je praksa pokazala kako novčane kazne nisu odvraćajuće, kada je u pitanju rasizam ne treba isključiti ni primjenu težih mjera, poput prekida utakmice.

gledatelji su samo putem razglasa pozivani da prestanu s nedopuštenim ponašanjem. No, jasno je da ovom problemu treba pristupiti kroz sustavnu edukaciju svih članova društva, posebice mladih, pa i kroz alternativne metode, poput mirenja. No, budući da je praksa pokazala da novčane kazne nisu

odvraćajuće, kada je u pitanju rasizam, ne treba isključiti ni primjenu težih, represivnijih mjera. Pravilnikom o sigurnosti na nogometnim utakmicama HNS-a, jasno je propisano što organizator utakmice zajedno s policijom ili povjerenikom za sigurnost mora učiniti u slučaju tzv. „političkog djelovanja“ i rasizma, uključujući i prekid utakmice. Međutim, ne znamo da je ijedna utakmica bila prekinuta. Policija ima ovlast predložiti službenim osobama privremeni ili trajni prekid utakmice kada dođe do protupravnog ponašanja gledatelju u većem opsegu. Dakle, može i treba utjecati na prekide utakmica na kojima se opetovano veliča NDH, pjevaju diskriminatorne pjesme ili navija na način kojim se potiče mržnja ili nasilje na temelju rasne, nacionalne, regionalne ili vjerske pripadnosti, u situacijama kada nema opasnosti za sigurnost gledatelja i natjecatelja. No, do toga ne dolazi, uz opravdanje da policija postupa tek supsidijarno i po procjeni organizatora, pa reakcija izostaje, a neprihvatljivo ponašanje se perpetuira.

PREPORUKE:

156. Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, da osigura provođenje sustavnih edukacija urednika i novinara o pojavama diskriminacije, stereotipima i predrasudama te o ulozi medija u suzbijanju diskriminacije;
157. Vijeću za elektroničke medije, da osmisli i održava edukacije za administratore elektroničkih publikacija vezane uz govor mržnje u komentarima građana;
158. Vijeću za elektroničke medije, da u suradnji s akademskom zajednicom i drugim dionicima nastavi raditi na edukaciji i promicanju medijske pismenosti;
159. Ministarstvu kulture, da u izradu nove Strategije medijske politike uključi različite dionike: medijske radnike, znanstvenike, članove regulacijskih tijela, aktiviste, kao i zainteresiranu javnost te da sam proces izrade dokumenta učini transparentnim;
160. Ministarstvu kulture i Ministarstvu rada i mirovinskog sustava, da u suradnji sa sindikatima i novinarskim društvima radi na poboljšanju zakonske definicije rada i radnih obveza novinara, kako bi se izbjegla praksa prikrivenog zapošljavanja;
161. Ministarstvu unutarnjih poslova, da poduzima mjere kako bi istrage o napadima na medijske djelatnike bile brze i učinkovite;



162. Ministarstvu pravosuđa, da provede evaluaciju kaznenih djela vezanih uz ugled i čast u kontekstu međuodnosa slobode izražavanja i prava na privatnost;
163. Hrvatskoj radioteleviziji, da uskladi Etički kodeks za novinare i kreativno osoblje i Opća pravila o radu i ponašanju zaposlenika s Ustavom;
164. Ministarstvu unutarnjih poslova i Hrvatskom nogometnom savezu, da koristi ovlasti za prekidanje utakmica kada se za to ispune uvjeti;

3.23. PRAVO NA PRIVATNOST

„Susjed nas uznemirava s dronom koji nadlijeće naše dvorište. Osjećamo se neugodno, jer iznenada nad nama leti ta „igračka“ dok sjedimo u dvorištu. Ima li on pravo na taj način nas uznemiravati?“

Tijekom 2016. bilježimo povećanje broja pritužbi u odnosu na pravo na privatnost. Ono je prvi put propisano Općom deklaracijom o ljudskim pravima kroz odredbu o poštovanju privatnog i obiteljskog života, sadržano je i u EKLJP, a njegov se sadržaj kontinuirano razvija kroz praksu ESLJP. EKLJP jamči pravo na poštivanje privatnog i obiteljskog života kao temeljno ljudsko pravo, a njegovo oživotvorenje država mora osigurati kroz učinkoviti zakonski okvir. Povelja o temeljnim pravima EU također jamči poštovanje privatnog i obiteljskog života te podiže razinu zaštite prava na privatnost do one koju uživaju temeljna prava u pravu EU. Sadrži nekoliko aspekata, kao što su osobna, prostorna, informacijska i komunikacijska privatnost, a do kršenja može doći različitim načinima i sredstvima, primjerice upotrebom modernih tehnologija, medijskim objavama, komunikacijom putem društvenih mreža i slično. Radi se o dinamičnom konceptu koji još nije u potpunosti definiran te je podložan životnim promjenama. Povreda prava na privatnost inkriminirana je KZ-om, a prema podacima MUP-a tijekom 2016. evidentirano je 596 ovih kaznenih djela.

Razvoj modernih tehnologija može predstavljati potencijalnu opasnost za prostornu privatnost građana koju Ustav definira kao nepovredivost doma, a upravo na to odnosio se dio zaprimljenih pritužbi. Privatnost građana ugrožavana je upotrebom bespilotnih letjelica, tzv. dronova, kojima se neovlašteno iz zabave pristupalo u tuđa dvorišta, terase i slično. Neovisno o razlogu korištenja, njihovo nedozvoljeno prisustvo u privatnim prostorima predstavlja uznemiravanje. Međutim, većina građana nije dovoljno upoznata s mogućnostima zaštite ovog prava i ne znaju da nedozvoljeni pristup dronova u privatni prostor mogu prijaviti nadležnim tijelima, zbog čega ih je o tome potrebno bolje informirati.

Uslijed brzog razvoja modernih tehnologija koje mogu predstavljati potencijalnu opasnost za prostornu privatnost građana, potrebno je poduzeti mjere njihova informiranja i zaštite od nezakonitih radnji.

Pučkoj pravobraniteljici obraćale su se i osobe iz javnog života, pritužujući se na iznošenje činjenica kojima se krši pravo na zaštitu osobnog i obiteljskog života. Prema Odluci ESLJP Verlag GmbH i Beermann protiv Njemačke (1989) objavljivanje činjenica koje su istinite i opisuju stvarne



događaje može biti zabranjeno zbog obaveze poštovanja prava na privatnost. Sloboda izražavanja medija ograničena je profesionalnim kodeksom i javnim interesom, ali unatoč tome, i dalje dolazi do kršenja ovog prava.

Pravo na zaštitu osobnih podataka, kao jedan od aspekata prava na privatnost, svakodnevno je ugroženo nezakonitim prikupljanjem i upotrebom osobnih podataka. Česti su slučajevi

Prilikom objave informacija mediji trebaju uzeti u obzir ravnotežu između prava javnosti na informiranje i prava na zaštitu privatnosti.

iznošenja podataka i činjenica u medijima, koji se tiču privatne sfere građana, osobito prilikom izvještavanja o slučajevima nezgoda ili tijekom provedbe sudskih postupaka. Na taj način se ugrožava privatnost građana bez postojanja javnog interesa, te bi mediji prilikom objave takvih informacija trebali uzeti u obzir ravnotežu između prava javnosti na informiranje

i prava na zaštitu privatnosti. Stoga je potrebno da Agencija za zaštitu osobnih podataka nastavi i intenzivira informiranje građana i medija o pravu na zaštitu osobnih podataka i mogućnostima njegove zaštite.

PREPORUKE:

165. Agenciji za zaštitu osobnih podataka, da kontinuirano informira građane i medije o mogućnostima zaštite osobnih podataka, kao elementa zaštite prava na privatnost;

3.24. IMOVINSKOPRAVNI ODNOSI

„Nebrojeno puta sam osobno odlazio građevinskoj inspekciji, zvao telefonom da vidim kad će biti srušen bespravno dograđeni dio na gospodarskoj zgradi u suvlasništvu stanara, u centru grada. U zajedničku zgradu svih stanara bespravno je uselilo dvoje ljudi, podijelili su je na dva dijela i bespravno dogradili. Zaključak o dozvoli izvršenja, rušenjem dograđenog dijela donesen je prije 10 godina. Stanarka je sama oštetila dio krova, za slučaj očevida inspekcije, a ostalo je naprosto prepustila da s vremenom propada. Objekat, naše suvlasništvo je fizički propao, krov se udubio, raznio ga vjetar, propale su grede, otpala žbuka, a postupak izvršenja rješenja o uklanjanju još traje.“

U području građenja, u odnosu na 2015. povećan je broj pritužbi na rad građevinske inspekcije zbog neizvršenja ili dugotrajnog postupka izvršenja pravomoćnih i izvršnih rješenja o uklanjanju iz prostora nezakonito izgrađenih zgrada, čijom gradnjom su ugrožena ili povrijeđena vlasnička ili druga prava građana, primjerice pravo na zdravlje. Zaštita koju su mnogi ostvarili u upravnom ili sudskom postupku ostala je tek „mrtvo slovo na papiru“. Pritužbama se ukazuje na višegodišnje slanje upita građevinskoj inspekciji MGIPU-a, a odgovor na pitanje kada će stvarno biti uklonjen objekt za koji je doneseno pravomoćno i izvršno rješenje uopće ne dobiju ili bude nejasan, primjerice: „objekti se uklanjaju po načelu svrsishodnosti“, „uklonit će se kad bude uvršten u plan izvršenja“, „ove godine izvršenje rješenja nije prioritet, nego su prioriteti objekti u zaštićenom pojasu ili na pomorskom dobru“ i slično.



Jedan pritužitelj, primjerice, navodi kako je zaključak o dozvoli izvršenja rješenja o uklanjanju zgrade u središtu grada donesen još 2006. godine, ali do danas nije izvršen. Zgrada nije ozakonjena temeljem Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama, ali nije niti uklonjena pa se urušila, postala ruglo za okoliš, mjesto odlaganja otpada i sakupljanja štetočina, opasna za zdravlje i sigurnost ljudi.

Zaključak o dozvoli izvršenja rješenja o uklanjanju zgrade u središtu velikog grada donesen 2006. do danas nije izvršen, zgrada nije ozakonjena, ali niti uklonjena, urušila se, postala ruglo za okoliš, mjesto odlaganja otpada i sakupljanja štetočina, opasna za zdravlje i sigurnost ljudi.

ZPNIZ je donesen 2012. kako bi se nezakonito izgrađene zgrade legalizirale, što je nedvojbeno u javnom interesu te ekonomski i socijalno opravdano. Međutim, time je posredno produljen rok izvršenja ranije donesenih rješenja o otklanjanju objekata, dok se ne završe postupci legalizacije. Dakle, dio objekata će i nakon provedenih postupaka legalizacije biti potrebno ukloniti iz prostora pa bi trebalo propisati kriterije o postupanju građevinske inspekcije u takvim slučajevima. Prema dostavljenom očitovanju za 2016., MGIPU do sada još nije riješio 33% podnesenih zahtjeva za legalizaciju pa nema točnog podatka koliko je još objekata potrebno ukloniti iz prostora.

Radi poteškoća u postupcima prisilnog izvršenja rješenja o uklanjanju iz prostora nezakonito izgrađenih objekata, trebalo bi razmotriti mogućnost zakonskih rješenja kojima bi se otklonile prepreke učinkovitog djelovanja građevinske inspekcije, koja u svom radu treba slijediti razumne rokove, imati propisane nediskriminirajuće kriterije postupanja s točno određenim prioritetima, kako bi se obeshrabrila buduća bespravna gradnja.

Uvažavajući tehničku, kadrovsku i materijalnu (ne)mogućnost građevinske inspekcije da u kratkom roku ukloni velik broj objekata, potrebno je na transparentan način urediti kriterije i prioritete temeljem kojih se pojedini objekti, za koje je utvrđeno uklanjanje, uvrštavaju u plan izvršenja, koji je nakon toga potrebno izvršiti u razumnom roku. No, preporuka iz Izvješća za 2015. da se na transparentan način regulira planiranje uklanjanja objekata iz prostora nije uvažena, uz obrazloženje da objava plana s osobnim podacima i mjestima izvršenja može ugroziti sigurnost sudionika postupka. Svakako ne treba objavljivati osobne podatke i mjesta konkretnog izvršenja, međutim, objava jasno određenih kriterija prema kojima su neki objekti predviđeni za uklanjanje iz prostora u godišnjem planu, ne zadire u zaštitu osobnih podataka, a pruža mogućnost procjene kada će doći na red objekt za koji postoji pravomoćno rješenje o rušenju.

Zakon o najmu stanova još nije donesen, iako je Nacrt prošao javnu raspravu, unatoč obvezi države u izvršenju presude ESLJP u predmetu Statileo protiv Hrvatske (2014).

U odnosu na preporuku iz Izvješća za 2015. o potrebi boljeg informiranja građana i u primjerenim rokovima te o poduzetom povodom njihovih podnesaka MGIPU, tijekom 2016. došlo je do poboljšanja i nešto manje pritužbi.

Na žalost, Zakon o najmu stanova još nije donesen, iako je Nacrt prošao javnu raspravu, unatoč obvezi države u izvršenju presude ESLJP u predmetu Statileo protiv Hrvatske (2014).



Niti 20 godina od donošenja Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine, u uredima državne uprave u županijama, osim u Međimurskoj, još nisu riješeni svi podneseni zahtjevi te je nužno poduzeti daljnje napore da se rješavanje tih predmeta ubrza. Međutim, iz pritužbi kojih je ove godine nešto manje, proizlazi kako je još uvijek gorući problem činjenica da od 1997. nije donesena Uredba o posebnoj vrsti naknade za pokretnine sa svojstvom kulturnog dobra koje su sastavni dio zbirke, muzeja, galerija i drugih ustanova. 130 podnositelja zahtjeva, ovlaštenika naknade i dalje čeka njeno donošenje, a najviše ih je u Gradu Zagrebu i Osječko-baranjskoj županiji.

Ništa manji problem nisu zahtjevi građana koji rješavaju imovinsko pravni status svoje nekretnine ili one koju koriste, koja je djelomično ili u cijelosti povezana s nekretninom u vlasništvu RH. Pravni okvir za rješavanje ovog problema propisan je Zakonom o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu RH te je u nadležnosti MDI. Kako se radi o vrlo složenim imovinsko pravnim poslovima u kojima je neophodno provesti više predradnji, neminovno je da postupci dugo traju pa se građani najčešće na to i pritužuju. Također, pritužuju se i da moraju ponovo dostavljati dokumentaciju te na nemogućnost dobivanja informacija o trenutnom stanju riješenosti konkretnog zahtjeva, koji ponekad traje i po nekoliko godina. Tražeći potrebna očitovanja i podatke od DUUDI/MDI, često ni pučka pravobraniteljica ne dobiva odgovor niti nakon nekoliko upućenih požurnica.

Unatoč tome što su obrasci i podatci o dokumentaciji potrebnoj za podnošenje zahtjeva dostupni i na internetskim stranicama DUUDI/MDI-a, niti tijekom 2016. nije došlo do značajnijeg pomaka u radu s građanima, koji se i dalje pritužuju zbog pomanjkanja informacija, a svakako je važno voditi računa i kako mnogi nisu informatički pismeni, naročito osobe starije životne dobi i stanovnici ruralnih područja, pa bi trebalo uložiti značajnije napore kako bi komunikacija MDI s građanima bila primjerena i učinkovitija.

Građani su se prituživali i na retroaktivno povećanje visine najamnine za prostor u državnom vlasništvu unatrag nekoliko godina, na što se nisu mogli žaliti. Jedina mogućnost osporavanja tako izdanih računa je pokretanje sudskog postupka, koji je dugotrajan, a unatoč tome tako izdani računi, iako nezakoniti, izvršni su i zbog opasnosti od ovrhe građani ih moraju platiti.

PREPORUKE:

166. *Ministarstvu graditeljstva i prostornog uređenja, da odredi kriterije i rokove za uklanjanje nezakonitih građevina;*
167. *Ministarstvu graditeljstva i prostornog uređenja, da uputi u daljnji postupak Nacrt prijedloga Zakona o najmu stanova;*
168. *Ministarstvu pravosuđa, da donese Uredbu o posebnoj naknadi za pokretnine sa svojstvom kulturnog dobra koje su sastavni dio zbirke, muzeja i galerija i drugih ustanova;*
169. *Ministarstvu pravosuđa, Ministarstvu državne imovine i Ministarstvu graditeljstva i prostornog uređenja, da u primjerenim rokovima odgovaraju građanima na upite u njihovim predmetima i o poduzetom povodom podnesenih zahtjeva.*



3.25. PRAVO NA ZDRAV ŽIVOT – ZAŠTITA OKOLIŠA I PRIRODE

„Procedura izrade i donošenja ovih planova još uvijek traje te o predmetnom zahtjevu nije konačno odlučeno, tako da nismo smatrali potrebitim podnositelje posebno obavještavati... odgovor županijskog Upravnog odjela za graditeljstvo i prostorno uređenje.“

Ustav jamči pravo na zdrav život i propisuje obvezu države da osigura uvjete za zdrav okoliš te dužnost da se s osobitom skrbi štiti zdravlje ljudi, prirode i okoliša. Ustav omogućuje i iznimno zakonsko ograničenje poduzetničke slobode i vlasničkih prava radi zaštite interesa i sigurnosti RH, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi, s obzirom da su očuvanje prirode i okoliša najviše vrednote i temelj za njegovo tumačenje.

Vezu okoliša i ljudskih prava utvrđuju i međunarodni dokumenti, a najznačajnija je Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, tzv. Arhuška konvencija, koja je dio pravne stečevine EU, a RH ju je ratificirala krajem 2007. Očekuje se i skora ratifikacija Pariškog sporazuma te uspostava koordinacije za provedbu Programa za održivi razvoj do 2030., koji okoliš dovode u odnos s pravom na zdravlje, život, vodu, hranu i adekvatno stanovanje, kroz klimatske promjene i održivi razvoj, uvažavajući prirodu i buduće generacije.

Uz ustavne i međunarodne obveze, RH ima stotinjak propisa koji obuhvaćaju zaštitu prirode i njezinih zajednica - zraka, vode, tla, mora, biljnog i životinjskog svijeta, zaštitu ljudskog zdravlja, ali i zaštitu gospodarskih interesa za korištenje prirodnih resursa. Svrha zaštite okoliša stoga bi trebala biti prevencija neprihvatljivog djelovanja s negativnim posljedicama za prirodu i ljude, a posebice uz postupanje s otpadom, iskorištavanje mineralnih sirovina i uporabu fosilnih goriva, prostorno planiranje i građenje objekata ili zahvata koji onečišćuju zrak ili su izvori zračenja ili buke, kao i uporabu pesticida ili GMO-a u poljoprivredi.

Pritužbe građana i u 2016. odražavaju zabrinutost za okoliš i zdravlje te nepovjerenje prema institucijama koje im najčešće ne odgovaraju, to čine kasno ili nepotpuno. Problemi na koje upozoravaju uglavnom se ne rješavaju, čak i kada se utvrde nepravilnosti, zato što sankcije nisu predviđene ili se ne provode. O šutnji uprave, dugotrajnosti postupaka, neučinkovitosti sudske zaštite te preprekama na koje nailaze okolišne udruge i “zviždači” pišu i OCD-i u Izvrješću o provedbi Arhuške konvencije od 2014. do 2016.

Prema podacima Katedre za kazneno pravo Pravnog fakulteta u Zagrebu, uglavnom se vode kazneni postupci zbog počinjenih blažih kaznenih djela protiv okoliša, primjerice protuzakonitog lova i ribolova ili ubijanja ili mučenja životinja, što ukazuje da svijest o potrebi zaštite okoliša, kao ni o mogućnostima njene zaštite, još nije dovoljno razvijena. Prevencija je puno važnija od progona, ali podatci pokazuju da mali broj kaznenih postupaka nije rezultat osviještenosti potencijalnih zagađivača, nego nedovoljne informiranosti građana i već navedenih prepreka u sustavu.



Puna vladavina prava u području zaštite okoliša i prirode nije moguća bez integracije okolišne politike u druga područja te suradnje tijela za zaštitu okoliša i energetike s onima nadležnim za zdravstvo, prostorno uređenje i graditeljstvo, promet i infrastrukturu, gospodarstvo, poljoprivredu, turizam te druga područja čije djelatnosti utječu na okoliš. Kvaliteta te suradnje može se vidjeti na primjeru različitih zahvata čiji se utjecaj na okoliš mora procijeniti već u pripremnoj fazi, prije nego se zatraže i ishodi druge dozvole. Suprotno tome, zabilježeni su slučajevi u kojima se obvezni postupak procjenjivanja utjecaja na okoliš nije proveo, a započeti su ili provedeni postupci izdavanja dozvola iz područja graditeljstva i prostornog uređenja, u kojima nije bilo omogućeno ni sudjelovanje zainteresirane javnosti. Kako bi se u ovakvim slučajevima koordinirao nadzor i uvele primjerene sankcije, potrebno je ojačati suradnju između MZOE i MGIPU. Sličan je slučaj aerodroma na vodi kojemu je Hrvatska agencija za civilno zrakoplovstvo izdala Odobrenje za uporabu, prije nego se procijenio utjecaj na okoliš, što također nije sankcionirano te iziskuje jaču suradnju MZOE i MMPI, dok je snažnija suradnja MZOE i MZ potrebna i radi zaštite od buke.

Novi Plan zaštite okoliša od 2016. do 2023. bio je u javnoj raspravi te se očekuje njegovo brzo donošenje u cilju unapređenja postojećeg sustava za dobrobit prirode te sadašnjih i budućih generacija. Njegov sadržaj i mjere značajno se podudaraju s problemima koje građani iznose u pritužbama, o čemu izvještavamo i dajemo preporuke od 2014., poput uvođenja obvezujuće procjene utjecaja na zdravlje (HIA) prije planiranja i izgradnje velikih industrijskih i drugih infrastrukturnih objekata.

Utjecaj onečišćenja okoliša na zdravlje

Čist okoliš preduvjet je za ostvarivanje prava na zdrav život, stoga ne čudi što se pitanje utjecaja onečišćenja okoliša na zdravlje javlja u gotovo svakoj pritužbi iz područja zaštite okoliša. Iako HZJZ tvrdi kako je uzročno posljedična veza tog utjecaja teško dokaziva zbog drugih faktora koje je teško razgraničiti, nejasno je kako se određuju i provode preventivne i zaštitne mjere za zdravlje građana koji primjerice žive u blizini odlagališta otpada, posebice onih na kojima se ni mjere zaštite okoliša ne provode redovito. Stoga je, prije planiranja i izgradnje velikih

Potrebna je obvezujuća procjena utjecaja na zdravlje (HIA) prije planiranja i izgradnje industrijskih i infrastrukturnih objekata, kao i za postojeće objekte.

industrijskih i drugih infrastrukturnih objekata, nužno uvesti obvezujuću procjenu utjecaja na zdravlje (HIA), ali to je potrebno učiniti i za postojeće objekte.

Potrebno je jačati i ekološku svijest te nastaviti razvijati zdravstvenu ekologiju kako bi se provodila ciljana istraživanja i evidentirali podatci o vrstama oboljenja s obzirom na specifični izvor onečišćenja u okolišu, poput Studije utjecaja okolišnih čimbenika na zdravlje građana Slavonskog Broda koja će se provoditi od 2016. do 2020. Važno je i da se donese nova Strategija razvoja javnog zdravstva, što je planirano za početak 2017.

Od javnozdravstvenog interesa je i kvaliteta hrane, koja ovisi i o kvaliteti tla, vode i zraka, odnosno mehanizmima zaštite okoliša. Načinom njezine proizvodnje, primjerice pretjeranom upotrebom pesticida, GMO sjemena, ali i korištenjem plastične ambalaže, može se negativno



utjecati na okoliš i zdravlje, pri čemu treba imati na umu da dostupnost hrane ovisi i o socioekonomskom statusu građana.

Otpad

Proteklu je godinu obilježila javna rasprava o novom Planu gospodarenja otpadom RH za razdoblje od 2016. do 2022. koji stavlja naglasak na recikliranje i sprečavanje nastanka otpada, a usvojen je početkom 2017. Prethodni Plan temeljio se na centrima za gospodarenje otpadom (CGO-i) u koja su uložena značajna financijska sredstva, no većinom nisu profunkcionirali, što je dovelo do produljenja rada postojećih odlagališta, neovisno o njihovim kapacitetima, ali i propisima. Budući da se tako planiranim CGO-ima ne mogu postići ciljevi recikliranja i sprečavanja nastanka otpada, izradit će se studije izvedivosti, što se u danim okolnostima čini odgovarajućim rješenjem do potpune implementacije novog Plana.

Potrebne su razmjerne mjere zaštite prava, a posebice zdravlja građana koji žive u blizini postojećih odlagališta otpada sve do iznalaženja trajnog rješenja sukladno novom Planu gospodarenja otpadom.

Postojeća odlagališta otpada nastavljaju s radom, često i šireći se izvan dozvoljenog područja i ne provodeći propisane mjere zaštite okoliša, a njihova sanacija kasni. Prema podacima Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitosti, iako je sklopljen Ugovor o sufinanciranju programa sanacije odlagališta otpada Lončarica Velika s Gradom Osijekom, kao i o sufinanciranju programa sanacije odlagališta otpada Karepovac s Gradom Splitom, a koji su predmet pritužbi građana, u 2016. nije bilo isplata ni po jednom od ovih Ugovora.

Građani koji žive u blizini odlagališta otpada Lončarica Velika u Osijeku godinama čekaju na njegovu sanaciju, bezuspješno pokušavajući spriječiti onečišćenje okoliša i njegovo daljnje širenje, i to na protupropisnoj udaljenosti od 305 metara od pojedinih kuća. No, u Okolišnoj dozvoli iz 2016. to se smatra zatečenim stanjem i nedostatnim razlogom za njegov prestanak rada, budući da nije izgrađen CGO u Orlovnjaku. Nužno je stoga što prije poduzeti razmjerne mjere zaštite prava, a posebice zdravlja građana koji žive u blizini ovog, ali i drugih sličnih odlagališta, sve do iznalaženja trajnog rješenja sukladno novom Planu gospodarenja otpadom.

Elektromagnetsko zračenje

„U središtu našeg naselja,...gradski vijećnik je 2011. postavio na krov svoje kuće repetitor bazne stanice mobilnog operatera i protivno nastojanjima stanara da skine navedenu antenu ..., on je u travnju ove godine, na zgražanje svih susjeda, na isti taj krov postavio još dva repetitora bazne stanice drugog mobilnog operatera te ih je sada ukupno tri...s obzirom na postojeća istraživanja provedena u svijetu koja pokazuju direktnu povezanost blizine zračenja baznih stanica i broja osoba oboljelih od karcinoma, promjena na stanicama i raznih drugih bolesti i poremećaja, mi stanovnici naselja..., strahujemo za vlastito zdravlje i zdravlje naše djece...”

Tijekom 2016. najviše pritužbi iz područja zaštite okoliša odnosilo se na elektromagnetsko zračenje baznih stanica mobilnih operatera, kojemu su najizloženiji građani koji žive ili borave



u njihovoj blizini, a posebice djeca, trudnice i starije osobe. SZO klasificira elektromagnetsko zračenje u kategoriju 2B, što znači da se zbog nedovoljne istraženosti ne može u potpunosti otkloniti sumnja o štetnosti za ljude. Međutim, ovaj stav SZO-a dovodi se u pitanje pa tako 190 znanstvenika iz 39 zemalja traži usvajanje strožih standarda zaštite jer se postojeći uglavnom temelje na toplinskim, a zanemaruju atoplinske, netoplinske te učinke kumulativnog zračenja koji su potencijalno štetni i nedovoljno istraženi. Iz istih razloga i rezolucije EU i VE

Rezolucije EU i VE elektromagnetsko zračenje smatraju okolišnim i zdravstvenim pitanjem za koje primjenjuju načela predostrožnosti, dovoljnosti i uključenosti.

elektromagnetsko zračenje svrstavaju u okolišno i zdravstveno pitanje, primjenjujući tri temeljna načela: predostrožnosti, dovoljnosti i uključenosti.

Činjenica je da su bazne stanice postavljene u okolišu i da se ubrajaju u jednostavnije građevine za koje je potrebna samo uporabna dozvola, koja prema dostupnim podacima uglavnom nije ishođena. Proveden je jedan upravni inspekcijski postupak zbog nezakonitog građenja, dok su ostale lokacije uvrštene u plan ili se utvrđuju činjenice pa je i u ovom području potrebno unaprijediti međuresornu suradnju MZ, MZOE i MGIPU. U 2016. je MZ osnovalo Povjerenstvo za izmjene Pravilnika o zaštiti od elektromagnetskih polja, u čiji rad je sukladno preporuci pučke pravobraniteljice uključen predstavnik OCD-a, ali ne i predstavnici MZOE i MGIPU.

Elektromagnetsko zračenje obuhvaćeno je Zakonom o zaštiti od neionizirajućeg zračenja, kojemu je svrha smanjivanje opasnosti za zdravlje osoba koje rukuju izvorima ovog zračenja i koji su im izloženi, no nije poznato kako se rade procjene i izvješća o njegovim opasnostima i učincima na ljude i okoliš. Nadalje, Pravilnik kao područja posebne osjetljivosti, između ostalih, određuje stambene i poslovne zgrade, vrtiće, rodilišta, bolnice i dječja igrališta, ali se bazne stanice postavljaju i na tim lokacijama, pri čemu se ne uzimaju u obzir svi učinci zračenja niti se slijede načela EU i VE. Stoga zabrinjava i što MZ do sada nije objavilo popis izvora elektromagnetskih polja, kojemu HAKOM-ova baza podataka nije adekvatna zamjena.

Primjeri dobre prakse u 2016. su novi GUP Grada Zagreba i Prostorni plan Istarske županije, koji uvode strože standarde zaštite od elektromagnetskog zračenja, što bi trebale slijediti i druge JLP(R)S.

Zaštita zraka i voda

U području zaštite zraka kao sastavnice okoliša, najviše se isticao višegodišnji problem onečišćenja zraka u Slavonskom Brodu. S obzirom da se kvaliteta zraka unazad osam godina još pogoršala, ne može se očekivati daljnje strpljenje građana. Uspostavljena je dobra međuresorna suradnja MZOE, MZ, HZJZ i ZJZ Brodsko-posavske županije kao i tijela JLP(R)S, građana i saborskog Odbora za okoliš i prirodu, a u 2016. je započela provedba Studije o utjecaju okolišnih čimbenika na zdravlje građana. No, obzirom da se radi o prekograničnom onečišćenju, koje MZOE između ostaloga nastoji riješiti kroz plinifikaciju Rafinerije nafte Brod, potrebno je i sve druge raspoložive bilateralne i multilateralne međunarodne odnose usmjeriti na žurno rješavanje ovog pitanja.



Tijekom 2016. u području zaštite zraka izmijenjeni su brojni propisi: Uredba o popisu mjernih mjesta za praćenje onečišćujućih tvari u zraku i lokacija mjernih postaja u Državnoj mreži za trajno praćenje kvalitete zraka, Program mjerenja razine onečišćenosti u Državnoj mreži za trajno praćenje kvalitete zraka i Zakon o zaštiti zraka. Njima su djelomično uklonjene nejasnoće u sustavu praćenja kvalitete zraka, a i dalje je posebno problematično korištenje podataka za potrebe Državne mreže isključivo s privatnih mjernih mjesta onečišćivača, kao jedinih službenih podataka o kvaliteti zraka na području Splitsko-dalmatinske županije. Sukladno novoj Uredbi, ti će se podatci nastaviti koristiti do kraja 2019., kada se planira uspostava novih mjernih mjesta u državnom vlasništvu kroz EU projekte.

Posebno je problematično korištenje podataka za potrebe Državne mreže isključivo s privatnih mjernih mjesta onečišćivača, kao jedinih službenih podataka o kvaliteti zraka na području Splitsko-dalmatinske županije.

Po pitanju zaštite voda kao sastavnice okoliša, u 2016. smo zaprimili pritužbu vezanu uz povišenu prisutnost arsena u podzemnim vodama na području istočne Hrvatske, posebice Osječko-baranjske županije. Prema službenim podacima, uzrok tomu je geološki sastav tla, no i primjena novog Pravilnika o parametrima sukladnosti i metodama analize vode za ljudsku potrošnju, koji je zbog usklađenja s EU smanjio dozvoljenu koncentraciju arsena sa 50 na 10 µg/l. Za usklađivanje s novoodređenim vrijednostima, potrebna su ulaganja u vodoopskrbni sustav, koja će se provesti kroz EU projekte do kraja 2018. No, iz prikupljenih podataka nije jasno o kakvim se opasnostima arsena za zdravlje radi, osim da je moguć negativan utjecaj kroz vodu za piće. Slična je situacija i po pitanju žive, na čije su povišene vrijednosti u podzemnim vodama ukazivali građani koji žive u blizini odlagališta otpada Lončarica Velika, a za koju, prema prikupljenim podacima, rizika nema, jer živa nikada nije pronađena u uzorcima vode za piće. Dodatno, specijacija arsena i žive presudna je za procjenu utjecaja na zdravlje, a ne provodi ju niti jedan laboratorij u sustavu javnog zdravstva.

Specijacija arsena i žive presudna je za procjenu utjecaja na zdravlje, a ne provodi ju niti jedan laboratorij u sustavu javnog zdravstva.

U 2016. javnost je bila zainteresirana i za pojačanu izgradnju hidroelektrana na hrvatskim rijekama, što predviđa Strategija energetskog razvoja RH. Na Mrežnici se tako planira ili već gradi veći broj malih hidroelektrana, što je omogućio prostorni plan županije kroz obnovu mlinica, a u slučaju male hidroelektrane Dabrova dolina 1, ispituje se ugroza sedrenih barijera Mrežnice, koje istovremeno štiti ekološka mreža NATURA 2000. Iako su male hidroelektrane obnovljivi izvori energije, također mogu utjecati na okoliš i prirodu, stoga je važno razjasniti svrhu i učinkovitost zaštite voda, ali i drugih prirodnih bogatstava pri planiranju hidroelektrana i drugih investicijskih projekata. I iz ovog je primjera razvidna važnost integracije okolišne u druge sektorske politike, kako bi se ustavne vrednote očuvanja prirode i okoliša dovele u ravnopravan odnos s interesima gospodarskog razvoja, kako je predviđeno konceptom održivog razvoja.



2016. je obilježio i incident u kojem je došlo do izlivanja većih količina lož ulja u more iz INA-ine Rafinerije nafte u Kostreni. Sukladno načelu onečišćivač plaća, poduzete su radnje čišćenja mora, a inspekcijskim je nadzorom utvrđen niz propusta za koje su izdane mjere s rokom izvršenja, dok o drugim poduzetim sankcijama nemamo informacija. S obzirom da su se ovakvi incidenti događali i ranije, čini se da nisu razmjerno prepoznate njegove posljedice ni za morski ekosustav ni za zdravlje ljudi.

Za očuvanje prirode i čovjekova okoliša te ostvarivanje prava na zdrav život, potrebna je ekološka svijest na svim razinama vlasti. Svoj doprinos tome, osim radom povodom pritužbi građana i na vlastitu inicijativu, dali smo i organizacijom stručnog skupa „Pravo na zdrav život i uvjeti za zdrav okoliš“, kojim smo ukazali na osnovne probleme i potrebna unapređenja u području zaštite okoliša. Tako je istaknuta potreba za uvođenjem kriterija o izračunu ekološke štete, novog zakonskog uređenja i jačanja postupaka procjena utjecaja na okoliš, izrada elaborata i studija te mogućnost uvođenja ekocida kao kaznenog djela protiv čovječnosti, kako bi se zaštitile buduće generacije i priznala prava prirode.

PREPORUKE:

170. Vladi RH, da uspostavi koordinacijsku strukturu za provedbu Programa održivog razvoja do 2030. i osigura za to dostatna sredstva;
171. Ministarstvu graditeljstva i prostornog uređenja i Ministarstvu zaštite okoliša i energetike, da osnuju međuresorno tijelo za nadzor postupaka procjenjivanja utjecaja na okoliš te da pri izdavanju dozvola iz graditeljstva i prostornog uređenja omoguće sudjelovanje zainteresirane javnosti sukladno Arhuškoj konvenciji;
172. Ministarstvu mora, prometa i infrastrukture, da u suradnji s Ministarstvom zaštite okoliša i energetike, Ministarstvom zdravstva i Hrvatskom agencijom za civilno zrakoplovstvo, uskladi propise iz područja zračnog prometa sa Zakonom o zaštiti okoliša i Uredbom o procjeni utjecaja zahvata na okoliš te Zakonom o zaštiti od buke;
173. Ministarstvu zdravstva, da osigura potrebne zakonske i materijalne uvjete za daljnji razvoj zdravstvene ekologije, i u suradnji s Ministarstvom zaštite okoliša i energetike, uvede obvezujuću procjenu utjecaja na zdravlje (HIA) prije planiranja i izgradnje velikih industrijskih i drugih infrastrukturnih objekata;
174. Ministarstvu zdravstva, da u suradnji s Hrvatskim zavodom za javno zdravstvo izradi novu Strategiju javnog zdravstva;
175. Ministarstvu zdravstva, da u suradnji s Ministarstvom zaštite okoliša i energetike osigura primjerenu zaštitu od elektromagnetskog zračenja;
176. Ministarstvu zdravstva, da u suradnji s Ministarstvom zaštite okoliša i energetike te Ministarstvom graditeljstva i prostornog uređenja izradi novi Pravilnik o zaštiti od elektromagnetskih polja u skladu s Kodeksom savjetovanja sa zainteresiranom javnošću;



177. *Ministarstvu graditeljstva i prostornog uređenja, da evidentira i nadzire izdavanje uporabnih dozvola baznih stanica mobilnih operatera i razmotri reguliranje drugih dozvola iz svog djelokruga rada;*
178. *Ministarstvu zdravstva, da objavi popis izvora elektromagnetskih polja u obliku upisnika sukladno Pravilniku o zaštiti od elektromagnetskih polja;*
179. *Hrvatskom zavodu za javno zdravstvo, da u suradnji s Ministarstvom zdravstva propiše obvezu provedbe specijacije arsena i žive u sustavu javnog zdravstva;*

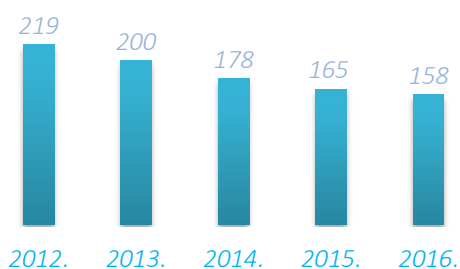


4. OSOBE LIŠENE SLOBODE I DJELOVANJE NACIONALNOG PREVENTIVNOG MEHANIZMA

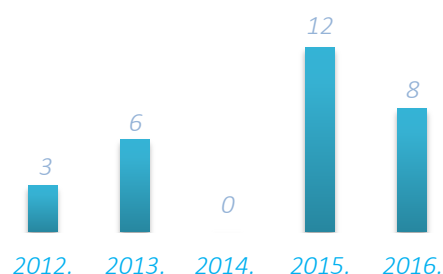
4. 1. ZATVORSKI SUSTAV

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

4.1.1. 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.

„...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.“

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 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. EKLP. Slijedom toga, i istražnim zatvorenici 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 odnosi

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.

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 Izvješću 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 zatvorenicima nije učestalo, ono zaslužuje 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 zatvorenicima, 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.

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

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

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 samo

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.

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 Izvješća 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 ambulate 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 dijeta, 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 energetska 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, 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.

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.



Korištenje pribora za jelo, o čemu smo pisali i u Izješću 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 mora

BROJ POSEBNIH MJERA ODRŽAVANJA REDA I SIGURNOSTI U ZATVORU U PULI



nužno biti negativno, potrebno je obratiti posebnu pozornost, posebice zbog neujednačenosti postupanja i manjkavosti zakonskog okvira, na što smo upozoravali i u ranijim izješćima. 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 zatvorenicima, 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.

Zatvorenika se 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 zatvorenicima 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 zatvorenicima, 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 prisan 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.

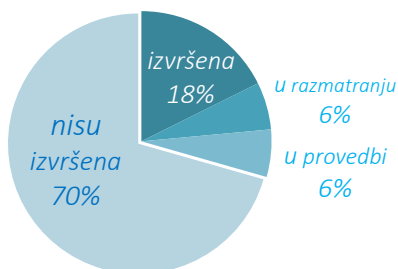
Uvjeti u kojima se provodi lišavanje slobode kazneno i prekršajno odgovorne djece

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.

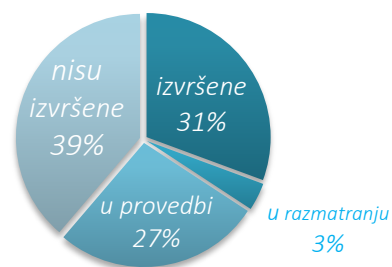
Implementiranje preporuka NPM-a

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



POSTUPANJE NADLEŽNIH TIJELA
PO PREPORUKAMA





Od 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.

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.

Preporuke iz Izvješća 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 izvješća o poduzetom, bila je dobra, no za dvije preporuke MP i MZ nisu dostavili očitovanja.

4.1.3. 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 Izvješću 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. Zatvorenici 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

večernjim 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, Ministarstvo zdravstva.

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 m² i 10 m³ 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. EKLJP 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 Istambulski 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. EKLJP 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.

Čak 81 % anketiranih službenika u Zatvoru u Zagrebu i 71% u Kaznionici u Lepoglavi izjavilo je da nisu upoznati s Mandelinim pravilima.

Iako se u Izvješću 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.

4.2. POLICIJSKI SUSTAV

4.2.1. 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 slučajeve, 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.¹²

4.2.2. 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

¹² Prof. dr. sc. Ivan Koprić, *Upoznavanje s novim Zakonom o općem upravnom postupku, 2010.*



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 prijemu 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 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 odvoje 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. Neuskladena 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.

4.2.3. 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.



4.3. 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 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.

I nadalje se nekim osobama s duševnim smetnjama bez dopuskog zdravstvenog osiguranja naplaćuje participacija tijekom prisilnog smještaja u psihijatrijske ustanove, 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 odjel PB za djecu

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.

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.

4.4. 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 podatcima 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 ne donosi uvijek u

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

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 deinstitucionalizacije 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 prihvrat, 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 prihvrat je derutan i bez opreme za slobodne aktivnosti.

4.5. 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 premještaja 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 Slavonskom Brodu (ZTC SB), Prihvatilište

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.

za strance Ježevu (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 PSCJ 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 prejudicira ishod upravnog spora, time i pravo na BPP.

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 saznaje 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

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.

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 umanjenim 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 Prihvatilište 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.

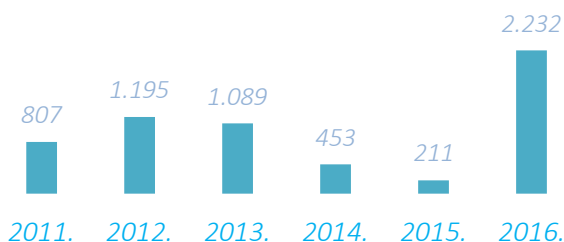
Niz poteškoća uočen je i pri ostvarivanju prava na zdravstvenu zaštitu iregularnih migranata kojima je ograničena sloboda kretanja i tražitelja međunarodne zaštite. U PCSJ jedan tim opće/obiteljske medicine dolazio je dva puta tjedno, iako prema CPT standardima ocjena zdravstvenog stanja iregularnih migranta 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.

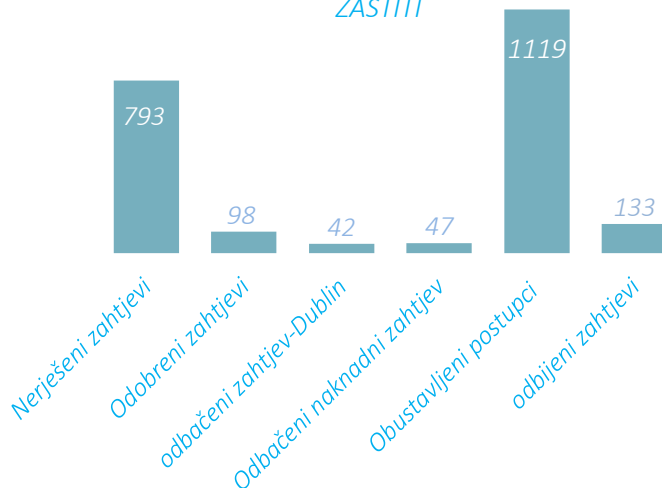
BROJ TRAZITELJA MEĐUNARODNE ZAŠTITE U RH



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.

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

STRUKTURA ODLUKA O MEĐUNARODNOJ ZAŠTITI



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

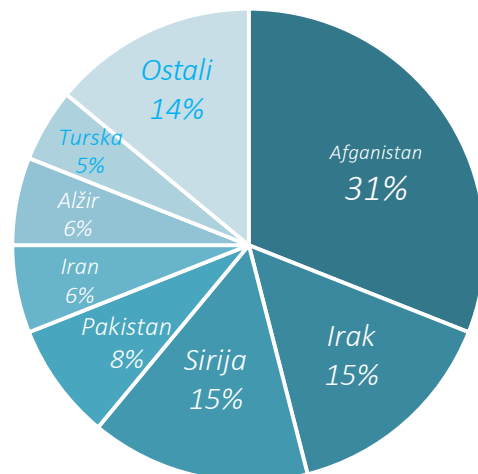
Uzevši u obzir podatke o broju tražitelja s obzirom na mjesto izricanje namjere (PAP Pleso 705 osoba, PGP SB nakon zatvaranja tzv. balkanske rute 306 osoba te PU osječko-baranjska i PU vukovarsko-srijemska 31 osoba), očito je da se namjera za traženjem međunarodne zaštite u većini slučajeva iskazuje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

TRAŽITELJI MEĐUNARODNE
ZAŠTITE PREMA DRŽAVLIJANSTVU





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 provođen 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 štititi 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 EKLJP. 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 odvrćanje 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.

4.6. MEĐUNARODNA SUDADNJA TE KAPACITETI ZA OBAVLJENJE POSLOVA NPM

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 Krškem. 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.

PREPORUKE:

Osobe lišene slobode u zatvorskom sustavu:

180. *Ministarstvu pravosuđa, da uvjete smještaja u svim kaznenim tijelima prilagodi zakonskim i međunarodnim standardima;*
181. *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;*
182. *Ministarstvu pravosuđa, da donese novi Zakon o izvršavanju kazne zatvora;*
183. *Ministarstvu pravosuđa, da upotpuni sistematizirana radna mjesta u kaznenim tijelima;*
184. *Ministarstvu zdravstva i Ministarstvu pravosuđa, da svim zatvorenicima koji ispunjavaju uvjete osigura dopunsko zdravstveno osiguranje na teret državnog proračuna;*
185. *Ministarstvu pravosuđa, da prostor i opremu ambulant 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;*
186. *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

187. *Vladi RH, da uspostavi učinkovit građanski nadzor nad radom policije;*
188. *Ministarstvu unutarnjih poslova, da policijski službenici primjenjuju policijske ovlasti kojima se u najmanjoj mogućoj mjeri zadire u ljudska prava i slobode;*
189. *Ministarstvu unutarnjih poslova, da policijski službenici s posebnim obzirom postupaju prema ranjivim skupinama građana;*



190. Ministarstvu unutarnjih poslova, da se sredstava prisile primjenjuju samo u mjeri koja je nužna za ostvarenje svrhe postupanja;
191. Ministarstvu unutarnjih poslova i Ravnateljstvu policije, da ocjenu opravdanosti i zakonitosti uporabe sredstava prisile donose u roku 24 sata od prijema pisanog izvješća;
192. Ministarstvu unutarnjih poslova, da rok čuvanja video snimaka u svim policijskim postajama uskladi s rokom za podnošenje pritužbi građana na postupanje policijskih službenika;
193. Ministarstvu unutarnjih poslova i Ravnateljstvu policije, da osiguraju uvjete smještaja u prostorijama za osobe lišene slobode sukladno međunarodnim i zakonskim standardima;
194. Ministarstvu unutarnjih poslova i Ravnateljstvu policije, da osiguraju sredstva za obroke osobama lišenim slobode;
195. 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;
196. 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:

197. Ministarstvu zdravstva, da uvjete smještaja na svim psihijatrijskim odjelima usklade s međunarodnim i zakonskim standardima;
198. 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;
199. Ministarstvu zdravstva i Ministarstvu pravosuđa, da se na svim psihijatrijskim odjelima vode evidencije primjene mjera prisile;

Ograničavanje slobode kretanja u ustanovama socijalne skrbi:

200. 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;
201. 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

202. Ministarstvu zdravstva, da osigura pružanje zdravstvene zaštite na način da jedan tim opće/obiteljske medicine bude u PCSJ tijekom radnih dana;



203. Ministarstvu zdravstva, da osigura timove obiteljske/opće medicine koji će dolaziti u PTA Zagreb i Kutina sukladno sklopljenim ugovorima s domovima zdravlja;
204. Ministarstvu zdravstva, da u PCSJ i PTA osigura podjelu terapije od strane zdravstvenih radnika;
205. 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;
206. Ministarstvu zdravstva, da pripremi izmjene ZOOZZS-a kojima će osigurati veći opseg prava na zdravstvenu zaštitu žena i djece;
207. 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;
208. Ministarstvu unutarnjih poslova, da žurno osigura potreban broj otvorenih centara za primjereni smještaj ranjivih skupina iregularnih migranata;
209. 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;
210. Ministarstvu unutarnjih poslova, da osigura žurnu dostavu spisa predmeta o ograničavanju slobode kretanja upravnom sudu, kako bi eventualno lišavanje slobode imalo pravnu osnovu;
211. Ministarstvu unutarnjih poslova, da u postupku donošenja rješenja o ograničavanju slobode kretanja tražitelja ispuni kriterije nužnosti, razmjernosti i opravdanosti;
212. Ministarstvu unutarnjih poslova, da poveća broj službenika Odjela za azil kako bi se ubrzalo donošenje odluka povodom zahtjeva za međunarodnom zaštitom;
213. Ministarstvu unutarnjih poslova, da žurno poduzme mjere za donošenje nove migracijske politike;
214. 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 EKLJP;



5. SURADNJA I JAVNO DJELOVANJE U PROMICANJU LJUDSKIH PRAVA I SUZBIJANJU DISKRIMINACIJE

5.1. ULOGA CIVILNOG DRUŠTVA U ZAŠTITI I PROMICANJU LJUDSKIH PRAVA

Prema jednoj od definicija, civilno je društvo prostor između obitelji, države i tržišta, gdje se građani udružuju radi promicanja zajedničkih interesa.¹³ Široko je prihvaćeno uvjerenje kako civilno društvo ima značajnu ulogu u izgradnji demokracije kroz poticanje građana na udruživanje i povezivanje u zaštiti i ostvarivanju njihovih prava. Osnovne karakteristike različitih oblika udruživanja su neovisnost, dobrovoljnost i pluralizam, a kroz svoj rad udruge jačaju odgovornost države naspram građana u procesu donošenja javnih politika. U skladu s Pariškim načelima UN-a, nezavisne institucije za ljudska prava poput Ureda pučke pravobraniteljice, surađuju s udrugama, a ta suradnja je važna i za ispunjavanje mandata središnjeg tijela za suzbijanje diskriminacije te Nacionalnog preventivnog mehanizma.

Da bi civilno društvo moglo sudjelovati u različitim područjima javnog života, ključno je osigurati poticajno okruženje za njegovo djelovanje. To podrazumijeva formalne mogućnosti dijaloga s Vladom o javnim politikama, sigurno okruženje za zaštitnike ljudskih prava, transparentne zakone, propise i praksu koji reguliraju njihov rad, sredstva za financiranje aktivnosti te slobodne i neovisne medije. Primarna odgovornost za osiguravanje ovakvog okruženja je na državi.

Da bi civilno društvo moglo sudjelovati u javnom životu, ključno je osigurati poticajno okruženje za njegovo djelovanje, što uključuje dijalog s Vladom, sigurno okruženje za zaštitnike ljudskih prava, transparentne propise i praksu, sredstva za financiranje aktivnosti te slobodne i neovisne medije.

RH je posljednjih 15-ak godina gradila nacionalni okvir za stvaranje sigurnog i poticajnog okruženja za civilno društvo pa je donesen cijeli niz zakonskih i strateških dokumenata, među kojima su najvažniji Zakon o udrugama, Zakon o priređivanju igara na sreću i nagradnih igara, Nacionalna strategija stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva 2012. – 2016., Uredba o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge i Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akta. Dodatno, Nacionalni program zaštite i promicanja ljudskih prava 2013. – 2016. posebno je prepoznao važnost udruga za zaštitu i promicanje ljudskih prava u ostvarivanju prava građana. Ipak, iako su sve ove strategije istekle, nove još uvijek nisu donesene. Uspostavljen je i institucionalni okvir za djelovanje udruga, kojeg čine Ured za udruge Vlade RH, Savjet za razvoj civilnoga društva te Nacionalna zaklada za razvoj civilnoga društva.

¹³ Postaje li civilno društvo u Hrvatskoj čimbenikom promjena?, G. Bežovan, S. Zrinščak, Revija socijalne politike, god. 14, br. 1, str 1-27, Zagreb 2007.



Iako je u Registru udruga upisano njih čak 52.115, velika većina ih je aktivna na područjima kulture, umjetnosti, sporta, hobija i obrazovanja, dok ih je u zaštiti i promicanju ljudskih prava aktivan manji broj, svega 4.47% od ukupnog broja registriranih.

Naravno, samo postojanje zakonodavnog i institucionalnog okvira nije dovoljno. Važno je graditi političku kulturu koja prihvaća vrijednosti civilnog društva i potiče njegov angažman, a to podrazumijeva i slanje jasnih poruka o njegovom doprinosu te jasne osude prijetnji i napadačkog govora usmjerenog protiv civilnog društva. Suprotno tome, tijekom 2016. udruge koje se bave zaštitom i promicanjem ljudskih prava, posebno pripadnika manjina te suzbijanjem diskriminacije, često su bile etiketirane kao „bolesne“, „strani plaćenici“, „one koje djeluju protiv hrvatskih interesa i države“, „0,15% građanskim udrugama, a 99,85% nešto drugo“.

Da bi mogli učinkovito i kvalitetno doprinositi društvu, one moraju imati pristup ljudskim, materijalnim i financijskim sredstvima. Posebni izjavitelj UN-a o pravu na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja, ističe kako OCD-ima treba biti omogućeno traženje, primanje i korištenje sredstava iz domaćih i međunarodnih izvora. Pri tome, u RH sredstva Nacionalne zaklade za razvoj civilnog društva predstavljaju ključnu institucionalnu podršku udrugama, posebno onima koji se bave zagovaranjem ljudskih prava, zaštitom prava mladih, osoba s invaliditetom, LGBTIQ osoba, nacionalnih manjina, beskućnika i drugih ranjivih skupina.

Suočene s najavama Vlade početkom 2016. o donošenju uredbe kojom bi se sredstva za Nacionalnu zakladu smanjila, udruge su ukazivale na njene izgledne štetne posljedice. Unatoč tome, Vlada je na telefonskoj sjednici u travnju donijela Uredbu o kriterijima za utvrđivanje korisnika i načinu raspodjele dijela prihoda od igara na sreću za 2016., kojom su sredstva Nacionalne zaklade smanjena s 14.21% u 2015. na 6.88% u 2016. godini. To začuđuje zbog toga što je državnim proračunom za 2016., donesenim prije Uredbe, ukupni proračun Nacionalne zaklade uvećan za 5,7% u odnosu na 2015. Istovremeno dok je Vlada donosila Odluku na telefonskoj sjednici, održavala se i sjednica Savjeta za razvoj civilnog društva na kojoj se raspravljalo upravo o prijedlogu Uredbe, a zbog ovakvog razvoja događaja predsjednica Savjeta i pet članova dali su ostavke.

Ovakvo smanjenje sredstava utjecalo je i na smanjenje usluga koje udruge pružaju najranjivijim građanima, ali i na broj zaposlenih. Iako su do sada bile najuspješnije u povlačenju sredstava iz

Kako bi civilno društvo moglo doprinijeti razvoju cjelokupnog društva, potrebno je iznaći sustavne, kontinuirane i održive načine podrške, uključujući dugoročno institucionalno i programsko financiranje.

EU fondova, ovakvo slabljenje njihovih kapaciteta sasvim sigurno utječe na mogućnosti sudjelovanja u ESI fondovima i na održivost projekata u provedbi.

Nažalost, Uredbom o kriterijima za utvrđivanje korisnika i načinu raspodjele dijela prihoda od

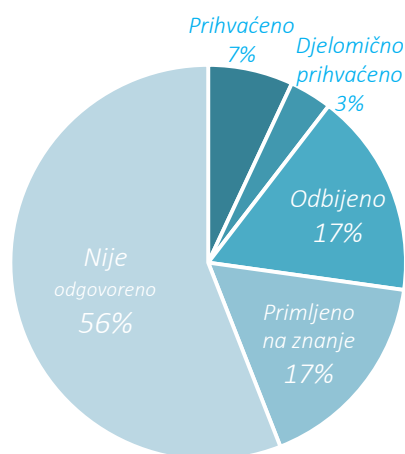
igara na sreću za 2017., sredstva za rad Nacionalne zaklade, iako povećana na 11,15%, još nisu dosegla razinu iz 2015. godine. Kako bi se ovakve neželjene situacije u budućnosti izbjegle te kako bi civilno društvo moglo doprinijeti razvoju cjelokupnog društva, potrebno je iznaći



sustavne, kontinuirane i održive načine podrške, uključujući dugoročno institucionalno i programsko financiranje.

Transparentan proces odlučivanja na svim razinama, s pristupom za sve relevantne dionike, uključujući i civilno društvo, ključan je za legitimitet donesenih odluka, a Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akta, propisuje načine sudjelovanja zainteresirane javnosti. Ured za udruge je još 2015. izradio aplikaciju e-Savjetovanja, koja omogućuje uključivanje u otvorena javna savjetovanja u postupku donošenja zakona, drugih propisa i akata. U 548 otvorenih javnih savjetovanja u 2016. godini, sudjelovalo je 3.585 fizičkih ili pravnih osoba, od čega 216 udruga. Zaprimito je 11.564 komentara, od kojih je prihvaćeno njih 804, djelomično su prihvaćena 402, a odbijen je 1.941 komentar, dok je njih 1.497 primljeno na znanje. Međutim, zabrinjava podatak da nije odgovoreno na 6.470 zaprimljenih komentara, što otvara pitanje svrhe savjetovanja i svakako ne doprinosi izgradnji povjerenja u institucije i jačanju suradnje. Stoga je važno osvijestiti i predstavnike tijela državne uprave, JLP(R)S te pravnih osoba s javnim ovlastima o važnosti provođenja savjetovanja sa zainteresiranom javnošću prilikom donošenja odluka koje utječu na život građana. Ovi podatci također pokazuju da su kapaciteti udruga za sudjelovanje u procesima donošenja javnih politika ograničeni, zbog čega ih je važno nastaviti jačati. Važno je imati na umu kako e-usluge nisu jednako dostupne na svim područjima RH niti svim skupinama građana pa je, uz internetsko savjetovanje, važno koristiti i druge načine.

PRIHVAĆENOST KOMENTARA NA JAVNIM SAVJETOVANJIMA



Poseban izazov predstavlja i suradnja udruga s predstavnicima JLP(R)S, budući da nije ujednačena, već ovisi o razumijevanju pojedinih službenika. Niz je pritužbi i na netransparentnost dodjele sredstava na lokalnoj i regionalnoj razini pa je potrebno nastaviti s kontinuiranom edukacijom službenika JLP(R)S o OCD-ima.

PREPORUKE:

215. Vladi RH, da donese novu Nacionalnu strategiju stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva;
216. Vladi RH, da donese novi Nacionalni program zaštite i promicanja ljudskih prava;
217. Vladi RH, da osigura dugoročno institucionalno i programsko financiranje organizacija civilnog društva za zaštitu i promicanje ljudskih prava;
218. Uredu za udruge, da u suradnji s Državnom školom za javnu upravu kontinuirano educira službenike JLP(R)S o organizacijama civilnog društva;



5.2. SURADNJA S DIONICIMA

Tokom 2016. nastavili smo suradnju s brojnim dionicima. Posebno izdvajamo suradnju s predstavnicima JLP(R)S, što je jedan od važnih preduvjeta za unapređenje zaštite i promicanja ljudskih prava. Inicirali smo sastanke i sa županijskim koordinacijama za ljudska prava, vijećima i predstavnicima nacionalnih manjina i OCD-ima, lokalnim akcijskim grupama (LAG-ovima), kao i drugim dionicima aktivnim u zaštiti i zagovaranju ljudskih prava i borbi protiv diskriminacije. Nastavila se i suradnja s brojnim državnim i neovisnim tijelima kao i međunarodnim organizacijama. Posebno ističemo suradnju s posebnim pravobraniteljicama kao partnerskim institucijama u zaštiti ljudskih prava i suzbijanju diskriminacije, a Savjet za ljudska prava pučke pravobraniteljice nastavio je sa svojim radom.

I ove godine pučka pravobraniteljica, njezini zamjenici te djelatnici Ureda sudjelovali su na brojnim skupovima, gdje su svojim izlaganjima predstavljali Ured i sadržajno doprinosili njihovim zaključcima, a informacije o tome dostupne su na www.ombudsman.hr.

Savjet za ljudska prava pučke pravobraniteljice

Tijekom 2016. Savjet za ljudska prava sastao se dva puta, kako je bilo i planirano, a sastanci su bili prilika za razmjenu iskustva u zaštiti i promociji ljudskih prava. Prvi sastanak održan je u svibnju, a najznačajnije teme bile su Izvešće pučke pravobraniteljice za 2015. i posjet povjerenika za ljudska prava VE Nielsa Muižnieksa RH. Drugi je održan u prosincu kada su članovi Savjeta identificirali ključne izazove u zaštiti ljudskih prava u 2016. te je dogovoren način njihova uključivanja u proces izrade ovoga Izvešća.

Suradnja s posebnim pravobraniteljicama

Suradnja s posebnim pravobraniteljicama nastavila se radom na pojedinačnim predmetima i prosljeđivanjem pritužbi, u skladu s nadležnostima pravobraniteljskih institucija. Tijekom godine pravobraniteljice su se nekoliko puta sastajale i raspravljale o aktualnim pitanjima vezanim uz zaštitu i promicanje ljudskih prava, o pojedinačnim slučajevima postupanja po pritužbama i konkretnoj suradnji u pojedinim područjima.

Suradnja s organizacijama civilnog društva

Tijekom 2016. nastavili smo surađivati s OCD-ima, između ostalih i regionalnim antidiskriminacijskim kontakt točkama, kroz rad na pojedinačnim pritužbama, informiranju javnosti te zajedničkim projektima. Također, u pripremi ovog Izvešća konzultirali smo brojne OCD-e koji rade na suzbijanju diskriminacije i zaštiti ljudskih prava te su mnoge informacije koje su nam dostavili uključene u ovo Izvešće.

5.3. MEĐUNARODNA SURADNJA

Pučka je pravobraniteljica u 2016. nastavila s intenzivnom multilateralnom i bilateralnom suradnjom s tijelima UN-a, EU, VE i u okviru specijaliziranih mreža: Europske mreže nacionalnih



institucija za ljudska prava (ENNHRI), Europske mreže tijela za jednakost (EQUINET) te Međunarodnog instituta ombudsmana (IOI).

Od ožujka 2016. Ured pučke pravobraniteljice započeo je trogodišnje predsjedavanje ENNHRI-jem. U listopadu 2016. organizirana je u Zagrebu Opća skupština ENNHRI-ja, na kojoj je sudjelovalo 30-ak čelnika nacionalnih institucija za ljudska prava iz cijele Europe. Tom prilikom organiziran je i seminar s temom utjecaja mjera za suzbijanje terorizma na ljudska prava. Tijekom godine djelatnici Ureda sudjelovali su na ENNHRI akademiji, seminarima i konferencijama, kao i u radu svih radnih skupina.

Nastavljena je bliska suradnja s EQUINET-om. Predstavnici Ureda aktivno su sudjelovali u radnim grupama o pravu jednakosti, strateškoj litigaciji, komunikacijama; na konferencijama, seminarima i Godišnjoj skupštini te su se redovito uključivali u istraživačke projekte i izradu EQUINET-ovih publikacija. Zamjenica pučke pravobraniteljice nastavila je predsjedavati Radnom grupom za formiranje europskih politika.

Od važnijih posjeta s područja zaštite ljudskih prava tijekom 2016., RH je u travnju posjetio povjerenik za ljudska prava VE Nils Muižnieks. Tijekom posjeta razgovarao je s predstavnicima državnih vlasti, nevladinih udruga, medija i manjina, ali i sa pučkom pravobraniteljicom. U svojem izvješću nakon posjeta Muižnieks je istakao područja u kojima postoje problemi, pri čemu se osobito ističu sloboda medija i borba protiv govora mržnje, integracija tražitelja azila, procesuiranje ratnih zločina te osiguravanje prava povratnika.

Na inicijativu specijalnoga izvjestitelja UN-a o pravu na zdravlje Dainiusa Pūrasa, u studenome je u Uredu pučke pravobraniteljice održan sastanak sa svim pravobraniteljicama koje su ga izvijestile o provedenim aktivnostima na zaštiti ljudskih prava u području zdravlja, uključujući uočene probleme i preporuke koje su uputile nadležnim institucijama.

Češka pravobraniteljica Ana Šabatova sa suradnicima u svibnju je boravila u radnom posjetu Uredu pučke pravobraniteljice. Bila je to prigoda za razmjenu iskustava o konkretnim pitanjima iz djelokruga rada, načina rješavanja pritužbi te sličnostima i razlikama u ovlastima i postupanjima dviju institucija.

Sukladno svojoj ulozi kao nacionalne institucije za ljudska prava, pučka je pravobraniteljica povodom 50. obljetnice Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i Međunarodnoga pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, a u suradnji s Odborom za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Hrvatskoga sabora, u prosincu održala tematsku sjednicu o provedbi paktova u RH. Tom je prigodom Odbor zaključio kako je potrebno da Vlada uključi nadležna radna tijela Sabora u izvještavanje o provedbi međunarodnih ugovora koje je RH ratificirala. Odbor je također pozvao Vladu da pristupi izradi periodičnoga izvješća o provedbi Međunarodnoga pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima koje je RH trebala dostaviti UN-u 2006. godine. Posebice je pozitivno da je nakon ove inicijative uslijedilo osnivanje međuresorne radne skupine pri MRMS koja će pripremiti izvješće o provedbi ovog pakta. Istovremeno, s obzirom na kašnjenje u izvještavanju, Vlada bi trebala dostaviti i izvješće UN-ovom Odboru za ukidanje svih oblika rasne diskriminacije.



I napokon, prilika je ovo da se podsjeti i na potrebu ratifikacije do sada neratificiranih važnih međunarodnih ugovora, čime bi se u pravni sustav RH unijeli najviši standardi u pogledu zaštite ljudskih prava. Posebice se ovo odnosi na potrebu ratifikacije Fakultativnog protokola uz Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (ICESCR), Revidirane Europske socijalne povelje te Konvencije Vijeća Europe o sprječavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji.

PREPORUKE:

219. Vladi RH, da dostavi izvješća Odboru Međunarodnoga pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i Odboru za ukidanje svih oblika rasne diskriminacije te donese odluku kojom će imenovati tijelo za izvještavanje po pojedinim konvencijama;
220. Vladi RH, da pokrene postupak ratifikacije Fakultativnog protokola uz Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Revidirane Europske socijalne povelje te Konvencije Vijeća Europe o sprječavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji.

5.4. ODNOSI S JAVNOŠĆU

I tijekom 2016. nastavili smo proaktivno informirati stručnu i širu javnost o temama iz područja ljudskih prava i diskriminacije, prvenstveno putem web stranice, profila na društvenim mrežama i u suradnji s medijima. Započeli smo i direktnu komunikaciju s dionicima putem tzv. biltena, slanjem novosti i stručnih analiza na više od 800 e-mail adresa saborskih zastupnika, državnih tijela, JLP(R)S, OCD-a, sindikata, strukovnih udruženja, medija te zainteresiranih pojedinaca. Sadržaj je nerijetko postajao tema nacionalnih medija, poput izvješća o nepravilnostima u Psihijatrijskoj bolnici za djecu i mladež u Zagrebu ili problema razlike u cijeni pitke vode, ovisno o mjestu života.

Bolji pregled sadržaja osigurali smo reorganizacijom web stranice početkom godine, kao i unaprjeđenjima u njezinom dizajnu, na čemu nastavljamo raditi. Ova aktivnost pokazala se opravdanom, budući da je broj posjeta povećan za 25%, a broj jedinstvenih posjetitelja za 40% u odnosu na 2015. Uz unaprjeđenje stranice, porastu je doprinijelo i pokretanje biltena, koji uvijek sadrži poveznice na članke objavljene na www.ombudsman.hr.

Medije smo nastavili informirati o aktivnostima Ureda i aktualnim temama, što je rezultiralo redovitom prisutnošću u najznačajnijim izdanjima, uključujući i intervju pravobraniteljice na nacionalnim televizijama, radijskim postajama te vodećim dnevnim novinama i portalima. Kvalitetnu suradnju održali smo i s regionalnim i lokalnim medijima, a nastaviti ćemo ju osnaživati i tijekom daljnjih obilazaka županija.

Twitter profil prati 600 korisnika više nego godinu ranije te će njihov broj uskoro prijeći 2.000. Najveći doseg imala je objava reakcije na glasovanje o Izvješću za 2015. u Hrvatskom saboru, dok su najveću aktivnost korisnika potaknule objave o beskućnicima te o osnovama diskriminacije.



6. LJUDSKI POTENCIJALI, ORGANIZACIJA RADA I PRORAČUN UREDA

Unutarnje ustrojstvo i organizacija rada

Na dan 31. prosinca 2016. u Uredu pučke pravobraniteljice su bila zaposlena 42 državna službenika i jedan namještenik, njih 35 u sjedištu Ureda u Zagrebu, po dva u Rijeci i Splitu te tri u Osijeku. 35 ih je visoke stručne spreme, dvoje više i petero srednje stručne spreme. Tijekom 2016. u Uredu se provodio i program stručnog osposobljavanja bez zasnivanja radnog odnosa kojeg je završilo 10 polaznika, sedam u zagrebačkom uredu te po jedan polaznik u područnim uredima.

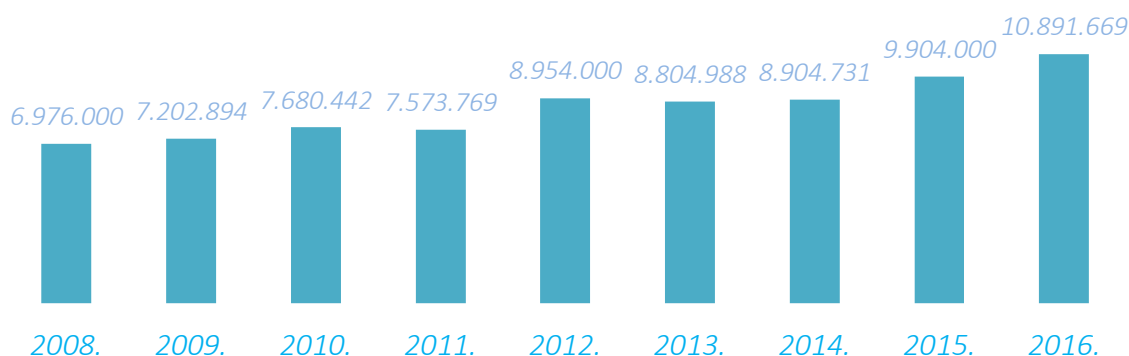
Tijekom 2016. Uredom pučke pravobraniteljice upravljali su pučka pravobraniteljica i troje zamjenika. U prosincu 2016. godine jedan zamjenik pučke pravobraniteljice razriješen je dužnosti na osobni zahtjev.

Proračun Ureda pučkog pravobranitelja

Proračun Ureda pučke pravobraniteljice bilježi kontinuiran blagi porast od 2013. godine, što svakako ohrabruje, budući i da broj predmeta po kojima se u Uredu postupa bilježi još značajniji rast. Jedino jačanjem materijalnih i financijskih kapaciteta Ureda, moguće je odgovoriti na tako velik porast broja predmeta, ali i učinkovito ispuniti sve zadatke koji su instituciji dani mandatima pučkog pravobranitelja, neovisne nacionalne institucije sa Statusom A, središnjeg tijela nadležnog za suzbijanje diskriminacije i Nacionalnog preventivnog mehanizma. Zbog toga, nužno ga je nastaviti jačati i u budućnosti.

Proračun za 2016. izvršen je u iznosu od 10.830.782,91 kuna, što je 99,44% planiranog, pri čemu su rashodi za zaposlene izvršeni 99,85%, materijalni rashodi 97,81%, a rashodi za nabavu nefinancijske imovine 98,76% od planiranog proračuna. U odnosu na 2015. godinu bio je veći za 9,97%, a povećanje se najvećim dijelom odnosilo na potrebe proizašle iz otvaranja Područnih ureda u ranijem razdoblju.

USPOREDNI PREGLED PRORAČUNA UREDA PUČKOG PRAVOBRANITELJA OD 2008. DO 2016.





7. ZAKLJUČAK

U 2016. Ured je postupao u rekordnom broju predmeta, njih 5.433, što je 16% više nego godinu ranije i čak 86% više nego 2012. godine, što je rezultat proaktivnijeg rada i bolje dostupnosti institucije građanima, postignute otvaranjem područnih ureda u Osijeku, Rijeci i Splitu. Dio razloga vjerojatno leži i u većoj spremnosti građana da svoj problem prijave, iako je napredak u tom smjeru potrebno snažnije ubrzati.

Naime, građani i dalje iskazuju nepovjerenje u institucije, često opisujući osjećaj nejednakosti pred zakonom. Kako bi se to promijenilo, nužno je osigurati usklađeno djelovanje nadležnih tijela, viši stupanj međuresorne suradnje, snaženje kapaciteta inspeksijskih službi, veću transparentnost donošenja odluka, otklanjanje manjkavosti propisa, ali i poboljšanje komunikacije s građanima. Potrebno je i intenzivirati profesionalno usavršavanje službenika i pravosudnih dužnosnika, kao i informiranje građana o njihovim pravima i mehanizmima zaštite. Partner državi u postizanju potrebnih promjena svakako su neovisne institucije i organizacije civilnog društva, kojima je nužno osigurati uvjete za daljnji neovisan i učinkovit rad.

Sustavno djelovanje u mnogim područjima zaštite ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije izostaje, zbog nedostatka cjelovitih javnih politika, s obzirom da pojedini strateški dokumenti ili nisu doneseni nakon isteka prethodnih, poput onih o zaštiti i promicanju ljudskih prava, suzbijanju diskriminacije ili socijalnoj skrbi za starije, ili ih tek treba po prvi put izraditi, primjerice o beskućništvu ili socijalnom stanovanju. U postupcima njihove pripreme nužno je osigurati uvjete za kvalitetnu javnu raspravu, koja treba uključiti sve dionike.

Poteškoće u ostvarivanju ljudskih prava i osiguranju jednakog postupanja izazivaju i nedostatna materijalna sredstva, no u njihovom svladavanju značajnu ulogu mogu imati kreativnost i odlučnost u pronalasku rješenja, kao i odluke o prioritetima. To se, primjerice, odnosi na elektrifikaciju mnogih sela, snažniju socijalnu skrb ranjivih skupina, dostupnost zdravstvenih usluga, uvođenje ili adekvatniju organizaciju javnog prijevoza i mnoge druge.

Osobe lišene slobode najčešće se pritužuju na kvalitetu zdravstvene zaštite, postupanje službenika odjela osiguranja i uvjeti smještaja, rada odjela tretmana te neučinkovitosti pravne zaštite i dodira s vanjskim svijetom.

Potrebno je i povećati znanje o pravnom okviru zaštite ljudskih prava i jednakog postupanja, posebice u državnim i javnim službama, ali i u privatnom sektoru. To uključuje i sustavan rad na suzbijanju predrasuda i stereotipa, uključujući prema nacionalnim manjinama te starijima, počevši od obrazovanja najmlađih.

Rješavanje problema predstavljenih u Izvešću odgovornost je države, na što se obvezala vlastitim pravnim okvirom, ali i prihvaćanjem međunarodnih standarda. Njihova provedba odražava se na veliki broj građana, posebno onih čija je svakodnevica obilježena siromaštvom, socijalnom isključenošću te izloženosti diskriminaciji. Postizanju nužnih promjena zasigurno može pridonijeti i više od 200 preporuka iz ovog Izvešća koje, nastale na temelju sveobuhvatne pravne analize te informacija širokog kruga dionika, argumentirano nude smjernice za uklanjanje uočenih sustavnih problema i nedostataka.



DODATAK: POPIS KRATICA

APT - Udruženje za prevenciju mučenja
BDP – bruto domaći proizvod
BPP – besplatna pravna pomoć
CAT – Odbor UN-a protiv mučenja
CEDIM - Centar za istraživanje etničnosti, državljanstva i migracija
CERD - Konvencija UN o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije
CGO – centar za gospodarenje otpadom
CPT - Europski odbor za sprječavanje mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja
CZSS – Centar za socijalnu skrb
DORH – Državno odvjetništvo Republike Hrvatske
DUUDI – Državni ured za upravljanje državnom imovinom
DZS – Državni zavod za statistiku
ECRI - Europski odbor protiv rasizma i netolerancije pri Vijeću Europe
EGP – Europski gospodarski prostor
EK – Europska komisija
EKLJP – (Europska) Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda
ENNHRI – Europska mreža nacionalnih institucija za ljudska prava
ESI - Europski strukturni i investicijski (ESI) fondova
ESLJP – Europski sud za ljudska prava
EQUINET - Europska mreža tijela za jednakost
EU – Europska unija
EUOSHA - Europska agencija za sigurnost i zdravlje na radu
Eurofound - Europska zaklada za poboljšanje životnih i radnih uvjeta
Eurostat - statistički ured Europske unije
FINA – Financijska agencija
FFZ – Filozofski fakultet u Zagrebu
FRA - Agencija za temeljna prava EU
HAKOM - Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti
HCK – Hrvatski crveni križ
HIA – procjena utjecaja na zdravlje
HNB – Hrvatska narodna banka
HND – Hrvatsko novinarsko društvo
HNIP – Hrvatski novinari i publicisti
HNS – Hrvatski nogometni savez
HRVI – hrvatski ratni vojni invalid
HZMO – Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje
HZZ – Hrvatski zavod za zapošljavanje
HZZO – Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje
IOI - Međunarodni institut ombudsmana
IOM – Međunarodna organizacija za migracije
JLP(R)S – jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave
JLS – jedinice lokalne samouprave
KBF – Katolički bogoslovni fakultet
KZ – Kazneni zakon
LAG – lokalna akcijska grupa



MDI – Ministarstvo državne imovine
MDOMSP – Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku
MF – Ministarstvo financija
MGPU – Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja
MHB – Ministarstvo hrvatskih branitelja
MMPI – Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture
MORH – Ministarstvo obrane Republike Hrvatske
MP – Ministarstvo pravosuđa
MRMS – Ministarstvo rada i mirovinskog sustava
MRRFEU – Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije
MRRŠVG - Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva
MSPM – Ministarstvo socijalne politike i mladih
MU – Ministarstvo uprave
MUP – Ministarstvo unutarnjih poslova
MZ – Ministarstvo zdravstva
MZO – Ministarstvo znanosti i obrazovanja
MZOE – Ministarstvo zaštite okoliša i energetike
MZOS – Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta
NEET - mladi koji nisu u obrazovanju, izobrazbi ili zaposlenju
NPM – Nacionalni preventivni mehanizam
NSUR - Nacionalna strategija za uključivanje Roma
OCD – organizacije civilnog društva
OECD - Organizacija za ekonomsku sigurnost i rast
PB – psihijatrijska bolnica
PCSJ - Prihvatilište za strance Ježevo
PGP Sisak – Projekt građanskih prava Sisak
PTA prihvatilište za tražitelje azila
PU – policijska uprava
PP – policijska postaja
PZ – Prekršajni zakon
RH – Republika Hrvatska
RHP - Regionalni program stambenog zbrinjavanja
SDUOSZ – Središnji državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje
SNV – Srpsko narodno vijeće
SOA – Sigurnosno obavještajna agencija
SUH – Sindikat umirovljenika Hrvatske
SUZS – Središnji ured uprave za zatvorski sustav Ministarstva pravosuđa
SZO – Svjetska zdravstvena organizacija
ULPPNM – Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina
UNDP – Program Ujedinjenih naroda za razvoj
UNHCR – UN-ova agencija za izbjeglice
UNICEF – Fond UN-a za djecu
UZPNM – Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina
VE – Vijeće Europe
VEM – Vijeće za elektroničke medije
ZBPP – Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći
ZDS – Zakon o državnim službenicima
ZHD – Zakon o hrvatskom državljanstvu



ZIKZ - Zakon o izvršavanju kazne zatvora
ZJZ- Zavod za javno zdravstvo
ZKP – Zakon o kaznenom postupku
ZMN – zajamčena minimalna naknada
ZOA – Zakon o azilu
ZoE – Zakon o energiji
ZOMO – Zakon o mirovinskom osiguranju
ZOOZZS - Zakon o obveznom osiguranju i zdravstvenoj zaštiti stranaca u RH
ZOP – Zakon o prebivalištu
ZoR – Zakon o radu
ZOS – Zakon o strancima
ZoV – Zakon o vodama
ZoZZ – Zakon o zdravstvenoj zaštiti
ZP – Zakon o policiji
ZPHBIDR - Zakon o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji
ZPNIZ - Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama
ZPPDS - Zakon o područjima posebne državne skrbi
ZSD – Zakon o suzbijanju diskriminacije
ZSS – Zakon o socijalnoj skrbi
ZTC - Zimski tranzitni centar u Slavonskom Brodu
ZUJPNM - Zakon o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina
ZUP – Zakon o općem upravnom postupku
ZZDVO – Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju
ZZODS – Zakon o zaštiti osoba s duševnim smetnjama
ZZOZZS - Zakon o obveznom zdravstvenom osiguranju i zdravstvenoj zaštiti stranaca





Blank lined area for the report content.



