



# IZVJEŠĆE

## pučke

## pravobraniteljice

---

za 2020.

veljača 2021.



REPUBLIKA HRVATSKA  
Pučki pravobranitelj



## SADRŽAJ

<b>1</b>	<b>UVOD</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>PODATCI O POSTUPANJU ZA 2020.</b>	<b>4</b>
2.1	<b>STATISTIČKI PODATCI O POSTUPANJU UREDA</b>	<b>4</b>
2.1.1	STATISTIČKI PODATCI UREDA POVODOM DISKRIMINACIJE	8
2.1.2	OBJEDINJENI PODATCI PRAVOBRANITELJSTAVA	10
2.1.3	NEDOSTATNO PRIJAVLJIVANJE DISKRIMINACIJE I PREVENTIVNO DJELOVANJE	11
<b>3</b>	<b>POJEDINA PODRUČJA ZAŠTITE LJUDSKIH PRAVA I SUZBIJANJA DISKRIMINACIJE</b>	<b>13</b>
3.1	<b>EPIDEMIJA BOLESTI COVID 19; NORMATIVNI OKVIR I OGRANIČENJA LJUDSKIH PRAVA</b>	<b>13</b>
3.1.1	ZAKON O SUSTAVU CIVILNE ZAŠTITE I ZAKON O ZAŠTITI PUČANSTVA OD ZARAZNIH BOLESTI	13
3.1.2	EPIDEMIOLOŠKA MJERA IZOLACIJE OSOBA U VLASTITOM DOMU ILI DRUGOM ODGOVARAJUĆEM PROSTORU – SAMOIZOLACIJA	17
3.1.3	UTJECAJ EPIDEMIJE BOLESTI COVID 19 NA SLOBODU JAVNOG OKUPLJANJA	19
3.1.4	IZBORI ZA HRVATSKI SABOR	22
3.2	<b>POTRESI</b>	<b>23</b>
3.3	<b>ZDRAVLJE</b>	<b>26</b>
3.4	<b>DISKRIMINACIJA U PODRUČJU ZDRAVLJA</b>	<b>36</b>
3.5	<b>RADNI I SLUŽBENIČKI ODNOSI</b>	<b>40</b>
3.5.1	PRAVA ZA VRIJEME NEZAPOSLENOSTI	41
3.5.2	RADNI ODNOSI U JAVNIM SLUŽBAMA	43
3.5.3	SLUŽBENIČKI ODNOSI	45
3.5.4	RADNI ODNOSI U GOSPODARSTVU I OBRTU	47
3.5.5	INSPEKCIJSKE SLUŽBE	48
3.6	<b>DISKRIMINACIJA U PODRUČJU RADA I ZAPOSŁJAVANJA</b>	<b>50</b>
3.7	<b>UMIROVLJENICI I STARIJE OSOBE</b>	<b>55</b>
3.7.1	SOCIJALNA SIGURNOST STARIJIH OSOBA	55
3.7.2	MIROVINSKO OSIGURANJE	63
3.8	<b>DISKRIMINACIJA TEMELJEM DOBI</b>	<b>65</b>
3.9	<b>SOCIJALNA SKRB</b>	<b>69</b>
3.10	<b>DISKRIMINACIJA TEMELJEM IMOVNOG STANJA</b>	<b>75</b>
3.11	<b>PRAVOSUĐE</b>	<b>78</b>
3.11.1	PRITUŽBE NA RAD PRAVOSUĐA	80
3.11.2	BESPLATNA PRAVNA POMOĆ	82
3.11.3	SUDSKA PRAKSA U PREDMETIMA VEZANIM UZ DISKRIMINACIJU	83
3.11.4	ZLOČINI IZ MRŽNJE	90
3.12	<b>ZAŠTITA PRIJAVITELJA NEPRAVILNOSTI</b>	<b>92</b>
3.13	<b>PRAVA NACIONALNIH MANJINA</b>	<b>96</b>

3.14	DISKRIMINACIJA TEMELJEM RASE, ETNIČKE PRIPADNOSTI ILI BOJE KOŽE TE NACIONALNOG PODRIJETLA	104
3.15	STAMBENO ZBRINJAVANJE	111
3.16	STATUSNA PRAVA GRAĐANA	116
3.17	STANOVANJE, ENERGETSKO SIROMAŠTVO I VODNE USLUGE	123
3.18	GRADITELJSTVO	132
3.19	FINANCIJE	134
3.20	ZAŠTITA POTROŠAČA	141
3.21	BRANITELJI I CIVILNE ŽRTVE RATA	142
3.22	OBRAZOVANJE	145
3.23	DISKRIMINACIJA U PODRUČJU I TEMELJEM OBRAZOVANJA	146
3.24	DISKRIMINACIJA TEMELJEM VJERE I SLOBODA VJEROISPOVIJEDI	149
3.25	IZRAŽAVANJE U JAVNOM PROSTORU	151
3.26	PRAVO NA PRIVATNOST	159
3.27	IMOVINSKOPRAVNI ODNOSI	161
3.28	PRAVO NA ZDRAV ŽIVOT	162
<b>4</b>	<b>OSOBE LIŠENE SLOBODE I DJELOVANJE NACIONALNOG PREVENTIVNOG MEHANIZMA</b>	<b>165</b>
4.1	ZATVORSKI SUSTAV	165
4.1.1	OBAVLJENJE POSLOVA NPM-A U ZATVORSKOM SUSTAVU	167
4.1.2	OCJENA STANJA	171
4.2	POLICIJSKI SUSTAV	173
4.2.1	ZAŠTITA PRAVA GRAĐANA, UKLJUČUJUĆI OSOBE LIŠENE SLOBODE, U POLICIJSKOM POSTUPANJU	173
4.2.2	OBILASCI POLICIJSKIH POSTAJA I PRITVORSKIH JEDINICA	176
4.3	OSOBE S DUŠEVNIM SMETNJAMA KOJIMA JE OGRANIČENA SLOBODA KRETANJA	180
4.4	TRAŽITELJI MEĐUNARODNE ZAŠTITE I IREGULARNI MIGRANTI	182
4.5	MEĐUNARODNA SURADNJA NPM-A	188
<b>5</b>	<b>SURADNJA I JAVNO DJELOVANJE U PROMICANJU LJUDSKIH PRAVA I SUZBIJANJU DISKRIMINACIJE</b>	<b>191</b>
5.1	ULOGA CIVILNOG DRUŠTVA U ZAŠTITI I PROMICANJU LJUDSKIH PRAVA	191
5.2	SURADNJA S DIONICIMA	193
5.3	MEĐUNARODNA SURADNJA	194
5.4	ODNOSI S JAVNOŠĆU	196
<b>6</b>	<b>LJUDSKI POTENCIJALI, ORGANIZACIJA RADA I PRORAČUN UREDA</b>	<b>197</b>
<b>7</b>	<b>ZAKLJUČAK</b>	<b>198</b>
<b>8</b>	<b>DODATAK: POPIS KRATICA</b>	<b>199</b>

# 1 UVOD

Izvešće pučke pravobraniteljice za 2020. analiza je i ocjena stanja prava i sloboda u Hrvatskoj, uključujući i povrede prava pojedinaca i ranjivih skupina. I ove je godine nastalo na temelju sveobuhvatnih podataka: prvenstveno 4.894 predmeta u kojima smo postupali, zatim relevantnih istraživanja, javno dostupnih dokumenata, kao i informacija koje smo zatražili od ministarstava, zavoda, sveučilišta, instituta, organizacija civilnog društva, strukovnih organizacija, sindikata, vjerskih zajednica i drugih, na sveukupno 645 adresa. Zbog preporuka koje upućujemo nadležnim tijelima, njih 142, Izvešće je ujedno i prilika za podizanje kvalitete života građana, a ocjenu o mjeri u kojoj su provedene one iz prethodnih izvješća dajemo po poglavljima. Sve navedeno u skladu je s obvezama iz Zakona o pučkom pravobranitelju, Zakona o suzbijanju diskriminacije, Zakona o Nacionalnom preventivnom mehanizmu te Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti.

U godini za nama Hrvatska se suočila s najvećim javnozdravstvenim izazovom od proglašenja samostalnosti, epidemijom bolesti COVID 19, kao i potresima koji su pogodili Zagreb, Zagrebačku i Krapinsko-zagorsku, Karlovačku te Sisačko-moslavačku županiju. Ove krizne situacije dodatno su istaknule već postojeće nedostatke u zaštiti prava građana o kojima smo pisali u ranijim izvješćima.

Epidemija je ozbiljno ugrozila brojne živote i u potpunosti promijenila svakodnevne životne navike, s obzirom da njezino suzbijanje zahtijeva i ograničenja cijelog niza ljudskih prava i sloboda, što je podiglo svijest javnosti o njihovoj važnosti. Kao i svaka kriza, i ova je ujedno prilika za jačanje otpornosti društva na slične izazove u budućnosti kroz učinkovitiju zaštitu prava, prvenstveno socijalnih i ekonomskih, na ostvarenje najviše moguće razine zdravlja, pomoć u podmiranju osnovnih životnih potreba, rad koji omogućava dostojanstven život, pristup obrazovanju i drugih.

S rastom broja oboljelih, izraženije su postajale i „slabe točke“ sustava javnog zdravstva, prvenstveno nedovoljan broj zaposlenih i otežan pristup zdravstvenim uslugama, dok su posljedice neulaganja u ustanove bile jasno vidljive nakon potresa. Time je još jednom potvrđeno kako nema alternative snažnom i svima dostupnom javnom zdravstvu, koje godinama zagovaramo. Ne čudi ni što smo najveći broj pritužbi i ove godine primili upravo u području zdravlja, ponajviše od građana koji nisu mogli ostvariti kontakt sa svojim liječnicima, doći do potrebnih lijekova ili su im pregledi i zahvati odgođeni, što je dodatno produžilo ionako preduge liste čekanja.

Jedan od najvećih tereta epidemije podnijeli su zdravstveni djelatnici, koji su svoje vrijeme, znanje, ali i zdravlje, stavili na raspolaganje za korist cijele zajednice, zbog čega im i ovim putem izražavamo posebnu zahvalu i duboko poštovanje. Pri tom su se suočavali s brojnim administrativnim preprekama, uključujući i oko isplate uvećane plaće za rad u posebnim uvjetima, ali i manjkom zaštitne opreme, na što su neki i javno upozorili. Zahvalnost izražavamo i svima koji su u vrijeme potpunog zatvaranja nastavili s radom, unatoč riziku od zaraze, kako građanima ne bi nedostajalo osnovnih uvjeta za život - radnicama i radnicima u trgovinama, ljekarnama, proizvodnji hrane i lijekova, vozači(cama) tereta i drugima, kao i zaposlenima u medijima i javnim službama poput policije, komunalnih djelatnosti ili javnog prijevoza.

Radni i službenički odnosi drugo su najbrojnije područje po pritužbama – brojni su ostali bez posla ili radili od kuće bez uvjeta za to, a neriješeni su ostali i problemi neisplate plaća ili poteškoća u usklađivanju profesionalnih i obiteljskih obveza, posebno u vrijeme provođenja *online* nastave, te nedostupnosti socijalnih usluga za starije, uključujući i privremenu obustavu redovnog prijema u ustanove socijalne skrbi.

Upravo su starije osobe najugroženije tijekom epidemije, kako zbog većeg rizika od razvijanja težeg oblika bolesti, tako i zbog nedovoljne podrške u osiguranju minimalnih uvjeta za dostojanstven život. Prosječna mirovina ostala je ispod granice siromaštva, koje je dodatno poraslo pa tako u riziku od siromaštva živi gotovo trećina starijih od 65 godina te čak polovica starijih samaca. Godinu su brojni proveli sami, bez kontakata s vanjskim svijetom, a za korisnike domova za starije su i tijekom povoljnije epidemiološke situacije postojala ograničenja izlazaka i posjeta, dok su drugi građani mogli odlaziti u kafiće ili na putovanja. S druge strane, nakon tragične smrti devet korisnika obiteljskih domova uslijed požara, još je jednom potvrđena neučinkovitost sustava nadzora nad pružateljima socijalnih usluga i nedovoljno ulaganje u njega, na što smo i ranije upozoravali.

Kao što je vidljivo i na tom primjeru, na pružanje podrške najranjivijima kroz sustav socijalne skrbi prečesto se gleda kao na trošak, bez razumijevanja da je riječ o ulaganju u otklanjanje nejednakosti i djelovanju u skladu s Ustavnim određenjem Hrvatske kao socijalne države. Nažalost, to je i potvrđeno u obrazloženju posljednje odgode donošenja dugo očekivanog Zakona o socijalnoj skrbi, čemu se nije pristupilo radi „značajnog povećanja fiskalnog učinka“.

Stoga i ne čudi višestruki porast broja pritužbi na diskriminaciju temeljem imovnog stanja, na što je utjecao i prelazak brojnih pružatelja javnih usluga na elektroničku komunikaciju tijekom epidemije. Ipak se i dalje pritužbe vezane uz diskriminaciju, treće najzastupljenije, najčešće odnose na nacionalno podrijetlo, pri čemu su u najtežem položaju pripadnici romske manjine, ali i srpske te migranti. Nažalost, nije došlo do značajnih pomaka u edukaciji o jednakosti i suzbijanju diskriminacije, kako opće tako i stručne javnosti.

Drugu godinu za redom izvješćavamo i o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, a iako je Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti relativno kratko na snazi, od sredine 2019., u većini pritužbi vidljiva je potreba za njegovim unapređenjem i edukacijama, posebno povjerljivih osoba za unutarnje prijavljivanje.

Djelovanje Nacionalnog preventivnog mehanizma bilo je prilagođeno riziku od širenja epidemije, a pritužbe osoba lišenih slobode nastavile su svjedočiti poteškoćama na koje smo više puta upozoravali: nedostatak prostora i službenika u zatvorskom sustavu, neadekvatnost smještajnih uvjeta u policijskom sustavu, neinformiranost pacijenata s duševnim smetnjama o pravima i načinima provođenja mjera prisile, a i dalje ukazujemo na potrebu neovisne istrage o navodima nasilja nad iregularnim migrantima i uskratu neposrednog pristupa podacima pučkom pravobranitelju.

Izješće koje se nalazi pred vama posljednje je u osmogodišnjem mandatu pučke pravobraniteljice Lore Vidović. U tom razdoblju obratilo nam se više od 40 tisuća građana, postupali smo u više od 25 tisuća predmeta i dali preko tisuću preporuka u godišnjim izvješćima Hrvatskom saboru. Brojne

su dovele do konkretnih promjena na bolje u životima građana, bilo da je riječ o postupanjima u pojedinačnim predmetima ili donošenju javnih politika, o čemu smo izvještavali u dosadašnjima, ali i u ovom Izvešću.

Nažalost, dinamika provedbe preporuka značajno je umanjena posljednjih godina, s obzirom da je posljednje Izvešće o kojem je Hrvatski sabor raspravljao ono za 2017. To je propuštena prilika za unapređenje sustava, što najbolje pokazuje razvoj događaja u Sisačko-moslavačkoj županiji, gdje se stanovnici i službe koje im pomažu suočavaju sa sličnim poteškoćama koje su bile prisutne i na poplavljenim područjima 2014. To je moglo u određenoj mjeri biti izbjegnuto provedbom preporuka iz našeg posebnog *Izvešća o ljudskim pravima u kontekstu katastrofe izazvane poplavama u Vukovarsko-srijemskoj županiji*.

Institucija pučkog pravobranitelja od 2014. i 2015. značajno je dostupnija građanima, nakon otvaranja područnih ureda, u Splitu, Rijeci i Osijeku, a s istim smo ciljem intenzivirali terenski rad, suradnju s organizacijama civilnog društva i komunikaciju s javnošću putem medija, web stranice i društvenih mreža. Sve to dovelo je do iznadprosječne upoznatosti javnosti s postojanjem našeg Ureda (79%) u odnosu na prosjek EU (68%), prema istraživanju Agencije EU za temeljna prava (FRA).

Jačanje institucije u proteklih osam godina vidljivo je i kroz kontinuirano povećanje proračuna (62,7%) i broja zaposlenih (50%) u odnosu na 2013. Također, Ured pučke pravobraniteljice jedina je institucija u Europi koja je u isto vrijeme predsjedavala dvjema najrelevantnijim europskim mrežama iz područja ljudskih prava i diskriminacije, Europskom mrežom nacionalnih institucija za ljudska prava (ENNHRI) i Europskom mrežom tijela za jednakost (Equinet). Posebno smo ponosni i na ocjenu Europske komisije u prvom Izvešću o vladavini prava u EU, u kojem se navodi kako „instituciji raste ugled na temelju profesionalnosti, dobrih rezultata i otpora politizaciji“. Također, 2019. Pučki pravobranitelj je treći put reakreditiran Statusom A pri UN-u, čime je još jednom potvrđena njegova potpuna neovisnost i samostalnost u radu. Očuvanje tih standarda, procijenjenih na cijelom nizu strogo propisanih kriterija, bit će iznimno važan zadatak i u budućnosti, kao osnovni uvjet za snažno zalaganje za ljudska prava i jednakost u Hrvatskoj.

Nažalost, nakon potresa u Zagrebu prostori Ureda uništeni su do neuporabljivosti pa nema uvjeta za adekvatan rad, s obzirom da je privremeni prostor dvostruko manji od potrebnog. Stoga će rješavanje ovog pitanja, posebno uz uvažavanje svih epidemioloških preporuka, biti jedan od izazova u narednom razdoblju.

## 2 PODATCI O POSTUPANJU ZA 2020.

### 2.1 STATISTIČKI PODATCI O POSTUPANJU UREDA

Uredski prostori uništeni su nam u potresu i proglašeni neuporabljivima, zbog čega od kraja ožujka do početka lipnja nismo imali uvjete za redovno uredsko poslovanje!

U 2020. Ured pučke pravobraniteljice postupao je u ukupno 4.894 predmeta. Među njima je najveći broj (3.885 ili 79%), otvoren na temelju pritužbi građana ili na inicijativu Ureda, dok ih se 845 ili 17% odnosilo na različite opće inicijative, poput edukacija, suradnje i promocije ljudskih prava. Preostala 164 predmeta (4%) odnosila su se na uredsko poslovanje.

Od ukupnog broja predmeta otvorenih na temelju pritužbe ili na vlastitu inicijativu (3.885), u 966 je rad zbog njihove kompleksnosti nastavljen iz prethodnih godina. Novootvorenih je bilo 2.919, odnosno 16% više nego 2019., što je u najvećoj mjeri posljedica epidemije koronavirusa i potresa koji su snažno utjecali na ljudska prava u Hrvatskoj.

#### PREDMETI OTVORENI PO PRAVNIM PODRUČJIMA U 2020.



Kao i ranijih godina, broj građana koji su nam se obratili značajno je veći od broja novootvorenih predmeta, s obzirom da nije uvijek bilo osnove za otvaranje. Tako nas je, primjerice, samo putem e-maila kontaktiralo više od 4.700 građana.

Također, kako su nam uredski prostori uništeni u potresu i neuporabljivi, od kraja ožujka do početka lipnja nismo imali uvjete za redovno uredsko poslovanje pa većina kontakata iz tog razdoblja nije obuhvaćena ovom statistikom. Primjerice, tada nam se telefonom obratilo gotovo 1.500 građana, koje smo, zbog brzine postupanja, najčešće bez otvaranja predmeta detaljno informirali o mogućnostima zaštite njihovih prava, dok ih je tek manji broj odlučio podnijeti nam pritužbu.



Kao i prošle godine, najviše pritužbi zaprimljeno je u području zdravstva (328), radnih i službeničkih odnosa (306), diskriminacije (266) i pravosuđa (206), nakon čega slijede komunalne djelatnosti (167) koje su, zahvaljujući porastu od 49%, po prvi put među pet najzastupljenijih. Najveći porast je u području graditeljstva i prostornog uređenja, čak 152%, dok je najveći pad u području obiteljskog prava (32%).

297 predmeta odnosilo se na epidemiju koronavirusa, pri čemu najveći broj u području radnih i službeničkih odnosa (69 predmeta ili 23%) te zdravstva (54 ili 18%). Ovi, takozvani „koronski“ predmeti čine 10% sveukupno novootvorenih u 2020., a vjerojatno bi ih bilo značajno više da smo tijekom prvih mjeseci epidemije imali uvjete za njihovo redovno otvaranje, što smo već istaknuli.

Najviše pritužbi podnijele su fizičke osobe (92%), od kojih je 6% željelo ostati anonimno, slijede organizacije civilnog društva (3%), zatim pravne osobe s javnim ovlastima, tijela lokalne i područne samouprave (2%), jednako kao i ostali pritužitelji (2%), dok se 1% odnosi na inicijative Ureda (30).

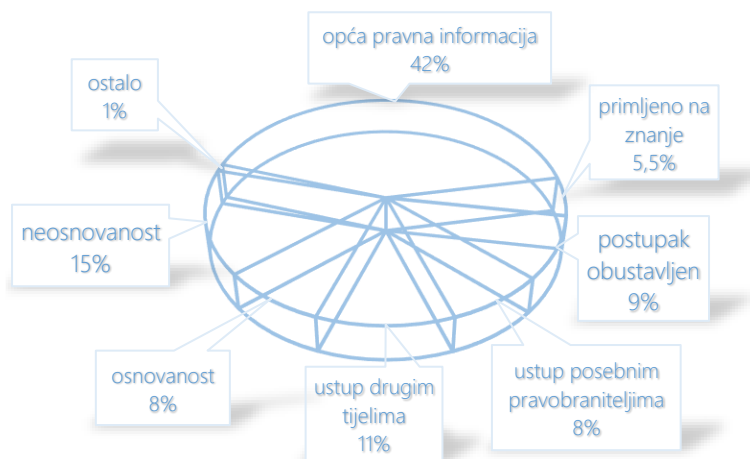
Najveći broj građana obratio nam se iz Zagrebačke županije i Grada Zagreba, zatim Primorsko-goranske, nakon čega slijede pritužbe stanovnika Splitsko-dalmatinske i Osječko-baranjske županije. Najmanje ih je iz Međimurske i Virovitičko-podravske županije.

Od 3.885 predmeta po pritužbama građana ili otvorenih na vlastitu inicijativu, okončano je 2.842, a u 1.043 predmeta rad je zbog složenosti nastavljen i u 2021. Osnovanih pritužbi bilo je 8,5%, što znači da je utvrđena povreda nekog prava pritužitelja, dok je neosnovanih bilo 15%. Opća pravna informacija dana je u 42% predmeta, 8% ustupljeno ih je posebnim pravobraniteljicama, a 11% drugim nadležnim tijelima. U 5,5% predmeta postupak je okončan primanjem na znanje, a u 9% je obustavljen.

## USPOREDBA NAJZASTUPLJENIJIH PREDMETA PO PRAVNIM PODRUČJIMA

	□ 2019.	□ 2020.
Zdravstvo	282	328
Diskriminacija	271	266
Radni i službenički odnosi	268	306
Pravosuđe	219	206
Osobe lišene slobode	207	160
Obiteljsko pravo	136	93
Policija i sigurnosne službe	122	98
Komunalne djelatnosti	112	167
Imovinsko pravni odnosi	106	111
Graditeljstvo i prostorno uređenje	50	126
Zaštita okoliša	72	144
Socijalna skrb	80	123
Tražitelji međunarodne zaštite, azilanti	48	83

## OKONČANI PREDMETI 2020.



## Suradnja s nadležnim tijelima

Kvalitetna suradnja s nadležnim tijelima jedan je od preduvjeta uspješnog rada pučkog pravobranitelja, doprinosi učinkovitijem rješavanju problema građana i boljoj zaštiti njihovih prava. Ona se očituje i u pravovremenoj komunikaciji, pogotovo dostavljanjem traženih očitovanja te ispunjavanjem preporuka. I dalje suradnju s tijelima možemo ocijeniti dobrom, uz pojedine izuzetke. Tako su nam sva ministarstva dostavila tražena očitovanja za pripremu ovog Izvešća, s time da nam je Ministarstvo zdravlja podatke dostavilo prekasno da bismo ih uvrstili u Izvešće. U pojedinačnim predmetima nam Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine te Ministarstvo pravosuđa i uprave ponekad odgovaraju tek nakon požurnice.



Iako detaljniji pregled ispunjenosti preporuka, kao i do sada, donosimo u pojedinačnim poglavljima, zabrinjava što od 2017. tijela sve manje postupaju po preporukama iz godišnjih izvješća. Analizom Mišljenja Vlade RH na Izvešće pučke pravobraniteljice za 2019., utvrdili smo da su nadležna tijela postupala ili postupaju po tek 20% preporuka, što je manje i u usporedbi s Izvešćem za 2015. (29%), koje Hrvatski sabor nije prihvatio. Posebno zabrinjava što se Vlada nije očitovala na čak 60% preporuka.

Sve manji postotak ispunjenosti preporuka može se objasniti i time što Hrvatski sabor još nije raspravljao o izvješćima za 2018. i 2019. Odgađanje rasprave nije dobra poruka tijelima kojima su preporuke upućene i umanjuje napore za podizanje kvalitete života snažnijom zaštitom ljudskih prava i suzbijanjem diskriminacije. To je vidljivo upravo iz broja prihvaćenih preporuka posljednjih godina – iz zadnjeg raspravljenog i prihvaćenog Izvešća, onog za 2017., prihvaćeno ih je čak 65%, iz Izvešća za 2018. prihvaćeno je 26%, a iz posljednjeg tek spomenutih 20%.

Posljedično, i Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, kao tijelo nadležno za izradu izvješća o provedbi preporuka pučke pravobraniteljice, nije ga izradilo još od Izvešća za 2013. pa je očito da izostanak rasprave u Hrvatskom saboru ima niz dugoročnih posljedica koje ne doprinose boljoj zaštiti ljudskih prava u našoj zemlji.

Nažalost, MUP nam i dalje uskraćuje neposredan uvid u podatke o postupanju prema iregularnim migrantima u svom informacijskom sustavu. Tako nam se onemogućava provođenje ovlasti iz Zakona o pučkom pravobranitelju, Zakona o nacionalnom preventivnom mehanizmu i Zakona o tajnosti podataka, o čemu smo već izvještavali Hrvatski sabor, a više detalja nalazi se u poglavlju o tražiteljima međunarodne zaštite i iregularnim migrantima.

## Rad područnih ureda

Nakon što je u potresu u ožujku prostor Ureda u Zagrebu postao neupotrebljiv, sva komunikacija s građanima odvijala se preko područnih ureda u Osijeku, Rijeci i Splitu. Tijekom dva i pol mjeseca (sve dok sredinom lipnja nismo na privremeno korištenje dobili premale i epidemiološki neadekvatne prostore u tzv. Zagrepčanki) savjetnici u ovim gradovima zapimali su pritužbe i odgovarali na telefonske i e-mail upite više tisuća građana, čime je ponovno potvrđena važnost područnih ureda, otvorenih 2014. i 2015. godine.

Tijekom ostatka godine, Područnom uredu u Osijeku direktno se obratilo 169 građana, većinom stanovnici Osijeka i neposredne okolice, no javljali su se i iz ostalih dijelova Osječko-baranjske i Vukovarsko-srijemske, kao i udaljenijih slavonskih županija. Ponajviše su tražili zaštitu prava iz radnih odnosa, posebice postupanja poslodavaca uslijed epidemije. Javljali su se i zbog ostvarivanja prava pred, primjerice HZZO-om, HZMO-om ili HZZ-om, prije svega zbog nemogućnosti stupanja u kontakt s njima, kao i zbog nezadovoljstva radom pravosuđa, zbog nemogućnosti ostvarivanja socijalnih prava, braniteljskih prava i postupanja policije. Osječki ured surađivao je i s OCD-ima te predstavnicima lokalnih jedinica, a savjetnici su sudjelovali i na radnom sastanku u okviru projekta „Exploring social innovation approaches for the social and economic integration of non-EU nationals (Arrival Regions)“, iz Programa INTERREG CENTRAL EUROPE, održanog u organizaciji Grada Osijeka.

Riječkom područnom uredu obratilo se 315 građana zbog diskriminacije u području rada, neadekvatnog stambenog zbrinjavanja, nezadovoljstva ishodom ili dugotrajnosti sudskih i upravnih postupaka te radi zaštite prijavitelja nepravilnosti. Pritužitelji koji su osobno došli većinom su iz Rijeke, no sve veći je broj građana iz cijele RH koji su se ovom područnom uredu obraćali telefonom. Nastavljena je suradnja i s lokalnim OCD-ima te su savjetnice aktivno sudjelovale na više događaja u organizaciji antidiskriminacijskih kontakt točaka, a u veljači su sudjelovale na sastanku održanom u sklopu projekta „Humano obrazovanje – odgovorno društvo“, kojeg u suradnji s partnericama provodi Lezbijska organizacija „LORI“. Na panel raspravi „Ljudska prava LGBTI osoba u Europi i Hrvatskoj“, u okviru 4. međunarodnog festivala queer i feminističke kulture Smoqua, predstavile su rad pučkog pravobranitelja, rezultate istraživanja o govoru mržnje među mladima na internetu te pravne instrumente zaštite prava LGBTI osoba.

Područnom uredu u Splitu se prije epidemije obratilo 294 građana, a kasnije, posebice nakon potresa u Zagrebu, obraćali su se građani iz cijele RH, ponajviše zbog provedbe mjera pomoći gospodarstvu, potpora za očuvanje radnih mjesta i ostvarenja prava radnika. Obraćali su se i zbog stambenog zbrinjavanja na području od posebne državne skrbi, prava na invalidsku mirovinu zbog djelomičnog gubitka radne sposobnosti te vezano uz obvezno zdravstveno osiguranje. Nastavljena je intenzivna suradnja s lokalnim dionicima, osobito OCD-ima koji pružaju besplatnu pravnu pomoć i skrbe o socijalno ugroženima u Splitsko-dalmatinskoj, Šibensko-kninskoj, Dubrovačko-neretvanskoj te Zadarskoj županiji. Savjetnice su sudjelovale na *online* događajima u sklopu međunarodnih projekata o implementaciji EKLJP i presuda ESLJP-a, o ulozi NPM-a tijekom epidemije, i drugima.

## 2.1.1 STATISTIČKI PODATCI UREDA POVODOM DISKRIMINACIJE

Krizne okolnosti odrazile su se i na aktivnosti Ureda pri suzbijanju diskriminacije. Dok je broj novozaprimljenih pritužbi sličan kao i 2019., broj općih inicijativa je smanjen budući da se većinom sastojе od suradnji, edukacija i razmjena dobre prakse, što je u 2020. bilo otežano. Ipak, u drugom dijelu godine intenzivirale su se aktivnosti ovog tipa putem web platformi pa smo sudjelovali u 169 novih općih inicijativa.

Tijekom 2020. postupali smo po 419 pritužbi, od čega je 266 novozaprimljenih. Tome treba dodati 144 predmeta primarno vođenih po pritužbama na nezakonitosti i nepravilnosti u radu državnih i tijela JLP(R)S, temeljem mandata sukladno ZoPP-u, u kojima smo ispitivali i moguću diskriminaciju.

Epidemija se odrazila i na strukturu diskriminacijskih pritužbi pa ih se 15% odnosilo na njene posljedice. Tako je zabilježeno više pritužbi iz područja zdravstva, a javilo nam se i više građana koji se osjećaju diskriminiranim po imovnom stanju. I ove godine prednjači područje rada i zapošljavanja, a značajan broj pritužbi se odnosio na javno informiranje i medije te pristup dobrima i uslugama.

Iako podatci mogu dati dojam da je došlo do blagog pada diskriminacije temeljem nacionalnog podrijetla (25) i rase, etničke pripadnosti ili boje kože (6), ova osnova i dalje prednjači. Naime, dio građana koji su nam se prituživali po ovoj osnovi smatrali su da su istovremeno diskriminirani i temeljem drugih obilježja. Zbog toga se ona pojavljuje i među statističkim podacima za višestruku diskriminaciju, tako da je nacionalno podrijetlo, rasa, etnička pripadnost ili boja kože zastupljena u 63 novozaprimljene pritužbe.

Po prvi put od uspostavljanja institucije pučkog pravobranitelja kao središnjeg tijela za suzbijanje diskriminacije 2009. godine, javio nam se veći broj žena (44%) od muškaraca (39%), a najviše je pritužbi na rad pravnih osoba s javnim osobama te tijela državne uprave.

<b>SPOL PRITUŽITELJA/ICE</b>	<b>broj pritužbi</b>	<b>VRSTA PRITUŽENOG TIJELA/O SOBE</b>	<b>broj pritužbi</b>
Žena	117	Fizička osoba	27
Muškarac	103	Pravna osoba	45
Transseksualna osoba	0	Pravna osoba s javnim ovlastima	70
Nepoznato	7	Tijelo državne uprave	50
Grupa	26	Pravosudno tijelo	6
Vlastita inicijativa	13	Organizacija civilnog društva	5
<b>UKUPNO</b>	<b>266</b>	Tijelo JLP(R)S	33
		Drugo	30
		<b>UKUPNO</b>	<b>266</b>

<b>PODRUČJE</b>	<b>2020.</b>	<b>OSNOVA</b>	<b>2020.</b>
Rad	59	Nacionalno podrijetlo <sup>1</sup>	25
Zapošljavanje	17	Rasa, etnička pripadnost ili boja kože	6
Javno informiranje i mediji	25	Spol	27
Pristup dobrima i uslugama	24	Zdravstveno stanje	18
Zdravstveno osiguranje	15	Dob	17
Nema područja	15	Imovno stanje	17
Uprava	13	Političko ili drugo uvjerenje	15
Zdravstvena zaštita	12	Bračni ili obiteljski status	13
Socijalna skrb	10	Obrazovanje	12
Obrazovanje	9	Društveni položaj	9
Stanovanje	8	Vjera	7
Pravosuđe	6	Invaliditet	4
Kulturno i umjetničko stvaralaštvo	5	Spolna orijentacija	2
Znanost	3	Članstvo u sindikatu	1
Sport	3	Jezik	1
Mirovinsko osiguranje	2	Rodni identitet ili izražavanje	0
Članstvo u sindikatu, OCD-ovima, političkim strankama	1	Genetsko naslijeđe	0
Pritužbe s višestrukim područjima	15	Socijalno podrijetlo	0
Diskriminacija - općenito	24	Višestruka diskriminacija <sup>2</sup>	54
<b>UKUPNO</b>	<b>266</b>	Nema osnove po ZSD-u	38
		<b>UKUPNO</b>	<b>266</b>

<sup>1</sup> Nacionalno podrijetlo, zajedno sa rasom, etničkom pripadnošću ili bojom kože sa 31 pritužbom prednjače u broju pritužbi.

<sup>2</sup> U pritužbama na diskriminaciju po više različitih osnova najčešće se pojavljuju rasa, etnička pripadnost ili boja kože i nacionalno podrijetlo (32), spol (14), obrazovanje (13), bračni ili obiteljski status (9), dob (9), političko uvjerenje (7), a u manjem broju i druge osnove.

## 2.1.2 OBJEDINJENI PODATCI PRAVOBRANITELJSTAVA

Kao središnje tijelo za suzbijanje diskriminacije, u ovom dijelu prikazujemo objedinjeni prikaz novozaprmljenih pritužbi na diskriminaciju svih pravobraniteljskih institucija.

SPOL PRITUŽITELJA/ICE	PUČKI	ZA OSOBE S INVALIDITETOM	ZA DJECU	ZA RAVNOPRAVNOST SPOLOVA
Žena	117	52	5	319
Muškarac	103	44	5	95
Transrodna osoba	-	-	-	-
Nepoznato	7	2	-	-
Grupa	26	20	25	73
Vlastita inicijativa	13	17	-	28
<b>UKUPNO</b>	<b>266</b>	<b>135</b>	<b>35</b>	<b>515</b>

PODRUČJE	PUČKI	ZA OSOBE S INVALIDITETOM	ZA DJECU	ZA RAVNOPRAVNOST SPOLOVA
Članstvo u sindikatu, OCD- ovima, političkim strankama	1	-	-	12
Javno informiranje i mediji	25	2	2	66
Kulturno i umjetničko stvaralaštvo	5	-	4	6
Obrazovanje	9	16	12	13
Sport	3	-	3	2
Znanost	3	-	-	-
Pravosuđe	6	4	-	22
Uprava	13	2	-	70
Pristup dobrima i uslugama	24	30	5	13
Rad	59	18	-	109
Zapošljavanje	17	15	-	22
Mirovinsko osiguranje	2	4	-	1
Socijalna skrb	10	17	-	97
Zdravstveno osiguranje	15	3	-	20
Stanovanje	8	7	-	5
Zdravstvena zaštita	12	6	2	48
Pritužbe s višestrukim područjima	15	3	1	-
Diskriminacija - općenito	24	8	6	9
Nema područja	15	-	-	-
<b>UKUPNO</b>	<b>266</b>	<b>135</b>	<b>35</b>	<b>515</b>

OSNOVA	PUČKI	ZA OSOBE S INVALIDITETOM	ZA DJECU	ZA RAVNOPRAVNOST SPOLOVA
Bračni ili obiteljski status	13	-	4	17
Članstvo u sindikatu	1	-	-	-
Dob	17	-	4	2
Društveni položaj	9	-	-	-
Genetsko naslijeđe	-	-	-	-
Imovno stanje	17	-	3	2
Invaliditet	4	132	-	-
Jezik	1	-	-	-
Nacionalno podrijetlo	25	-	2	1
Obrazovanje	12	-	1	-
Političko ili drugo uvjerenje	15	-	1	1
Rasa, etnička pripadnost ili boja kože	6	-	5	-
Rodni identitet ili izražavanje	-	-	1	20
Socijalno podrijetlo	-	-	-	-
Spol	27	-	2	430
Spolna orijentacija	2	-	-	19
Vjera	7	-	8	1
Zdravstveno stanje	18	-	-	2
Višestruka diskriminacija	54	3	2	-
Nema osnove po ZSD-u	38	-	2	20
<b>UKUPNO</b>	<b>266</b>	<b>135</b>	<b>35</b>	<b>515</b>

### 2.1.3 NEDOSTATNO PRIJAVLJIVANJE DISKRIMINACIJE I PREVENTIVNO DJELOVANJE

Neizvjesnost uzrokovana epidemijom i s njome povezanim mjerama pokazala je kako se jednakost i nediskriminacija ne podrazumijevaju. Kriza je nesrazmjerno pogodila određene društvene skupine, često one koje su već u nepovoljnom društvenom ili ekonomskom položaju i u povećanom riziku od diskriminacije te je produbila nejednakosti i pokazala da su potrebni veći naporu kako bi se uspostavilo pravednije i ravnopravnije društvo.

Broj pritužbi građana u 2020. ne razlikuje se značajno od 2019. (266 naspram 270), no relativno često „pogrešno“ prepoznaju diskriminaciju, odnosno diskriminacijom smatraju svako ponašanje koje doživljavaju kao nepovoljno ili nepravedno, bez obzira postoji li diskriminacijska osnova. Istovremeno, i dalje ju ne prijavljuju zbog neprepoznavanja, a nisu ju skloni prijavljivati zbog

nepovjerenja u institucije, prihvaćenosti kao uobičajenog obrasca ponašanja, straha od viktimizacije i drugoga. Stoga je potrebno osnažiti preventivni rad usmjeren na borbu protiv svih oblika nesnošljivosti te pojačati napore i aktivnosti usmjerene na zaštitu jednakosti, posebice u kriznim okolnostima. Sadržaj i oblik takvih aktivnosti treba biti prilagođen potrebama, mogućnostima i socijalnim okolnostima pojedinih ranjivih skupina, a približavanju ove teme građanima pridonijelo bi i educiranje o pojmu diskriminacije i dostupnim mehanizmima zaštite te jačanje medijske pismenosti.

Upravo su zaštita i promocija jednakosti istaknuti kao temeljne vrijednosti EU povodom online konferencije #equality2020, u organizaciji hrvatskog predsjedanja Vijećem EU-a, Europske mreže tijela za jednakost (Equinet), Europske komisije i Glavnog tajništva Vijeća EU-a, na kojoj je sudjelovala zamjenica pučke pravobraniteljice te predsjedavajuća Equinetom Tena Šimonović Einwalter.

Na nacionalnoj razini, promociji jednakosti kao temeljne vrijednosti svakako bi pridonijelo usvajanje Nacionalnog plana zaštite i promicanja ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije od 2021. do 2027. te pratećih dokumenata - Akcijskog plana zaštite i promicanja ljudskih prava i Akcijskog plana za suzbijanje diskriminacije od 2021. do 2023. Nacionalni plan za borbu protiv diskriminacije istekao je 2019., a prema najavama, novi će biti sadržan u širem NPZPLJPSD te konkretiziran Akcijskim planovima, koji, međutim, još nisu finalizirani. Iako su se aktivnosti Radne skupine pod vodstvom ULJPPNM intenzivirale, u trenutku pisanja ovog Izvešća nije objavljen ni prijedlog nacrtu APSD. Ipak, pozdravljamo sudjelovanje savjetnika pučke pravobraniteljice u Radnoj skupini te se nadamo da ćemo doprinijeti strukturiranju mjera za smanjenje nejednakosti u društvu i unaprjeđenje ljudskih prava.

### Preporuke:

1. **Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, da kontinuirano informira građane o zabrani diskriminacije i mehanizmima zaštite;**
2. **Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, da ubrza aktivnosti na usvajanju Nacionalnog plana zaštite i promicanja ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije od 2021. do 2027. te pratećeg Akcijskog plana zaštite i promicanja ljudskih prava i Akcijskog plana za suzbijanje diskriminacije od 2021. do 2023.;**
3. **Vladi RH, da potiče borbu protiv svih oblika nesnošljivosti ulažući u obrazovanje, stručna savjetovanja i edukacije, javne kampanje i jačanje medijske pismenosti;**



## 3 POJEDINA PODRUČJA ZAŠTITE LJUDSKIH PRAVA I SUZBIJANJA DISKRIMINACIJE

### 3.1 EPIDEMIJA BOLESTI COVID 19: NORMATIVNI OKVIR I OGRANIČENJA LJUDSKIH PRAVA

Epidemija bolesti COVID 19 je, kao i svaka krizna situacija, neodvojiva od ljudskih prava – na zdravlje, život, pristup informacijama, rad, obrazovanje, socijalnu sigurnost, slobodu kretanja, privatnost, mirno okupljanje i druga, a upravo je njihova zaštita jedan od ključnih načina borbe protiv najvećeg javnozdravstvenog izazova s kojim se moderni svijet ikad suočio. No, zaštita ljudskih prava u ovom slučaju uključuje i ograničenja, kako je predviđeno Ustavom i međunarodnim pravnim okvirom.

#### 3.1.1 ZAKON O SUSTAVU CIVILNE ZAŠTITE I ZAKON O ZAŠTITI PUČANSTVA OD ZARAZNIH BOLESTI

Pojavom nove zarazne bolesti COVID 19, RH se prvi put našla u situaciji globalne pandemije i epidemije na cijelom svom teritoriju, koja će do kraja 2020. zahvatiti gotovo sve aspekte života, s neizvjesnim krajem i u 2021. Nakon što je 11. ožujka 2020. Svjetska zdravstvena organizacija proglasila pandemiju, ministar zdravstva je temeljem Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti (ZoZPBZ) i na prijedlog HZJZ-a proglasio epidemiju u cijeloj zemlji. Prethodno je, 4. ožujka, proglasio opasnost od epidemije, a 21. veljače je osnovao karantenu. U cilju sprečavanja širenja zaraze aktiviran je cjelokupni zdravstveni sustav i sustav civilne zaštite zbog značajne prijetnje za zdravlje, živote i sigurnost građana. Međutim, ubrzo se pokazalo da ZoZPBZ i Zakon o sustavu civilne zaštite (ZoSCZ) nisu u potpunosti primjenjivi u novim okolnostima pa se pristupilo njihovim izmjenama.

Vlada je 20. veljače imenovala načelnika, zamjenika i 25 članova Stožera CZRH, sukladno *Pravilniku o sastavu stožera, načinu rada te uvjetima za imenovanje načelnika, zamjenika načelnika i članova stožera civilne zaštite* iz 2019., a prva je sjednica Stožera održana 25. veljače, od kada kontinuirano djeluje kao najvažnije operativno tijelo Vlade za sprječavanje širenja bolesti. Čelno mjesto Stožera je po položaju pripalo ministru unutarnjih poslova i potpredsjedniku Vlade, dok je za zamjenika imenovan čelnik Ravnateljstva CZ MUP-a. Članovi su predstavnici središnjih TDU, Hrvatske vatrogasne zajednice, Državnog hidrometeorološkog zavoda, Seizmološke službe, Hrvatskih voda, Hrvatskog crvenog križa, Hrvatske gorske službe spašavanja i HZJZ-a. Na tiskovnim konferencijama Stožera CZRH sudjelovali su i ministar zdravstva te ravnateljica Klinike za infektivne bolesti dr. Fran Mihaljević, no oni nisu njegovi članovi, kao ni predstavnici JLP(R)S.

Brzo nakon proglašenja epidemije pokazalo se da Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti i Zakon o sustavu civilne zaštite nisu u potpunosti primjenjivi u novim okolnostima pa se pristupilo njihovim izmjenama.

Nadalje, iako je prema ZoSCZ *katastrofa* stanje izazvano prirodnim i/ili tehničko-tehnološkim događajem koje opsegom, intenzitetom i neočekivanošću ugrožava zdravlje i živote većeg broja ljudi, imovinu veće vrijednosti i okoliš, a nije ju moguće spriječiti ili posljedice otkloniti svim operativnim snagama regionalnog stožera CZ, Vlada nije proglasila katastrofu, a drugog načina donošenja odluka koje bi bile obvezujuće za sve stožere CZ JLP(R)S u postojećem ZoSCZ-u nije bilo. Kategorija *velike nesreće* nije bila primjenjiva jer je epidemija bila proglašena za čitavo područje RH, a ne na pojedinim dijelovima. Stoga je Vlada prvo odlučila mijenjati ZoSCZ kako bi osigurala provedbu odluka Stožera CZRH na regionalnoj i lokalnoj razini, budući su neki stožeri CZ JLP(R)S htjeli primijeniti epidemiološke mjere drukčije od onih Stožera CZRH. Obrazlažući da djeluje s ciljem učinkovitog suzbijanja širenja epidemije, Vlada je predložila, a Hrvatski sabor u hitnom postupku i dvotrećinskom većinom, 18. ožujka usvojio novi čl. 22.a ZoSCZ-a kojim je Stožeru CZRH omogućeno donošenje odluka i uputa koje stožeri CZ JLP(R)S provode. Prema mišljenju Instituta za javnu upravu o stanju hrvatske javne uprave u 2020., centralizacija odlučivanja nacionalnog stožera, uspostavljena radi osiguranja vertikalne koordinacije, dovela je do daljnjeg jačanja centralizacije te daljnjeg umanjivanja značaja lokalne autonomije.

Ukidanje javnog prijevoza otežalo je dostupnost zdravstvenih i socijalnih usluga u udaljenim područjima, posebice za osobe starije životne dobi koje su izložene povećanom riziku od siromaštva.

Temeljem čl. 22.a Stožer CZRH je već 19. ožujka donio četiri odluke: *Odluku o privremenoj zabrani prelaska preko graničnih prijelaza RH, Odluku o mjerama ograničavanja društvenih okupljanja, rada u trgovini, uslužnih djelatnosti i održavanja sportskih i kulturnih događanja, Odluku o graničnim prijelazima preko kojih će se odvijati tranzitni promet teretnih vozila preko teritorija RH i Odluku kojom se*

*zabranjuje brodovima u međunarodnoj plovidbi koji imaju obvezu samoizolacije ili karantene uplovljavanje u morske luke i luke unutarnje plovidbe u RH.*

Zbog *Odluke o zabrani napuštanja mjesta prebivališta i stalnog boravka u RH*, koja je bila na snazi od 23. ožujka do 11. svibnja, uz nekoliko izmjena i dopuna, zaprimili smo više pritužbi građana koji nisu mogli obići svoje nekretnine u drugoj županiji ili otići na odmor. Naime, donošenje odluka o odobravanju propusnica nije bilo ujednačeno pa su, primjerice, u istoj prilici neki članovi kućanstva propusnice dobili, dok su drugima odbijene bez obrazloženja. Lokalni stožer CZ pučkoj pravobraniteljici niti nakon opetovanih požurnica nije dostavio obrazloženje ovakve odluke, a problem je riješen tek ukidanjem propusnica. Istovremeno, ova Odluka otežala je pristup javnim uslugama stanovnicima ruralnih područja i otoka. Naime, u mnogim općinama nema pošte, trgovine niti ljekarne pa su stanovnici, da bi do njih došli, morali tražiti propusnice. Dodatno, ukidanje javnog prijevoza otežalo je dostupnost zdravstvenih i socijalnih usluga u udaljenim područjima, posebice za osobe starije životne dobi koje su izložene povećanom riziku od siromaštva.

U kolovozu je Stožer CZRH, na prijedlog županijskih stožera, počeo donositi odluke za pojedine dijelove RH, prvo za gradove i općine Imotske krajine, a do kraja mjeseca i za područje Brodsko-posavske te Splitsko-dalmatinske županije, ovisno o epidemiološkoj situaciji. Prema podacima

Vlade, do 13. siječnja 2021. Stožer CZRH je donio 271 odluku, od toga 244 nakon stupanja na snagu izmjena i dopuna ZoZPZB-a, temeljem čl. 47. i čl. 22.a ZoSCZ-a.

Uz zakonske izmjene i odluke Stožera, HZJZ je do kraja 2020. objavio 30 općih uputa, 17 uputa i preporuka za zdravstvenu zaštitu, 30 uputa i preporuka za obrazovanje, 11 uputa i preporuka za sustav socijalne skrbi, 56 uputa i preporuka za gospodarstvo i društvene djelatnosti, pet uputa za prelazak granica i četiri za vjerska okupljanja. Međutim, one nisu bile obvezujuće, osim ako su bile obuhvaćene odlukama Stožera i zakonskim izmjenama, što nije pojednostavilo kompliciran sustav odlučivanja i upravljanja kriznom situacijom. Stoga ne čudi što su građani imali brojne upite i pritužbe pučkoj pravobraniteljici, jer se nisu snalazili u novim okolnostima.

Epidemija je dovela i do promjene u radu državnih i javnih službi pa je Vlada 19. ožujka donijela *Odluku o organizaciji rada TDU za vrijeme trajanja epidemije bolesti COVID 19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2*, kojom je ograničila rad u TDU i javnim službama koje nisu uređene posebnim propisima na nužne i neodgodive poslove te propisala obvezu rada od kuće za nužno osoblje, a stavljena je izvan snage u svibnju. Pogoršanjem epidemiološke situacije u listopadu, Vlada je donijela novu Odluku temeljem koje je ministar pravosuđa i uprave početkom studenog donio *Uputu o mjerama za sprječavanje širenja epidemije bolesti COVID 19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2 i osiguranje uvjeta za redovito obavljanje poslova u tijelima državne uprave*, povodom koje smo zaprimili nekoliko pritužbi državnih službenika na nedovoljno uređen te nedostatno omogućen rad od kuće. Novu je Uputu ministar donio krajem studenoga, nakon što smo ukazali na potrebu usklađivanja s tada važećom *Odlukom o nužnim epidemiološkim mjerama kojima se ograničavaju okupljanja i uvode druge nužne epidemiološke mjere i preporuke radi sprječavanja prijenosa bolesti COVID 19 putem okupljanja* Stožera CZRH, od 25. listopada.

Prve, ali i većina kasnije donesenih odluka Stožera CZRH, ograničavale su temeljna prava i slobode, zajamčene Ustavom i međunarodnim dokumentima, od slobode kretanja i okupljanja do prava na privatnost pa je pučka pravobraniteljica 26. ožujka upozorila Hrvatski sabor, Ured predsjednika RH i Vladu da takve mjere moraju biti razmjerne, strogo odgovarati potrebama danog trenutka te trajati samo dok to okolnosti zahtijevaju, i u mjeri koja je nužna te odgovara naravi potrebe za njihovim ograničenjem. Istovremeno su neke države članice Vijeća Europe već tada notificirale derogaciju EKLJP sukladno čl. 15. nakon što su proglasile izvanredno stanje, a neke su proglasile izvanredno stanje bez notifikacije derogacije. RH nije proglasila izvanredno stanje niti je notificirala derogaciju EKLJP.

Mnoge odluke Stožera CZRH ograničavale su temeljna prava i slobode, od slobode kretanja i okupljanja do prava na privatnost pa se u Hrvatskom saboru, ali i stručnoj javnosti raspravljalo treba li primijeniti čl. 17. Ustava i proglasiti izvanredno stanje.

U Hrvatskom saboru, ali i stručnoj i znanstvenoj zajednici, raspravljalo se o načinu odlučivanja o ograničenju temeljnih prava i sloboda, odnosno treba li primijeniti čl. 17. Ustava i proglasiti izvanredno stanje. Naime, Ustav prepoznaje dva modela ograničenja ljudskih prava, u redovnom sukladno čl. 16., ili u izvanrednom stanju sukladno čl. 17. Ustava. Podnesena su i tri prijedloga za

pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom čl. 22.a ZoSCZ-a te tri prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom čl. 10., 13., 14. i 18. Zakona o izmjenama i dopunama ZoZPZB-a. O ovim je prijemorima u rujnu odlučio Ustavni sud Rješenjem U-I-1372/2020 i dr., uz pet izdvojenih mišljenja, ne prihvativši navedene prijedloge te ocijenivši da o primjeni čl. 16. ili čl. 17. Ustava odlučuje isključivo Hrvatski sabor. Ocijenio je kako Ustav ne nalaže Hrvatskom saboru da zakone i odluke/mjere kojima se ograničavaju temeljna ljudska prava i slobode donosi isključivo temeljem čl. 17. Ustava.

Ubrzo nakon ZoSCZ-a, u travnju se pristupilo prvim izmjenama i dopunama ZoZPZB-a, koji je ponovo mijenjan i dopunjen u prosincu. No, za razliku od ZoSCZ-a, ni prve ni druge izmjene ZoZPZB-a nisu izglasane dvotrećinskom većinom. Povodom izmjena i dopuna u hitnom postupku 17. travnja, pučka pravobraniteljica je ponovno pozvala na oprez prilikom novih ograničenja ljudskih prava i sloboda, primarno slobode kretanja. Njima je uveden novi institucionalni model suodlučivanja Stožera CZRH, MZ-a i HZJZ-a, kojim je prebačena nadležnost s ministra zdravstva na Stožer, ozakonjene su već donesene odluke Stožera te je određeno odlučivanje Vlade o proglašenju epidemije, a ministra zdravstva o proglašenju opasnosti od epidemije. Uvedena je i nova epidemiološka mjera „izolacija osoba u vlastitom domu ili drugom odgovarajućem prostoru - samoizolacija“, koja može biti posebna i sigurnosna, uz obvezu objave potonje u Narodnim novinama. Proširene su ovlasti sanitarnim inspektorima u provedbi nadzora nad ZoZPZB-om te su uvedeni novi prekršaji i strože novčane kazne.

Drugim izmjenama i dopunama ZoZPZB-a, u prosincu, također u hitnom postupku, uvedene su tri nove sigurnosne mjere: obveza pravilnog nošenja maske za lice ili medicinske maske, zabrana ili ograničenje održavanja javnih događanja i/ili okupljanja te zabrana ili ograničenje održavanja privatnih okupljanja. Proširen je nadzor nad provedbom svih sigurnosnih mjera na MUP (policijske službenike i inspektore Ravnateljstva CZ), sve inspektore DIRH-a te inspektore drugih TDU. Uvedene su nove novčane kazne i to za pravnu osobu, odgovornu osobu u pravnoj osobi, za fizičku osobu obrtnika i fizičku osobu koja obavlja drugu samostalnu djelatnost te za fizičke osobe koje se ne pridržavaju donesenih sigurnosnih mjera. Sigurnosna mjera zabrane ili ograničenja održavanja privatnih okupljanja osobito je zabrinjavajuća s pozicije zaštite prava na privatnost i nepovredivost doma, o čemu detaljnije pišemo u poglavlju o pravu na privatnost.

Zbog ovih novih ograničenja, koja su nekima stvorila dodatan teret i strah, te zbog pogoršane epidemiološke slike, bilo je sve izraženije narušeno povjerenje građana u institucije, posebice Stožer CZRH. Tako je od lipnja do studenog, prema istraživanju Promocije Plus, postotak građana koji imaju povjerenje u mjere koje je Stožer donosio pao sa 76,6 na 41,9%. Puno se raspravlja i o cijepljenju prema kojem dio građana pokazuje otpor, no iako je ZoZPZB mijenjan dva puta, za COVID 19 nije uvedena obavezna imunizacija. Prva je u RH cijepljena štíćenica doma za starije i nemoćne osobe u Zagrebu, 27. prosinca, a potom je cijepljenje, uz pristanak, nastavljeno.

Uoči zimskih blagdana, 23. prosinca, ponovno su uvedene propusnice za kretanje među županijama pa su nam se građani prituživali jer nisu mogli posjećivati članove obitelji u drugoj županiji, primjerice dijete koje živi s drugim roditeljem. No propusnice su ukinute već 30. prosinca, dan nakon

katastrofalnog potresa koji je do kraja 2020. preuzeo gotovu svu pažnju, kako većine institucija, tako i građana. Epidemija bolesti COVID 19 time je, barem na kratko, pala u drugi plan.

Među kasnije podnesenim prijedlozima za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonima četiri Odluke Stožera CZRH, među kojima i *Odluke o privremenoj zabrani i ograničavanju prelaska preko graničnih prijelaza Republike Hrvatske*, Ustavni sud je Rješenjem U-II-5920-2020 i dr. od 3. veljače 2021. većinom glasova odlučio da ne postoje pretpostavke za odlučivanje o biti stvari, no ponovno uz tri izdvojena mišljenja.

### 3.1.2 EPIDEMIOLOŠKA MJERA IZOLACIJE OSOBA U VLASTITOM DOMU ILI DRUGOM ODGOVARAJUĆEM PROSTORU – SAMOIZOLACIJA

*„...I sada dolazimo do dijela kršenja mojih ljudskih prava na slobodu kretanja. Moja izolacija koja je službeno počela teći od dana kada sam evidentirana kao bolesnik od corona virusa, se završila dana 08.04. Kako me nitko iz Zavoda za epidemiologiju nije nazvao, ja sam sama 09.04. krenula u akciju i tražila da mi se izda potvrda da sam oslobođena mjera izolacije. Iz Zavoda mi međutim javljaju da je meni i mužu produžena izolacija na još 15 dana tj. do 21.4.. Ja ih pitam temeljem čega, a oni kažu mjerama Kriznog stožera. Ja ne prihvaćam njihov odgovor već tražim da me se testira i dokaže da li sam negativna i mogu u život, ili sam pozitivna kada prihvaćam mjere izolacije. Službenica kaže da će moj slučaj uputiti dežurnom epidemiologu, ali me ovaj odbije i lopticu prebaci na moju liječnicu opće prakse. Ona se također nađe pred birokratskim zidom, svi se pozivaju na mjere, a za ljude baš i ne mare. Ona je uputila službeni zahtjev za naše testiranje ali je uvjerena da od toga nema ništa, a ako bude da će biti po isteku ovog roka za izolaciju.*

*E sada ja vas pitam tko to može i ima meni pravo uskratiti slobodu kretanja, a bez da mi dokaže da sam bolesna i da ugrožavam druge ljude. Jedini razlog zbog kojega je uvedena ova mjera prisilne dodatne izolacije je ušteda na testovima. Prije dvadeset dana je procedura bila logična i ispravna. Nakon 15 dana izolacije, provodilo se dvostruko testiranje u razmaku od 24 sata i ako su oba bila negativna, a najčešće jesu, ljude se smatralo i proglašavalo zdravim i oslobađalo ih se zatvora. Kako bi se uštedilo na testovima, oni su išli linijom manjeg otpora, ne vodeći računa o ljudskim pravima, psihologiji, humanosti i običnoj ljudskoj sućuti, već nas kao ovce stjeralo u stanove do vremena, kada je po njima sigurno da je virus umro ili nestao, a to je po najnovijim istraživanjima 25 dana od prvih simptoma.*

*Pitam vas i nadležne, tko ima pravo oduzeti meni u 71. godini života 15 dana moga života.“*

*(Pritužba je zaprimljena 14. travnja 2020.)*

Nova epidemiološka mjera „izolacija osoba u vlastitom domu ili drugom odgovarajućem prostoru – samoizolacija“ uvedena je u ZoZPB u travnju, i to kao posebna (čl. 12., 20., 21. i 22.) i sigurnosna mjera (čl. 47.), no bez definicija i razgraničenja ovih pojmova.

Kada se radi o posebnoj mjeri, čl. 21. ZoZPZB-a propisuje da se iznimno može odrediti kada za to postoje odgovarajući uvjeti, prema epidemiološkoj ocjeni HZJZ-a, županijskog ZJZ-a ili procjeni doktora medicine specijalista epidemiologije ili drugih specijalnosti, osobama za koje se utvrdi da su oboljele, za koje se posumnja da boluju od COVID 19 ili zdravim osobama koje su bile u kontaktu s oboljelima te onima koji dolaze iz bolesti zahvaćenog područja. Prema podacima Vlade, do 15. siječnja izrečena je u 223.097 slučaja, s tim da se u početku epidemije određivala u trajanju od 14 dana, dok je kasnije skraćena na 10, i to izolacija sredinom rujna, a samoizolacija krajem listopada.

Kada se radi o sigurnosnoj mjeri, čl. 47. ZoZPZB-a određuje da ju ministar zdravstva može narediti na prijedlog HZJZ-a, pa je on 15. ožujka donio *Odluku o posebnoj sigurnosnoj mjeri izolacije u vlastitom domu ili drugom odgovarajućem prostoru (samoizolacija)*, koja se naređivala svim osobama koje ulaze u RH iz određenih država, što se mijenjalo i dopunjavalo sedam puta, tako što je ovisno o epidemiološkoj slici, mijenjan popis država. U zadnjoj izmjeni i dopuni, od 27. svibnja, određeno je da se ova mjera naređuje osobama za koje se temeljem epidemiološkog izvida i/ili ankete procjeni da su bile u kontaktu s potvrđenim slučajem bolesti COVID 19.

Najviše problema i nejasnoća, ali i pravne nesigurnosti, izazvala je primjena „epidemiološke mjere izolacije u vlastitom domu ili drugom odgovarajućem prostoru – samoizolacije“, koja se oboljelima određivala kao izolacija, a njihovim kontaktima kao samoizolacija. Prve smo pritužbe zaprimili već u ožujku, nakon čega se ova mjera sve češće izriče, pa raste i broj pritužbi. Naime, građani nisu bili adekvatno informirani o određivanju i duljini trajanja, o njoj nisu zaprimali rješenje ni potvrdu, a neki su ostali u evidenciji osoba u samoizolaciji/izolaciji i nakon što im je istekla pa su dovedeni u neugodan položaj i moguće počinjenje prekršaja. Bilo je i nekoliko pritužbi prekograničnih radnika,

Državljanima RH zaposlenima u Sloveniji bi pri svakom povratku na graničnom prijelazu ponovno bila određena mjera samoizolacije, tako da u Hrvatskoj nisu smjeli napustiti svoj dom, dok su se u Sloveniji mogli slobodno kretati.

hrvatskih državljana zaposlenih u Sloveniji kojima bi pri svakom prelasku granice ponovo bila određena mjera samoizolacije na graničnom prijelazu pa u RH nisu smjeli napustiti svoj dom, dok su se u Sloveniji mogli slobodno kretati.

Pritužbe na određivanje izolacije i samoizolacije kontinuirano su pristizale do kraja studenoga, kada se zbog vrlo loše situacije i porasta broja oboljelih uvode nova ograničenja. Epidemiolozi HZJZ-a i županijskih zavoda više nisu stizali obavještavati sve građane o izolaciji i/ili samoizolaciji, a do izražaja sve više dolazi i njeno nepoštivanje. Zbog toga su u županijskim zavodima tijekom prosinca osnovani pozivni centri za praćenje kontakata, a HZJZ je s Medicinskim fakultetom u Zagrebu u studenom osnovao pozivni centar s volonterima studentima medicine.

Unatoč zakonskim izmjenama, brojnim preporukama i uputama HZJZ-a, pritužbe i dalje ukazuju kako primjena mjere izolacije/samoizolacije nije sasvim razjašnjena ni početkom 2021. Građani su se najčešće prituživali da nisu dobili rješenje ni potvrdu pa se nisu mogli žaliti. DIRH je to u očitovanju potvrdio, budući da kao drugostupanjsko tijelo postupi samo po žalbama izjavljenima protiv rješenja sanitarne inspekcije DIRH-a (čl. 68. i 69. ZoZPZB-a), ali ne i kada je mjeru dao epidemiolog (čl. 21.

ZoZPZB-a), što je u pritužbama bilo najčešće. Ova je mjera bila i predmet ustavnih tužbi pa je Ustavni sud u Rješenju U-I-1372/2020 i dr. iz rujna 2020. zaključio da je zbog hitne naravi sprječavanja širenja COVID-a, prihvatljivo izreći usmeno rješenje. Ipak, u dva izdvojena mišljenja, ustavni suci smatraju da se osobama u samoizolaciji time povređuje pravo na žalbu iz čl. 18. Ustava.

Prema očitovanju DIRH-a, granični sanitarni inspektori su od početka veljače na graničnim prijelazima donosili i uručivali rješenja kojima su sve osobe koje dolaze iz zahvaćenih područja stavljali pod zdravstveni nadzor, a od 1. veljače do 14.

ožujka doneseno je 11.963 rješenja za mjere stavljanja pod zdravstveni nadzor i kućnu karantenu, protiv kojih se mogla izjaviti žalba. Ipak, primjer takvog rješenja ili žalbe nam nije poznat. Međutim, nakon 15. ožujka, kada je na snagu stupila *Odluka ministra zdravstva o posebnoj sigurnosnoj mjeri izolacije u vlastitom domu (samoizolacija) osobama koje ulaze u RH*, sanitarni inspektori više nisu donosili i uručivali rješenja, nego je

Unatoč zakonskim izmjenama, brojnim preporukama i uputama HZJZ-a, pritužbe i dalje ukazuju kako primjena mjere izolacije/samoizolacije nije sasvim razjašnjena ni početkom 2021.

granični policijski službenik svakom putniku na graničnom prijelazu uručio letak s uputama o ponašanju nakon ulaska u RH, s podsjećanjem na obvezu poštovanja Odluke ministra zdravstva te je pritom unio podatke o početku i završetku samoizolacije, također i prekograničnim radnicima.

DIRH je u početku navodio da je ovu mjeru nakon 14. ožujka određivala granična policija, iako je MUP imao ovlast samo pružati pomoć sanitarnim inspektorima u provedbi nadzora. Ovakva se praksa nastavila do kraja godine pa smo u više navrata upozoravali i DIRH i MUP da granična policija nije nadležna za određivanje mjere samoizolacije prema ZoZPBB-u te da se unatoč prihvatljivosti izricanja mjere usmenim rješenjem treba jasno znati tko određuje samoizolaciju putnicima koji prelaze granicu, kao i prekograničnim radnicima. Izmjenama ZoZPZB-a iz prosinca nadzor nad provedbom sigurnosnih mjera iz čl. 47. st. 2. obavljaju i policijski službenici, inspektori Ravnateljstva CZ, svi inspektori DIRH-a te inspektori drugih TDU, no u obavljanju sanitarno-inspekcijskog nadzora na granici i dalje su nadležni jedino granični sanitarni inspektori, što se u praksi ne primjenjuje.

### 3.1.3 UTJECAJ EPIDEMIJE BOLESTI COVID 19 NA SLOBODU JAVNOG OKUPLJANJA

S obzirom da je 19. ožujka donesena *Odluka o mjerama ograničavanja društvenih okupljanja, rada u trgovini, uslužnih djelatnosti i održavanja sportskih i kulturnih događanja*, a 21. ožujka *Odluka o mjeri strogog ograničavanja zadržavanja na ulicama i drugim javnim mjestima*, otkazani su brojni kulturni, vjerski i politički događaji, a društvena okupljanja su bila ili zabranjena ili je bio ograničen broj ljudi koji im je mogao prisustvovati. Građanske inicijative i organizacije okrenule su se novim načinima komuniciranja i izražavanja pa je organizacija javnih okupljanja koordinirana putem društvenih mreža i mobilnih aplikacija, a većina se prosvjednih aktivnosti preselila na internet.

Primjerice, u Zagrebu su tijekom travnja organizirani "balkonski prosvjedi" gdje su građani zviždalkama te lupanjem loncima i poklopcima pokazali nezadovoljstvo vođenjem Grada nakon

potresa. No, samoorganiziranje nije bilo isključivo protestno, već su građani u trenucima straha i neizvjesnosti pokretali i akcije podrške i pomoći te su pljeskanjem i ovacijama na balkonima i prozorima slali poruke ohrabrenja zdravstvenim djelatnicima.

Iako su ograničenja prava na javno okupljanje dopuštena, između ostalog i radi zaštite javnog zdravlja, ona moraju biti nužna i propisana zakonom, a njihov opseg i primjena moraju biti razmjerni tom cilju. Osim toga, odredbe moraju biti precizne jer bi se u suprotnom mogle različito tumačiti, što nosi opasnost od zadiranja u pravo na javno okupljanje. Suprotno tome, u *Odluci o mjeri strogog ograničavanja zadržavanja na ulicama i drugim javnim mjestima* uvedeno je strogo ograničenje zadržavanja na javnim mjestima na kojima bi se mogao okupiti „veći broj osoba“, ne pojašnjavajući što se pod time podrazumijeva.

Osim toga, nakon što je 20. studenog donijeta *Odluka o nužnim epidemiološkim mjerama kojima se ograničavaju okupljanja i uvode druge nužne epidemiološke mjere i preporuke radi sprječavanja prijenosa bolesti COVID-19 putem okupljanja*, pred Ustavnim sudom je podnesen prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu njene suglasnosti s Ustavom i zakonom, ali Ustavni sud je Odlukom broj U-II-5920-2020 i dr. iz veljače 2021. ponovno većinom glasova, uz tri izdvojena mišljenja, odbacio prijedlog, navodeći da je predmetna Odluka bila na snazi od 28. studenoga do 21. prosinca 2020. te budući više nije na snazi, ne postoje pretpostavke za odlučivanje o biti stvari.

Odluke Stožera CZRH o ograničenju broja sudionika na javnim okupljanjima na otvorenom ili u zatvorenom prostoru mijenjane su više od 20 puta, a HZJZ je istovremeno donosio upute i preporuke za sprječavanje zaraze u kojima se navodio različit maksimalan broj sudionika određenog događaja. Česte izmjene i nejasne mjere i preporuke, između ostaloga, dovele su do rasta nezadovoljstva i straha te je do izražaja došlo već narušeno povjerenje u institucije, posebice Stožer CZRH. Stoga je početkom rujna, a zatim ponovno u studenom, održano više prosvjeda, radi mjera koje se odnose na ograničavanje društvenih okupljanja, održavanje fizičkog razmaka te obvezu nošenja maski. Tim povodom smo zaprimili više pritužbi građana koji su izražavali zabrinutost radi odobravanja i održavanja manifestacija i prosvjeda u vrijeme epidemije, temeljem kojih su pokrenuti ispitni postupci.

*„S obzirom na donošenje mjera od strane „Stožera“ o obaveznom razmaku, pridržavanju higijenskih mjera, nošenju maski, smanjenju radnog vremena ugostiteljskih objekata, noćnih klubova, kazališta, kina, kako je moguće da je dozvoljen današnji skup na Trgu bana Jelačića? Ako je zabrana okupljanja više od 100 ljudi, zbog čega nije bilo intervencije? Da li će organizatori biti kažnjeni? Ili se s obzirom na uloženi novac od strane „nepoznatih donatora“ opet nekom pogoduje? Ili Stožer stvarno nema kredibilitet i priča besmislice? Koliko ljudi je ugroženo danas, ako su istinite tvrdnje dr. Markotić?“*

Primjerice, u pritužbi na održavanje „Festivala slobode“ početkom rujna u Zagrebu, koji je prijavljen kao javni prosvjed sukladno Zakonu o javnom okupljanju, istaknuto je kako su prekršene mjere o fizičkom distanciranju te ograničenju broja sudionika. Prema očitovanju Stožera CZRH, inspekcijским



nadzorom Područnog ureda CZ Zagreb utvrđeno je da je bilo manje od 1.000 prosvjednika, a nepoštivanje mjera nije utvrđeno. Međutim, iako se ograničenje od 1.000 osoba na otvorenom prostoru u vrijeme održavanja ovog prosvjeda odnosilo na profesionalne umjetničke izvedbe, kulturne programe i manifestacije, a ne na javna događanja i okupljanja za koje je bilo propisano ograničenje od 500 osoba na otvorenom prostoru, Ravnateljstvo CZ je navelo kako je Služba za inspekcijske poslove tretirala javni prosvjed kao vrstu manifestacije, s obzirom da je na istom okupljanju nastupao poznati glazbenik koji je kao DJ puštao glazbu, što je privuklo veliki broj građana koji su prolazili trgovom. Također, budući da granice područja na kojima se prosvjed održavao nisu bile određene, a toga je dana fluktuacija ljudi bila velika, navode kako evidenciju prisutnih građana organizator nije mogao voditi niti imaju podatke je li se netko od sudionika na okupljanju zarazio.

Za održavanja prosvjeda na središnjem zagrebačkom trgu bilo je propisano ograničenje do 500 osoba za javna događanja i okupljanja na otvorenome. No, Služba za inspekcijske poslove tretirala je ovaj prosvjed kao vrstu manifestacije, za što je propisano ograničenje do 1.000 osoba, jer je na njemu poznati glazbenik kao DJ puštao glazbu.

Pritužbu smo zaprimili i zbog okupljanja radi obilježavanja blagdana i neradnih dana sukladno Zakonu o blagdanima, spomendanima i neradnim danima. Naime, od 25. listopada na snazi je bila

*Odluka o nužnim epidemiološkim mjerama kojima se ograničavaju okupljanja i uvode druge nužne epidemiološke mjere i preporuke radi sprječavanja prijenosa bolesti COVID 19 putem okupljanja, da bi 9. studenoga Stožer CZRH donio Odluku o izmjeni i dopunama iste, kojom je do 30. studenoga uvedeno izuzeće ograničenja broja osoba koje mogu prisustvovati nekom događaju, kako bi se mogao obilježiti 18. studeni, Dan sjećanja na žrtve Domovinskog rata i Dan sjećanja na žrtvu Vukovara i Škabrnje. Time je ponovo otvoreno pitanje (epidemioloških) kriterija za propisivanje iznimaka od ograničenja, a time i pravne sigurnosti, čime je povjerenje građana dodatno narušeno.*

O tome govori i istraživanje Fakulteta političkih znanosti, u kojem se navodi kako je visoko povjerenje javnosti, koja je prvih mjeseci mjere ocjenjivala pravovremenima, primjerenima i uspješnima, vjerojatno potaknulo građane da ih poštuju, iako su bile restriktivne i suspendirale njihove slobode te gotovo preko noći promijenile životne navike. No, kasnija percepcija javnosti da su motivirane političkim, umjesto stručnim argumentima, navodi se u istraživanju, dovela je do pada povjerenja u Stožer, a time i u nužnost pridržavanja mjera prevencije.

Nadalje, problematičnim se pokazalo i provođenje inspekcijskog nadzora nad odlukama Stožera CZRH koja se odnose na javna okupljanja, kao i sankcioniranje organizatora javnog okupljanja ukoliko je fizička osoba. Iako se, i u odlukama Stožera i u čl. 72.a ZZoPZB, za nadzor nad provedbom sigurnosnih mjera te za kontrolu provedbe odluka i pridržavanja preporuka i uputa određuju inspektori DIRH-a, u svom očitovanju DIRH je izričito naveo kako inspekcije nisu nadležne za sankcioniranje sudionika i/ili organizatora. Stoga organizator prosvjeda u studenom, na kojem se okupilo oko 300 građana, među kojima većina nije nosila maske niti su držali propisanu distancu, nije mogao odgovarati ni prema ZoSCZ-u niti ZoZPZB-u, jer nije predviđena sankcija. Također, prekršajne odredbe ZoZPZB-a ne mogu se primijeniti na osobe koje ne poštuju mjere Stožera CZRH,

jer izričito sankcioniraju fizičke osobe samo za povredu samoizolacije i karantene, nenošenje maske ili za organizaciju privatnog okupljanja. Organizator će eventualno odgovarati za prekršaj radi nepoduzimanja mjera radi osiguranja reda i mira, sukladno Zakonu o javnom okupljanju.

Iako je epidemija uvelike utjecala na slobodu javnog okupljanja, kao i način njenog izražavanja, alternativni oblici prosvjeda ipak su omogućili građanima uživanje ovog prava, što je doprinijelo opravdanju privremenih ograničenja ili njihove zabrane. Međutim, što je dugotrajnije takvo ograničenje, značaj prava na javno okupljanje se smanjuje. Stoga postoji opasnost da građani bez pristupa internetu ili nedovoljno informatički pismeni neće moći pristupiti alternativnim oblicima prosvjeda prilikom dugotrajnijih ograničenja prava na javno okupljanje, te će takve slučajeve biti izrazito teško opravdati.

### 3.1.4 IZBORI ZA HRVATSKI SABOR

*„Polazeći od temeljnih međunarodnih i europskih dokumenata koji su utkani u naše društvo te Ustava kojeg je svatko dužan poštivati i omogućiti prava koja su nam njime zajamčena, zahtijevamo: Da se nama, osobama zaraženim COVID-19, omogući glasovanje na predstojećim izborima zastupnika u Hrvatski sabor, bilo dopisno (poštom), bilo elektronski, bilo na način kao oni kojima je određena mjera samoizolacije zbog bliskog kontakta, dakle ispred stana/kuće.“*

Epidemija je uvelike utjecala i na provedbu parlamentarnih izbora u srpnju. Iako su epidemiološke mjere donekle otežale odvijanje predizborne kampanje, osobito je bilo zabrinjavajuće ograničenje političkih prava sadržano u Tehničkoj uputi DIP-a „Glasanje na dan izbora i osiguranje zaštite svih sudionika na biračkim mjestima“, kojom je biračima s dijagnosticiranim COVID 19, radi zaštite javnog zdravlja, uskraćeno biračko pravo zajamčeno čl. 45. Ustava i temeljem čega smo zaprimili više pritužbi. Naime, onemogućen im je pristup biračkom mjestu, a istovremeno nisu mogli glasovati ni izvan njega. Slijedom toga, a temeljem zahtjeva za nadzor zakonitosti i ustavnosti, Ustavni sud je u Odluci U-VII-2980/2020 od 3. srpnja 2020. naveo da građanima kojima je dijagnosticirana zarazna bolest, pripada pravo zahtijevati ostvarivanje biračkog prava, prema pravilima o glasovanju izvan biračkog mjesta koja su prilagođena prirodi potencijalne ugroze od zaraze i usklađena sa zahtjevima zdravstvene sigurnosti i zaštite ostalih sudionika u izbornom procesu. Sukladno tome, DIP je izmijenio Tehničku uputu te je oboljelima omogućeno ostvarivanje biračkog prava, na način da je birački listić ispunila osoba koju je birač ovlastio i predala ga članovima biračkog odbora.

#### Preporuke:

4. Stožeru CZRH i ministru zdravstva, da epidemiološke mjere određuju dosljedno i bez diskriminacije te da o tome pravovremeno obavještavaju građane;
5. Ministarstvu unutarnjih poslova, Državnom inspektoratu te drugim TDU čije inspeksijske službe nadziru provedbu epidemioloških mjera, da inspeksijske nadzore obavljaju dosljedno i bez diskriminacije;

## 3.2 POTRESI

Zaštićenost i mogućnost ostvarenja Ustavom i zakonima zajamčenih ljudskih prava pri katastrofama poput poplava i potresa, kao i u drugim kriznim situacijama, od posebnog je interesa pučke pravobraniteljice. 2020. godinu, osim epidemije, obilježili su upravo potresi: u ožujku u Zagrebu, Zagrebačkoj i Krapinsko-zagorskoj županiji te u prosincu u Sisačko-moslavačkoj, Karlovačkoj, Zagrebačkoj županiji i Zagrebu, no s najtežim posljedicama u Petrinji, Glini, Sisku i brojnim okolnim selima. Jak potres 28. prosinca s epicentrom kod Petrinje izazvao je veliku štetu, no dan kasnije u još jačem, magnitute 6,2, smrtno je stradalo sedmero ljudi. Službe pomoći i brojni volonteri iz cijele Hrvatske bili su na terenu, a zbog veličine teritorija i udaljenosti mnogih sela bio im je otežan pristup.

*Foto: Slavko Midžor/Pixsell*

Razmjeri materijalne štete još se utvrđuju, a Vlada je 4. siječnja 2021. proglasila katastrofu. Kako će posljedica na ljudska prava stanovnika ovih područja zasigurno biti, a obnova će se odvijati tijekom 2021. te narednih godina, pažljivo ćemo pratiti djelovanja nadležnih tijela te o zapažanjima informirati Hrvatski sabor slijedećim godišnjim izvješćem.



U ovom se Izvešću stoga fokusiramo na događaje nakon potresa 22. ožujka, u kojem je u Zagrebu smrtno stradalo dijete, a 27 stanovnika je ozlijeđeno. Potres snage 5,5 po Richтеру prouzročio je veliku materijalnu štetu na imovini građana, a mnogima je oštećena jedina nekretnina. Značajna je šteta i na imovini poslovnih subjekata, na kulturnim, obrazovnim, zdravstvenim, sakralnim, ali i na infrastrukturnim objektima, primjerice vodocrpilištima Petruševac i Zapruđe te nasipu kod Donjeg Bukevja, dok je izmještanje brojnih institucija i poslovnih subjekata utjecalo na rad i dostupnost usluga. Dio građana je u organiziranom privremenom smještaju, neki su se, usprkos oštećenjima i riziku, vratili kućama, dok je dio privremeno smješten u 76 stambenih kontejnera u Gornjoj Dubravi. Uklanjanje opasnih dijelova građevina obavljala je Javna vatrogasna postrojba te DVD-i, a u organizaciji Civilne zaštite Grada Zagreba, u suradnji s Hrvatskom komorom inženjera građevinarstva, DIRH-om i Građevinskim fakultetom, timovi građevinskih stručnjaka – statičara volontera utvrdili su da je od 24.997 pregledanih zgrada 1.311 neupotrebljivo, 4.896 privremeno neupotrebljivo, a 18.790 upotrebljivo. U Krapinsko-zagorskoj županiji oštećeno je 409 zgrada, uglavnom obiteljskih kuća, od kojih je 28 je neupotrebljivo, a 53 privremeno neupotrebljivo. U Zagrebačkoj je županiji od 500 oštećenih, 11 zgrada raznih namjena značajno konstruktivno oštećeno. Procijenjeno je da ukupna izravna šteta potresa po EU pravilima iznosi više od 86 milijardi kuna, a razvidno je da će obnova biti dugotrajna, kompleksna i financijski izazovna.

Mediji i društvene mreže pokazali su kako do građana, u prvim danima nakon potresa, ali i kasnije, nisu dolazile pravovremene i provjerene informacije o nadležnim tijelima i dostupnoj pomoći, a

situaciju su dodatno komplicirale epidemiološke mjere i ograničenje kretanja. Javni prijevori oko načina i financiranja obnove između Grada Zagreba i nadležnog Ministarstva te prigovori da neovisni stručnjaci nisu dovoljno konzultirani pri donošenju odluka, produbili su nepovjerenje u institucije. Hrvatski sabor raspušten je iako nije donio Zakon o obnovi zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije i Zagrebačke županije, što je učinjeno tek u rujnu, nedugo nakon konstituiranja novog saziva.



Foto: Sanjin Strukić/Pixsell

Do donošenja posebnog zakona Grad i RH donosili su mjere kako bi se olakšao položaj stradalnika pa je tako Grad dijelio pomoć u građevinskom materijalu, a vlasnicima 139 kuća i 115 stanova oštećenih više od 30% odobrena je novčana pomoć do 50.000 kn za kupnju građevinskog materijala i/ili za građevinske radove. Vlasnici i zaštićeni

najmoprimci teškog socijalnog statusa i zdravstvenog stanja, koji nisu vlasnici druge nekretnine, pozvani su na sklapanje ugovora o privremenom najmu gradskih stanova. Zaprimito je 64 zahtjeva, a do rujna su zbrinute 22 obitelji.

Vlada je svibanjskim rebalansom Proračuna osigurala 141 milijun kuna za povrat troškova osobama koje su hitno sanirali nekretnine, u visini od 12.000 kuna po samostalnoj jedinici te 8.000 za trošak bojlera. Od 2.211 zahtjeva za dodjelom novčane pomoći usvojeno ih je 1.172 te je isplaćeno 26,9 milijuna kuna. Donesena je i Odluka o financiranju najamnine za stambeno zbrinjavanje vlasnika i zaštićenih najmoprimaca nekretnina koje su označene kao neuporabljive i nepodobne za stanovanje. Do listopada je isplaćeno 2.880.981,99 kuna za 662 građana. Najamnina za državne i gradske prostore s „crvenom“ naljepnicom se ne naplaćuje, a Grad je donio i odluku o oslobođenju od plaćanja režijskih troškova iz nadležnosti Zagrebačkog holdinga d.o.o.

Mediji i društvene mreže pokazali su kako nakon potresa do građana nisu dolazile informacije o nadležnim tijelima i dostupnoj pomoći, situaciju su komplicirale epidemiološke mjere, a javni prijevori oko financiranja obnove između Grada i Ministarstva te prigovori kako nisu dovoljno konzultirani neovisni stručnjaci, produbili su nepovjerenje u institucije.

Privremeni smještaj prvotno je bio organiziran u Studenskom domu Cvjetno

naselje, a od rujna je u Hostelu Arena Zagrebačkog holdinga. Odmah nakon potresa tim CZSS-a je upućen u Cvjetno naselje radi savjetodavne pomoći i priznavanja prava iz sustava socijalne skrbi te su odobrene 322 jednokratne naknade, a 41 osoba ostvarila je ZMN. U Cvjetnom naselju je od ožujka do rujna bilo smješteno 656 osoba (334 žene i 322 muškarca, među kojima i dvoje starijih od 90 i tri dvomjesečne bebe), od kojih je za 225 utvrđeno pravo na financiranje najamnine, no čak 281 ih to

nije niti tražio. U Hostelu Arena je 190 osoba, među njima i 27 korisnika CZSS-a. Radi se o građanima čije nekretnine nisu neupotrebljive, nisu vlasnici ili zaštićeni najmoprimci, nisu imali prebivalište ili boravište na dan potresa u tim nekretninama ili su imali drugu useljivu nekretninu, ili nisu podnijeli zahtjev za sufinanciranjem najma. Osigurana su im tri obroka, prijevoz djece u vrtiće i škole, a svakodnevno su im na raspolaganju djelatnici različitih gradskih ureda.

*Foto: Ured pučke pravobraniteljice*

Stradalnici su smješteni u pet državnih stanova, no nemamo informacije zbog čega se stanovi u naselju Borovje ne koriste za ovu svrhu, s obzirom da se radi o uređenim nekretninama koje su koristili službenici MUP-a za vrijeme predsjedanja RH Vijećem EU.



Iako postoje iskustva o organiziranoj obnovi nakon poplava 2014., o čemu smo pisali u posebnom *Izvešću pučke pravobraniteljice o ljudskim pravima u kontekstu katastrofe uzrokovane poplavom u Vukovarsko-srijemskoj županiji*, ona u ovoj situaciji nisu dovoljna, jer je potres, osim obiteljskih kuća, oštetio povijesnu urbanu cjelinu Grada Zagreba. O modelima, izazovima, dobrim praksama i načinima obnove, osim političkih stranaka, stavove su iznosili i stručnjaci (arhitekti, urbanisti, povjesničari umjetnosti, pravnici i dr.), građani na društvenim mrežama, a u formalni postupak donošenja *Zakona o obnovi zgrada oštećenih potresom na području grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije i Zagrebačke županije* uključila se i pučka pravobraniteljica. Dio primjedbi, poput uvažavanja socijalnog kriterija pri financiranju obnove, propisivanja omjera sufinanciranja ili odredbe o žurnosti postupaka obnove je prihvaćen, no one o pojednostavljenju procedure, pribavljanju dokumentacije iz javnih očevidnika po službenoj dužnosti, formiranju mobilnih timova za pomoć građanima pri predaji zahtjeva (što se kasnije pokazao kao velik problem) te uključivanju SDUOSZ-a u procese obnove, nisu prihvaćene, kao niti preporuka o povezivanju obnove od potresa i energetske obnove.

Zakon je napokon donesen u rujnu, uz konsenzus i podršku velikog dijela oporbe, a u listopadu je donesen i Prvi program mjera. Tada smo ponovo ukazali na nužnost ravnoteže u određivanju prioriteta, kako se ne bi najprije obnavljale samo zgrade od javnog interesa, nego i dio privatnih, naročito domovi osoba koje pripadaju ranjivim skupinama, kao i potrebu lakšeg podnošenja zahtjeva i prikupljanja dokumentacije po službenoj dužnosti.

U listopadu je osnovan Fond za obnovu Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske i Zagrebačke županije, kao provedbeno tijelo s ulogom obavljanja stručnih i drugih poslova pripreme, organiziranja i provedbe obnove zgrada i praćenje provedbe programa mjera obnove. Iz Fonda solidarnosti za saniranje posljedica EU, osigurano je 683,7 milijuna eura, a u lipnju je Svjetska banka odobrila dva projekta ukupne vrijednosti 500 milijuna američkih dolara.

Mnogi građani su u strahu od zime i daljnjeg propadanja nekretnina sami krenuli s popravcima, posebice dimnjaka, zbog čijih su oštećenja mnogi bili bez tople vode i grijanja, i u popravke su uložili značajna sredstva, kreditno se zadužili i povećali pričuvu, što bi dugoročno moglo promijeniti strukturu stanovništva Gornjeg i Donjeg Grada, naročito glede dobi i imovnog stanja. Naime, ove dijelove grada naseljava stanovništvo različite platežne moći – od starosjedilaca umirovljenika, zaštićenih najmoprimaca, do imućnih poduzetnika, što otežava postizanje dogovora o upravljanju suvlasničkom nekretninom, jer neki za ulaganja nemaju sredstava, a neki interesa. Problem je i dugogodišnje neodržavanje mnogih nekretnina, od kojih su neke u državnom ili gradskom vlasništvu, velikom broju zaštićenih zgrada urbane jezgre te neriješenim imovinsko-pravnim odnosima, što će sve utjecati na dinamiku obnove te izgled i život tog dijela grada.

Nakon prosinačkog potresa nastale su nove štete na brojnim objektima, a mnogi se roditelji boje za sigurnost djece u školama i na putu do njih. Sve su češći prigovori zbog sporosti - od raščičavanja i uklanjanja dijelova zgrada do kompliciranosti, a potom i neizvjesnosti postupaka podnošenja zahtjeva za obnovom. Mnogi i dalje ne znaju što trebaju činiti i kako ostvariti prava, a nepovjerenje u institucije i sustav je veliko. Do 18. siječnja 2021. podnesena su 202 zahtjeva za ostvarivanje nekog zakonskog prava vezanog uz obnovu - za oslobođenje od troškova, uklanjanje zgrade i obiteljske kuće, obnovu zgrade i gradnju zamjenske kuće i sl. Stoga je nužno, što smo predlagali pri donošenju Zakona o obnovi, formirati mobilne timove djelatnika MPUGIDI i/ili Grada koji će građane na terenu besplatno upućivati o pravima te im pomoći pri sastavljanju prijava.

### Preporuka:

6. **Ministarstvu prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine i Gradu Zagrebu, da žurno formiraju mobilne timove koji će građane na terenu ili u prostorijama mjesne samouprave upućivati o pravima iz Zakona o obnovi zgrada oštećenih potresom na području grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije i Zagrebačke županije te im pomoći pri sastavljanju prijava;**

## 3.3 ZDRAVLJE

*„Pacijenti ne mogu do svojih liječnika po svoje lijekove jer ako dođu po svoje lijekove neće ih primiti jer nisu najavljeni a ako i dođu na nekako najavljeni pregled čeka se vani po suncu kiši i hladnoći. Strah je i pomisliti što će biti na zimu. U petak sam zvao i moj telefon se pokušao spojiti 461 puta. Od toga je uspjelo nekih 10 puta se spojiti i svaki puta je odzvonilo do kraja ali se nitko nije javio. Jučer sam pokušao ponovo i opet se telefon pokušao spojiti 426 puta isto se desetak puta uspjelo spojiti i odzvoniti do kraja ali se nitko nije javio. Kada se to pokaže doktorici ona kaže imate puno drugih liječnika ako niste zadovoljni.“*

Izazovi u 2020. bez presedana su u kontekstu prava na zdravlje. Epidemija je jasno upozorila na važnost stvaranja snažnog, umreženog i građanima dostupnog javnog zdravstva, koji će pružati

pravovremene i kvalitetne zdravstvene usluge i adekvatno cijeliti rad onih koji taj sustav čine. Upravo su zdravstveni djelatnici podnijeli najveći pritisak epidemije od njezinog početka, u potpunosti stavljajući svoje vrijeme, znanje, ali i zdravlje, na raspolaganje za dobrobit čitavog društva, zbog čega im upućujemo posebnu zahvalu i duboko poštovanje. Nažalost, dosadašnje slabosti zdravstvenog sustava postale su još izraženije, uključujući i nedostatak djelatnika, o čemu više pišemo u nastavku i u poglavlju o radnim odnosima u javnim službama, kao i nedovoljna ulaganja u infrastrukturu, na što je jasno ukazala šteta koju je izazvao potres u ožujku.

Epidemija bolesti COVID 19, nepoznatog djelovanja na ljudski organizam, u RH je proglašena 11. ožujka, nakon čega su ministar zdravstva, Krizni stožer MZ i Stožer SCRH donosili odluke i upute o prilagođenom načinu rada zdravstvenih ustanova i pojedinih djelatnosti unutar sustava zdravstvene skrbi, kako bi se osiguralo provođenje epidemioloških mjera i zaštitili ljudski životi. Krizni stožer MZ, koji prema Zakonu o zdravstvenoj zaštiti upravlja i koordinira radom zdravstvenih ustanova i privatnih zdravstvenih radnika u kriznim situacijama, već je početkom 2020., prateći razvoj zaraze u svijetu i uvođenje zaštitnih mjera u drugim državama, počeo s organizacijom epidemiološke i infektološke službe. Dodatno, ZZZ daje ovlasti ministru zdravstva da u slučajevima izvanrednih okolnosti, katastrofa i epidemija većih razmjera, poduzima i mjere i aktivnosti koje njime nisu utvrđene, poput mobilizacije, organizacije i rasporeda rada i radnog vremena, promjene mjesta i uvjeta rada pojedinih zdravstvenih ustanova i njihovih radnika te privatnih zdravstvenih radnika u mreži javne zdravstvene službe, dok te okolnosti traju. Stoga je, usporedno s djelovanjem kriznih stožera, ministar zdravstva donosio upute i odluke usmjerene na aktivnosti zdravstvenog sustava, s ciljem očuvanja javnog zdravlja.

Podatci HZJZ-a pokazuju kako je od početka epidemije do 10. siječnja 2021. u RH zaraženo gotovo 220 tisuća građana, a umrlo ih je 4.368. Najveću snagu, djelotvornost i prilagodljivost u prevladavanju granica koje je COVID 19 kontinuirano stavljao pred društvo morao je pokazati upravo zdravstveni sustav. Broj novooboljelih, hospitaliziranih te građana čije liječenje je završilo smrtnim ishodom je rastao, pa su se bolnički i drugi zdravstveni kapaciteti sve više opterećivali, nastojeći zbrinuti oboljele u otežanim okolnostima. Poseban izazov je pri tome predstavljalo i liječenje građana oboljelih od drugih bolesti, neovisno o zarazi COVID-om.

Krizni stožer MZ je u ožujku donio uputu svim pružateljima zdravstvenih usluga o potrebi smanjenja dolazaka pacijenata u domove zdravlja na najmanju moguću mjeru te njihovog zbrinjavanja, kad je to moguće, putem telefona, kao i obavljanja samo hitnih i neodgodivih pregleda i postupaka. Ovakvo postupanje je, s obzirom na prioritet provođenja zaštitnih mjera radi očuvanja javnog zdravlja, očekivano i nužno. Međutim, time je građanima uvelike smanjen pristup zdravstvenim uslugama koje nisu povezane s liječenjem COVID-a, a u prilog tome govore i podatci HZJZ-a prema kojima je znatno manje osoba koristilo zdravstvenu zaštitu obiteljske medicine tijekom travnja 2020., nego u travnju 2019. Prema podacima HZZO-a, usporedbom prvih devet mjeseci 2019. i 2020., broj dolazaka pacijenata obiteljskim liječnicima manji je za 21,49%, u djelatnosti zdravstvene zaštite predškolske djece za 22,64%, a u zdravstvenoj zaštiti žena za 20,73%. HZZO ističe da je broj usluga za koje nije nužna fizička prisutnost pacijenata u svim ovim djelatnostima porastao prosječno 32%.

Građani su nam se, vidno nezadovoljni, prituživali na način obavljanja pregleda kod obiteljskih liječnika, zbog prilagođene organizacije rada domova zdravlja. Navodili su da moraju stajati u redovima ispred domova zdravlja, gdje ih se proziva, pri čemu izlažu svoje tegobe, zdravstveno stanje, nerijetko opisuju i obiteljske situacije te daju druge podatke bez ikakve privatnosti, kao i da se pregledi obavljaju i preko prozora ordinacije. Pacijentima tako nije bio osiguran odgovarajući pregled i razgovor s liječnikom, što je u suprotnosti sa Zakonom o zaštiti prava pacijenata, koji jamči pravo na povjerljivost podataka o zdravstvenom stanju te na privatnost pri pregledu i liječenju. Nakon što smo zatražili da preispita ovakvo postupanje, MZ je u dva navrata uputio preporuke domovima zdravlja da bi svakog pacijenta, čije zdravstveno stanje to zahtijeva, trebalo naručiti, primiti u ordinaciju i pregledati, uz poštivanje privatnosti i povjerljivosti zdravstvenih podataka i epidemioloških mjera, tako da ne dolazi do okupljanja ispred domova zdravlja.

S obzirom da građani nisu mogli nesmetano dolaziti u ordinacije, zbog prevelikog broja poziva, ali i preopterećenosti liječnika u obavljanju svakodnevnih zadataka, koji su se zbog epidemije proširili, vrlo često je bilo nemoguće razgovarati s liječnikom. Građani su se zbog toga žalili nama, ali i ravnateljima domova zdravlja, MZ-u, HZZO-u i zdravstvenim komorama. Da bi se osigurao pristup zdravstvenoj skrbi, domovi zdravlja i liječnici su otvarali dodatne komunikacijske kanale prema pacijentima (e-mail, mobilne linije, SMS poruke, dodatne fiksne linije), što je donekle olakšalo dostupnost, premda je, prema informacijama građana, ona i dalje smanjena. Osim toga, prema podacima HLJK, nerijetko su se žalili i ljekarnicima da ne mogu kontaktirati obiteljske liječnike te da je velik broj pacijenata sa simptomima streptokokne angine bio bez antibiotske terapije, u bolovima i s visokom temperaturom, jer ih liječnici nisu htjeli primiti bez negativnog COVID 19 testa.

Početak epidemije velike probleme u pristupu liječenju i nabavci lijekova imali su i kronični bolesnici čije su kontrole i terapije odgođene, kao i oni koji su imali zakazane termine za prve specijalističke preglede i operacije.

Prema zaprimljenim pritužbama, velike poteškoće na početku epidemije oko pristupa liječenju i lijekovima, imali su i kronični bolesnici čije su kontrole i terapije odgođene, kao i oni koji su imali zakazane termine za prve specijalističke preglede i operacije. To je posljedica upute MZ-a bolničkom sustavu, koji je od ožujka do

svibnja 2020., povećavajući smještajne kapacitete za izolaciju i intenzivno liječenje, zbrinjavao samo COVID te hitne ne-COVID pacijente. Uvedene su i zaštitne mjere poput zabrane pratnje uz pacijenta, pratnje pri porodu i druge, što je dovelo do dodatnog nezadovoljstva građana pa su nam se prituživali da su pacijenti starije dobi, onkološki, slabije pokretni, nagluhi (koji ne čuju kada su prozvani u čekaonici) i drugi, satima čekali, bez vode i hrane ili mogućnosti odlaska na toalet. Bolnice su to opravdavale nedostatkom zdravstvenog osoblja kojega je, preopterećenog i u riziku od zaraze, nedostajalo i za redovne zadatke, s obzirom da je COVID 19 prodro i među zdravstveno osoblje.

Obratio nam se i pritužitelj koji nije mogao ostvariti pravo na neodgodivu stomatološku uslugu niti dobiti adekvatne informacije. Naime, budući da je prekogranični radnik, nalazio se u tzv. trajnoj samoizolaciji. U konačnici mu je ipak uspjelo, a MZ i HZZO su naveli kako su „poduzeli sve potrebno



kako bi se u vrijeme epidemije mogli obavljati hitni i neodgodivi postupci uz provođenje propisanih mjera i protokola“.

Početak epidemije označio je i privremeni nedostatak zaštitnih maski, rukavica, dezinficijensa, zaštitnih ogrtača, vizira i drugih zaštitnih sredstava, koji je, prema pritužbama građana, prvo uočen u ljekarnama, a zatim i u zdravstvenim ustanovama. Prema podacima HLJK, u ožujku i travnju je dio ljekarni imao poteškoća s nabavom, a naknadnom normalizacijom tržišta sve ljekarne su ih osigurale. Domovi zdravlja također su nam ukazali da se dio liječnika žalio kako nemaju zaštitna sredstva, koja su potom nabavljali na razne načine, pa i donacijama, o čemu više pišemo u poglavlju o radnim odnosima. Kolika je bila potreba za zaštitnom opremom najbolje pokazuje podatak Doma zdravlja Županja koji je, prateći razvoj pandemije u svijetu, već u siječnju nabavio polugodišnju količinu zaštitnih sredstava, koju je potrošio već u ožujku. Osim toga, i ljekarnici su, uz svo drugo medicinsko osoblje, podnosili golem pritisak. Naime, neki su građani nezadovoljstvo zbog gužvi u ljekarnama i ograničenja broja ljudi, nestrpljenja, provjere podataka o samoizolaciji, nedostatka lijekova, nerazumijevanja za promjene cijena i obveze nošenja maske, izražavali verbalnom agresijom i prijetnjama.

Stožer CZRH je u srpnju donio *Odluku o nužnoj mjeri obveznog korištenja maski za lice ili medicinskih maski za vrijeme trajanja proglašene epidemije bolesti COVID-19*, iz čije primjene su, temeljem preporuke HZJZ-a, izuzete skupine građana kojima bi nošenje maske, zbog dobi i/ili zdravstvenog stanja, bilo izuzetno teško, kao i građani s kroničnim respiratornim bolestima. Tako nam se obratila pritužiteljica koja je smatrala da zbog zdravstvenog stanja ne treba nositi masku. Naime, dolaskom na vađenje krvi zamoljena je da ju stavi, što je odbila, no osoblje laboratorija joj je odbilo izvaditi krv pa je događaj prijavila i bolnici, MZ-u i HZJZ-u. HZJZ je preporuku o izuzeću od obveze nošenja maske tumačio tako da osobe s teškoćama disanja zbog kroničnih bolesti ne trebaju nositi masku samo u krajnjoj nuždi, kada im objektivno uvelike smeta pri disanju, ali da bi ju i tada, u situacijama pojačanog rizika (kao što je biokemijski laboratorij) ipak nakratko trebali staviti. Osim toga, Povjerenstvo za zaštitu prava pacijenata Primorsko-goranske županije ukazalo je kako sadržaj preporuke nije definirao ovlaštenu osobu koja može osloboditi od obveze nošenja maske, i na koji način, no ova praznina ipak je popunjena dopunom preporuke kojom potvrde izdaju obiteljski liječnici, pedijatri i specijalisti medicine rada i školske medicine.

Prve COVID 19 pacijente zbrinjavala je Klinika za infektivne bolesti „Dr. Fran Mihaljević“, a znatnim porastom broja oboljelih, uspostavljeni su i primarno respiratorno-intenzivistički centri u KB Dubrava, KBC Rijeka, KBC Split i KBC Osijek. Sve širi razmjeri epidemije vremenom su tražili pojačanu angažiranost zdravstvenog sustava u zbrinjavanju pacijenata, koji za to nije bio u potpunosti spreman. Tako su mediji u listopadu objavili anonimno pismo liječnice iz KB Dubrava koja upozorava na brojne poteškoće u liječenju i njezi COVID 19 pacijenata, kao što su nedostatak lijekova, neredoviti obroci, nedostatak boca s kisikom, liječnika, medicinskih sestara i drugo. MZ nas je obavijestilo o rezultatima nadzora kojim su utvrđeni manji propusti, zbog kojih nisu nastupile štetne posljedice koje bi utjecale na kvalitetu liječenja. Međutim, utvrđena je neodgovarajuća komunikacija između uprave i koordinatora respiratorno-intenzivističkog centra, što je dovelo do propusta u organiziranju

rada. Stoga su razriješeni Upravno vijeće i ravnatelj bolnice te su imenovani novi, a dio medicinskog osoblja je privremeno premješten u KB Dubrava. Nadalje, s obzirom da je cijela bolnica u listopadu prenamijenjena za liječenje COVID 19 pacijenata, prema uputi MZ-a, svi naručeni na specijalističke preglede ili bolničko liječenje nevezano za COVID 19, obaviješteni su da tamo ne mogu realizirati zdravstvene usluge te su premješteni u druge bolnice ili upućeni izabranom liječniku. Građani su nam se obraćali naglašavajući da su kod izabranog liječnika jedino mogli dobiti nove termine u drugim bolnicama, iznova čekajući, kao da su prvi puta na listi čekanja za pregled. Ovakvo postupanje je ipak bilo samo privremeno, do uspostave pozivnog centra u MZ u studenom, iz kojega su pacijenti (92% iz KB Dubrava) preusmjereni u druge bolnice u Zagrebu. Istodobno je HZZO povećao prioritetne liste za naručivanje pacijenata radi zbrinjavanja svih hitnih te osigurao dostupnost skupih lijekova za nastavak liječenja u drugim bolnicama u koje su preusmjereni.

*„Ispada da je pregled MR paranazalnih sinusa u KB Dubrava za koji sam naručena u 2019. godini i na koji sam čekala preko godinu dana propao. Nitko mi nije dao informaciju jesam li eventualno usmjerena u neku drugu zdravstvenu ustanovu da obavim ovaj pregled. Uslijed izvanredne situacije nadala sam se da će mi tu informaciju dati moja doktorica opće prakse, no ispada da tu informaciju ona nema ili za nju ne zna. Na kraju ispada da sam prepuštena samoj sebi da se snađem te da se ponovno naručim u neku drugu ustanovu i zapravo ne znam koliko dugo ću morati čekati kako bi se ovaj pregled mogao konačno obaviti.“*

Liste čekanja se s godinama nisu smanjile, a nerijetko su za određene preglede i postupke sve duže. Epidemija i mobilizacija zdravstvenog sustava u ožujku i travnju, kada su zbrinjavana samo hitna i COVID 19 stanja, doveli su do novog poremećaja, jer je veliki broj pregleda, dijagnostičkih postupaka i operacija otkazan ili odgođen do daljnjega. Prema podacima HZZO-a, u 2020. je znatno smanjen broj narudžbi za prvi specijalistički pregled (55.007 u odnosu na 129.356 u 2019.), kao i kontrolne preglede (280.599 u odnosu na 515.590 u 2019.). Unatoč tome, prosjek dana čekanja je ostao isti za obje vrste pregleda, što ukazuje na značajno povećanje lista. Osim osnivanja pozivnog centra MZ iz kojega se pacijenti preusmjeravaju u druge bolnice u Zagrebu, nije poznato na koji način se planira u razumnom roku osigurati pružanje svih zdravstvenih usluga građanima.

Liste čekanja s godinama se nisu smanjile, a za neke preglede i postupke sve su duže. U ožujku i travnju zbrinjavana su samo hitna i COVID 19 stanja, a mnogi pregledi, dijagnostički postupci i operacije su otkazani ili odgođeni.

Također, Odlukom Kriznog stožera MZ iz svibnja, bolnički sustav je prilagođen epidemiološkim mjerama. Uvedeno je obvezno i besplatno testiranje na COVID 19 za sve koji trebaju hospitalizaciju ili dijagnostičko-terapijske postupke, a neki su građani, kako bi zaobišli duge liste čekanja u javnim bolnicama, preglede i postupke obavili

u privatnima. Međutim, tako su izgubili pravo na testiranje na teret HZZO-a, kao i pritužiteljica koja nam se obratila. Naime, HZZO ne osigurava plaćanje troškova zdravstvenih usluga pruženih na zahtjev osigurane osobe kada nisu određeni od strane ugovorne zdravstvene ustanove/radnika.

Dakle, pacijenti koji obavljaju preglede i dijagnostičko-terapijske postupke u privatnim zdravstvenim ustanovama ne mogu se testirati na COVID 19 na teret HZZO-a, što im povećava ukupnu cijenu zdravstvene usluge.

Građani se mogu testirati na COVID 19 u zavodima za javno zdravstvo, izdvojenim ambulantama domova zdravlja i drugim lokacijama po županijama. Od početka epidemije nalaz testa su najčešće dobivali u roku od 48 sati, premda su u kolovozu nalaz u NZJZ „Dr. Andrija Štampar“ čekali oko 72 sata zbog preopterećenosti i manjka medicinskog osoblja, unatoč funkcionalnom i dostupnom dijagnostičkom aparatu u Klinici za infektivne bolesti „Dr. Fran Mihaljević“. HZJZ je na naše traženje istaknuo da je mikrobiološka djelatnost, koja dnevno obrađuje više od 5.000 uzoraka, pod velikim radnim opterećenjem radi nedostatka stručnog osoblja zbog brojnih bolovanja i (samo)izolacija te poteškoća u nabavi reagensa i aparature. Zbog povremenih velikih gužvi za testiranje, naročito u Zagrebu, obraćali su nam se građani i Udruga hrvatskih pacijenata, a MZ je u suradnji sa zdravstvenim ustanovama otvorilo dodatna mjesta pa su one ipak smanjene. Cijena testiranja se od početka epidemije mijenjala, a razlikovala se od jednog testnog mjesta do drugog. MZ napominje da to ovisi o brojnim komponentama koje uključuje testiranje, a ne samo o cijeni testa, kao i o nabavnim cijenama pojedinih platformi za dijagnostiku. HZZO je u srpnju utvrdio nove cijene, jer su veća dostupnost i jeftiniji reagens na tržištu omogućili njihovo smanjenje.

Rad liječnika, medicinskih sestara i drugog zdravstvenog osoblja od presudne je važnosti u svakoj zdravstvenoj krizi. Preopterećenost, manjak osoblja, prekovremeni i otežani uvjeti rada, stres, strah od zaraze, rad pod zaštitnom opremom i drugo, samo su neki od izazova s kojima su svakodnevno suočeni. Tijekom cijele 2020. HLK je zaprimala pozive liječnika o potrebi psihološke pomoći jer su radili u okolnostima povećanih fizičkih, psiholoških i emotivnih napora te pojačanog stresa.

*„obraćam Vam se iako sam svjestan da preskačem vjerojatno koju stepenicu državne uprave, ali nalazim se u kafkijanskoj situaciji i ne mogu ostvariti zdravstvenu zaštitu koja mi je hitno potrebna... Zaposlen sam... u Republici Sloveniji... i svakoga dana putujem na posao zbog čega sam za vrijeme boravka u RH u samoizolaciji. Osim toga samoizolacija se svakim ulaskom u RH (5-6 puta tjedno) ponovo produžava te će očitno trajati dok se ne ukine spomenuta mjera... Javio sam se svojoj liječnici koja je rekla da mi ne može pomoći te me opet uputila na izabranog stomatologa. Javio sam se i u COVID ambulantu doma zdravlja gdje mi je dežurna sestra dala broj epidemiologa u pripravnosti i zaželjela mi sreću u nazivanju jer ga i ona vrlo teško uspeva dobiti. Unatoč višekratnim pozivima na dobiveni broj ... na telefon se nitko nije javljao... Kontaktirao sam i Stožer civilne zaštite, ljubazna službenica na telefonu je uvidjela apsurdnost moje pozicije ali unatoč nastojanjima da dobije bilo kakvu korisnu informaciju nije uspjela učiniti ništa.“*

U području zdravstvenog osiguranja 2020. smo zaprimili 13,97% više pritužbi i upita građana nego u 2019. Najčešće su nezadovoljni dugotrajnošću postupanja HZZO, zbog nemogućnosti dobivanja

pravodobnih informacija o mogućnostima i načinima ostvarivanja prava, kao i pogrešnog informiranja od strane djelatnika HZZO-a, zbog čega gube status osigurane osobe radi propuštenih zakonskih rokova objave/prijave.

*„...Znači li to da su stanovnici otoka koji žive na njemu i za njega zakinuti za osnovnu medicinsku skrb jer da živi u Splitu ja sada nebi imala potrebu pisati ovaj mail budući da je dolazak fizioterapeuta na kućnu adresu sastavni dio onoga što takvom pacijentu treba... molimo Vas u svoje ime, ime svoga oca, ali i svih onih na otoku koji imaju potrebu, ali i zakonsko pravo da omogućite adekvatnu medicinsku skrb i dolazak fizioterapeuta na kućnu adresu da se olakša svakodnevica i poboljša kvaliteta života svakog pacijenta.“*

Iako je i u 2020. više puta raspisan natječaj za popunu Mreže javne zdravstvene službe, nedostupnost zdravstvenih usluga, posebice u ruralnim i udaljenim područjima, u vrijeme epidemije je pojačano došla do izražaja. Tako smo zaprimili pritužbu stanovnice Hvara nezadovoljne što njezin otac i ostali pacijenti na otoku nemaju mogućnost ostvarivanja prava na fizikalnu terapiju u kući, kako je to osigurano pacijentima na kopnu. Ravnomjerno pružanje zdravstvenih usluga na cijelom teritoriju RH, posebice u izoliranim i manjim mjestima i otocima, nužno je kako bi svi građani mogli ostvariti zajamčeno pravo na zdravstvenu zaštitu.

Beskućnici su posebno pogođeni pri ostvarivanju prava na zdravstvenu zaštitu i pružanju zdravstvenih usluga. Kako nam navode i udruge, oni najčešće nemaju osnovno zdravstveno osiguranje zbog nereguliranog prebivališta, zbog čega smo u ranijim izvješćima davali preporuke MZ-u i tadašnjem MDOMSP-u. Međutim, prethodno regulirano prebivalište i dalje je uvjet za ostvarivanje zdravstvene zaštite, što dovodi do zanemarivanja zdravstvenih tegoba koje se ne liječe do hitnog stanja, kada i neovisno o nereguliranom zdravstvenom osiguranju, moraju biti adekvatno zbrinuti i liječeni. S tim u vezi, Udruga Nada se zalaže za otvaranje ambulante u kojoj bi se liječili beskućnici i ostali socijalno ugroženi građani koji nemaju osnovno zdravstveno osiguranje.

U RH nedostaje 121 tim obiteljske medicine (najviše u Zagrebačkoj županiji), 52 tima pedijatrije (najviše u Gradu Zagrebu), 205 timova dentalne zdravstvene zaštite (najviše u Osječko-baranjskoj županiji) i 58 timova ginekologije (najviše u Gradu Zagrebu), o čemu pišemo i u dijelu o diskriminaciji u području zdravlja. Ovi podatci su vrlo slični onima za 2019., s tim da HZZO ukazuje na potrebu ažuriranja Mreže javne zdravstvene službe zbog smanjenja broja stanovnika, a time i osiguranih osoba. Dodatno, u Zagrebu su timovi nejednako raspoređeni pa ih u nekim četvrtima nedostaje, dok ih u drugima ima previše. S ozbiljnošću situacije u kojoj građanima nema tko pružiti zdravstvenu skrb zbog odlaska liječnika na specijalizaciju suočio se DZ Petrinja, gdje se do zaposlenja liječnika, u općini Gvozd zdravstvena zaštita pružala preraspodjelom i organizacijom radnog vremena svih liječnika zaposlenih u DZ Petrinja.

„Danas sam ispred Doma zdravlja Zagreb – Zapad od sestre iz ordinacije preuzela tzv. „privatnu“ uputnicu za cjepivo protiv gripe jer imam 64 godine pa cjepivo za mene nije besplatno. Na pitanje kada će početi cijepljenje, budući da se cijepiti treba i moja majka koja ima 84 godine, sestra mi je (i svim ostalim pacijentima koji su na kiši čekali da ih nakon otključavanja vrata primi liječnik kod kojeg su se naručili) rekla da ne zna jer čekaju uputu Ministarstva zdravstva o organizaciji cijepjenja s obzirom na epidemiološke mjere i da su u ordinaciji dobili samo 50% doza cjepiva od prošlogodišnjih. Otišla sam u ljekarnu s namjerom da kupim cjepivo protiv gripe uz tzv. „privatnu“ uputnicu. U navedenoj ljekarni mi je rečeno da je ukupna količina cjepiva protiv gripe koju su nabavili rezervirana; nisu mi rekli da cjepiva više nemaju jer su ga prodali već da je rezervirano za one koji „su se predbilježili“ uz savjet da „probam u nekoj drugoj ljekarni“.“

Kao preventivnu mjeru zaštite javnog zdravlja, dolaskom jeseni građani su pozivani na cijepljenje protiv gripe. Međutim, ubrzo je uočen nedostatak cjepiva, i kod obiteljskih liječnika i u ljekarnama. Tako su nam se obraćali građani koji se nemaju pravo cijepiti na teret HZZO-a, nezadovoljni što ga je u ljekarnama brzo ponestalo. Međutim, MZ je pojasnio da je HZJZ u 2020. nabavio 45% više doza nego prethodne godine te da se nabavlja prema unaprijed izrađenom planu temeljenom na iskazanom interesu građana obiteljskim liječnicima.

Postupali smo i po pritužbi o uskrati informacija o zdravstvenom stanju i smrti člana obitelji pacijentice koja je pred kraj svog oporavka, u bolnici zaražena s COVID 19, nakon čega je umrla, a članovi obitelji su za njenu smrt saznali iz medija, tek dva dana kasnije. Kako ZZZ ne predviđa obvezu zdravstvene ustanove da o smrti u određenom roku obavijesti članove obitelji, radi se o očitoj pravnoj praznini. Prema nama dostupnim podacima, neke zdravstvene ustanove obavješćavanje obitelji uređuju internim aktima, poput OB Sisak i OB Koprivnica, u kojima je ovaj postupak vrlo detaljno razrađen. Stoga smo MZ-u preporučili kako bi obavješćavanje člana obitelji o smrti pacijenta u zdravstvenoj ustanovi trebalo biti ne samo etičko načelo već i zakonska obveza, da se to regulira izmjenama zakona kako bi se da se obitelj umrloga bez odgode obavijestilo o smrti i daljnjim koracima. Bolnica se ispričala obitelji i odmah izradila *Postupak s umrlima na bolničkom odjelu*, koji do tada nije imala. MZ je zatražilo od HLK da ispita poštivanja etičkih načela liječnika, ali se na preporuku popunjavanja pravne praznine nije osvrnulo.

Od početka epidemije građani su izloženi sve većem stresu uslijed socijalnog distanciranja, straha od zaraze, liječenja, prilagođenih uvjeta rada, neizvjesnosti oko budućnosti, brige za članove obitelji i, u konačnici, za egzistenciju, što predstavlja golem izazov za mentalno zdravlje, a situacija je posebno teška na potresom pogođenim područjima. Kako bi se građanima pružila podrška i psihološka pomoć, uvedene su mnoge telefonske linije. Takav oblik podrške organizirali su HZJZ i županijski zavodi za javno zdravstvo, Hrvatsko psihološko društvo, HCK i mnogi drugi, no upitno je koliko su građani o tome informirani. Osim toga, u Centar za krizna stanja i prevenciju suicida KBC-a Zagreb može se doći bez najave i uputnice, a na službenoj stranici HZJZ dostupni su alati koji se mogu koristiti u prevenciji negativnih posljedica stresa. Ipak, Koalicija udruga u zdravstvu navodi

kako je konkretna psihološka pomoć bila dostupna građanima s pristupom internetu, dok drugi oblici ove podrške nisu prepoznati. Stoga je nužno stručnu pomoć radi osnaživanja mentalnog zdravlja učiniti dostupnom u raznim oblicima i prilagoditi građanima, što je osobito važno na područjima pogođenima potresima. Također, mnogi zbog utjecaja epidemije i potresa imaju mentalne poteškoće, ali zbog straha od stigme ne traže pomoć pa je nužno raditi na prevenciji, ranom prepoznavanju i liječenju mentalnih poremećaja. Slijedom toga, izuzetno je važno mentalno zdravlje u zajednici uvrstiti u prioritete javnih politika, posebice jer RH nema Nacionalnu strategiju razvoja mentalnog zdravlja još od 2016.

*„Trpimo teror, molim Vas da reagirate, imam borderline i ptsp, mjere zatvaranja kafića, ali i općenito ovo zastrašivanje prema mnogim mojim anonimnim prijateljima koji su do jučer bili zdravi ruši potpuno mentalno zdravlje a neki su se razbolili do psihoze, neki mi pričaju da ih stalno prate crne misli, ljudi ovo nije šala, umrao ja od mozga ili corone isto mi je, ali agonija je daleko veća. Stručni tim stožera je nakaradan. Narod je na rubu ludila, prijeti se silom cijepjenja, mediji moraju poduzeti nešto i poći sa polazišta psihijatrijske strane, puknit će nam srca od stresa i ovog življenja. Nisam bitan ja bitno je mnogo ljudi sa dijagnozama i bez njih koji postaju trajni mentalni bolesnici. Sute i trpe. OVAKVE ZABRANE NISU RIJEŠENJE, da nemaš pravo na osmjeh popiti kavu, to je više kraj života i civilizacije. Ako svi ko sada se razbolimo na psihozu ne treba nam nista vise, ovo su crni scenariji koje trpimo i niko ne pita konzilije psihijatarata da se ocituju. Strasno i genocidno.“*

Temeljem ZZZ-a, novu Mrežu hitne medicine, kojom bi se reorganizirao sustav hitne medicinske pomoći, trebalo je donijeti do 30. lipnja 2019., o čemu smo pisali u prethodnom izvješću, no ona još nije donesena. Tijekom epidemije izvanbolnička hitna medicinska služba se u intervencijama najčešće susretala s nedostupnošću obiteljskih liječnika, njihovim odbijanjem dolazaka u kućne posjete, davanjem netočnih epidemioloških podataka od strane pozivatelja, povećanim brojem poziva i upita na 194, otežanom organizacijom rada zbog djelatnika u izolaciji i samoizolaciji te produženim vremenom predaje pacijenta u bolnice.

**Izuzetno je važno mentalno zdravlje u zajednici uvrstiti u prioritete javnih politika, posebice jer RH nema Nacionalnu strategiju razvoja mentalnog zdravlja još od 2016.**

Postupci koji su u liječenju dječaka iz Metkovića u prosincu 2018. doveli do smrtnog ishoda, rezultirali su, prema podacima DORH-a, provođenjem istrage protiv četiri osobe zbog osnovane sumnje da su počinile kazneno djelo protiv zdravlja ljudi nesavjesnim liječenjem. Značajno je da u postupanjima ovih osoba HLK i

Hrvatska komora medicinskih sestara u nadzorima nisu utvrdili propuste. I u izvješćima za 2018. i 2019. pisali smo kako i ovaj slučaj ukazuje na nedovoljnu dostupnost odgovarajućih zdravstvenih usluga, što je dodatan razlog za ažuriranje Mreže javne zdravstvene službe.

Postupali smo i po pritužbi vezanoj uz refundaciju troškova smještaja pokojnika u rashladnu komoru za infektivne leševe, odnosno računa Zavoda za sudsku medicinu i kriminalistiku Medicinskog

fakulteta Rijeka u visini od 10.000 kuna, bez čijeg plaćanja pritužiteljica nije mogla preuzeti tijelo i pokopati supruga. Usluga smještaja u rashladne komore korištena je nekoliko mjeseci, jer se utvrđivao identitet pokojnika. Cijena je formirana po Odluci dekana, koju je donio temeljem Statuta, no nije jasno po kojem zakonu, kao što nije jasno na koji se način i pred kojim tijelom račun može osporavati. Naime, MZ ističe kako ZZZ kojim se propisuje utvrđivanje smrti i obdukcija, Pravilnik o načinu pregleda umrlih te utvrđivanje vremena smrti, kao ni Odluka o visini troškova provođenja obdukcije, ne uređuju ovo pitanje, a ni MZO se ne smatra nadležnim. To nije regulirano niti Zakonom o pogrebničkoj djelatnosti, pa se radi o očitoj pravnoj praznini. Nesporno je da se posmrtni ostaci čuvaju u posebnim komorama kako bi se spriječila opasnost od infekcija, o čemu skrbe zdravstveni djelatnici, pa je ipak riječ o zdravstvenoj usluzi od javnog značaja koja bi morala biti zakonski regulirana, kao što bi moralo biti propisano i tijelo nadzora nad njenim obavljanjem.

### Preporuke:

7. Ministarstvu zdravstva, da izradi prijedlog izmjena i dopuna Zakona o zdravstvenoj zaštiti kojim bi se definirala obveza zdravstvenih ustanova da o smrti u određenom roku obavijeste obitelj;
8. Ministarstvu zdravstva, da poduzima konkretne i učinkovite mjere radi smanjenja listi čekanja;
9. Ministarstvu zdravstva, da u razumnom roku osigura pružanje svih zdravstvenih usluga građanima, čiji termini su otkazani ili privremeno odgođeni zbog epidemije;
10. Ministarstvu zdravstva, da ažurira Mrežu javne zdravstvene službe;
11. Ministarstvu zdravstva, da donese novu Mrežu hitne medicine;
12. Ministarstvu zdravstva i Ministarstvu rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, da sustavno informiraju građane o mogućnostima ostvarivanja psihološke pomoći i zaštite mentalnog zdravlja na svima pristupačne načine, a ne samo putem interneta;
13. Ministarstvu zdravstva, da donese novu Nacionalnu strategiju razvoja mentalnog zdravlja;
14. Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje, da postupke priznanja prava iz zdravstvenog osiguranja, uključujući i žalbene, provodi u zakonom propisanim rokovima;
15. Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje, da osiguranicima pruža pravodobne i cjelovite informacije o pravima iz zdravstvenog osiguranja;
16. Ministarstvu zdravstva i Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje, da izrade Prijedlog izmjena i dopuna Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju i Zakona o zdravstvenoj zaštiti temeljem kojih će beskućnici imati pravo na besplatnu zdravstvenu zaštitu neovisno o reguliranom prebivalištu;
17. Vladi RH, da razmotri mogućnost uspostavljanja ambulanti za beskućnike i ostale socijalno ugrožene bez osnovnog zdravstvenog osiguranja;
18. Vladi RH, da predloži donošenje propisa kojim će se regulirati način, uvjeti, financiranje, ovlaštene osobe te tijela nadzora za obavljanje zdravstvene usluge smještaja pokojnika u rashladne komore;

### 3.4 DISKRIMINACIJA U PODRUČJU ZDRAVLJA

*„Koliko razumijem, ja kao obrtnik sam svoj poslodavac i djelatnik. To znači da Zakon nalaže da poslodavac, ja, isplatim plaću osiguraniku, sebi, iz sredstava koje nisam mogao ostvariti jer me poslalo u izolaciju. Diskriminacija obrtnika na dijelu. Pitanje: smijem li onda umanjiti iznos za uplatu doprinosa u sljedećem mjesecu za alikvotni iznos? Sukladno članku 50. Zakona osiguranik koji je navršio 65 godina ...“ dakle, smijem raditi i plaćati doprinose, ali nemam ista prava kao ostali zaposlenici u HR.“*

Pojavom epidemije, uz opterećenja koja je donijela, slabosti zdravstvenog sustava postale su vidljivije, a pojavili su se i novi problemi koji dovode ili mogu dovesti do diskriminacije. Naime, utjecala je na sve razine zdravstvene zaštite u kojima je, zbog njenog suzbijanja, usvojena nova organizacija rada. Osim ograničenog pristupa, u nekim je razdobljima sustav bio dostupan samo hitnim pacijentima, a zbog ekstremno visokih cijena, zaštitne maske početkom epidemije nisu bile dostupne građanima slabijeg imovnog stanja. Osim toga, prema podacima HZZO-a, od siječnja do rujna broj svih akutnih hospitalizacija bio je 19,52% manji nego 2019., broj hospitalizacija zbog malignih bolesti smanjio se 10,51%, a zbog cirkulacijskih 16,81%.

Kako se navodi u očitovanju MZ-a, redovito su zbrinjavani samo onkološki pacijenti, što svakako predstavlja opasne negativne učinke epidemije na zdravstvenu zaštitu. No, čak i u njihovom liječenju zabilježene su teškoće pa inicijativa „Hrvatska protiv raka“ ukazuje kako su nakon potresa u Zagrebu i kao posljedica epidemioloških mjera zabilježena višednevna kašnjenja s terapijom. Stoga se, uz krizu zbog duga veledrogerijama, pojavila i opravdana zabrinutost hoće li uopće biti potrebnih lijekova. Unatoč tome, Pozivni centar za osiguranje zdravstvene zaštite onkološkim pacijentima, kao

**Čak i u liječenju onkoloških pacijenata zabilježena su višednevna kašnjenja s terapijom, a zbog duga veledrogerijama pojavila se i zabrinutost hoće li biti lijekova. Unatoč tome, Pozivni centar za osiguranje zdravstvene zaštite onkološkim pacijentima, prijeko potreban za informiranje o osiguranju liječenja dok traje epidemija, započeo je s radom tek u studenom.**

prijeko potrebna poveznica s bolnicama i HZZO-om za informiranje o osiguranju liječenja dok traje epidemija, započeo je s radom tek u studenom. Problem je tim veći što za pojedine segmente liječenja onkoloških bolesnika ne postoji alternativa u privatnom zdravstvu.

Zbog zabrane kretanja izvan mjesta prebivališta, ionako slaba dostupnost zdravstvenih usluga u ruralnim je područjima dodatno otežana. Međutim, osim problema

uzrokovanih epidemijom, neriješeni su od ranije poznati problemi manjka liječnika, što svakako utječe na dostupnost zdravstvene zaštite, posebice onima slabijeg imovnog stanja koji se ne mogu okrenuti privatnicima, ali i stanovnicima otoka i ruralnih, prometno nepovezanih dijelova zemlje koji, čak i ako mogu platiti, do privatnika teško mogu doći. To potvrđuje i podatak o 4.600 stanovnika otoka Brača koje su početkom prosinca ostale bez jedinog ginekologa na otoku, koji je otišao u mirovinu. HZZO navodi kako je, uslijed smanjenja broja stanovnika, Mrežu javne zdravstvene službe



potrebno revidirati. No, prema dostavljenim podacima, u svakoj od djelatnosti primarne zdravstvene zaštite evidentiran je manjak timova što, prema navodima HZZO-a, znači da za njihovo popunjavanje nedostaju liječnici.

Ograničenja zapošljavanja u javnim službama dodatno su utjecala na nedostatak zdravstvenih radnika, što pri pojačanom opterećenju sustava još više dolazi do izražaja. Unatoč tome, u prošloj smo godini zaprimili grupnu pritužbu oko 2.000 nezaposlenih zdravstvenih radnika koji više godina čekaju na ulazak u svijet rada kroz mjere za poticanje zapošljavanja mladih. Kako je njihova provedba zbog novih mjera za očuvanje radnih mjesta s početkom epidemije zastala, oni su u vrijeme izražene potrebe za zdravstvenim radnicima, koja se pokušavala riješiti i aktiviranjem onih iz mirovine, i dalje nezaposleni. Na nedostatak liječnika ukazuju i županije, koje kao osnivači sve teže osiguravaju rad specijalističkih ordinacija u domovima zdravlja, a problem im je i odlazak mladih liječnika koji se, nakon specijalizacije, zapošljavaju u velikim bolnicama u gradovima.

Onkološkim pacijentima poseban je problem nevoljkost liječnika obiteljske medicine da ih prime kao svoje pacijente, na što ukazuje Povjerenstvo za zaštitu prava pacijenata Grada Zagreba. Naime, njih se, kao i pacijente koji se liječe od

ovisnosti, promatra kao velike potrošače uputnica i recepata, zbog čega ih liječnici ne žele, što upućuje na njihovu diskriminaciju u primarnoj zdravstvenoj zaštiti. Županijska povjerenstva za zaštitu prava pacijenata su u 2020. imala povećani broj upita o ostvarivanju prava na primarnu zdravstvenu zaštitu, čije su usluge jedno vrijeme također bile ograničene na hitne slučajeve. Ističući kako se njihove ingerencije ne protežu na privatne ordinacije u DZ koje su dio Mreže, navode i kako su njihovi pacijenti ostali bez zaštite zajamčene ZZPP-om, čime su stavljeni u nepovoljniji položaj. S druge strane, privatnici u Mreži su još jednom stavljeni u bolji položaj u odnosu na kolege koji su zaposleni u DZ.

S obzirom na preporuku HZJZ-a da se smanje osobni dolasci liječniku, podaci HZZO-a koje navodimo u prethodnom poglavlju, ukazuju da je za više od 20% pao broj dolazaka pacijenata u ordinacije primarne zdravstvene zaštite, a za 32% je povećan broj onih za koje je procijenjeno da ne trebaju fizički dolaziti na pregled. Unatoč specifičnostima u doba epidemije, povećanje telefonskog pružanja zdravstvene zaštite nameće pitanja o kvaliteti tako pruženih zdravstvenih usluga, a posebno zabrinjava mogućnost pogrešno postavljenih dijagnoza.

U specijalističkoj zdravstvenoj zaštiti je, zbog odgoda uzrokovanih epidemijom, zabilježen veliki broj nerealiziranih termina pa su liste čekanja za preglede produljene, a zbog njihove nadoknade je i u doba relaksacije epidemioloških mjera ponovo trebalo utvrđivati prioritete. Prema podacima HZZO-

Zbog preporuke da se smanje osobni dolasci liječniku, za više od 20% pao je broj dolazaka pacijenata u ordinacije primarne zdravstvene zaštite u djelatnostima obiteljske medicine, zaštite predškolske djece i zdravstvene zaštite žena, a za 32% povećan je broj onih za koje je procijenjeno da ne trebaju fizički doći na pregled. No, postavlja se pitanje kvalitete zdravstvenih usluga pruženih telefonom, a posebno zabrinjava mogućnost pogrešno postavljenih dijagnoza.

a, broj narudžbi za prvi pregled se u 2020. smanjio za 42%, no prosječno vrijeme čekanja se smanjilo za samo tri dana. Slični su podatci i za kontrolne preglede, kod kojih se broj narudžbi smanjio za 54,4%, ali se prosjek čekanja skratio za samo jedan dan, što ukazuje na znatno povećanje lista čekanja i nedostupnost zdravstvene zaštite u javnom zdravstvu, koje je mnogima jedina opcija.

Takva situacija pogodovala je liječnicima privatnicima koji su uglavnom nastavili svoje redovno poslovanje i u uvjetima epidemije. Radeći po zakonitostima tržišta nisu pretrpjeli tako drastične promjene, no njihove su usluge nedostupne građanima slabijeg imovnog stanja, dodatno pogoršanim ekonomskim posljedicama epidemioloških mjera. U takvim okolnostima dio je građana ostao bez potrebne zdravstvene zaštite, a posebno su ugroženi kronični bolesnici čije zdravstveno stanje traži brzu, redovitu i pravovremenu skrb, što možemo promatrati i kao diskriminaciju temeljem imovnog stanja u pristupu zdravstvenoj zaštiti.

Ipak, epidemiološke mjere dovele su i do nekih administrativnih pojednostavljenja. Digitalizirani su postupci za koje su nadležna tijela ranije tvrdila da je to nemoguće, što je posebno došlo do izražaja u komunikaciji osiguranika s HZZO-om, koji je, primjerice, početkom epidemije uspostavio propisivanje medicinskih pomagala na elektronsku doznaku. Riješen je i problem distribucije dijela lijekova s Popisa posebno skupih lijekova, primjerice za liječenje multiple skleroze ili reumatoidnog artritisa, koji su sada u statusu receptnog lijeka kojeg je moguće podići u ljekarni. Tako brza reakcija nužno nameće pitanje je li se, po zahtjevima oboljelih, to moglo učiniti i ranije.

Strah od širenja zaraze COVID 19 doveo je i do slučajeva stigmatizacije i diskriminacije oboljelih i članova njihovih obitelji, na što ukazuje i pritužba osobe kojoj je, pod krivom pretpostavkom o izrečenoj mjeri, zabranjen ulaz u trgovinu, iako joj samoizolacija nikada nije određena. Takvo postupanje je uznemirujuće i predstavlja oblik diskriminacije. Prema očitovanjima OCD-a, zabilježeni su i slučajevi javne objave imena osoba oboljelih od COVID 19, i to zdravstvenih djelatnika.

Novim Zakonom o zdravstvenoj zaštiti brojni djelatnici nezdravstvenih struka u sustavu zdravstva dobili su status zdravstvenih djelatnika, no plaća im se i dalje obračunava po (nižim) koeficijentima, neovisno o vrsti i razini obrazovanja.

Provedba mjera zaštite od prodora COVID 19 u zdravstveni i sustav socijalne skrbi, posebno je teško utjecala na umiruće pacijente i korisnike domova za stare i nemoćne te njihove obitelji. Do izražaja je došla nedovoljna pripremljenost domova, a zabilježeni su i propusti pri određivanju mjera za zaustavljanje epidemije, o čemu više pišemo u poglavlju o socijalnoj sigurnosti starih.

Posljedično, svim je korisnicima, duže nego bilo

kojoj drugoj skupini, onemogućeno kretanje i izlazak iz ustanova, ali i kontakti s članovima obitelji. Također, u pritužbama se navodi kako su korisnici domova provodili dvostruko dulje vrijeme u samoizolaciji, a kronični bolesnici su, zbog periodičnih odlazaka u bolnicu, neprekidno bili u samoizolaciji. Prema navodima iz pritužbe, korisnica je samo zbog samoizolacije bila hospitalizirana, što nije praksa za druge osobe u samoizolaciji. Iako je bila pokretna, u bolnici joj je onemogućeno kretanje pa čak i odlazak na toalet, što je trajno utjecalo na njeno zdravstveno stanje učinivši je, nakon dvadesetodnevnog boravka u bolnici, nepokretnom.

Zaprimili smo i pritužbu korisnice kojoj je zbog COVID pozitivnog statusa u trenutku kada je bila pozvana preseliti se u dom za starije i nemoćne, za pola godine odgođen prijam. Iako se oporavila u uobičajenom vremenu od petnaestak dana, na prijedlog doma prijam joj je odgođen sve do proljeća iako, prema navodima epidemiološke službe, za takvu odgodu nema opravdanja.

Pritužbe ukazuju i na diskriminatorne učinke ZOZO-a koji propisuje kako osiguranik sa 65 godina života i 15 godina mirovinskog staža osiguranja na temelju nesamostalnog ili samostalnog rada, nema pravo na naknadu plaće na teret HZZO-a za vrijeme bolovanja, već se ona isplaćuje na teret sredstava poslodavca. Iako imaju obvezu osiguranja u obveznom zdravstvenom osiguranju pod istim uvjetima kao i ostali zaposleni, time im je isključivo zbog dobi onemogućeno uživanje punog opsega prava zajamčenih ZOZO-om. Obrtnici sa 65 godina su tako dovedeni u apsurdnu situaciju da si sami trebaju isplatiti plaću, iako zbog samoizolacije nisu mogli raditi i ostvariti dohodak. Osim što je demotivirajuće za zadržavanje/zapošljavanje starijih radnika čiji je dulji ostanak na tržištu rada, pa čak i ponovno aktiviranje po odlasku u mirovinu, dio javnih politika za poboljšanje materijalnog statusa umirovljenika, ovo je i nedopušteno razlikovanje osiguranika koji, unatoč istim obavezama, zbog razlike u godinama ne uživaju ista prava, a time i ZSD-om zabranjena diskriminacija.

Neizravnu diskriminaciju temeljem zdravstvenog stanja utvrdili smo i u uvjetima za napredovanja u policijskim zvanjima. Uredbom o uvjetima za stjecanje policijskih zvanja, oznakama policijskih zvanja, funkcionalnim oznakama radnih mjesta, promaknuću i napredovanju kroz policijska zvanja, za redovno se promicanje traži i ocjena državnog službenika. Međutim, kako se službenici koji su tijekom godine radili manje od šest mjeseci ne ocjenjuju, oni ne mogu niti ispuniti taj uvjet. S obzirom da su zbog toga neocijenjeni oni koji su bili dulje na bolovanju, time su dovedeni u neravnopravni položaj, zbog čega podržavamo namjeru MUP-a da Uredbu što prije izmjeni.

Novim ZZZ-om brojni djelatnici nezdravstvenih struka u sustavu zdravstva dobili su status zdravstvenih djelatnika, no plaća im se i dalje obračunava po (nižim) koeficijentima koji su Uredbom određeni za nezdravstvene djelatnike, neovisno o vrsti i razini obrazovanja, o čemu više pišemo u poglavlju o diskriminaciji temeljem obrazovanja.

Uočena je i neusklađenost propisa iz nadležnosti različitih državnih tijela. Primjerice, MZO je, u skladu s ovlastima, akreditiralo nove zdravstvene diplomske studije. Međutim, kako se ukazuje u pritužbama, Zakon o djelatnostima u zdravstvu i dalje ne prepoznaje njihove visokoškolske kvalifikacije. Primjerice, njime se kao najvišu razinu obrazovanja u medicinsko laboratorijskoj dijagnostici prepoznaje prvostupnika, dok su diplomski studij završili brojni magistri medicinsko laboratorijske dijagnostike, koji se ne mogu zaposliti na odgovarajućem radnom mjestu i s pripadajućom plaćom.

Tijekom 2020. utvrdili smo i diskriminatorni učinak Odluke ministra uprave o visini otpremnine za državne službenike i namještenike Ureda državne uprave u županijama, kojom su osobe na dugotrajnom bolovanju dovedene u nejednak položaj jer se na njih primjenjivala manja osnovica za izračun otpremnine. Umjesto osnovice u iznosu prosječne mjesečne bruto plaće isplaćene u prvih šest mjeseci 2019., ona im je određena u visini od 85% osnovne plaće na dan 30. lipnja 2019. Navodeći kako visina njihove otpremnine ne može biti jednaka jer zbog bolovanja nisu ostvarili

pravo na plaću, MU je zanemarilo smisao otpremnine kao oblika materijalnog obeštećenja i novčane pomoći za slučaj prestanka radnog odnosa. S obzirom da je riječ o sporazumnom prestanku radnog odnosa zanemareno je, uz poticajni učinak na prestanak radnog odnosa, i to da na nju imaju pravo svi radnici kojima, neovisno o bolovanju, prestaje radni odnos/državna služba. Stoga se, sukladno našem upozorenju i Odluci Ustavnog suda U-III-3228/04, kojom je utvrđeno kako se osnovica za izračun otpremnine određuje temeljem prosječne mjesečne plaće, MU nagodilo s pritužiteljem.

### Preporuke:

19. **Ministarstvu zdravstva i Ministarstvu znanosti i obrazovanja, da usklađivanjem propisa iz područja obrazovanja i zdravstva osiguraju mogućnost zapošljavanja zdravstvenih stručnjaka na radnim mjestima koja odgovaraju njihovoj razini i vrsti obrazovanja;**
20. **Ministarstvu zdravstva, da osigura redovito zapošljavanje zdravstvenih radnika u zdravstvenim ustanovama do popunjavanja sistematiziranih radnih mjesta;**
21. **Ministarstvu zdravstva i Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje, da predlože izmjene ZOZO kako bi se prava iz obveznog zdravstvenog osiguranja pojedinim skupinama osiguranika osiguravala pod jednakim uvjetima;**

## 3.5 RADNI I SLUŽBENIČKI ODNOSI

*„Moj poslodavac nije mi uplaćivao doprinose za 2019. i 2020. g., smanjio mi je plaću bez mog znanja i bez anex ugovora, nije mi davao platne liste. Dala sam izvanredni otkaz kad sam ustanovila da mi nisu plaćeni doprinosi, a oni su mene odjavili bez mog znanja i bez ikakve obavijesti... Nemam nikakvih primanja, ni sredstava za život, a nemam pravo ni na naknadu sa HZZ-a. Molim Vas da mi u što kraćem roku odgovorite da li mi možete pomoći i kome da se obratim.“*

Iako COVID 19 prije svega ugrožava zdravlje građana, ugrožava i njihovo pravo na rad, a posljedično i egzistenciju. Mnogi stručnjaci u području radnog prava smatraju da je upravo pravo na rad bilo „prva žrtva“ epidemije, jer su nakon početnog straha i *lockdowna* brojni poslodavci postojeće institute radnog prava primjenjivali vrlo fleksibilno, dijelom iz neznanja i/ili nedostatnog zakonskog okvira za nove okolnosti, ali dijelom ga i svjesno ignorirajući. Tako je nemali broj radnika bio prisiljen koristiti godišnji odmor suprotno Zakonom o radu propisanoj proceduri, usmjeravani su na rad od kuće, pri čemu im nastali troškovi nisu nadoknađeni, a mnogi nisu ni imali uvjete za takav rad niti je on bio popraćen odgovarajućim odlukama i izmjenama/dodacima ugovora o radu. Postavljalo se i pitanje isplate naknade plaće za vrijeme kada radnici nisu radili, odnosno njene visine s obzirom da do prekida rada nije došlo krivnjom poslodavca, ali ni radnika. Određen broj radnika ostao je bez posla prije nego je Vlada donijela mjere za očuvanje radnih mjesta, zbog toga što su im ugovori o radu otkazani ili im novi, nakon isteka postojećih, nisu ponuđeni.

Iako je turistička sezona tijekom ljeta donekle poboljšala situaciju i donijela „predah“ od epidemije, od jeseni je povećana neizvjesnost rada i mogućnosti zapošljavanja, pri čemu su poslodavci i radnici

u ugostiteljskim djelatnostima, turizmu i prijevozu najlošije prošli. Brojni poslodavci su zbog posljedica epidemioloških mjera privremeno ili trajno prestali obavljati djelatnost, šaljući radnike u potragu za novim poslom.

Epidemija je pokazala sve manjkavosti zakonske regulative u području radnih odnosa, osobito ZOR-a, što je rezultiralo pregovorima Vlade, poslodavaca i sindikata, pri čemu su reprezentativni sindikati, smatrajući da bi zakonske izmjene prije svega dovele do lakšeg otpuštanja radnika i njihove nesigurnosti, zagovarali da se nedostaci nadomjeste novim kolektivnim ugovorima, jer postojeći nemaju primjerene odgovore na nove izazove u radnim odnosima.

Potresi u ožujku i prosincu dodatno su ugrozili egzistenciju mnogih poslodavaca i zaposlenih te uvelike otežali ili onemogućili redovno obavljanje poslova, uključujući i rad od kuće, bilo zbog nestanka struje, vode, pristupa internetu i/ili nemogućnosti grijanja. Stoga je u 2021. za očekivati značajne posljedice na radno pravni status zaposlenih, uključujući i porast broja nezaposlenih na potresom pogođenim područjima, osobito u Sisačko-moslavačkoj županiji.

Zaprimili smo veći broj pritužbi zaposlenih u privatnom i javnom sektoru o kršenju pojedinačnih prava iz radnog odnosa, ali i sve prisutnijem traženju zaštite dostojanstva radi osiguranja odgovarajućih uvjeta rada, pri čemu su i dalje, u pozadini brojnih pritužbi, narušeni međuljudski odnosi. Velik broj zaposlenih u gospodarstvu i obrtu tražio je odgovor na pitanja poput: kojim tijelima prijaviti kršenje ZOR-a, kako primijeniti institute radnog prava te kako zaštititi povrijeđena prava, često imajući u vidu specifične okolnosti i otežano zapošljavanje u vrijeme epidemije.

Brojne su bile i pritužbe te upiti zaposlenih roditelja, uglavnom majki maloljetne djece, koje su imale poteškoće u pomirenju poslovnih i obiteljskih obveza, bilo zbog nemogućnosti organiziranja skrbi o djeci u razdoblju kada predškolske i školske ustanove nisu radile ili nisu radile punim kapacitetom, bilo zbog poteškoća pri obavljanju radnih zadataka tijekom rada od kuće i istovremene skrbi o djeci. Dodatan problem imali su roditelji maloljetne djece s poteškoćama u razvoju, kao i oni kojima je uvedena radna obveza, poput zdravstvenih radnika.

### 3.5.1 PRAVA ZA VRIJEME NEZAPOSLENOSTI

*„Dana 6.3.2020.g. u urudžbeni ured HZZ-a u Osijeku predan je zahtjev za samozapošljavanjem mene kao stranke, a za otvaranje tvrtke specijalizirane za konzalting, očuvanje radnih mjesta i obučavanje zaposlenika u prodaji. Kako je u međuvremenu izbila vanredna situacija zahtjev je zamrznut iz nedorečenog razloga i trenutno se nalazim u pat poziciji u kojoj kao nezaposlena osoba koja je predala zahtjev za samozapošljavanjem od zavoda ne dobivam ponude za posao, posao ne smijem tražiti jer bi time prekinuo zahtjev za samozapošljavanje... Molim Vas ažurnost jer nemam nikakvih primanja, posao ne mogu pronaći...“*

Prema podacima HZZ-a, krajem prosinca 2020. registrirano je 159.845 nezaposlenih. U usporedbi s prosincem 2019., njihov broj je povećan za

28.092 osobe ili za 21,3%. Novčanu naknadu u prosincu 2020. koristilo je 22,1% nezaposlenih, što je 59 osoba ili 0,2% više nego 2019., što upućuje da je u evidenciju nezaposlenih ušao veći broj osoba izravno iz radnog odnosa.

U programe aktivne politike zapošljavanja tijekom 2020. bilo je uključeno 49.923 osobe, od kojih je novouključeno 23.245, najviše obuhvaćenih mjerama: stalni sezonac (26,9%), potpore za zapošljavanje (18,7%) i potpore za samozapošljavanje (16,3%). Međutim, prema podacima MRMSOSP-a, broj nezaposlenih koji je bio uključen u mjere u razdoblju od siječnja do studenog 2020. bio je za 38,71% manji nego 2019. Razlog tome je i činjenica da većina mjera od ožujka do srpnja nije provedena, jer je HZZ bio usmjeren na provedbu nove mjere: *Potpore za očuvanje radnih mjesta u djelatnostima pogođenim koronavirusom*, kojom je bilo obuhvaćeno više od 650.000 radnika. Radi se o posebnoj mjeri kojoj ciljane skupina nisu nezaposlene, već zaposlene osobe, odnosno njihovi poslodavci.

Većina mjera aktivne politike zapošljavanja nije provedena od ožujka do srpnja, jer je HZZ bio usmjeren na provedbu nove mjere - *Potpore za očuvanje radnih mjesta u djelatnostima pogođenima koronavirusom*, kojom je obuhvaćeno više od 650.000 radnika.

Tijekom 2020. bilo je manje pritužbi na rad i postupanje HZZ-a vezano uz ostvarivanje prava za vrijeme nezaposlenosti onih koji su se nakon prestanka radnog odnosa prijavljivali HZZ-u, kao i onih koji su koristili mjere aktivne politike zapošljavanja.

Nakon donošenja mjera Vlade u ožujku 2020. usmjerenih, između ostalog, i na očuvanje radnih mjesta u najugroženijim sektorima, HZZ

je donio mjere za ciljane skupine poslodavaca iz pojedinih sektora, poslodavce koji ne mogu obavljati djelatnost sukladno odlukama Stožera CZRH i druge poslodavce koji mogu dokazati utjecaj posebnih okolnosti na njihovo poslovanje, a ciljane skupine su se tijekom godine mijenjale.

Vezano uz primjenu mjere *Potpore za očuvanje radnih mjesta u djelatnostima pogođenim koronavirusom*, prituživali su nam se poslodavci kojima potpore nisu isplaćene na vrijeme ili uopće, a smatrali su da ispunjavaju uvjete ili da bi trebali biti uvršteni u ciljane skupine, s obzirom na teškoće u poslovanju i zadržavanju zaposlenosti. Iako su neke pritužbe bile neosnovane, u nekoliko slučajeva, nakon što smo u ispitnom postupku zatražili očitovanje HZZ-a, obaviješteni smo da nenamjernom omaškom potpora nije isplaćena, što je u kratkom roku ispravljeno. Osim toga, u jednom je slučaju utvrđeno da je novčana potpora isplaćena iako poslodavac nije ispunjavao uvjete, a nepravilnosti su otkrivene tako što nam se obratio njegov radnik koji to nije osjetio na svojoj plaći. HZZ je u tom slučaju zatražio povrat isplaćenih sredstava, kao i od drugog poslodavca, koji usprkos ispunjavanju uvjeta za potporu radnicima nije isplatio plaću, već je dobivena sredstva iskoristio u druge svrhe.

Sindikata poljoprivrede, prehrambene i duhanske industrije te vodoprivrede Hrvatske, ukazao nam je i na slučaj poslodavca koji je neposredno prije proglašenja epidemije proglasio kolektivni višak radnika i otkazao 58 ugovora o radu, da bi samo nekoliko tjedana potom aplicirao za potpore za očuvanje radnih mjesta za te radnike, kojima su trebale biti isplaćene otpremnine. Na ove

nepravilnosti upozoreni su HZZ i resorno ministarstvo te je nakon provedenog nadzora utvrđeno nezakonito postupanje, a poslodavcu je naloženo vraćanje potpora.

Nesporno je da je mjera *Potpore za očuvanje radnih mjesta u djelatnostima pogođenim koronavirusom* spasila brojna radna mjesta ili barem odgodila značajnije povećanje nezaposlenosti, no neki radnici su očekivali poboljšanje svoga statusa, prije svega isplatu veće plaće, što se nije dogodilo, pa su nastavili primati plaće prema sklopljenim ugovorima o radu, naknadno shvativši da je ta mjera namijenjena poslodavcima radi očuvanja radnih mjesta, a ne radi isplate većih plaća i poboljšanja materijalnog statusa radnika. Naime, Ministarstvo je stava kako poslodavac može radniku isplatiti plaću manju od isplaćene potpore, kako ona služi za očuvanje radnih mjesta, kao i da je poslodavac obavezan isplatiti radnicima ugovorenu, utvrđenu ili propisanu plaću sukladno ugovoru o radu, a isplaćenu potporu, osim za plaću, može koristiti i za druge poslovne aktivnosti radi očuvanja radnih mjesta.

U nekoliko slučajeva, nakon što smo tijekom provođenja ispitnog postupka od HZZ-a zatražili očitovanje, obaviješteni smo kako zbog nenamjerne omaške potpora za očuvanje radnih mjesta nije isplaćena, što je brzo ispravljeno.

Privremena obustava provedbe ostalih mjera aktivne politike zapošljavanja otežala je ulazak u svijet rada onim nezaposlenima koji su radi ostvarivanja potpora za samozapošljavanje već poduzeli prethodne radnje, no zbog obustave ih nisu mogli ostvariti. Osim toga, ponovno je otežan ulazak u svijet rada osobama bez odgovarajućeg radnog iskustva, o čemu više pišemo u poglavlju o diskriminaciji u području i temeljem obrazovanja.

### 3.5.2 RADNI ODNOSI U JAVNIM SLUŽBAMA

*„Radim na određeno vrijeme u Osnovnoj školi K., na području posebne državne skrbi, u posebnoj razrednoj odjelu i to od 2.11.2007., dakle već 13 godina. Moj ugovor se produžava svakih 5 mjeseci. Imam VSS, učiteljica sam razredne nastave sa pojačanim hrvatskim jezikom. Stoga vas molim da obratite pažnju na ovu situaciju i pronađete način da učiteljima sa više godina rada omogućite ugovor sa stalnim radnim odnosom u toj školi.“*

Rad u specifičnim uvjetima zaposlenih u javnim službama za vrijeme epidemije, uz brojne upute donesene u suradnji resornih ministarstva s MZ-om i HZJZ-om, samo su na prvi pogled zasjenili probleme s kojima su se zaposleni u javnim službama suočavali i ranije, kao i zahtjeve iz dugotrajnog štrajka zaposlenih u osnovnim i srednjim školama u 2019. Naime, sve manjkavosti u funkcioniranju javnih službi kojima smo svjedočili 2020., najčešće kroz brojne anonimne, ali i neanonimne medijske istupe zaposlenih, pokazale su se u punom svjetlu. Nepripremljenost za funkcioniranje u kriznim situacijama, nedovoljan broj zdravstvenih i nezdravstvenih djelatnika, nastavnog i nenastavnog osoblja, djelatnika u ustanovama socijalne skrbi, povezano i s radom na određeno vrijeme, manjak

tehničkih i zaštitnih sredstava za rad, problemi oko evidentiranja radnog vremena i isplate uvećane plaće za rad u posebnim uvjetima, prekovremeni, noćni rad, dežurstva, kao i definiranje radnih obveza i vrednovanje rada zaposlenih u školskim ustanovama imajući u vidu specifičnost *online* nastave, traže žurno rješavanje.

Manjak zaštitne opreme, kao i nedostaci u radnim procesima zdravstvenih ustanova tijekom epidemije ponukali su pojedine liječnike da istupe u medijima ili se obrate nadležnim tijelima. Radi toga su nekima upućena upozorenja na obveze iz radnog odnosa s mogućnošću otkaza ugovora o radu zbog neovlaštenog nastupanja u javnosti i nanošenja štete ugledu poslodavca. Mnoštvo dezinformacija u javnom prostoru i potreba sprječavanja širenja panike u ionako teškim okolnostima, opravdavaju aktivnosti za njihovo suzbijanje, a opravdana je i briga ustanova o ugledu, uslijed iznošenja neistinitih informacija. Međutim, nove okolnosti i izazovi s kojima su se suočavale zdravstvene ustanove i njihovi radnici zahtijevale su brz, ali promišljeniji pristup. Osim što su postupci pojedinih zdravstvenih ustanova doveli u pitanje slobodu izražavanja njihovih djelatnika te pravo na rad i odgovarajuće uvjete rada, riječ je o problemu koji utječe na funkcioniranje cjelokupnog zdravstvenog sustava, jer ga je nemoguće promatrati isključivo iz perspektive moguće povrede pojedinačnih prava tih djelatnika, već je nužno u obzir uzeti i uzroke, a to su nedostaci u radnim procesima koji mogu ugroziti ne samo život i zdravlje samih djelatnika, već i pacijenata, što znači da itekako postoji javni interes za objavljivanjem takvih informacija.

Nepripremljenost za krizne situacije, nedovoljno djelatnika u zdravstvu, školstvu i socijalnoj skrbi, manjak tehničkih i zaštitnih sredstava, problemi u evidentiranju radnog vremena i isplati uvećane plaće za rad u posebnim uvjetima, prekovremeni i noćni rad, dežurstva te definiranje radnih obveza i vrednovanje rada u *online* nastavi, traže žurno rješavanje.

Osim toga, medicinsko osoblje se borilo s administrativnim preprekama kako bi im se zaraza COVID-om na radnom mjestu priznala kao profesionalna bolest pa smo postupali po pritužbi zdravstvene radnice koja je morala pribaviti brojne dokumente kako bi ostvarila naknadu plaće u iznosu 100% od osnovice zbog utvrđene profesionalne bolesti.

Postupak priznavanja profesionalne bolesti i ostvarivanja prava koja iz toga proizlaze dugo traje, a zbog moguće ponovljene zaraze na radnom mjestu morala bi ga ponovno prolaziti. Opsežnu dokumentaciju i podatke o postupku priznavanja COVID 19 kao profesionalne bolesti prikupljala je od više nadležnih tijela, čak i osobnim odlascima, premda bi sve potrebne informacije o dokumentaciji koju treba prikupiti trebale biti javno objavljene i dostupne na jednom mjestu.

HLK nas je obavijestila da su im se liječnici učestalo žalili na mobilizaciju zaštićenih skupina radnika (trudnica, dojilja, majki s djecom), na probleme zbrinjavanja djece za vrijeme rada roditelja-liječnika obuhvaćenih mobilizacijom, isplate plaće i naknade plaće i drugo. Na traženje HLK da se donese akt kojim bi se definirali kriteriji i redoslijed mobiliziranja, kao i uvažavale specifične okolnosti zaštićenih skupina radnika, MZ je izdalo upute pojedinim ustanovama s djelomično uvažanim prijedlozima.



Početak školske godine 2020./2021. ponovno se aktualizirao i nedostatak pomoćnih i tehničkih radnika, prije svega spremačica, koje su, prema podacima MZO-a, na određeno vrijeme dodatno zapošljavane u školama te učeničkim domovima, a MZO navodi kako će se njihov angažman nastaviti ovisno o pristiglim zahtjevima škola i njihovoj opravdanosti.

Kandidati koji nisu izabrani na natječajima ukazivali su na nedovoljno transparentne postupke zapošljavanja. Upućivali smo ih na podnošenje predstavljanja inspekcijama, kaznenih prijava u slučaju sumnje na koruptivna kaznena djela, a osobito na podnošenje prigovora odgovornoj osobi poslodavca (ravnatelju/ci ustanove) protiv odluke o izboru kandidata. Naime,

Pristup javim službama osiguran je i kroz mogućnost sudske kontrole natječajnog postupka, na što smo ukazivali još u Izvešću za 2016., a što je potvrđeno Odlukom Ustavnog suda RH U-III-4016/2015 iz 2019.

iako ZOR, kao ni Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, ne sadrže odredbe koje omogućavaju sudsku zaštitu kandidata, Odlukom Ustavnog suda U-III-4016/2015 iz 2019., te imajući u vidu čl. 44. Ustava, pristup javim službama osiguran je i sudskom kontrolom natječajnog postupka, na što smo ukazivali još u Izvešću za 2016. Međutim, za ovu mogućnost velik dio nezadovoljnih kandidata i dalje ne zna, ali ni javne ustanove ne znaju svoje obveze. Naime, do donošenja ove Odluke smatralo se kako neizabrani kandidat nema pravo osporavati odluku o izboru kandidata na natječaju u javnim službama. Sada pak, protiv odluke o odabiru kandidata s kojim će se sklopiti ugovor o radu, sukladno čl. 156. ZUP-a, neizabrani kandidat ima pravo izjaviti prigovor ravnatelju javne ustanove, sve dok traju nepravilnosti i njene posljedice. Ravnatelj o prigovoru mora odlučiti rješenjem u roku od osam dana, a u konačnici, o zakonitosti postupanja odlučit će upravni sud povodom možebitne tužbe neizabranog kandidata protiv rješenja o prigovoru.

### 3.5.3 SLUŽBENIČKI ODNOSI

*„Rješenjem ministrice..., bez valjanog obrazloženja, neutemeljeno, neopravdano te na neprimjereni način bez zakonito provedenog postupka, radi prelaska u Agenciju..., navodno zbog potrebe posla, ukinut mi je status državnog službenika i materijalna prava u smislu plaće manje za preko 35%, a premještaj je prouzročio i pad u tri razine radnih mjesta. Istim rješenjem došlo je do neutemeljenog ukidanja mojih prava te grube povrede dostojanstva i moralnog integriteta.“*

Neposredno nakon proglašenja epidemije, obraćali su nam se državni službenici kojima je omogućen rad od kuće, neovisno jesu li ga tako obavljali u kontinuitetu ili su se svakih 14 dana izmjenjivali u timovima, kojima je u evidencijama radnog vremena, bez prethodne odluke i obavijesti, rad od kuće naknadno evidentiran kao godišnji odmor. Te su nepravilnosti naknadno otklonjene, no tek nakon što su službenici podnijeli poslodavcu zahtjev za zaštitu prava i o tome obavijestili pučku pravobraniteljicu. Ovakvo postupanje pravdano je preporukom MU čelnicima TDU da žurno pozovu

državne službenike i namještenike na izjašnjavanje o korištenju preostalog dijela godišnjeg odmora te da ga što prije započnu koristiti. Međutim, ishitrena primjena preporuke bila je očito pogrešna.

Imajući u vidu da Odlukom Stožera CZRH nije utvrđena obveza nego dana preporuka poslodavcima za uvođenje rada od kuće, pogoršanje epidemiološke situacije povezano s nedostatkom upute ministra pravosuđa i uprave kojom se regulira rad od kuće službenika i namještenika u TDU te uredima i drugim stručnim službama Vlade, pritužbom nam se obratila službenica MGOR, navodeći da joj unatoč zdravstvenom stanju te preporukama liječnice opće medicine i specijalista nije omogućen rad od kuće, što joj povećava rizik zaraze te razvoja teže kliničke slike bolesti i duljeg oporavka. Nakon pokrenutog ispitnog postupka, pritužiteljica nas je, uz zahvalu, obavijestila da joj je rad od kuće odobren „do opoziva“, nakon što je ministar pravosuđa i uprave u studenom donio *Uputu o mjerama za sprječavanje širenja epidemije bolesti COVID 19 te osiguranje uvjeta za redovito obavljanje poslova u tijelima državne uprave te uredima i drugim stručnim službama Vlade RH*.

Osim toga, u pritužbama, od kojih su mnoge bile anonimne, ukazivalo se na nepravilnosti pri prijemu u državnu službu, nezakonita rješenja o rasporedu na radno mjesto, premještanju i prestanku državne službe, nerješavanju zahtjeva za premještanje, nepostojanju odgovarajućih uvjeta rada, zlostavljanje na radu, dok su državni službenici u pravosuđu uglavnom iskazivali nezadovoljstvo postojećim koeficijentima. Kako su najčešće u tijeku bili postupci pred nadležnim tijelima, osobito po žalbi pred Odborom za državnu službu, u njima nismo imali ovlasti postupati.

Povodom nekoliko pritužbi kojima su nam se, kao i ranije, obraćali policijski službenici PU dubrovačko-neretvanske koji su tražili premještanje radi usklađenja obiteljskog i poslovnog života u neku od slavonskih županija gdje imaju prebivalište, MUP je isticao da se svaki slučaj razmatra posebno, imajući u vidu potrebe i realne mogućnosti rasporeda tražitelja premještanja i uvažavajući potrebe MUP-a. Tijekom 2020. nismo obaviješteni da su ovi zahtjevi pozitivno riješeni, no u Mišljenju Vlade na Izješće pučke pravobraniteljice za 2019. navodi se kako je dinamika premještanja policijskih službenika bliže mjestu prebivališta usporena radi epidemije, ali MUP planira i dalje na tome raditi.

Pritužile su nam se i dvije službenice MRRFEU radi nezakonitosti njihovih rješenja o premještanju te činjenice da njihove pravodobno izjavljene žalbe protiv tih rješenja nisu prosljeđene Odboru za državnu službu kao drugostupanjskom tijelu. Obje su temeljem rješenja o premještanju iz državne službe premještene u javnu, a njihove žalbe su ipak dostavljene Odboru, ali tek nakon što se jedna od njih obratila pučkoj pravobraniteljici.

Pritužbe kojima su nam se obratili službenici zaposleni u pravosudnim tijelima ukazuju na potrebu izmjene Uredbe o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u državnoj službi, u pogledu koeficijenta složenosti poslova službenika i namještenika u pravosuđu, osobito jer je izmjenama i dopunama Uredbe iz 2019. još više potaknuto nezadovoljstvo dijela zaposlenih, koji smatraju da oni na niže rangiranim radnim mjestima (zemljišno-knjižni referenti, referenti za izvršenje kazni, računovodstveni referenti, informatičari, vozači i dostavljači) koeficijentima složenosti poslova u državnoj službi i dalje nisu adekvatno plaćeni za svoj rad.

### 3.5.4 RADNI ODNOSI U GOSPODARSTVU I OBRTU

*„Kad sam počela raditi potpisala sam ugovor na neodređeno na 8 sati. Tražila sam svoj primjerak koji mi nije dao jer je smatrao da mi ne treba...svoje platne liste nikada nisam vidjela niti potpisala u ove 2 godine. Radila sam na dnevnicu koja je bila 150 kuna! Da bi sebe pokrio uplaćivao je minimalac od 3.960 kuna, pošto mi je znao oduzimati moje radne dane da ne bi uspjela ostvariti (zaraditi) taj minimalac, razliku bi morala vratiti od uplaćenog minimalca, Napravio mi je prijavu na 4 sata za koje ja nisam znala niti bila upućena u to a nisam niti potpisala niti vidjela ugovor. Sanitarne nikada nisam imala jer je smatrao nepotrebnim. 1.3.2020.pozlilo mi je od toga svega i završila sam na Hitnoj (nedjelja) i u ponedjeljak ujutro odnijela sam mu potvrdu o bolovanju, dana 4.3.2020.g. odem na mirovinsko i tamo saznajem da sam odjavljena, a na bolovanju sam.“*

Rad „na crno“, neisplata plaće ili isplata plaće „na ruke“, neevidentiranje prekovremenog rada i neisplata uvećane plaće za takav rad, neuručenje obračuna dugovanih, a neisplaćenih plaća, slanje na „prisilni“ godišnji odmor, problemi nakon isteka ugovora o radu na određeno vrijeme pa sve do otkaza ugovora o radu i neisplate naknade plaće za neiskorišteni godišnji odmor nakon prestanka radnog odnosa, sadržajno su dominirali pritužbama, ali i brojnim upitima onih koji su se našli u tako teškim životnim situacijama, zbog kojih ih je vrlo često, uz informiranje i upućivanje na nadležnu inspekciju, bilo važno uputiti i na pružatelje psihološke pomoći, jer su smatrali da su se našli u bezizlaznoj situaciji za koju rješenja nema. Bilo je i poslodavaca koji su koristeći epidemiju radnicima obećavali posao u RH, a potom ih, koristeći njihovo neznanje, slali u inozemstvo, da bi nakon kraćeg vremena rada bez plaće i osnovnih uvjeta tražili pomoć kako bi se, prevareni i iskorišteni, mogli vratiti u RH.

Zaprimili smo i nekoliko pritužbi stranaca da su radili bez prijave i ugovora o radu i/ili im poslodavac nije isplatio plaću, a neki se nakon otkaza nisu mogli vratiti u svoju zemlju zbog zatvorenih granica. Inspektori rada su u 2020. utvrdili postojanje osnovane sumnje da su za poslodavce radila 232 stranca protivno Zakonu o strancima pa su donijeli 50 rješenja o privremenoj zabrani obavljanja djelatnosti, no 11 ih je ukinuto jer su poslodavci dostavili dokaz da su uplatili iznos od 30.000 kuna za svakog stranca u korist Državnog proračuna. Najviše povreda odredbi ZoS-a inspektori rada su utvrdili u građevinarstvu, ugostiteljstvu i ostalim uslužnim djelatnostima.

Nadalje, prema podacima DIRH-a, inspeksijskim nadzorima u 2020. utvrđeno je da poslodavci za 1.689 radnika nisu isplatili niti minimalnu plaću te su podnijeli optužne prijedloge radi sumnje na počinjenje 318 prekršaja iz Zakona o minimalnoj plaći. Zbog osnovane sumnje u počinjenje kaznenih djela protiv radnih odnosa i socijalnog osiguranja, inspektori rada su podnijeli 59 kaznenih prijava, znatno manje nego 2019. (127), od čega zbog jednog

Zaprimamo brojne upite radnika koji su u tako teškim situacijama da ih je, osim informiranja te upućivanja na inspekciju, bilo važno uputiti i na pružatelje psihološke pomoći, jer su smatrali da su u bezizlaznoj situaciji.

kaznenog djela povrede prava na rad, 45 kaznenih djela neisplate plaće te 21 kaznenog djela povrede prava iz socijalnog osiguranja. Prema podacima MUP-a, u 2020. je bilo 220 kaznenih djela neisplate plaće, za koje je prijavljeno 69 počinitelja, no u samo je 18 slučajeva zaprimljena obavijest o podizanju optužnica od državnih odvjetništava.

Pri HZMO-u je 2020. bilo 22,05% osiguranika s ugovorima o radu na određeno vrijeme, što je 2,51% manje nego 2019. No, manji udio ugovora na određeno nije posljedica izmjena propisa, već utjecaja epidemije na tržište rada.

Vežano uz preporuku DIRH-u iz Izješća za 2019., da planira i provodi cilijane nadzore radi sprječavanja zlouporabe sklapanja ugovora o radu na određeno vrijeme te da kontinuirano pojačano nadziru sankcionirane odredbe ZOR-a, isti su u 2020. obavljani kontinuirano i u svim djelatnostima, pri čemu su inspektori utvrdili sumnju u 108 povreda čl. 12. ZOR-a, od

kojih se 89 odnosilo na pravne, a 19 na fizičke osobe, tj. obrtnike, pa su protiv odgovornih osoba podneseni optužni prijedlozi. Prosječno je tijekom 2020. pri HZMO-u bilo 22,05% osiguranika koji su imali sklopljene ugovore o radu na određeno vrijeme, što je 2,51% manje nego 2019. Međutim, kako ističe i MRMSOSP, manji broj osiguranika s ugovorima o radu na određeno vrijeme nije posljedica izmjena propisa, već utjecaja epidemije na tržište rada.

Trgovačka društava čiji su osnivači ili u kojima RH ili JLP(R)S imaju većinsko vlasništvo i dalje su bila čestim predmetom pritužbi zbog sumnje na nepravilnosti pri zapošljavanju, često povezane s mogućim koruptivnim radnjama. Stoga smo tijekom javnog savjetovanja o Nacrtu Antikorupcijskog programa za trgovačka društva u većinskom vlasništvu JLP(R)S 2021.-2022., predložili da se unutar jednog od predviđenih ciljeva odredi i odgovarajuća mjera sukladno kojoj će ona, pored sistematizacije radnih mjesta s jasno predviđenim brojem izvršitelja na svakom radnom mjestu i uvjetima koje radnici moraju ispunjavati, biti u obvezi internim aktima urediti i način oglašavanja slobodnih radnih mjesta, kako bi bila dostupna svim zainteresiranim građanima pod jednakim uvjetima, ali i kojima će se detaljno urediti i sam postupak i način odabira kandidata nakon objavljenog javnog natječaja, omogućujući tako maksimalnu transparentnost u postupcima zapošljavanja. Naš je prijedlog prihvaćen.

### 3.5.5 INSPEKCIJSKE SLUŽBE

*„Slučaj sam prijavio Inspekciji rada 16.9., danas je početak studenog, slučaj je još u postupku te se ne nazire vjerojatni kraj. S obzirom da sam ih nekoliko puta pokušao kontaktirati, ne vjerujem da će biti rezultata te vas lijepo molim da provjerite radi li Inspekcija rada išta ili je to samo paravan da se pokrije „pravna“ država, ali u praksi ne funkcionira administracija?“*

Tijekom 2020. nismo zaprimili značajniji broj pritužbi na postupanje inspeksijskih službi. Njihov sadržaj pretežito ukazuje na dugotrajnost postupka, a inspektore se i dalje proziva za neučinkovitost

i nepoduzimanje mjera za koje nisu nadležni. Kao što smo ranije ukazivali, rješenja za dugotrajnost postupaka su dovoljan broj inspektora, njihova kvalificiranost i educiranost, kao i primjerene plaće uz odgovarajući sustav nagrađivanja i napredovanja. Zato je potrebno popuniti upražnjena službenička mjesta inspektora rada, jer ih prema podacima DIRH-a i sistematizaciji nedostaje 52.

Što se tiče postupanja prosvjetne inspekcije MZO-a, prema Prijedlogu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prosvjetnoj inspekciji koji je u prosincu upućen u javno savjetovanje, ona bi trebala postupati isključivo po prijavama koje sadrže podatke o podnositelju, što znači da se anonimne, kojih je u proteklih pet godina bilo 11.367 ili 23,15%, više ne bi uzimale u obzir. Na taj će način biti prihvaćeni zahtjevi iz štrajka prosvjetnih djelatnika 2019. o zaštiti od prekomjernih proizvoljnih ili neutemeljenih prijava. Zbog zlouporaba, na koje nam i dalje ukazuju zaposlenici škola i sindikati, prosvjetna inspekcija bi, kao što smo preporučili u Izvješću za 2019., i dalje trebala pojačano nadzirati ugovore na određeno vrijeme u školama.

Prosvjetna inspekcija bi trebala postupati isključivo po prijavama koje sadrže podatke o podnositelju, što znači da se anonimne, kojih je u proteklih pet godina bilo 11.367 ili 23,15%, više ne bi uzimale u obzir.

## Preporuke:

22. Resornim ministarstvima, da za zaposlene i u realnom i u javnom sektoru, u suradnji s udrugama poslodavaca i reprezentativnim sindikatima, predloži odgovarajuća zakonska rješenja za rad od kuće, uključujući i za naknadu troškova koji proizlaze iz specifičnosti takvog rada;
23. Ministarstvima, da javne ustanove unutar svog resora upoznaju sa sadržajem Odluke Ustavnog suda U-III-4016/2015 iz 2019. te im daju naputak o obvezi postupanja po čl. 156. Zakona o općem upravnom postupku u natječajnim postupcima za zapošljavanje;
24. Ministarstvu regionalnog razvoja i fondova Europske unije, da o žalbama izjavljenima u službeničkim odnosima rješava ili ih dostavlja Odboru za državnu službu, sukladno Zakonu o općem upravnom postupku;
25. Ministarstvu pravosuđa i uprave, da u suradnji s reprezentativnim sindikatima državnih službi preispita Uredbu o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u državnoj službi, osobito u pogledu službenika i namještenika u pravosuđu;

## 3.6 DISKRIMINACIJA U PODRUČJU RADA I ZAPOŠLJAVANJA

*„Imam ugovor za stalno, zbog smanjenog obujma posla privremeno sam poslana na ispomoć u drugu firmu unutar grupacije. Međutim na novome poslu bih trebala stajati no to bi moglo uzrokovati pogoršanje zdravstvenog stanja... Koja su moja prava?“*

Pritužbe građana na diskriminaciju u području rada i zapošljavanja tijekom 2020. u velikom su broju bile uvjetovane epidemijom, novim načinom organizacije rada radi provedbe epidemioloških mjera i nepovoljnom gospodarskom situacijom kao posljedicom *lockdowna*. Također, zaprimali smo i pritužbe zaposlenih u zdravstvenim ustanovama s obzirom da su preporuke za njih strože, zbog povećanog rizika unosa i širenja virusa među osjetljivom populacijom. Obračali su nam se i zaposleni roditelji mlađe djece, čiji poslodavci pri organizaciji radnih procesa nisu uzimali u obzir mogućnosti usklađivanja njihovih profesionalnih i roditeljskih obveza. S druge strane, u kolektivu u kojem se o tome vodilo računa, smatrajući da je povrijeđeno njezino pravo na jednako postupanje i zdravstvenu zaštitu, obratila nam se radnica koja se osjećala diskriminiranom u odnosu na kolege koji imaju djecu, jer je raspoređena kao nužno osoblje. Relativno brojne pritužbe radi diskriminacije temeljem bračnog ili obiteljskog statusa smo prosljeđivali pravobraniteljici za ravnopravnost spolova, nadležnoj za postupanje po njima.

### Diskriminacija u području rada u privatnom sektoru

*„Preporuke NSRH odnose se na zabranu napuštanja prebivališta a ja živim i radim gdje je sjedište poslodavaca, a priroda posla zahtjeva primanje stranaka, pisanje predstavki, komunikaciju s predstavnicima Poslodavca i pristup svim radnim mjestima u poduzeću, vršim dodjelu poklona za Uskrs i sl. što je nespojivo s radom od kuće, a niti sam materijalno-tehnički opremljena za takve poslove.“*

Privremena obustava rada određenih djelatnosti te ograničenje kretanja nepovoljno su utjecali na poslovanje znatnog broja privatnih poslodavaca, koji su, unatoč mjerama Vlade za očuvanje radnih mjesta, morali reorganizirati, uključujući i uvođenje skraćenog radnog vremena te smanjivanje broja radnika. Slijedom toga, većina pritužbi radi diskriminacije odnosila se na područje rada, a znatno manje na područje zapošljavanja.

Međutim, iako su se brojni poslodavci našli u nezavidnoj ekonomskoj situaciji te su radi održavanja solventnosti prilagodili poslovanje novim okolnostima, to ne isključuje njihovu obvezu poštivanja prava radnika, kako onih koji su ostali u radnom odnosu, tako i onih čiji je radni odnos otkazan. Tako su nam se građani, osim radi povreda prava iz radnog odnosa tijekom epidemije, o kojima više

pišemo u poglavlju o radnim i službeničkim odnosima, obraćali i radi diskriminacije na radu temeljem imovnog ili zdravstvenog stanja, članstva u sindikatu i drugoga.

Zaprimili smo i pritužbu radi neizravne diskriminacije temeljem imovnog stanja pri provedbi epidemioloških mjera i organiziranja rada od kuće radnika koji zbog svoje financijske situacije nije mogao, odnosno bilo mu je teško osigurati sredstva za rad, a poslodavac to nije učinio. Obzirom da rad od kuće ne oslobađa poslodavca

Rad od kuće ne oslobađa poslodavca obveze da radniku osigura uvjete i opremu potrebne za obavljanje rada, vodi računa o organizaciji posla i sigurnosti radnika, kao niti radnika od obveze izvršavanja radnih zadataka s dužnom pažnjom.

obveze da radniku osigura uvjete i opremu te da vodi računa o organizaciji posla i sigurnosti radnika, kao što ni radnika ne oslobađa obveze izvršavanja radnih zadataka s dužnom pažnjom, poslodavcu smo preporučili da pri upućivanju na rad od kuće, naročito radnicima lošijeg imovnog stanja, osigura sve potrebne uvjete. Najčešće se to odnosi na računalo, adekvatne računalne programe, internet i telefonsku liniju.

Na nepovoljno postupanje prema radnicima lošijeg imovnog stanja, skrenuli su pozornost i pojedini sindikati, navodeći da iako su onima upućenima na rad od kuće ukinute naknade troškova prijevoza i toplog obroka, poslodavci većinom nisu nadoknadili troškove rada od kuće i korištenje privatnih resursa. Pritom neki radnici, pogotovo u višečlanim obiteljima, nemaju mogućnosti za učinkovito izvršavanje radnih zadataka od kuće zbog neodgovarajućeg stambenog prostora, naročito kada isti služi za život, rad i učenje.

Nadalje, radnici su se u novim okolnostima rada prituživali i na diskriminaciju temeljem zdravstvenog stanja. Naime, ukoliko su pripadali ranjivim skupinama, osjećali su se ugroženima zbog obveze dolaska na posao unatoč nepovoljnoj epidemiološkoj situaciji, dok su neki isticali da mjesta rada na koja su privremeno raspoređeni nisu primjerena njihovom narušenom zdravlju. U nepovoljnom položaju zbog lošijeg imovnog stanja našli su se i oni koji zbog nedostatka javnog prijevoza nisu mogli dolaziti na posao, što je poslodavac od njih očekivao.

Naročito su zabrinjavajući navodi pojedinih sindikata, povodom kojih je pokrenut ispitni postupak, o diskriminaciji radnika temeljem dobi pri otkazivanju ugovora o radu uslijed pada poslovanja, pri čemu su otpušteni stariji od 60 godina. Prema podatcima HZZ-a, radnici 50+ često su obuhvaćeni otpuštanjima zbog nove organizacije i optimalizacije poslovanja te je 2020., od ukupno 3.078 radnika kojima je radni odnos prestao zbog kolektivnog viška, u toj dobi bilo čak 1.772 ili više od 57%. Iako u pravilu imaju zavidno radno iskustvo koje može doprinijeti konkurentnosti i poslovnim rezultatima, statistički podatci te pritužbe radnika i sindikata pokazuju da su često nepoželjni. Stoga pozdravljamo inicijative aktivacije i integracije starijih radnika u radnu sredinu, poput projekta AGE GAP, u kojem sudjeluju udruge poslodavaca iz više zemalja, uključujući i HUP.

Nepovoljnom gospodarskom situacijom radi epidemije značajno su pogođeni i zaposleni na određeno vrijeme, što se u velikoj mjeri odnosi na mlađe radnike. Iako je u odnosu na 2019. bilo manje ugovora na određeno vrijeme, i dalje ih je imalo nešto više od 22% radnika, najviše u dobnoj

skupini od 25 do 29 godina (17,6%). Dijelom se to može povezati s ulaskom mladih na tržište rada radi stjecanja pripravničkog staža, no radni odnos na određeno sadrži i neizvjesnost, dodatno pojačanu nepovoljnom gospodarskom situacijom. U prilog tome govori podatak HZZ-a da je istek ugovora o radu na određeno najčešći razlog ulaska u evidenciju nezaposlenih izravno iz radnog odnosa, posebice kod mlađih radnika. U 2020., od ukupno 218.470 novoprijavljenih osoba u evidenciju nezaposlenih, gotovo 42% je onih kojima je istekao ugovor o radu na određeno, a među njima je preko 35% radnika do 29 godina.

Tijekom 2020. najčešći razlog ulaska u evidenciju nezaposlenih bio je istek radnog odnosa na određeno vrijeme, pri čemu su naročito pogođeni bili mlađi radnici.

Istraživanje Europskog foruma mladih, OECD-a, ILO-a i RAY Mreže, koje je obuhvatilo mlade iz cijelog svijeta, pokazuje da je svaka šesta mlada osoba izgubila posao zbog ekonomskih posljedica epidemije te da su mladi najčešće prvi na redu pri otpuštanju, zbog čega njihova nezaposlenost u krizi raste gotovo dvostruko brže u odnosu na

opću. Stoga ne iznenađuje da čak 40% mladih brine zbog svog radnog statusa i dohotka u budućnosti.

Iako su nam se tijekom 2020. radnici obraćali uglavnom radi diskriminacije uvjetovane epidemijom, postupali smo i po pritužbama koje nisu bile uz to vezane. Tako smo utvrdili sumnju na diskriminaciju radnika narušenog zdravstvenog stanja pri produljenju radnog odnosa zaključivanjem novih ugovora o radu na određeno vrijeme. Riječ je o radnicima s uzastopnim ugovorima na kraće vrijeme, koji u pravilu nisu zaključivani nakon otvaranja bolovanja. Obzirom na utvrđene razlike u radno pravnom statusu radnika koji su koristili bolovanje i onih koji nisu, poslodavcu je preporučeno donošenje transparentnih kriterija kojim će radnicima biti ponuđeno produljenje ugovora o radu, kako bi se otklonila sumnja povezanosti prestanka radnog odnosa i neke diskriminacijske osnove.

Radnici su nam se također prituživali radi diskriminacije zbog članstva u sindikatu, a pojedini sindikati su izvještavali o nepovoljnom postupanju poslodavaca prema sindikalnim povjerenicima, čije je zalaganje za zaštitu prava radnika naročito dragocjeno u novim okolnostima rada. Postupali smo i po pritužbi zbog diskriminacije temeljem zdravstvenog stanja pri polaganju pravosudnog ispita. Naime, temeljem Pravilnika o polaganju pravosudnog ispita, pri izradi pisane radnje kandidat može samo jednom napustiti prostoriju u kojoj se ispit provodi, uz odobrenje, pri čemu to nije dopušteno prva dva sata nakon početka ispita i 30 minuta prije isteka vremena. Budući da to može staviti u nepovoljniji položaj kandidate narušenog zdravlja, osobe s invaliditetom te trudnice, koji moraju češće napuštati prostoriju, pučka pravobraniteljica je u suradnji s pravobraniteljicom za ravnopravnost spolova i pravobraniteljicom za osobe s invaliditetom preporučila MPU donošenje izmjena i dopuna Pravilnika o polaganju pravosudnog ispita, radi otklanjanja njegovih mogućih diskriminatornih učinaka. Izmjenama i dopunama iz prosinca 2020. definirano je da su iznimke vezane uz izlazak iz prostorije moguće iz zdravstvenih ili drugih opravdanih razloga, čime je moguće nepovoljno postupanje otklonjeno.



## Diskriminacija u području rada u državnom i javnom sektoru

*„Trenutno sam zaposlena kao zamjena za učiteljicu koja je trenutno na bolovanju. U školi su mi rekli kako imaju naređenje iz županije da mi moraju raskinuti ugovor i da nemam pravo na božićnicu te će mi kroz neko vrijeme dati novi ugovor. Mlada sam zaposlenica, s nešto više od godine dana radnog iskustva. Nisam član sindikata i ne znam kakva prava imam.*

Državni službenici su nam se i tijekom 2020. obraćali zbog sumnje na diskriminaciju u području rada, najviše temeljem dobi, obrazovanja, članstva u sindikatu te političkog ili drugog uvjerenja. Većina pritužbi nije bila povezana s novim okolnostima rada uslijed epidemije, već su, kao i prošlih godina, ukazivali na diskriminatorska postupanja nadređenih, poput neodobravanja odlaska na potrebne edukacije, ukidanja ustrojstvenih jedinica unutar ministarstava kojima su pritužitelji bili na čelu, kao i primjene rigoroznijih kontrola rada i prisutnosti na radnom mjestu u usporedbi s kolegama. Nekolicina starijih službenika ukazivala je i na neprimjerene izjave kolega, poput čestih upita kada planiraju umirovljenje, iako im je do ostvarivanja uvjeta za starosnu mirovinu ostalo nekoliko godina.

Također, isticali su kako im se često u rad daju zadaci koji nisu u skladu s opisom poslova njihovog radnog mjesta, uz obrazloženje da takvi poslovi ulaze u „druge poslove po nalogu čelnika tijela“, koje su kao državni službenici, sukladno rješenju o rasporedu na radno mjesto, dužni obavljati. Ovakve navode je najčešće teško dokazati, budući da očitovanja, praćena dokumentacijom i evidencijama, ne prikazuju nepovoljnije postupanje prema konkretnom službeniku. Čelnici tijela i nadređeni ističu kako nije realno unaprijed predvidjeti svaki tip radnog zadatka koji se može pojaviti te ih taksativno nabrojati i predvidjeti u opisu poslova radnog mjesta, kao i da je ponekad potrebna određena fleksibilnost službenika radi učinkovitijeg odvijanja radnih procesa. Određene prilagodbe nužne su pri promjenama internih procesa TDU, međutim, one su često percipirane kao izraz samovolje čelnika tijela te vrlo suptilnih diskriminatorskih postupanja, koje je vrlo teško dokazati, pa ih je potrebno adekvatno obrazložiti te jasno definirati što se od pojedinog službenika očekuje.

Tijekom epidemije nam se obratila i državna službenica ističući nejednak položaj državnih službenika u razini zaštite od zaraze, ovisno u kojem državnom tijelu su zaposleni. Naime, Odluka Stožera CZRH od 25. listopada, kojom se poslodavcima načelno preporuča da uvedu rad od kuće kada god je to moguće, te Upute MPU od 2. studenog, koja za TDU rad od kuće predviđa u točno određenim, izvanrednim i vrlo ograničenim slučajevima, bile su neusklađene. Pritužiteljica je stoga upozorila kako razina zaštite i provođenje epidemioloških mjera ovisi o volji čelnika tijela, kao i na povećanje broja zaraženih osoba u TDU zbog neadekvatnog prozračivanja i nemogućnosti održavanja razmaka. Iako se nije radilo o diskriminaciji državnih službenika kao posebne društvene skupine, jer su svi u istoj kategoriji, potrebno je osigurati transparentnost pri procjeni poslova koji se mogu obavljati od kuće, za razliku od onih za koje je neophodan osobni boravak na mjestu rada, kako diskrecijska ocjena čelnika tijela ne bi vodila nepovoljnijem postupanju prema određenim zaposlenicima.

Dio pritužbi na diskriminaciju pri zapošljavanju u javnom sektoru ponovno je istaknuo probleme na koje više godina ukazujemo, a odnose se na nedovoljno transparentan postupak zapošljavanja te proizvoljno određivanje natječajnih uvjeta, čime se narušava načelo jednake dostupnosti radnih mjesta, na što su upozorili i sindikati odgoja i obrazovanja. Ukazali su i na način rada učitelja i nastavnika i njihova materijalna prava od početka epidemije, zbog čega je pokrenut ispitni postupak radi moguće diskriminacije temeljem imovnog stanja, no od MZO još nismo zaprimili očitovanje. Naime, nisu jasni kriteriji temeljem kojih su neki zaposlenici u potpunosti obavljali rad na daljinu, a drugima to nije omogućeno. Razlikovalo se i određivanje radnih obveza zaposlenika u samoizolaciji i vulnerabilnih pa su neki zdravstveno osjetljivi morali dolaziti u ustanovu, dok se drugima omogućavao rad od kuće. Iako sindikati surađuju s MZO, ovaj problem zahtijeva i koordinaciju s drugim sektorima te će biti potrebno određeno vrijeme za njegovo rješavanje.

Ugovori o radu na određeno vrijeme problem su i u javnim službama, posebice u ustanovama odgoja i obrazovanja jer se službenicima, najčešće u dobi između 25 i 34 godine, često ugovori o radu raskidaju neposredno prije školskih praznika te ponovno zaključuju na početku polugodišta, čime su uskraćeni za isplatu božićnica i regresa. Povodom pritužbe sindikata utvrdili smo kako je istek ugovora na određeno vrijeme najčešći razlog ulaska u evidenciju nezaposlenosti nastavnika i učitelja. Prema podacima HZZ-a, od 3.579 učitelja u osnovnim te 2.919 nastavnika u srednjim školama koji su prijavljeni na HZZ-u radi isteka ugovora o radu na određeno, više od 1.500 učitelja te oko 1.000 nastavnika je u dobi od 25 do 29 godina. To potvrđuje sumnju na diskriminaciju temeljem dobi u području rada i zapošljavanja u osnovnim i srednjim školama, a u narednom razdoblju ćemo to detaljnije ispitati s obzirom na pojedine županije i gradove. Od velikog značaja će biti i pomoć sindikata, jer zaposlenici u školama nevoljko prijavljuju diskriminaciju zbog straha od otkaza ili neproduženja ugovora.

### Preporuke:

26. Sindikatima, da nastave s edukacijama sindikalnih povjerenika o primjeni hrvatskog i europskog antidiskriminacijskog prava u području rada i zapošljavanja, kao i s podizanjem svijesti radnika i poslodavaca o viktimizaciji prijavitelja i svjedoka diskriminacije;
27. Državnom inspektoratu, da inspektore rada redovno educira o primjeni hrvatskog i europskog antidiskriminacijskog prava;
28. Sindikatima, poslodavcima i Vladi RH, da se u kolektivnim ugovorima i pravilnicima o radu propišu odredbe o maksimalnom broju ugovora o radu na određeno vrijeme koje poslodavac može sklopiti s radnikom;
29. Vladi RH, da s obzirom na zdravstveno i imovno stanje zaposlenika u državnom i javnom sektoru, rad od kuće tijekom epidemije uredi na nediskriminatoran način;
30. Državnoj školi za javnu upravu, da provodi redovne edukacije o zakonodavnom i institucionalnom okviru za suzbijanje diskriminacije za službenike u tijelima JLP(R)S te da nastavi s provedbom edukacije za rukovodeće državne službenike;

## 3.7 UMIROVLJENICI I STARIJE OSOBE

### 3.7.1 SOCIJALNA SIGURNOST STARIJIH OSOBA

Prema Procjenama stanovništva DZS-a u 2019., udio starijih od 65 godina u ukupnom stanovništvu bio je 20,78%, a porast je posebno evidentan u pojedinim županijama - u Šibensko-kninskoj porastao je u odnosu na 2018. s 25,3% na 25,7%, a u Sisačko-moslavačkoj s 22,4% na 22,8%. Prema Pokazateljima siromaštva i socijalne isključenosti DZS-a za 2019. ono je u odnosu na starije poraslo s 28,1% u 2018. na 30,1%, a za one u jednočlanim kućanstvima s 48,1% na čak 50,3%, dok je rizik od siromaštva opće populacije 18,3%. Niski iznosi mirovina, jedva dovoljni za preživljavanje, samo su djelomično odraz ekonomske situacije, no govore i o odnosu društva prema starijima, radi čega je potrebno inzistirati na politikama koje će sve većem broju starijih osigurati dostojanstven život. Kako je prosječna mirovina prema općem propisu u prosincu 2020. bila 147 kuna ispod praga rizika od siromaštva, o čemu više pišemo u sljedećem poglavlju, mnogi umirovljenici teško su podmirivali troškove hrane i režija, a zbog strogih cenzusa nisu mogli ostvariti prava u sustavu socijalne skrbi. Problem ublažavaju neki gradovi i općine u okviru svojih socijalnih programa – kako mjesečno, tako i božićnicama i uskrnicama, ali iznosi potonjih jako variraju, od simboličnih 100 kuna u Zagrebu, do čak 4.000 kuna u Umagu.

Iako je 2018. samo 8.093 starijih ostvarivalo pravo na ZMN, u 2019. se njihov broj smanjio na 7.066. Dodatno, procjene su da u RH živi oko 20.000 starijih osoba koje nemaju dovoljno staža za ostvarivanje prava na starosnu mirovinu pa time niti redoviti prihod. Većina bi ih trebala biti obuhvaćena nacionalnom naknadom za starije osobe od 800 kuna mjesečno, koji se počinje isplaćivati 2021., a iako je taj iznos nizak, trebao bi pomoći u osiguravanju egzistencijalnog minimuma, pogotovo žena u ruralnim područjima.

Niski iznosi mirovina, jedva dovoljni za preživljavanje, samo su djelomično odraz ekonomske situacije, no govore i o odnosu društva prema starijima, radi čega je potrebno inzistirati na politikama koje će sve većem broju starijih osigurati dostojanstven život.

Upravo je starijima koji žive u ruralnim krajevima od velike važnosti usluga pomoći u kući, koju pruža 61 društvo HCK, među kojima 44 imaju sklopljene ugovore s MRMSOSP-om i uključeni su u Mrežu socijalnih usluga. Korisnicima se najčešće dostavljaju namirnice, lijekovi i kuhani obroci te pruža pomoć u održavanju osobne higijene i čišćenju stambenog prostora, nabave ogrijeva, prijevoza i pratnje pri odlasku liječniku, a korisnicima je to često i jedini socijalni kontakt. HCK ističe relativno mali broj izdanih rješenja CZSS-a o priznavanju prava na ovu socijalnu uslugu, budući da je u 2019. priznato samo 3.541 starijoj osobi. Radi toga trošak za pojedine korisnike pokrivaju iz vlastitih sredstava, a stvarnu potrebu pomoći u kući ilustrira podatak da su tijekom 2020. zbog epidemije sva društva HCK-a obavila više od 81.000 posjeta kućanstvima starijih i teško pokretnih osoba. Pozitivan primjer je projekt podrške starijim osobama tijekom epidemije kojeg provodi CK Osijek.

Dnevni boravci za starije su tijekom 2020. bili privremeno zatvoreni ili su radili otežano, uz pridržavanje epidemioloških mjera i značajan pad interesa korisnika, prvenstveno zbog straha.

*„Obraćam Vam se sa upitom zbog brige o roditeljima. Moji su roditelji stari, otac mi je onkoloski bolesnik i često ga vodim na kemoterapije i onkoloske preglede kao i ostale pretrage. Kao zaposlena osoba imam problem kako opravdati izostanak s posla, na dan godišnjeg imam pravo jednom godišnje a bolovanje obiteljski liječnik može dati samo za njegu supružnika ili djeteta stoga me zanima kako da poštujem zakon brige o vlastitim roditeljima na sto me zakon obvezuje, moja moralna obveza pa čak i VI kao pravobranitelj i imate slučajeve ne poštivanja brige o starijima i nemoćnima u mom slučaju su to moji roditelji.“*

Osobe koje skrbe o starim i nemoćnim roditeljima i dalje nemaju mogućnost regulirati svoj status pa o roditeljima brinu prije i nakon redovnog posla, koriste godišnji odmor kako bi ih odveli na liječničke preglede i terapije, strahuju hoće li im prenijeti zarazu te hoće li, dok su sami, pasti, ozlijediti se i više ih sati tako čekati. Nekoliko je za to mogućih rješenja, primjerice da se obiteljima osigura subvencionirana pomoć (njegovatelj ili pomoć u kući), da se za članove obitelji koji brinu o starima i nemoćnima uvede status njegovatelja ili omogući fleksibilniji rad bez financijske penalizacije. Iako se o ovom problemu govori niz godina, MRMSOSP smatra da će najprihvatljiviji oblici usluga za starije te njihova stručna i ekonomska opravdanost tek proizaći iz projekta „Formalni i neformalni oblici skrbi za starije osobe – analiza i istraživanje“, čiju je provedbu u 2020. usporila epidemija. Međutim, održiv i human sustav neformalne skrbi o starijima trebalo bi osmisлити bez odgađanja, čime bi se smanjio pritisak na sustav institucionalne skrbi te nekontrolirani rad njegovatelja „na crno“.

## Domovi za starije i nemoćne

*„Apeliram na vas da jasno i glasno u javnom prostoru progovorite o mogućem kršenju ljudskih prava kada se samo jednoj skupini ljudi, štíćenicima domova za starije, uskraćuje sloboda kretanja mjesecima, dok napr. njihovi vršnjaci van doma imaju tu slobodu. Razumijem da Nacionalni stožer donosi mjere i preporuke u najboljoj namjeri i da su mjere na početku epidemije bile razumne, ali u svjetlu činjenice da će borba protiv korone biti maraton, moraju se naći fleksibilniji režimi za domove. U nekim županijama štíćenici su pod mjerama već preko četiri mjeseca s pauzom od 2-3 tjedna u šestom mjesecu, kad smo imali 0 zaraženih, povremeno mogu vidjeti jednog člana obitelji na 15 min uz prethodnu najavu dva dana ranije... S obzirom na najave stožera da se mentalno pripremimo za jesen, pitam se da li stožer namjerava držati ljude u domu zaključane godinu dana ili više? Pa nisu nikoga ubili ni pokrali, a nisu ni zaraženi ili pod sumnjom da su zaraženi... Molim vas da progovorite o toj temi i u medijima.“*

2020. je obilježena tragedijama u domovima za starije i nemoćne - požarima u ilegalnom objektu Obiteljskog doma u Andraševcu, u kojem je smrtno stradalo šest nepokretnih korisnika, i Obiteljskom domu u Dugom Ratu, u kojem su smrtno stradale tri korisnice, a prema podacima MRMSOSP-a od početka epidemije do 14.

prosinca COVID-om se zarazilo 3.812 te je preminulo 354 korisnika. Epidemija je dodatno razotkrila duboke i dugotrajne probleme u institucionalnoj skrbi o starijima: ilegalni rad obiteljskih i privatnih domova; premali broj inspektora; preniske prekršajne kazne za vlasnike i neučinkovit sustav nadzora nakon zabrane rada; kao i netransparentne kriterije prijema, bez imovinskog cenzusa, u javne domove, o čemu godinama upozoravamo Hrvatski sabor i javnost.

## Decentralizirani i državni domovi

Broj državnih (2) i decentraliziranih domova (45) isti je godinama. Smještaj je subvencioniran, mnogi nude i apartmanski smještaj i dodatne sadržaje i češće su podložni nadzoru. Rješenjem CZSS-a u državnim domovima smješteno je 72 korisnika, a ugovorom 96 korisnika, dok je u decentraliziranim domovima rješenjem CZSS-a smješteno 1.730 korisnika, a ugovorom 9.217.

Iako je Strategijom socijalne skrbi za starije osobe 2014.-2016. bilo predviđeno razrađivanje kriterija prijema, svi korisnici decentraliziranih i državnih domova i dalje koriste subvencioniran smještaj, neovisno o imovnom stanju. Time je i čekanje na smještaj iznimno dugačko – oko 10 godina za

**Epidemija je dodatno razotkrila duboke i dugotrajne probleme institucionalne skrbi o starijima: ilegalni rad obiteljskih i privatnih domova; premali broj inspektora; preniske prekršajne kazne i neučinkovit nadzor nakon zabrane rada; kao i netransparentne kriterije prijema, bez imovinskog cenzusa, u javne domove.**

funkcionalno neovisne osobe, a za ovisne i dulje. Primjerice, Dom za starije osobe Maksimir u kolovozu 2020. je imao čak 10.964 evidentirana zahtjeva, a prijem novih korisnika otežala je epidemija pa ih je u prvoj polovici 2020. realizirano svega 18, a slično je i u drugim zagrebačkim domovima. Od ožujka do prosinca MDOMSP je s HZJZ-om i NZJZ „Dr. Andrija Štampar“ objavio deset verzija Uputa za sprečavanje i suzbijanje epidemije za pružatelje socijalnih usluga u sustavu socijalne skrbi, prema kojima je redovni prijem novih korisnika prema listama čekanja bio moguć u prvom dijelu lipnja, u kolovozu te veći dio rujna, a ostatak vremena samo hitni prijem i privremeni smještaj u kriznim situacijama, uz obveznu samoizolaciju korisnika. Osim toga, nije poznato koliko je starijih zbog straha od zaraze te strogog režima zabrane posjeta i izlazaka odustao od smještaja u domovima, iako su to ranije priželjkivali i planirali.

*„Ja ću o početnim mjerama NACIONALNOG STOŽERA za vrijeme CORONE od 19.03-01.06./20g. kad su korisnici u Domovima za stare bili u karanteni, gladni jer prva tri tjedna nisu nam dozvoljavali da nam rodbina ili prijatelji donesu ono što bi nam trebalo, bilo za higijenu ili za pojest. Tek su poslije iz doma organizirali CRVENI KRIZ da nam nabavlja i donese potrebštine u Dom. To je bilo grozno razdoblje našeg života ali to je iza nas. Ja sam kao većina ostala u Domu i rekla sam sebi „nikad više ostati – slijedeći ću put izaći.“*

Osim u prvom dijelu lipnja, kolovozu i dijelu rujna, korisnici nisu mogli slobodno izlaziti, pri čemu smo najviše pritužbi dobili zbog Uputa

od 21. lipnja 2020., kojima su im zabranjeni izlasci tijekom cijelog srpnja, usprkos malom broju oboljelih, zbog čega su neki privremeno iseljavali te nastavili plaćati smještaj s namjerom povratka.

Uputama od 17. srpnja dozvoljene su posjete u vanjskim prostorima svih pružatelja smještaja za starije i nemoćne, no nisu precizirani dani u tjednu i minimalni broj termina, radi čega su neki domovi posjete dozvoljavali samo određenih dana u tjednu, ne izlazeći u susret čak ni posjetiteljima koji dolaze iz drugog grada. Iako je MRMSOSP redovito naglašavalo da će se korisnicima omogućiti češće i duže telefoniranje te intenzivirati individualan rad uz psihosocijalnu podršku, pitanje je u kojoj je to mjeri zaživjelo, s obzirom na zahtjevne tehničke preduvjete i manjak osoblja u domovima.

*“Sestra i ja svaki dan dodemo pod prozor sobe roditelja na trećem katu i masemo mami koja može ustati na trenutak i doći hodalicom do prozora. Tata to ne može vidjeti iz ležeće pozicije, zato smo 26.6. iznajmile zglobnu dizalicu koja nas je podigla na 11 metara visine. Nazalost se kosara nije mogla približiti prozoru sobe, ali smo sa udaljenosti od odprilike 4 metra ipak vidjele tatu i on nas. Najvjerojatnije zadnji put. Poduzeće..., koje nam je omogućilo 10 minuta mahanja tati na visini prozora, dizalicu nije naplatilo iz humanitarnih razloga. Osoblje nam je pljeskalo, pokazivalo palceve, slučajni prolaznici pustili suzu. Hrvatska je puna plemenitih ljudi koje boli i tuda bol, koji su spremni pomoći drugima, samo se uprava doma u strahu od odgovornosti za eventualni prodor virusa skriva iza pravila "odozgo" isključujući pri tom vlastiti razum, osjećaje i odgovornost za dobrobit svojih sticenika. Sokantan podatak da su poslali na nas policiju za remecenje javnog reda i mira. Policija je pokazala razumijevanje za našu akciju uz izjavu "najvažnije je da vas je otac vidio".“*

U vrijeme zabrane posjeta mnogima je posebno teško bilo što se nisu mogli oprostiti s umirućim članovima obitelji, radi čega smo MRMSOSP-u preporučili da u suradnji s HZJZ-om kreira epidemiološki prihvatljivu mogućnost. Preporuka je prihvaćena pa su Uputama iz prosinca posjete iznimno dozvoljene kod znatnog pogoršanja zdravlja korisnika.

U brojnim domovima za starije i nemoćne zbog bolesti, izolacije i samoizolacije dijela osoblja rad je bio otežan pa nepokretne korisnike nije imao tko okupati niti im promijeniti posteljinu, a Vlada je tome pokušala doskočiti hitnim izmjenama ZSS-a, kojima je postavljen zakonski okvir za mobilizaciju stručnih i drugih radnika, odnosno privremeno upućivanje od jednog pružatelja socijalnih usluga drugom, uz moguću preraspodjelu radnog vremena i izolaciju radnika u prostorijama pružatelja. No na primjeru Doma za starije i nemoćne osobe u Zadru u koji je, usprkos apelima ravnatelja i alarmantnom manjku djelatnika, iz druge ustanove upućena samo jedna djelatnica (koja nije započela s radom u Domu jer je u međuvremenu morala u samoizolaciju), vidljivo je da navedeno rješenje ne osigurava adekvatnu i pravodobnu pomoć te je u konačnici i ovaj Dom najgore tjedne prebrodio oslanjajući se na pojačane napore vlastitog osoblja.

Dom u Splitu bio je među prvima u kojima se pojavio COVID 19. Njegova je korisnica krajem ožujka zbog ozljede završila na hitnom prijemu te je nakon povratka razvila povišenu temperaturu, no nije izolirana, a istovremeno je temperaturu dobila i djelatnica koja je usprkos tome slijedeći dan došla na posao. Pritom, prema tada važećim Uputama od 27. ožujka ulazak u domove bio je dopušten

isključivo zaposlenicima koji nemaju znakove respiratorne infekcije i/ili povišenu temperaturu. Do 6. travnja sve je više korisnika imalo povišenu temperaturu, a nadležna liječnica obiteljske medicine u medijima je isticala kako je od 30. ožujka do 3. travnja u više navrata bezuspješno telefonom pokušavala kontaktirati epidemiologe. Tek je 6. travnja glavna sestra Doma dobila epidemiologa koji je naložio testiranje te su do 10. travnja u Domu bila najmanje 42 zaražena korisnika.

Usprkos Uputama od 27. ožujka da se pružateljima usluga u sustavu socijalne skrbi osigura posebna telefonska linija, Dom za nju nije znao ili još nije postojala, što je uzrokovalo ovako značajne probleme u komunikaciji s NZJZ-om. Osim toga, Dom u vrijeme izbijanja epidemije nije raspolagao odgovarajućom zaštitnom opremom, što je potvrđeno i očitovanjem NZJZ-a, a Stožer CZ SDŽ tek je naknadno dostavio zaštitna odijela, kaljače, naočale, pregače i vizire. Situaciju je otežao i smjenski rad s polovicom djelatnika, no unatoč svemu, očito je kako je bila potrebna kvalitetnija i pravovremena koordinacija MDOMSP-a, MZ-a i HZJZ-a, kao i brža reakcija uprave Doma i liječnice, što je sve, prema informacijama iz ispitnog postupka, izostalo.

Svega nekoliko dana nakon pojave COVID-a u splitskom Domu, 11. travnja su HZJZ i MDOMSP donijeli nove Upute kojima su postrožene mjere prevencije testiranjem korisnika u bolnici te njihovim otpuštanjem tek uz negativni nalaz. Uvedene su i sedmodnevne smjene prije kojih se djelatnike testira, svakodnevno mjerenje temperature i utvrđivanje respiratornih simptoma.

Slučaj Doma u Splitu pokazao je da i u redovnim uvjetima korisnici domova pristup liječniku imaju samo u radne dane, a kako skrb o osobama starije dobi i teško narušenog zdravlja ipak zahtijeva svakodnevnu i socijalnu i zdravstvenu skrb, MZ-u i MRMSOSP-u smo predložili da osmisle zakonske izmjene kojima bi se propisalo osnivanje socijalno-zdravstvenih ustanova za pružanje gerijatrijske skrbi, tim više što je slično rješenje već postojalo u propisima koji uređuju socijalnu skrb.

## Obiteljski i privatni domovi za starije i nemoćne

Požar u ilegalnom sporednom objektu Obiteljskog doma „Zelena oaza“ u Andraševcu u kojem je u siječnju poginulo šest nepokretnih osoba i u kojem od osnivanja nije obavljen inspekcijski nadzor, ukazao je na praksu nekih vlasnika da radi profita šire svoje kapacitete, oslanjajući se na veliku potražnju za smještajem i neadekvatan nadzor. Nakon toga je izmijenjen Pravilnik o minimalnim uvjetima za pružanje socijalnih usluga te je propisano da se usluga smještaja u obiteljskom domu može pružati isključivo u obiteljskoj kući u kojoj žive predstavnik obiteljskog doma i članovi njegove obitelji, čime je onemogućeno pružanje ove usluge u izdvojenom, dvorišnom objektu udaljenom od kuće u kojoj žive predstavnik obiteljskog doma i članovi njegove obitelji. Naime, smještaj korisnika i u legalnom izdvojenom objektu predstavljao je rizik za njihovu sigurnost, a u više je slučajeva zabilježeno da se umjesto 24-satnog nadzora od strane fizički prisutnog djelatnika, odnosno člana obitelji, koriste babyfoni i slični uređaji te su korisnici tijekom noći sami. Navedenim izmjenama prvi put je uvedena obaveza zapošljavanja stručnih radnika uz povećanje broja izvršitelja za pružanje brige o zdravlju i negu korisnika 2. i 3. stupnja usluge.

Prema podacima MDOMSP-a, 31. prosinca 2019. djelovao je 431 obiteljski dom, s kapacitetom za 10.222 korisnika, što je porast u odnosu na 378 obiteljskih domova u 2018., a uz njih je djelovalo i

106 nedržavnih-drugih domova za starije s kapacitetom za 6.458 korisnika. Iako bi uvjete, funkcioniranje i nadzor nad njihovim radom trebalo kvalitetnije regulirati novim ZSS-om, on ni u 2020. nije donesen. Ipak, usvojena je naša preporuka o nužnosti povećanja broja inspektora pa ove poslove trenutno obavlja 29 osoba, a do 18. prosinca provedeno je 317 inspekcijskih nadzora nad pružateljima usluga za starije i nemoćne, od kojih 74 u obiteljskim domovima. Nepravilnosti su se odnosile na nedovoljan broj medicinskih sestara i njegovateljica, smještaj većeg broja korisnika od utvrđenog rješenjem o ispunjavanju uvjeta, na nedostatke u opremi, loše higijenske uvjete i dr. Sve to, a ponajviše tragični događaji, pokazuju kako nadzor nad njihovim radom mora biti kvalitetan, kontinuiran i redovit, a broj inspektora prilagođen broju pružatelja. Osim toga, on zahtijeva i poznavanje situacije na terenu, radi čega bi ga trebalo decentralizirati, a jedan od načina za to je korištenje postojećih kapaciteta županija, koje izdaju rješenje o utvrđivanju minimalnih uvjeta za pružanje socijalnih usluga starijim i nemoćnim osobama.

Konačno, trebalo bi značajno povisiti i zapriječene prekršajne kazne, jer sada destimuliraju provođenje inspekcijskih mjera i ne ostvaruju svrhu kažnjavanja. Primjerice, kazna za nastavak pružanja usluge smještaja nakon izrečene mjere zabrane rada propisana je u rasponu od 10.000 do 50.000 kn, no prema podacima MRMSOSP-a, većinom se izriče u iznosu od 5.000 kn, što vlasniku doma, koji usprkos tome nastavi raditi i svakom korisniku naplaćuje barem 4.000 kn mjesečno, nije problem platiti. Posebno upečatljiv je i primjer Doma u Legradu koji je unatoč zabrani još 2013., nastavio s radom, proširivao kapacitete i primao korisnike. S tim u vezi, načelnik Općine Legrad izjavio je da za zabranu nije znao, a iako je obavijest dostavljena Koprivničko-križevačkoj županiji, nemamo saznanja je li netko iz Županije provjerio stanje na terenu ili o tome obavijestio Općinu.

Premda su inspektori MRMSOSP-a kontrolnim nadzorima u posljednje tri godine utvrdili da barem 15 domova i dalje radi nakon zabrane rada, zasigurno ih je puno više, prije svega zbog nepostojanja učinkovitih mehanizama koji bi im uistinu onemogućili daljnji rad. Naime, ZSS-om je propisana dužnost pružatelja usluge smještaja, kojem je rješenjem inspektora zabranjen rad, da izvijesti korisnike o prestanku rada i potrebi pronalaska drugog odgovarajućeg smještaja, pri čemu im CZSS pruža pomoć u pronalasku smještaja kod drugog pružatelja. Unatoč tome, mnogi korisnici i dalje ostaju kod istog pružatelja, bilo svjesno ili zato što su obmanjeni, odnosno neinformirani. Problem je dodatno naglašen velikom potražnjom za smještajem, koji se često traži žurno i po usmenoj preporuci, a potencijalni korisnici ne znaju kako provjeriti radi li dom legalno.

Usprkos pritužbama na korištenje sedativa i sredstava sputavanja, MRMSOSP smatra da ne postoji ograničenje za smještaj osoba oboljelih od demencije u obiteljske domove, a nakon požara u Obiteljskom domu „Providenca“ u Dugom Ratu u kojem su smrtno stradale tri dementne korisnice, kojima je prethodno unutar objekta ograničavano kretanje, MRMSOSP je u prosincu predložio još jedne izmjene Pravilnika o minimalnim uvjetima za pružanje socijalnih usluga, prvenstveno usmjerene unaprjeđenju protupožarne zaštite. S obzirom na procjene da u RH čak 90.000 osoba boluje od Alzheimerove demencije te da njihov broj raste, a s njim i potražnja za adekvatnom skrbi, treba iznaći kvalitetne modele koji prepoznaju potrebe upravo ovih korisnika, što bi također trebalo uključiti u strateške dokumente i novi ZSS, koji i dalje očekujemo.



## Zaštita starijih osoba od nasilja

*“Na istoj adresi sa gđom... živi njen sin, a moj otac, ... i njegova supruga... Oni su manje više neprestani izvor problema i sukoba u kući. Vrijeđaju i omalovažavaju baku, dobacuju joj užasne uvrede i prijetnje slanjem u ludnicu, dom, izbacivanjem iz kuće. Pokušavaju baku istjerati iz nekih prostorija koje isključivo ona koristi. O baki se nimalo ne brinu... i otežavaju joj svakodnevni život.”*

Iako SZO navodi da je pandemija donijela značajan porast nasilja nad starijima, kako onih koji žive sa svojim obiteljima tako i onih u domovima za starije i nemoćne, RH raspolaže vrlo ograničenim podatcima o ovom problemu. Naime, podatci o nasilju nad korisnicima domova se ne prikupljaju, a oni o obiteljskom nasilju javno su dostupni samo u okviru *Izvešća o radu Povjerenstva za praćenje i unaprjeđenje rada tijela kaznenog i prekršajnog postupka te izvršavanja sankcija vezanih za zaštitu od nasilja u obitelji*, koje je osnovano ZZNO-om i djeluje pri MPU.

U tom Izvešću za 2019. se navodi da je u evidenciji sudova 247 žrtava starije životne dobi, 182 žene i 65 muškaraca, a prema preliminarnim podatcima za 2020. taj je broj porastao na 314, od čega 216 žena i 98 muškaraca. U evidenciji MRMSOSP-a za 2019. zabilježena su i 266 slučajeva zanemarivanja potreba osobe starije životne dobi, što je više od 2018., kada su CZSS-i zabilježili 223 takva slučaja, s tim da su podatci dostupni po oblicima obiteljskog nasilja, ali nije posebno istaknuta dob žrtava prema pojedinim oblicima. Prema podatcima MUP-a za 2020., evidentirano je 1.095 žrtava obiteljskog nasilja prema starijima od 65, od toga prema 381 muškarcu i 714 žena, neznatno manje nego 2019. (1.138). Ipak, starijima je, u uvjetima *lockdown-a* te uz ograničenu mogućnost neposredne komunikacije s nadležnim službama, prijavljivanje nasilja zasigurno bilo otežano i rizično.

Usprkos preporuci MP-u da dopuni Pravilnik o načinu prikupljanja, obrade i dostave statističkih podataka i izvješća iz područja primjene ZZNO-a, posebno o počiniteljima i vrstama nasilja nad starijima te o poduzetim mjerama, to nije učinjeno, pa je obiteljsko nasilje nad njima i dalje moguće pratiti samo kroz fragmentirane i parcijalno dostupne podatke. Konačno, u uvjetima epidemije upitna je i sudska zaštita radi otežanog funkcioniranja sudova, a usprkos tome što su tijela dužna povodom nasilja u obitelji postupati žurno, zaprimili smo pritužbe da se ročišta mjesecima ne zakazuju ili se odgađaju, a žrtve gube povjerenje u sustav te strahuju za život i zdravlje.

## Ugovori o dosmrtnom uzdržavanju

Iako i Hrvatska javnobilježnička komora smatra da su primatelji uzdržavanja posebna kategorija ranjivih osoba te predlaže ustrojavanje registra ugovora o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju, MPU to i dalje odbija, a ne prikuplja niti dostupne podatke sudova o prosječnom trajanju postupaka za raskid ovih ugovora i broju tužitelja koji su tijekom postupka preminuli.

Jedan od argumenata za uvođenje registra zasigurno je dodatna transparentnost, jer bi omogućavao ne samo kontrolu broja sklopljenih ugovora pojedinog davatelja uzdržavanja, nego i provjeru sklapaju li ih pravne i fizičke osobe koje obavljaju djelatnost socijalne skrbi te članovi njihovih obitelji, s korisnicima socijalnih usluga, usprkos zabrani iz ZSS-a. Naime, unatoč ništetnosti oni se ipak sklapaju, jer pružatelji uzdržavanja motivirani lakim stjecanjem nekretnine računaju upravo na nepostojanje registra te na neinformiranost primatelja uzdržavanja i male šanse da će takav ugovor sudskim putem biti proglašen ništetnim.

S obzirom da se ugovori o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju često sklapaju ishitreno, primatelj uzdržavanja nema mogućnost razgovarati s odvjetnikom pa niti ne zna za navedenu zabranu, a usprkos sklapanju pred sudom ili javnim bilježnikom, za zabranu ne znaju niti navedena tijela, radi čega ne provjeravaju u kakvom odnosu su ugovorne strane te sklapa li se ugovor suprotno ZSS-u. No, ako zaštita interesa i dobrobiti starijih osoba nije dovoljan motiv, MPU bi trebalo imati na umu da bez postojanja ovog registra nije moguće provjeriti ispunjavaju li starije osobe kojima se isplaćuju naknade iz državnog proračuna i sve zakonom propisane uvjete. Naime, uz ZMN, koju je u 2019. primalo 7.066 korisnika, od 1. siječnja 2021. uvodi se nacionalna naknada za starije osobe, za koju se predviđa da će ju koristiti oko 20.000 starijih, a jedan od preduvjeta za njihovo ostvarivanje je da osoba nije primatelj doživotnog ili dosmrtnog uzdržavanja.

### Preporuke:

31. Ministarstvu rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, da prilikom izrade novog Zakona o socijalnoj skrbi:
  - ublaži prihodovni cenzus kako bi veći broj starijih osoba mogao ostvariti pravo na pomoć u kući;
  - razradi kriterije za prijem korisnika u domove koji se sufinanciraju iz Državnog proračuna;
  - osigura kontinuiran i učinkovit decentralizirani nadzor nad radom obiteljskih i drugih domova za starije i nemoćne;
  - osmisli i implementira mehanizme koji će vlasnicima domova za starije i nemoćne kojima je izrečena mjera zabrane rada, uistinu onemogućiti daljnji rad;
32. Pravosudnoj akademiji, da u program edukacije prekršajnih sudaca uvrsti i primjenu ZSS-a;
33. Ministarstvu zdravstva i Ministarstvu rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, da normativno reguliraju mehanizme kojima će se pružiti pomoć članovima obitelji, u okviru sustava neformalne skrbi o starijima;
34. Ministarstvu pravosuđa i uprave, da dopuni Pravilnik o načinu prikupljanja, obrade i dostave statističkih podataka i izvješća iz područja primjene ZZNO, posebno o počiniteljima, vrstama nasilja nad starijima i o poduzetim mjerama te da navedene podatke objavljuje svakih šest mjeseci;
35. Ministarstvu pravosuđa i uprave, da uvede registar ugovora o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju;

### 3.7.2 MIROVINSKO OSIGURANJE

*„Ja želim i radim u Kanadi zadnjih 27 godina...Jedan od najvećih problema je kontaktiranje sa Zavodom. Ja sam ukupno, od 07. 10. 2019 do 29.01.2020 pokušala kontaktirati Zavod 21 put i uspjela sam 2 puta da razgovaram sa referentom; uglavnom telefon zvonu i nitko se ne javlja osim operatera kada se zove glavni broj. Isti je slučaj i sa odgovaranjem na e-mails. Drugi veliki problem je što referenti nisu obučeni da rade sa Medunarodnim Ugovorom i stankama i pravilima i obraduju naše predmete isključivo po stankama Hrvatskog Zakona o Mirovinama...Bilo bi lakše i efikasnije za sve (podnosiocce i referente) kada bi formulari koji se ispunjavaju bili različiti za podnosiocce zahtijeva pod odredbama Medunarodnog Ugovora i kada bi referenti bili u potpunosti upućeni u odredbe Ugovora. Ja se nadam, da vi možete nešto da popravite i promijenite i da nama koji živimo i radimo u drugim zemljama možete olakšati proces ostvarivanja proporcionalnog dijela mirovine koji smo mi pošteno zaradili. Nadam se da, nakon gotovo 2 godine od početka ovog procesa, bih mogla očekivati... pozitivno rješeno mog predmeta.“*

Tijekom 2020. donesen je dugo očekivani Zakon o nacionalnoj naknadi za starije osobe (ZNNSO), temeljem kojeg će stariji od 65 koji ne ispunjavaju uvjet staža za starosnu mirovinu, a zbog imovinskog cenzusa ne mogu ostvariti ZMN, mjesečno primati 800 kuna. Za ostvarivanje ovog prava predviđeni su i dodatni uvjeti, među kojima je prihodovni cenzus od 800 kuna mjesečno po članu kućanstva, no u njega se ne uračunavaju doplatak za pomoć i njegu i invalidnina prema propisima o socijalnoj skrbi, invalidnina prema propisima o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji, invalidnina prema propisima o zaštiti vojnih i civilnih invalida rata, kao niti naknada zbog tjelesnog oštećenja i doplatak za pomoć i njegu.

O pravu na nacionalnu naknadu za starije osobe odlučuje HZMO, a prema dostupnim podacima, u razdoblju od 15. prosinca 2020. do 11. siječnja 2021. dostavljeno im je 5.189 zahtjeva. Već je tijekom 2020. HZMO započeo s administrativnim pripremama, no kako je ZNNSO-om je predviđeno da u postupku odlučivanja o pravu na nacionalnu naknadu HZMO razmjenjuje podatke s nadležnim tijelima te za svakog korisnika jednom godišnje provjerava osobne podatke, ostvareni prihod te ispunjavanje pravnih i drugih uvjeta, potrebno je pratiti hoće li postojeći kapaciteti za to biti dovoljni. Iako je prva isplata planirana u veljači 2021., treba vidjeti koliki broj zahtjeva će do tada biti riješen, posebno jer ZNNSO propisuje kratke rokove za dostavu podataka od ionako preopterećenih CZSS.

Jedan od uvjeta za priznanje prava na nacionalnu naknadu je da podnositelj zahtjeva nije sklopio ugovor o dosmrtnom ili o doživotnom uzdržavanju kao primatelj uzdržavanja, što nije moguće provjeriti jer ne postoji registar ovih ugovora, a ni HJK nema mogućnost vršenja uvida u arhive i upisnike javnih bilježnika pred kojima se oni mogu sklopiti.

Osim priprema oko uvođenja nacionalne naknade, u 2020. nije bilo većih zahvata u mirovinskom sustavu, što je HZMO iskoristio za unaprjeđenje radnih procesa – komunikacija s nadležnim

ustanovama u značajnoj je mjeri zamijenjena elektroničkim obrascima te je automatizirano donošenje rješenja, kako onih o priznanju prava na starosnu mirovinu dugogodišnjeg osiguranika, tako i onih o priznanju prava na mirovinu primjenom uredbi EU o koordinaciji sustava socijalne skrbi. Prema podacima HZMO-a, postupak ostvarivanja prava prema Uredbama EU o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti i međunarodnim ugovorima o socijalnom osiguranju u 2020. prosječno je trajao 174 dana, pri čemu je broj neriješenih zahtjeva u odnosu na kraj 2019. smanjen za 24%.

Ipak, s nositeljima osiguranja izvan EU dokumentacija se i dalje razmjenjuje u papirnatom obliku pa se povratna informacija čeka mjesecima, a zbog otežane komunikacije s HZMO javilo nam se i više pritužitelja iz inozemstva. S obzirom na dugotrajnost ovakvih postupaka, inozemnim nositeljima trebalo bi češće upućivati požurnice te uložiti napore radi uspostave elektroničke razmjene podataka.

Dana 9. prosinca 2020. bilo je 13.140 zaposlenih umirovljenika, što je nešto manje nego 2019., pri čemu su se muškarci zapošljavali dvostruko češće od žena te su češće nastavljali raditi kod poslodavca kod kojeg su radili do umirovljenja. U 2020. se 1.041 korisniku zbog zaposlenja do polovice punog radnog vremena isplaćivala osobna mirovina umjesto najniže, što je ovu kategoriju umirovljenika destimuliralo za rad. Prihvaćena je preporuka iz Izješća za 2019. HZMO-u i Poreznoj upravi, da informiraju umirovljenike zainteresirane za rad o njihovim pravima i obvezama iz propisa mirovinskog i poreznog sustava, te je u sklopu projekta sufinanciranog sredstvima ESF planirana uspostava mirovinskih informativnih centara u Zagrebu, Rijeci, Splitu i Osijeku.

Konačno, umirovljenike je u drugoj polovici 2020. neugodno iznenadio niži rast mirovina nakon usklađivanja, koji je posljedica promijenjene metodologije DZS-a. Naime, prosječna mirovina prema općem propisu u prosincu 2020. iznosila je 2.562,73 kuna, čak 147 kuna ispod praga rizika od siromaštva, a iako je zapošljavanje umirovljenika predstavljeno kao mjera za ublažavanje ovog problema, ono samo nije dovoljno te je potrebno osmisliti dugoročna, sustavna rješenja koja će obuhvatiti veći broj umirovljenika.

### Preporuke:

36. Hrvatskom zavodu za mirovinsko osiguranje, da inozemnim nositeljima osiguranja izvan EU češće upućuje požurnice te uloži napore radi uspostave elektroničke razmjene podataka;
37. Ministarstvu rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, da izradi prijedlog izmjena Zakona o mirovinskom osiguranju koji će zaposlenim korisnicima najniže mirovine omogućiti da ju nastave primati;

### 3.8 DISKRIMINACIJA TEMELJEM DOBI

*„Moja majka je smještena u domu u kojem je probio Corona virus. Prije 7 dana odvezena je u bolnicu gdje od dana hospitalizacije nema nikakvih simptoma. Za svu populaciju osim za osobe iz doma vrijedi pravilo da nakon 10 dana od testiranja mogu izaći iz izolacije. Međutim za njih vrijedi pravilo od 20 dana. Smješteni su u Covid jedinicu gdje su vezani za krevet 20 dana, ne dižu se, nuždu obavljaju u pelene bez obzira što mogu hodati i ići na wc. Od staraca koji su se prije normalno kretali i išli na wc u 3 tjedna stvoriti će nepokretne invalide.“*

Uz teškoće

na koje smo ukazivali u prethodnim izvješćima, osobe starije životne dobi su se tijekom 2020. susrele s brojnim novim izazovima uzrokovanim epidemijom i mjerama za njezino suzbijanje. To je posebno teško pogodilo one na dugotrajnoj institucionalnoj skrbi, često pogrešno nazivane štićenicima (ovaj pojam podrazumijeva osobe pod skrbništvom), što velika većina korisnika socijalne usluge institucionalne skrbi o starima i nemoćnima nije. Njihova je sloboda kretanja u tim uvjetima dulje vrijeme bila potpuno onemogućena, a nisu se mogli ni susretati s članovima obitelji, sami pribavljati osobne potrepštine, ostvarivati socijalne kontakte, zadovoljavati kulturne ili druge potrebe, a u određenoj im je mjeri bilo otežano i ostvarivanje izbornog prava budući da u domovima nisu bila organizirana biračka mjesta.

Kako navodi Sindikat umirovljenika Hrvatske, mogućnost korištenja interneta u većini domova nije osigurana, iako bi se time bar dio problema mogao premostiti i korisnicima osigurati virtualni kontakt s članovima obitelji i prijateljima. Nažalost, mnogi teško narušenog zdravlja umirali su u domovima i bolnicama ne oprostivši se od svojih najmilijih i ne uputivši im posljednji zagrljaj, misao ili pozdrav, o čemu svakako treba voditi računa pri određivanju mjera.

Epidemija i prodor COVID-a usmjerili su pažnju javnosti na domove, u čijem radu su uočene i različite nepravilnosti: smještaj prevelikog broja korisnika, neodgovarajući uvjeti, kronični manjak zdravstvenog i stručnog kadra, koji je i posljedica dugogodišnje zabrane zapošljavanja, i drugo, što sve utječe na kvalitetu skrbi. U takvim okolnostima još su više došli do izražaja nedostatni kapaciteti institucionalne skrbi o starima, na što godinama ukazujemo. To otvara prostor za njihovo zbrinjavanje na crno ili u potpuno neodgovarajućim uvjetima, koje na najdramatičniji način ilustriraju tragedije u kojima je 2020. živote izgubilo devetero korisnika domova, ali i drugi tragični događaji.

Osim problema socijalne sigurnosti, postavlja se i pitanje njihove sustavne diskriminacije, budući da su kao korisnici socijalnih usluga zapostavljeni i neizravno upućeni na nedovoljno kontrolirane i neprofesionalne pružatelje usluga, ponekad i bez vlastitog pristanka. Velika potražnja, uz ograničene kapacitete legalnih usluga s jedne, a fleksibilnost uz znatno niže cijene s druge strane, pogoduje radu i opstanku ilegalnih domova, čak i nakon što su im nadležne institucije to zabranile. Takav smještaj dodatno viktimizira korisnike dovodeći ih, zbog ovisnosti o tuđoj pomoći i njezi, u visoki

rizik od nasilja te neodgovarajuće i neprofesionalne skrbi, koja im ponekad ugrožava i sam život. S druge strane, osobama koje skrbe o starijim članovima obitelji status njegovatelja još nije reguliran, a nema niti učinkovitih politika pomirenja profesionalnog i obiteljskog života kojima bi se olakšala i Ustavom propisana obveza brige o starim i nemoćnim roditeljima. Time su, zbog tradicionalne raspodjele skrbi o članovima obitelji, posebno teško pogođene žene.

Mogućnost korištenja interneta u većini domova nije osigurana, iako bi se njime korisnicima osigurao virtualni kontakt s članovima obitelji i prijateljima. Nažalost, mnogi teško narušenog zdravlja umirali su u domovima i bolnicama ne oprostivši se od najmilijih i ne uputivši im posljednji zagrljaj, misao ili pozdrav, o čemu svakako treba voditi računa pri određivanju mjera.

Kao skupina često izložena negativnim stavovima i postupcima, starije osobe su se tijekom epidemije susrele i s dodatnim pritiskom i neprihvatljivim *ageismom*. Umjesto da ih štite kao jednu od najosjetljivijih društvenih skupina, u medijima su zabilježeni slučajevi u kojima su građani starije dobi prikazani kao glavni uzročnici širenja

zaraze, pa se u priložima propitalo trebaju li uopće izlaziti iz kuće jer, primjerice, dolaskom na tržnicu ugrožavaju zdravlje kupaca i prodavača. Takvim izvještavanjem su, umjesto kao skupina koju je potrebno dodatno zaštititi, prikazani kao osobe kojih se treba bojati. Na žalost, komercijalna televizija koja je objavila sporni prilog se nikada nije očitovala niti je odgovorila na mišljenje pučke pravobraniteljice o neprihvatljivosti takvog izvještavanja. Ekstremna jest i objava tadašnjeg saborskog zastupnika, usmjerena na omalovažavanje vrijednosti života starijih koji, kako je naveo, „moraju od nečega umrijeti“.

I reklamne poruke kojima se promovira odgovorno ponašanje u doba epidemije samo su nastavile ranije uočeni trend da se osobe starije životne dobi patronizira, a kao protagonisti u reklamnim porukama prikazane su kao netko tko ne zna i ne može održavati svoj stambeni prostor u uvjetima „novog normalnog“ pa čak i za vrlo jednostavne radnje trebaju pouku mlađih članova obitelji.

Digitalizacija usluga, uvedena radi izbjegavanja fizičkih kontakata, dodatno je otežala svakodnevni samostalni život osoba starije životne dobi koji su većinom za njihovo korištenje trebali pomoć mlađih članova obitelji. Uz informatički nepismene, digitalizacija je teško pogodila i one u udaljenim krajevima, bez adekvatne infrastrukture, ali i one slabijeg imovnog stanja koji nemaju potrebnu informatičku opremu. Stoga, ne dovodeći u pitanje prednosti ubrzane digitalizacije, pri njenom uvođenju potrebno je voditi računa i o onima kojima digitalne usluge nisu dostupne te im osigurati alternativni pristup, posebice u zdravstvenoj zaštiti, socijalnim uslugama i drugim javnim servisima.

Prema navodima OCD-a, građani starije dobi bili su nezadovoljni i natjecajem FZOEU zbog načina i mogućnosti podnošenja prijave za sufinanciranje energetske obnove obiteljskih kuća, o čemu više pišemo u dijelu o energetskom siromaštvu. Kako se navodi, način prijave po principu „najbržeg prsta“

potencijalno je diskriminatoran za osobe kojima je zbog dobi, zdravstvenog ili imovnog stanja potrebno više vremena za obavljanje informatičkih radnji.

Osim toga, radi se o društvenoj skupini u kojoj je siromaštvo vrlo rasprostranjeno, o čemu detaljnije pišemo u poglavlju o socijalnoj sigurnosti. Prema podacima HZMO-a, prosječna mirovina iznosi 2.952,36 kn, što je (ne)dostatno za pokrivanje režija, hrane i lijekova. Radi ublažavanja siromaštva, u ZMO je uveden institut zapošljavanja umirovljenika do polovice radnog vremena bez gubitka prava na mirovinu, no ograničenog je utjecaja na poboljšanje materijalnog statusa umirovljenika. Naime, utjecajem epidemije na tržište rada posebno su pogođeni mladi bez radnog iskustva te umirovljenici koji su iskoristili navedenu mogućnost. *Lockdown* je doveo do dramatičnih promjena na tržištu rada i porasta broja nezaposlenih pa je gotovo nestala potreba za radom umirovljenika, čime se dodatno pokazao njihov ranjivi položaj.

Oni koji su bez odlaska u mirovinu nakon ispunjenja zakonskih uvjeta za umirovljenje i dalje nastavili raditi, susreli su se s diskriminatornim učinkom ZOZO-a, kojim je propisano da osiguranici stariji od 65 godina za vrijeme bolovanja nemaju pravo na naknadu plaće na teret HZZO, već na teret poslodavca, iako plaćaju istu premiju obveznog zdravstvenog osiguranja. Time su, zbog dobi, stavljeni u nepovoljniji položaj, o čemu više pišemo u poglavlju o diskriminaciji u području zdravlja.

*Lockdown je doveo do dramatičnih promjena na tržištu rada i porasta broja nezaposlenih pa je gotovo nestala potreba za radom umirovljenika, čime se dodatno pokazao njihov ranjivi položaj.*

No, razliku među osiguranicima temeljem dobi ne čini samo zdravstveno osiguranje. I kod određivanja premije osiguranja od automobilske odgovornosti se kao jedan od parametara uzima dob. Ističući kako na procjenu rizika utječe i to što stariji vozači koji sudjeluju u prometnim nezgodama imaju veću vjerojatnost da će biti ozbiljno ozlijeđeni, a često voze starije i nesigurnije automobile, što dodatno povećava rizik, osiguravajuća društva opravdavaju takvo postupanje. Kako je utvrđeno u presudi Suda EU u predmetu C-236/09, *Test-Achats ASBL and Others*, odstupanja od pravila o jednakim premijama i davanjima su dopuštena, ali moraju biti utemeljena na ažurnim, preciznim i relevantnim statističkim podacima, koji mogu dokazati da određena karakteristika pri izračunu aktuarskog čimbenika nosi povećane rizike. Međutim, prema podacima o prometnim nesrećama i vozačima prema dobi iz ispitnog postupka, proizlazi kako najveći broj prometnih nesreća uzrokuju vozači do 18 godina i od 19 do 24 godina. Zastupljenost starijih od 65 među vozačima koji su skrivili prometnu nesreću je ispod prosjeka, zbog čega se dob ne može isticati kao faktor koji bi utjecao na dopuštenost različitog izračuna premije osiguranja starijim osiguranicima.

Temeljem životne dobi diskriminirani mogu biti i mladi koji, iako su heterogena društvena skupina, imaju zajedničke karakteristike, interese, probleme i potrebe. I oni su tijekom 2020. bili specifično pogođeni epidemiološkim mjerama. Zatvaranje škola i fakulteta otežalo je pristup obrazovanju, što je posebno teško pogodilo one nižeg socio-ekonomskog statusa, a upitna je i kvaliteta distancijskog obrazovanja. Kao posljedica *lockdowna*, znatno je smanjena i društvena participacija mladih i aktivnosti organizacija mladih i za mlade, a sve se više govori o učinku mjera na njihovo mentalno

zdravlje. Stigmatizacija se očituje u upiranju u mlade kao skupinu odgovornu za širenje zaraze i poboljšavanje starijih.

Udio mladih od 20 do 24 godine se u evidenciji nezaposlenih HZZ-a tijekom 2020. povećao za čak 57%, što ukazuje na dramatično pogoršanje njihovog i do sada ranjivog položaja na tržištu rada. Radeći kao prekarni sezonski ili radnici zaposleni na određeno vrijeme, simbol su nesigurne egzistencije, nesigurnog dohotka, nepovoljnih uvjeta rada i ograničenog pristupa sustavu socijalne skrbi. Prema podacima MRMSOSP-a, s udjelom od 16,5%, mladi između 25 i 29 godina najzastupljeniji su u radu na određeno vrijeme te su teško pogođeni svakom krizom na tržištu rada.

Onima na početku radnog vijeka je, zbog prestanka provedbe mjera za poticanje zapošljavanja tijekom epidemije, dodatno otežan ulazak na tržište rada pa je broj osoba uključenih u mjere zapošljavanja mladih 2020. bio 38,71% manji nego 2019. Aktivnosti HZZ-a preusmjerene su na očuvanje radnih mjesta što je, kako se navodi i u pritužbama mladih stručnjaka, onemogućilo njihovo zapošljavanje u područjima socijalnog rada, obrazovanja i zdravstva. Dodatno je otegotno što se za uključivanje u mjere za poticanje zapošljavanja traži da su u evidenciji nezaposlenih najmanje šest mjeseci koji su prethodili natječaju. Stoga se, ukoliko žele raditi u struci, ne mogu zaposliti u nekim drugim djelatnostima i tako si osigurati egzistenciju dok čekaju pripravništvo, što je osobit problem s obzirom na neizvjesnost u dinamici objavljivanja natječaja.

Posljednji Nacionalni program za mlade obuhvaćao je razdoblje do 2017. pa nekoliko godina nema strateškog dokumenta o mladima. No, i njegova evaluacija pokazuje da je ispunjeno samo 36% mjera. Prema navodima Mreže mladih Hrvatske nedovoljno je istraživanja o mladima, a rad s njima nije dovoljno formaliziran, zbog čega je i nedostatan uvid u kompetencije, znanja, vještine i sposobnosti osoba koje rade s mladima. Osnivanje Središnjeg državnog ureda za demografiju i mlade pozitivan je iskorak, no izuzetno je važno da mu promotivne aktivnosti budu samo dodatni alat u rješavanju konkretnih problema te zagovaranja i zaštite interesa mladih.

### **Preporuke:**

- 38. Ministarstvu rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike, da, u suradnji s jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave kao osnivačima, poduzme radnje iz svoje nadležnosti kako bi se osigurali dostatni kapaciteti za smještaj i brigu o starima;**
- 39. Središnjem državnom uredu za demografiju i mlade, da poduzme radnje u cilju donošenja i provedbe nove nacionalne politike za mlade;**
- 40. Hrvatskom zavodu za zapošljavanje, da u suradnji s nadležnim tijelima osigura provedbu mjera za poticanje zapošljavanja mladih u djelatnostima zdravstva, obrazovanja i socijalne skrbi;**



### 3.9 SOCIJALNA SKRB

*“Nositeljica sam zajamčene minimalne naknade.... Udajom moj suprug dolazi živjeti kod mene pri čemu mjenja svoje mjesto prebivalište... U Centru je gđa. B. izriekom rekla da postoji problem zbog kojeg će mi morati ukinuti zajamčenu minimalnu naknadu... jer je primjetila da je na mostu ispred moje obiteljske kuće u par navrata vidjela parkiran osobni automobil... Upozorila sam ju da moj suprug ne posjeduje ništa od nekretnina niti pokretnina samim tim niti osobni automobil... Ista navodi da je dobila tražene podatke od policije i da vozilo nije vlasništvo moga supruga, ali da ona smatra da se mi ipak koristimo tim vozilom koje je ona kako navodi vidjela.”*

U zadnjih 20 godina reformama u sustavu socijalne skrbi mijenjali su se i donosili novi Zakoni o socijalnoj skrbi, ponekad i više puta godišnje. Unatoč svim reformama i strateškim dokumentima, o kojima smo pisali i ranije, u sustavu socijalne skrbi nije bilo bitnijih pozitivnih pomaka pa su i dalje prisutni nedostaci poput: loše informiranosti korisnika o socijalnim pravima; nepotpunih podataka o socijalnoj situaciji i korisnicima te učincima strategija i programa; slabe prilagođenosti sustava lokalnim potrebama i regionalna nejednakost; jaka centralizacija sustava i institucionalizacija; spora socijalna uključenost siromašnih, posebno dugotrajnih korisnika socijalnih naknada u društvo i na tržište rada. Konačno, nije postignut cilj mnogih reformi, odnosno unaprjeđenje sustava u kojem će postupci i administriranje biti jednostavniji, a pomoći i naknade adekvatne i bolje usmjerene potrebitima. Često se mijenjao i ustroj nadležnih ministarstava pa se socijalna skrb pripajala Ministarstvu rada ili Ministarstvu zdravstva, postojalo je i samostalno Ministarstvo socijalne politike i mladih koje se potom spojilo s demografijom, da bi zadnjim ustrojem postala dio Ministarstva rada i mirovinskog sustava pa je zbog složenosti poslova upitno koliko će na ovaj način problemi socijalne skrbi biti odgovarajuće prepoznati i prioritizirani.

MRMSOSP u razvoju socijalne politike u 2020. nije koristilo alate proizašle iz projekta izrade Mape siromaštva iz 2016., smatrajući ih zastarjelima. Ovi podatci prikazuju stanje prostorne analize siromaštva i socijalne isključenosti u općinama i gradovima, a trebali su poslužiti kao pomoć u dizajniranju socijalne politike te definiranju i raspodjeli proračunskih alokacija i EU sredstava namijenjenih smanjivanju regionalnih nejednakosti i siromaštva, kao i promociji socijalne uključenosti, posebno prilikom izrade novog ZSS-a, koji je trebao biti donesen još 2018. No, kako prema novom Zakonu o regionalnom razvoju MRRFEU provodi postupak ocjenjivanja i razvrstavanja svih JLP(R)S prema indeksu razvijenosti, MRMSOSP će, umjesto mapa siromaštva, praćenjem indeksa razvijenosti prema određenim parametrima imati uvid u stanje socijalno-zaštitnih potreba na lokalnoj razini, to bi trebalo omogućiti bolji razvoj javnih politika u suzbijanju siromaštva i socijalne isključenosti.

Svi nagomilani problemi u sustavu socijalne skrbi traže žurno donošenje novog ZSS-a, no ono se već dulje vrijeme odgađa pa je tako rok za javnu raspravu bio određen u I. tromjesečju 2020., a zbog epidemije je odgođen na II. tromjesečje 2021. Osobito zabrinjava kako je to argumentirano činjenicom „da bi njegovo donošenje i provedba proizveli značajno povećanje fiskalnog učinka“,

kako se navodi u Mišljenju Vlade o Izvešću pučke pravobraniteljice za 2019. Nažalost, na ovaj se način još jednom potvrđuje kako se na sustav socijalne skrbi gleda kao na trošak državnog proračuna, umjesto razumijevanja da se radi o investiciji koja će u skoroj budućnosti povratiti ulaganja stvaranjem pozitivnije socijalne slike, posebice kod najranjivijih skupina u društvu.

Zabrinjava što Vlada odgađa donošenje novog ZSS-a jer bi „donošenje i provedba proizveli značajno povećanje fiskalnog učinka“. To potvrđuje da se na sustav socijalne skrbi gleda kao na trošak, a ne kao investiciju koja će se povratiti stvaranjem pozitivnije socijalne slike, posebice kod najranjivijih.

Strategijom borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti 2014.-2020. utvrđeni su osnovni prioriteti te najranjivije skupine društva, među kojima su i nezaposleni, korisnici socijalnih naknada i beskućnici. Programi za provedbu Strategije za razdoblje 2017. do 2020. nisu doneseni niti je provedena njegova evaluacija, osim Državnog ureda

za reviziju u ožujku 2020. Iz njihova Nalaza razvidno je da su mjere i aktivnosti Strategije djelomično učinkovite i da su potrebna znatna poboljšanja. Nova Strategija za suzbijanje siromaštva i socijalne isključenosti za razdoblje nakon 2020. nije donesena, a očito je da će se kasniti i s donošenjem Nacionalnog plana borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti od 2021. do 2027., koji je planiran Nacionalnom razvojnom strategijom do 2030.

Ove normativne nedostatke treba promatrati i u kontekstu podataka DZS-a i Eurostata, prema kojima RH po udjelu građana spada među članice EU s velikim rizikom od siromaštva, što najbolje pokazuju stope rizika od siromaštva te od siromaštva i socijalne isključenosti, kao i od teške materijalne deprivacije.

	2017.		2018.		2019.	
	RH	EU	RH	EU	RH	EU
Udio u BDP za socijalnu isključenost i stanovanje/troškovi stanovanja (ESPROSS)	0,4	1,1	0,3			
Stopa rizika od siromaštva za opću populaciju	20,0	16,9	19,3	16,8	18,3	16,5
Siromaštvo i socijalna isključenost za opću populaciju	26,4	22,4	24,8	21,8	23,3	21,1
Teška materijalna deprivacija	10,3	6,6	8,6	6,2	7,3	5,6

U 2019. u riziku od siromaštva bilo je 18,3% hrvatskih građana, manje nego prethodne godine, no i dalje iznad prosjeka EU-a (16,5%). Prag rizika od siromaštva za jednočlano kućanstvo u 2019. iznosio je mjesečno 2.710 kn, a za kućanstvo s dvije odrasle osobe i dvoje djece 5.691 kn. Unatoč tim poboljšanjima za opću populaciju, stopa rizika siromaštva i dalje je jako visoka za pojedine ranjive skupine, primjerice za jednoroditeljske obitelji iznosila je 33,8%, a za jednočlano kućanstvo visokih 44,7%, dok o siromaštvu osoba starije dobi pišemo u posebnom poglavlju. Kako bi se to promijenilo, trebalo bi značajnije povećati i izdvajanja za socijalne naknade koje bi korisnicima omogućile

dostojanstven život, sukladno načelima Europskog stupa socijalnih prava. I Europski je parlament u nekoliko rezolucija preporučio državama članicama da izgrade adekvatniji sustav socijalnih naknada koje bi trebale osigurati u iznosu koji pojedinca, ili obitelj, izdiže iznad linije siromaštva, što je važno i zbog izgradnje socijalno pravednijeg društva.

Uz niske iznose ZMN-a i dalje je prisutan trend smanjenja broja korisnika. Međutim, proračunska sredstva za ZMN bi trebalo povećati te novim ZSS-om povisiti njezin iznos i obuhvatiti više korisnika. Naime, zbog izuzetno strogih cenzusa trenutno je samo 7% osoba u riziku od siromaštva obuhvaćeno ZMN-om, a dodatni je problem

Samo 7% osoba u riziku od siromaštva obuhvaćen je ZMN-om, no dodatni je problem što je ova naknada preduvjet za druge socijalne naknade: za ugroženog kupca energenata, za troškove stanovanja i pomoć za ogrjev.

što se uz to vežu i druge socijalne naknade: za ugroženog kupca energenata, troškove stanovanja i pomoć za ogrjev. Upravo zbog toga, jedna od preporuka Europske komisije i Europskoga vijeća za Hrvatsku za 2020. odnosila se na potrebu za poboljšanjem adekvatnosti naknada za nezaposlene i ZMN-a.

Nadalje, stopa uključenosti u mjere aktivne politike zapošljavanja radno sposobnih korisnika ZMN-a još je relativno niska i iznosi 13,4% od svih novouključenih na tržištu rada. Zbog toga bi trebalo jačati i mjere zapošljavanja, posebno dugotrajno nezaposlenih korisnika. ZMN za radno sposobnog ili potpuno radno nesposobnog samca znatno je niža od linije siromaštva i bruto minimalne plaće koje se godinama povećavaju, a ZMN ostaje nepromijenjena. Stoga bi određivanje visine njene osnove trebalo vezati uz liniju siromaštva, minimalnu plaću ili drugu odgovarajuću veličinu, što bi smanjilo ekstremno siromaštvo građana te doprinijelo njihovom socijalnom uključivanju. Za ovo, kao i veliki broj preporuka iz naših ranijih izvješća, Vlada je najavila kako će razmotriti prilikom donošenja novoga ZSS-a, no to se već godinama odgađa.

	ZMN – samac	linija siromaštva - samac	minimalna plaća bruto
<b>2017.</b>	800,00 ili 920,00 kn	2.339,16 kn	3.276,00 kn
<b>2018.</b>	800,00 ili 920,00 kn	2.485,00 kn	3.439,80 kn
<b>2019.</b>	800,00 ili 920,00 kn	2.710,00 kn	3.750,00 kn

Nadalje, široko se primjenjuje diskrecijska ocjena pri utvrđivanju ionako spornog uvjeta da samac ili kućanstvo nema pravo na ZMN ako posjeduje ili koristi tuđe osobno vozilo pa bi trebalo razmotriti njezinu svrsishodnost. Naime, u Izvešću za 2017. i 2018. dali smo preporuku o potrebi izmjene potencijalno diskriminatornih odredbi ZSS-a koje priječe korisnike ZMN-a da imaju vlastito, odnosno koriste tuđe vozilo, uz ujednačavanje kriterija utvrđivanja prometne izoliranosti u svim dijelovima RH, ali će se i one uzeti u obzir tek pri donošenju novog ZSS-a. Kako se to neprestano odgađa, MRMSOSP bi trebalo svim CZSS-ima dostaviti uputu o primjeni čl. 29. st. 1. podstavka 3. ZSS-a,

kojom bi se ujednačili kriteriji utvrđivanja prometne izoliranosti, čime bi se ujedno izbjeglo i nejednako postupanje povezano s etnicitetom i nacionalnim podrijetlom korisnika.

Epidemiološke odluke i mjere utjecale su na promjenu životnih navika građana i ostanak u domovima te izostanak socijalnih kontakata. Obitelji koje pripadaju socijalno ugroženim skupinama i primaju ZMN našle su se u posebno teškim životnim okolnostima i u još većem riziku od siromaštva. Iako je Vlada pokušala prevenirati porast siromaštva mjerama u sustavu zapošljavanja i poticajima za poslodavce, nije iznašla način za dodjelu posebnog (koronskog) dodatka korisnicima ZMN-a ili posebnih jednokratnih isplata, neovisno o jednokratnim naknadama, kako bi se ublažili ekonomski i zdravstveni utjecaji krize za najsiromašnije.

Još jedan od dugogodišnjih problema u provedbi ZSS-a je i neostvarivanje naknada za troškove stanovanja svih korisnika ZMN-a, jer gradovi, a pogotovo općine, nemaju dostatna sredstva u proračunu. No, najavljeno je da će se novim ZSS-om redefinirati naknada za troškove stanovanja, pomoć za ogrjev i naknada za ugroženog kupca energenata, jer su usmjerene za iste ili slične potrebe, a ostvaruju se i financiraju na različitim razinama.

Iako je Vlada provela mjere prevencije siromaštva kroz sustav zapošljavanja i poticaje za poslodavce, nije dodijelila posebni (koronski) dodatak korisnicima ZMN-a.

Kao i prethodnih godina, korisnici se pritužuju na kompliciranu proceduru i dugo čekanje isplate, ili neodobranje jednokratne naknade, iako se radi o žurnom zadovoljavanju trenutne potrebe. Ovi problemi su mogući razlozi smanjenja broja odobrenih jednokratnih naknada u 2020., kojih je 12 % manje nego 2019.,

iako je bilo za očekivati njihovo povećanje s obzirom na epidemiju. Osim toga, potrebno je redefinirati uvjete za odobranje jednokratne i uvećane jednokratne naknade te delimitirati iznose na godišnjoj razini.

U evidenciji Hrvatske mreže socijalnih samoposluga ih je 38, od kojih je 18 članica, a većina ih djeluje volonterski i oslanjaju se na donacije. Nažalost, zbog epidemije mnoge JLP(R)S su obustavile natječaje, što je nepovoljno djelovalo i na njihov rad pa i dalje imaju problema sa skladištenjem i distribucijom donacija, a povećao im se broj korisnika. U Izješćima za 2018. i 2019. ukazali smo da socijalnim samoposlugama treba jamčiti nesmetan i kontinuiran rad i održivo financiranje, s preporukom da se ugrade u ZSS, no rješavanje i tog problema odgođeno je do njegovog donošenja.

Osim toga, i HCK pruža pomoć najranjivijima te obilazi i kućanstva u kojima žive osobe pogođene posljedicama epidemije. Osim podjele paketa hrane, pripreme i podjele obroka putem pučkih kuhinja, pomažu i psihosocijalnom podrškom te doprinose ublažavanju socijalnih posljedica krize. Hrvatski Caritas brine o siromašnim ili socijalno isključenim obiteljima, posebice samohranim roditeljima, višečlanim ili obiteljima s prihodima ispod linije siromaštva, a u njegovom sastavu djeluju i pučke kuhinje koje dnevno osiguraju oko 2.500 obroka. Međusobna podrška Caritasa, gradskih društava CK, CZSS-a i udruga koje vode socijalne samoposluge, dovode do sinergijskih učinaka u borbi protiv siromaštva i socijalne isključenosti, no svima je neophodna podrška JLP(R)S-a.

U pogledu mladih iz alternativne skrbi nema važnijih promjena, no ohrabruje da se novim ZSS-om planira regulirati socijalno mentorstvo te organizirano stanovanje do navršene 26. godine života, što je i naša preporuka u ranijim izvješćima.

Niti u 2020. nisu bitnije skraćeni rokovi rješavanja drugostupanjskih predmeta u području socijalne skrbi i obiteljsko-pravne zaštite pa se žalbe najranjivijih skupina u društvu i dalje rješavaju i do dvije godine. Stoga MRMSOSP treba žurno poduzeti mjere za brže rješavanje tih predmeta.

## Beskućnici

Definicija beskućnika po ZSS-u obuhvaća samo osobe u situaciji apsolutnog beskućništva te i dalje nije proširena prema ETHOS tipologiji, kojom bi obuhvatila i osobe bez kuće/stana te one koje imaju nesigurno ili neodgovarajuće stanovanje, što je jedna od preporuka iz ranijih izvješća. Podatci o broju beskućnika variraju pa Hrvatska mreža za beskućnike (HMB) procjenjuje da oko 2.000 osoba živi u apsolutnom beskućništvu, odnosno bez ikakvog krova nad glavom, ali procjenjujući po ETHOS tipologiji, njihov broj raste i do 10.000. Točne podatke o broju beskućnika teško je doznati zbog specifičnosti njihove situacije pa je ukupna brojka u RH nepoznata.

Iako je zakonska obveza velikih gradova i gradova u sjedištu županije poticanje osnivanja i financiranja prihvatilišta/prenoćišta za beskućnike, samo ih 10 to provodi za 13 prihvatilišta/prenoćišta. Kao razloge navode da se beskućnici na njihovom području smještavaju preko CZSS, ili probleme rješavaju kad se pojave, dodjelom smještajnog prostora.

Prema zadnjim podacima CZSS-a, evidentirano je 511 beskućnika, od kojih je 412 muškaraca i 99 žena, 328 beskućnika je smješteno u prihvatilištima/prenoćištima ukupnog kapaciteta 349 mjesta, a nema ih samo u Ličko-senjskoj i Brodsko-posavskoj županiji. U radno aktivnoj dobi ih je 443 ili 87%, a samo pet ili 1% ih je zaposleno, pa bi im novim mjerama trebalo olakšati pristup tržištu rada. Neki oblik ovisnosti i psihičkih poteškoća ima 56% registriranih beskućnika. S obzirom da ih je 385 ili 75% kao razlog beskućništva navelo nedostatak sredstava za troškove stanovanja, kroz bolju politiku socijalnog stanovanja beskućništvo se može prevenirati. Zabrinjava što ih je još uvijek veliki broj na privremenom smještaju preko godinu dana, jer im CZSS ne može osigurati adekvatan stalni smještaj.

U prvim danima epidemije i nakon potresa u Zagrebu, beskućnici nisu bili informirani o situaciji te odlukama i mjerama Stožera CZRH. Stotinjak ih se našlo na javnim površinama, poput zagrebačkog Glavnog kolodvora, pa su im volonteri HMB i Udruge Savao dijelili hranu, higijenske potrepštine, zaštitne maske, dezinficijense te letke s uputama o pridržavanju epidemioloških mjera. Inače, njihovo je zbrinjavanje predviđeno Planom zbrinjavanja beskućnika u RH i Planom zbrinjavanja beskućnika u ekstremnim zimskim uvjetima u 2019.-2020., koji je ujedno bio i Plan zbrinjavanja beskućnika za vrijeme trajanja epidemije COVID 19 i organizacije rada pučkih kuhinja.

Prema dostupnim informacijama, u Zagrebu, u kojemu živi najveći broj beskućnika i gdje je zbog potresa situacija bila složenija, njihovo se zbrinjavanje rješavalo 'u hodu'. Iako su smještajni kapaciteti u Prihvatilištu u Velikoj Kosnici povećani, beskućnika je oko 40% manje nego u prethodnim godinama zimi. Razlog napuštanja, osim obveze poštivanja epidemioloških mjera, posebice zabrane

napuštanja prihvatilišta, je i ukidanje ZMN dok su na smještaju. Osim toga, HMB ukazuje da Grad Zagreb nije omogućio korištenje pučke kuhinje i onima koji tu nisu imali prebivalište.

U Splitu, od samog početka epidemije, Prenocište za beskućnike Udruga MoST bilo je otvoreno 24 sata, uz karantenski oblik rada. Suradnja s lokalnim stožerom odvijala se teško i bilo je potrebno duže vrijeme kako bi se pobrinuli za dio korisnika koji su boravili na ulici, jer su novi korisnici primani isključivo nakon proteka samoizolacije u Hotelu Zagreb. Udruga je pomagala beskućnicima koji nisu smješteni kod njih, ali veći dio zaštitne opreme i dezinfekcijskih sredstava osigurali su svojim sredstvima. Kao i HMB, MoST ukazuje na lošu provedbu Plana za zbrinjavanje beskućnika, jer mnoge organizacije nisu bile upoznate s njihovom aktivacijom za vrijeme epidemije te nisu bili osigurani dodatni kapaciteti, pogotovo u gradovima u kojima ne postoji usluga privremenog smještaja za beskućnike. Kao pozitivne primjere u zbrinjavanju beskućnika za vrijeme epidemije, HMB ističe gradove Rijeku i Karlovac.

Svim beskućnicima je potrebno osigurati adekvatan krov nad glavom, topli obrok, dostupne zaštitne maske i sredstva za dezinfekciju, i to za sve njih, bez obzira žive li u Zagrebu, Splitu ili nekom manjem mjestu. Uz to, potrebno je rješavati i njihove sustavne probleme o kojima govorimo niz godina, između ostalog, donošenjem Nacionalne strategije o beskućništvu i Protokola o postupanju s beskućnicima te uvođenjem definicije prema ETHOS-u, što predlažu i HMB, vjerske zajednice i OCD- i koji skrbe o beskućnicima.

### Preporuke:

41. **Ministarstvu rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, da prilikom izrade novoga Zakona o socijalnoj skrbi ugradi:**
  - preciznu odredbu kojom se ne priječi korisnike ZMN da imaju vlastito, odnosno koriste tuđe vozilo;
  - povećanje iznosa ZMN-a te određivanje i promjenu visine osnovice za ZMN-a uz unaprijed utvrđene kriterije;
  - redefinirane uvjete za odobravanje jednokratne i uvećane jednokratne naknade te delimitirane iznose na godišnjoj razini;
  - definiciju beskućnika sukladno ETHOS tipologiji, pravo na ZMN beskućnicima u prihvatilištima te povećane iznose naknada onima izvan prihvatilišta/prenocišta;
  - financiranje i djelovanje socijalnih samoposluga;
42. **Ministarstvu rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, da dostavi svim CZSS-ima uputu o primjeni članka 29. stavka 1. podstavka 3. ZSS-a kojom bi se ujednačili kriteriji utvrđivanja prometne izoliranosti u svim dijelovima RH, radi izbjegavanja nejednakog postupanja povezanog s etnicitetom i nacionalnim podrijetlom korisnika ZMN-a;**
43. **Ministarstvu rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, da pripremi Nacionalnu strategiju o beskućništvu te Protokol o postupanju s beskućnicima;**
44. **Ministarstvu rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, da osigura preduvjete za rješavanje drugostupanskih predmeta u propisanim rokovima;**

### 3.10 DISKRIMINACIJA TEMELJEM IMOVNOG STANJA

U 2020. smo zabilježili višestruko povećanje pritužbi građana zbog sumnje na diskriminaciju temeljem imovnog stanja, ponajviše u područjima pristupa dobrima i uslugama, rada i zapošljavanja te prava iz zdravstvenog osiguranja. Epidemiološke mjere donijele su specifičnosti u načinu odvijanja svakodnevnog života, uključujući i mnoge koje su posebno utjecale na osobe slabijeg imovnog stanja. Kao i prošlih godina, radilo se o pritužiteljima koji su pored imovnog stanja isticali i druge diskriminacijske osnove u mnogim područjima života, stoga o ovoj diskriminaciji pišemo i u poglavljima o dobnoj, diskriminaciji u području zdravlja te temeljem obrazovanja.

U kontekstu epidemije obraćali su nam se najviše umirovljenici, starije i kronično bolesne osobe te samostalni umjetnici u kulturi. Isticali su kako je zbog novih okolnosti do prilagodbe poslovne prakse institucija dolazilo prekasno, ali i da je često takva promjena imala na njih negativan financijski učinak. Beskućnici su se našli u posebno teškom položaju, s obzirom da su uvijek u višestrukom riziku od diskriminacije, nemaju pristup osnovnim resursima i mogućnosti pridržavati se mjera, o čemu više pišemo u poglavlju o socijalnoj skrbi.

Udruge pružateljice BPP-a navode kako su, poštujući epidemiološke mjere u ožujku, komunikaciju s korisnicima slabog imovnog stanja provodile poštom, elektroničkim putem ili telefonski, što je osobama bez pristupa računalu ili internetu te često informatički nepismenima, dodatno otežalo podnošenje zahtjeva. Mnogi su se korisnici i nakon prestanka strogog *lockdowna* radije odlučili za različite oblike neosobne komunikacije zbog rizika za zdravlje, a oni starije dobi dokumentaciju su najčešće slali poštom. Sve je to neminovno utjecalo na smanjenje dostupnosti i kvalitete pravne zaštite osobama slabijeg imovnog stanja pa su udruge pružateljice BPP imale manji broj zaprimljenih zahtjeva, o čemu više pišemo u poglavlju o besplatnoj pravnoj pomoći.

Epidemija COVID 19 donijela je specifičnosti u funkcioniranju svakodnevnog života i ograničenja koja su posebno nepovoljno utjecala na osobe slabijeg imovnog stanja, ujedno i pripadnike drugih ugroženih skupina.

Više o problemima s kojima su se u vrijeme epidemije susretali mnogi Romi, dijelom i zbog imovnog stanja te uvjeta života u romskim naseljima, pišemo u poglavlju o diskriminaciji temeljem rase, etničke pripadnosti ili boje kože te nacionalnog podrijetla.

#### Obveza nošenja zaštitnih maski

Od početka epidemije zaprimali smo veći broj pritužbi građana zbog obveze nošenja zaštitnih maski. Stav epidemiologa o njihovoj učinkovitosti u sprječavanju širenja zaraze mijenjao se pa je njihovo korištenje na javnim mjestima isprva bila samo preporuka, da bi kasnije postalo obvezno u svim zatvorenim prostorima u kojima se nalazi više osoba. Ipak, tijekom ožujka i travnja mnogi su poslovni subjekti ulazak građana u poslovnice uvjetovali nošenjem zaštitne maske, iako se u tom trenutku

radilo samo o preporuci. To je imalo nepovoljan učinak na siromašne građane, budući da su maske na tržištu bile gotovo nedostupne, a njihova je cijena bila višestruko uvećana. U konkretnim smo slučajevima prituženim tijelima preporučili da građanima osiguraju zaštitne maske na ulazu ili pak omoguće alternativne načine, primjerice uz pokrivanje nosa i usta maramom, šalom ili slično, postave dezinficijense na ulazu te da svojim zaposlenicima osiguraju zaštitne pregrade.

S vremenom su provedena dodatna istraživanja o učinkovitosti zaštitnih maski te je njihovo nošenje u zatvorenim prostorima postalo obvezno za sve građane, osim taksativno navedenih skupina, poput osoba kojima zdravstveno stanje onemogućava njihovo nošenje. Cijene zaštitnih maski su u međuvremenu značajno pale te su postale dostupne za kupovinu, međutim, i dalje je nužno da TDU, tijela JLP(R)S te javne ustanove i druge institucije kod kojih građani ostvaruju svoja prava, na ulazu osiguraju jednokratne zaštitne maske i dezinfekcijska sredstva onima koji si ih ne mogu priuštiti.

## Bankovne kartice za zaštićene račune

Vlasnici zaštićenih računa često su nam se obraćali navodeći kako su radi podizanja sredstava isključivo u poslovnici banke dovedeni u nepovoljniji položaj. Radilo se o starijim građanima i onima ugroženog zdravlja, kao i onima koji žive u mjestima u kojima nema poslovnica, pogotovo kada su epidemiološke mjere uključivale i zabranu napuštanja prebivališta i stalnog boravka. O potrebi izdavanja bankovnih kartica za zaštićene račune pisali smo još u Izješću za 2015., kada smo svim poslovnim bankama preporučili da što prije uvedu mogućnost izrade bankovnih kartica za zaštićene račune kako bi ovršenici mogli sredstvima raspolagati putem bankomata. Preporuka je tada djelomično usvojena, no i dalje dio banaka nije uveo takve kartice.

S obzirom na protek vremena, kao i aktualnu situaciju u kojoj je, sukladno mjerama Stožera CZRH, važno smanjiti fluktuaciju stanovništva, obratili smo se HNB-u kao središnjoj bankarskoj instituciji te ponovili preporuku. Od 20 banaka u RH, 17 ih je klijentima omogućilo raspolaganje sredstvima sa zaštićenih računa izdavanjem kartica. Od preostale tri, jedna će ovo uvesti tijekom 2021., jedna to još razmatra, dok jedna postupno napušta poslovanje s potrošačima pa takvu opciju ne razmatra.

## Financijske potpore samostalnim umjetnicima

Zaprimili smo više pritužbi samostalnih umjetnika koji profesionalno obavljaju samostalnu umjetničku djelatnost i kojima se doprinosi plaćaju iz Državnog proračuna, kojima su ukazivali na nejednako postupanje i potencijalno diskriminatorne imovinske kriterije pri dodjeli financijskih potpora Ministarstva kulture i medija u travnju. Među njima su bili i oni koji nisu mogli podnijeti elektroničku prijavu, posebice jer je natječaj objavljen u vrijeme strogog *lockdowna* te je bilo otežano dobiti vjerodajnicu za pristup elektroničkom sustavu, a mnogi su isticali kako obvezna polja i njihov sadržaj na prijavnici nisu jednoznačno određeni.

Ipak, MKM je objavilo detaljnije upute za prijave na javni poziv te su njihovi službenici za sve upite i pomoć pri ispunjavanju prijave bili na raspolaganju putem telefona ili elektroničke pošte, a uvidom u podatke o broju prijavljenih umjetnika i kulturnih djelatnika te onih koji su na kraju ostvarili pravo



na financijsku potporu, razvidno je kako je 94% zahtjeva zadovoljavalo uvjete i potpore su im isplaćene. Međutim, kako su iznosi potpora namijenjeni da nadomjeste propušteni rad, pri čemu se ravnalo po ostvarenoj zaradi u 2019., MKM-u smo ukazali da, uvažavajući specifičnosti djelatnosti kulturnih radnika, ovakvi financijski kriteriji često nisu točan pokazatelj prave umjetničke aktivnosti, jer je mnogim samostalnim umjetnicima naplata često otežana, značajno kasni, a ponekad u potpunosti izostane. Zato smo preporučili da bi u budućim pozivima za potpore kriteriji trebali što vjernije prikazati njihov rad, primjerice pomoću dospelosti potraživanja ili ugovorenih poslova, neovisno jesu li zaista i plaćeni, ili pak adekvatno obuhvatiti duže referentno razdoblje.

## Zapošljavanje

Iako ih je tijekom 2020. zbog epidemije bilo manje, nastavili smo zaprimati pritužbe građana te na vlastitu inicijativu otvarati predmete radi potencijalno diskriminatornih uvjeta u natječajima za zapošljavanje. Građani slabijeg imovnog stanja upozoravali su na uvjet vlasništva ili posjedovanja osobnog vozila u natječajima specifičnih djelatnosti, koje uključuju terenski rad. Primjerice, trgovačko društvo je to navelo kao uvjet na natječaju za zapošljavanje zastupnika za prodaju osiguranja, uz obrazloženje da se radi o odlučujućem uvjetu obavljanja poslova radnog mjesta, jer uključuje prodaju polica osiguranja klijentima na različitim lokacijama. Iako podržavamo praksu da se u slučaju korištenja osobnog automobila ne mora raditi isključivo o vlasništvu, već je dovoljan posjed, to treba biti jasno istaknuto samo kao mogućnost, kako iz postupka ne bi eliminiralo potencijalne zaposlenike koji automobil nemaju ili ga nisu u mogućnosti pribaviti.

Uz razumijevanje poteškoća s kojima se u radu susreću mali i srednji poduzetnici, obveza je poslodavca da zaposlenima osigura sredstva za rad, tim više što pri kupnji ili najmu automobila za poslovne svrhe postoje porezne i druge olakšice. Tako bi se zaposlenicima koji imaju u vlasništvu ili posjedu automobil moglo omogućiti korištenje privatnog automobila u poslovne svrhe, ali bi se istovremeno omogućilo i zapošljavanje onih koji nemaju automobil niti ga mogu pribaviti.

## Troškovi prijevoza mrtvorodenog djeteta

*„Molim Vas za pomoć vezanu uz naknadu troškova prijevoza mrtvorodenog djeteta od mjesta bolnice u kojoj je rođeno do mjesta sahrane, koju mi je HZZO odbio isplatiti diskriminirajućim obrazloženjem u rješenju. Svjesna sam da ja ne mogu dobiti naknadu i ne tražim istu. Ovo Vas molim za sve buduće roditelje koji će, nažalost, u najtežim i najtužnijim trenucima života proći isto, a troškovi prijevoza mogu varirati ukoliko majka primjerice rodi dijete u Dubrovniku, a želi ga sahraniti bliže svom mjestu prebivališta, primjerice u Đakovu. Molim Vas još jednom da mi pomognete i da se nepravda ispravi“*

Na potencijalnu diskriminaciju roditelja slabijeg imovnog stanja i pravnu prazninu u propisima koji reguliraju prava iz zdravstvenog osiguranja ukazala nam je majka koja je u 33. tjednu trudnoće na

redovnom pregledu rodila mrtvorodeno dijete, a ginekološka ordinacija je udaljena više od 50 km od mjesta njenog prebivališta, u kojem je dijete sahranjeno. HZZO-u je podnijela zahtjev za naknadu troškova prijevoza posmrtnih ostataka do mjesta sahrane, no odbijena je jer mrtvorodeno dijete nema OIB i ne može biti osigurano.

Istodobno, u slučaju mrtvorodene djece koju roditelji ili članovi obitelji odbijaju preuzeti, *Pravilnikom o načinu pokopa te obrascu suglasnosti za pokop posmrtnih ostataka mrtvorodjenog djeteta*, kojeg roditelji ili članovi obitelji odbijaju preuzeti, regulirane su obveze i troškovi zbrinjavanja njihovih posmrtnih ostataka i to bez OIB-a i priznanja prava iz obveznog zdravstvenog osiguranja, pa nema razloga ovo rješenje ne primijeniti i na situacije mrtvorodene djece za koje roditelji preuzmu obvezu pokopa. Kako se u RH godišnje rađa između 149 i 164 mrtvorodene djece, naknada ovih troškova ne predstavlja značajan izdatak za Državni proračun.

Slijedom toga, MZ-u i HZZO-u preporučili smo da izmjenom zakonskih ili podzakonskih propisa, po uzoru na Pravilnik, u takvim izuzetno teškim životnim okolnostima, roditeljima i članovima obitelji slabijeg imovnog stanja i temeljem njihovog zahtjeva, osiguraju naknadu stvarnih troškova prijevoza posmrtnih ostataka, od mjesta zdravstvene ustanove u kojoj je dijete rođeno do mjesta sahrane.

### Preporuke:

45. Hrvatskom zavodu za zapošljavanje, da nastavi s edukacijom dionika na tržištu rada, naročito poslodavaca, o diskriminaciji temeljem imovnog stanja u postupcima zapošljavanja;
46. Tijelima državne uprave, tijelima jedinica lokalne i regionalne samouprave te pravnim osobama s javnim ovlastima, da na ulasku u svoje prostorije osiguraju građanima zaštitnu masku i dezinfekcijsko sredstvo;
47. Ministarstvu zdravstva i Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje, da normativno urede te osiguraju sredstava u Državnom proračunu i tako omoguće roditeljima mrtvorodene djece koji podnesu zahtjev, naknadu stvarnih troškova prijevoza posmrtnih ostataka do mjesta sahrane;

## 3.11 PRAVOSUĐE

Povjerenje građana u pravosuđe preduvjet je funkcioniranja i legitimiteta demokratskog poretka i pravne države. Iz Izvešća EK o vladavini prava za 2020. proizlazi da je razina percepcije neovisnosti pravosuđa u RH najniža u EU, a građani kao glavni razlog za to navode dojam da Vlada i političari zadiru u rad sudova i vrše pritisak na suce. Kao značajnu prepreku ostvarenju neovisnosti pravosuđa, čak 97% građana ističe korupciju, što pokazuju rezultati posebnog istraživanja Eurobarometra o korupciji iz lipnja 2020., po kojem se RH ubraja među države članice EU s najlošijom percepcijom. Isto istraživanje pokazuje i da 74% građana smatra kako Vlada nije učinkovita u borbi protiv korupcije, a 80% da se predmeti povezani s korupcijom ne rješavaju pravovremeno. Naime, iako je

Kaznenim zakonom uspostavljen pravni okvir kriminalizacije korupcije, građani i dalje smatraju da nema dovoljno pravomoćno okončanih sudskih postupaka koji bi bili primjer njenog uspješnog suzbijanja. Osim toga, MPU još nije pokrenulo izradu nove Strategije suzbijanja korupcije 2021.-2030., iako je prethodna istekla 2020.

Epidemija je dodatno pridonijela povećanju broja neriješenih predmeta i duljini sudskih postupaka. Dodatno, potresom izazvana oštećenja u Zagrebu znatno su usporila rad sudova, osobito prvostupanjskih, na kojima se nisu mogle kontinuirano održavati rasprave, a pritužbu smo zaprimili i zbog organizacije radnog vremena ZK odjela Općinskog građanskog suda u Zagrebu.

Prema podacima iz Izvješća EK „Pregled stanja u području pravosuđa u EU za 2020.“, stopa objavljivanja presuda na internetu u RH najniža je u EU, što ne pridonosi transparentnosti rada sudova i povećanju povjerenja građana. Od početka epidemije je na sudovima uvedena elektronička komunikacija putem koje se kroz aplikaciju eSpis može izvršiti uvid u sadržaj svih dokumenata, ali se RH još nalazi na dnu europske ljestvice u podnošenju sudskih pismena elektroničkim putem pa je potrebno daljnje unaprjeđenje digitalizacije.

Kao značajnu prepreku ostvarenju neovisnosti pravosuđa čak 97% građana ističe korupciju, što pokazuju rezultati istraživanja Eurobarometra o korupciji, po kojem se RH ubraja među države EU s najlošijom percepcijom građana. Ono pokazuje i da 74% građana smatra kako Vlada nije učinkovita u borbi protiv korupcije, a 80% da se korupcijski predmeti ne rješavaju pravovremeno.

Zakon o kaznenom postupku je usklađen s Direktivom 2012/29/EU o uspostavi minimalnih standarda za prava, potporu i zaštitu žrtava kaznenih djela, i žrtvama formalno jamči širok spektar prava, no u praksi još nisu postignuti zadovoljavajući standardi podrške i zaštite. Primjerice, postupak pojedinačne procjene podrške žrtvama provode policijski službenici, državni odvjetnici i suci, često nedovoljno educirani, i u pravilu bez suradnje s tijelima, ustanovama, OCD-ima te odjelima za podršku. Osim toga, nedovoljno je uključivanje žrtava u proces donošenja odluke i procjene rizika, zbog čega se ne predlažu i/ili ne provode odgovarajuće posebne mjere njihove zaštite.

Osim toga, nije nastavljena institucionalizacija sustava širenjem odjela za podršku, iako je za 2020. bilo predviđeno osnivanje odjela na još nekoliko sudova. Sustav podrške žrtvama i svjedocima i dalje je ustrojen na sedam županijskih sudova, a temeljem sporazuma o osnivanju zajedničkih službi s odjelima na županijskim sudovima, i na sedam općinskih. Međutim, zajedničke službe ne obuhvaćaju niti jedno državno odvjetništvo. Završen je trogodišnji program MPU-a „Mreža podrške i suradnje za žrtve i svjedoke kaznenih djela“ u županijama u kojima nisu osnovani odjeli za podršku žrtvama i svjedocima, kojega je provodilo deset OCD-a, i koji će biti nastavljen budući je MPU osiguralo financiranje za narednih 36 mjeseci.

### 3.11.1 PRITUŽBE NA RAD PRAVOSUĐA

*„...Ja sam u više navrata pisao prigovore na rad sutkinje MK, pisao sam požurnice, tražio izuzeće sutkinje zato što 18 mjeseci otkako joj je dodijeljen predmet nije sazvala niti jedno ročište, nitko od vas nije ništa poduzeo povodom toga. Sutkinja je presudu donijela pred kraj zastare 18. 12. 2019, zastara je 18. 01. 2020, a žalbu je poslala tek 23. 01. 2020, dakle nakon isteka zastare. Da je ranije sazivala ročišta, predmet sigurno ne bi otišao u zastaru...Osim toga, državni odvjetnik DL u tih 8 godina sudskog postupka nije napisao niti jednu požurnicu, niti prigovor kojim bi ukazao da će sudski postupak otići u zastaru. Zbog takvog pokvarenog bahatog ponašanja kako zdravstva tako i pravosuđa, ja sam ostao žrtva, trajni invalid zbog liječničke greške i provokacija od strane hrvatskog pravosuđa, dok dr. DK neće odgovarati za zločin koji je počinio. 8 godina života ste mi ukrali i vi iz pravosuđa koji tvrdite da je Hrvatska pravna država i ovi koji predstavljaju bolesno korumpirano zdravstvo, a ostatak života ću da provedem kao invalid sa stalnim bolovima...“*

Tijekom 2020. zaprimili smo 206 pritužbi iz područja pravosuđa, što je 5,94% više nego 2019. Od toga, 94 su se odnosile na rad sudova, što je povećanje od 11,90%. Najviše pritužbi, njih 42, odnosile su se na odugovlačenje postupka, 34 na zlouporabu položaja, 15 na ishod postupka, a tri na obavljanje poslova sudske uprave.

Uz to, građani su tražili pomoć zbog odluka o odbijanju izuzeća suca, neetičkog ponašanja suca, odbijanja zahtjeva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, odugovlačenja sa ZK provedbom, dugotrajnosti postupka povezivanja zemljišnih knjiga, zatim sa zamolbama za požurivanje suda ili utjecaja na sud radi zastajanja s ovrhom i drugog. Iz pritužbi koje se odnose na rad i ponašanje sudaca te na način vođenja sudskih postupaka i donošenja odluka, i dalje je razvidno nepovjerenje u njihovu pravilnost i zakonitost, kao i sumnje na korupciju. Na nezadovoljavajući normativni okvir te status i valorizaciju rada upozorila je i Udruga sudskih vještaka i procjenitelja, radi čega smo uputili preporuku MPU da se pri izradi prijedloga izmjena Zakona o sudovima razmotre njihove primjedbe i prijedloge.

Uprava za pravosudnu i upravnu inspekciju MPU utvrdila je, međutim, nastavak smanjenja broja predstavki na rad sudova, sa zaprimljenih 547 novih te 565 starih, što je 21,7% manje nego u 2019. Od 1.112 predstavki svega devet je osnovano, a najčešći razlozi obraćanja bili su nezadovoljstvo sudskom odlukom te dugotrajnost postupka.

Prema podacima Državnog sudbenog vijeća, u 2020. je razriješen 41 sudac, a imenovano ih je 26. Pokrenuto je 13 stegovnih postupaka, a donesena je jedna odluka o stegovnoj odgovornosti – razrješenju, koja još nije pravomoćna. MPU do kraja godine DSV-u nije dostavilo Plan popunjavanja slobodnih sudačkih mjesta, unatoč obvezi iz čl. 52. st. 3. Zakona o DSV-u, pa nije poznato koliko se sudačkih mjesta namjerava popuniti slijedeće dvije godine, što zabrinjava s obzirom da je samo u 2020. na vlastiti zahtjev razriješeno 20 sudaca, dok je radi navršenih 70 godina ili smrti razriješen 21.

U odnosu na rad državnog odvjetništva zaprimili smo 72 pritužbe, 13,88% manje nego 2019. Odnosile su se na odugovlačenje postupka, odbačaj kaznene prijave, nedostavljanje potrebnih podataka i drugo. MPU je, međutim, zabilježilo čak 34% više pritužbi na rad državnog odvjetništva nego 2019.

Na rad odvjetnika i HOK-a zaprimili smo pet pritužbi. Pred Disciplinskim tužiteljstvom HOK-a zaprimljene su 533 disciplinske prijave, odnosno 6,17% više nego u 2019., a doneseno je 97 presuda kojima je utvrđena disciplinska odgovornost za teže povrede dužnosti i ugleda odvjetništva, od čega je u 23 predmeta izrečena disciplinska mjera gubitka prava na obavljanje odvjetništva.

U odnosu na rad javnih bilježnika, u 2020. smo zaprimili samo jednu pritužbu, isto kao i 2019., a MPU ih je zabilježio 13, manje nego 2019. Tri su bile osnovane, šest je neosnovanih, dvije su prosljeđene sudu, a po dvije je izvršen nadzor koji je rezultirao pokretanjem stegovnog postupka. MPU nas je također izvjestilo o mjerama za osiguranje dostupnosti javnobilježničke službe na Lastovu, Cresu, Visu te u Iloku. Hrvatska javnobilježnička komora je u 2020. zaprimila 20 pritužbi, osam zbog postupanja u ostavinskim, a dvije u ovršnim postupcima. Broj stegovnih prijava u odnosu na 2019. je smanjen za 50% i to, prema mišljenju HJK, radi okolnosti uzrokovanih epidemijom.

MPU do kraja godine DSV-u nije dostavilo Plan popunjavanja slobodnih sudačkih mjesta pa nije poznato koliko se sudačkih mjesta namjerava popuniti u slijedeće dvije godine. U 2020. je razriješen 41 sudac, a imenovano ih je tek 26.

Prema podacima MPU, informatizirani su svi poslovni procesi sudova, državnih odvjetništava i kaznenih tijela te svi imaju potrebnu informatičku opremu i infrastrukturu za korištenje aplikativnih sustava, a implementirani sustavi se kontinuirano unaprjeđuju u skladu s dostupnim financijskim resursima iz Državnog proračuna, fondova EU te zajma Svjetske banke. Pravosudnim dužnosnicima su osigurani sustavi poput onoga za pretvaranje govora u tekst kako bi im se olakšao rad, a u planu je i provedba projekata potpune informatizacije sudnica. Za komunikaciju pravosudnih tijela te za dostavu pismena i podnesaka s odvjetnicima, javnim bilježnicima, sudskim vještacima, tumačima, stečajnim upraviteljima i trgovačkim društvima, koristi se e-komunikacija, a u registar korisnika MPU trenutno ih je upisano 75.000.

Tijekom epidemije MPU je donosilo preporuke za rad sudova temeljem kojih su oni u prvom kvartalu bili dužni postupati u svim hitnim, a od 13. svibnja i u svim drugim predmetima, u skladu s epidemiološkim mjerama. U studenom je predsjednik Vrhovnog suda donio Uputu prema kojoj se rad sudova organizirao prema predviđenim modelima.

### 3.11.2 BESPLATNA PRAVNA POMOĆ

*„Dana 24. kolovoza 2017. podnio sam žalbu putem zapisnika Ministarstvu pravosuđa protiv rješenja. Do danas nisam primio nikakav odgovor. Ističem – duboko žalim sam sebe što sam ikada čuo i doživio, tj. zbog života na ovom prostoru posljednjih 30 g. pod okriljem ovih institucija. Za sve što znam su bijeda, siromaštvo, obespravljenost, marginalizacija, isključenost, obezvrjeđivanje!“*

Epidemija i posljedična ekonomska kriza, kao i potresi, pridonijeli su povećanju broja korisnika primarne BPP, kojima je pravovremeno pravno savjetovanje neophodno za rješavanje egzistencijalnih problema. U tom je kontekstu sustav BPP-a iznimno bitan, jer se njime preveniraju skupi sudski postupci i štite prava građana.

Pritužbe zaprimljene tijekom 2020. u najvećoj su se mjeri odnosile na dugotrajnost rješavanja žalbi na rješenja o BPP-u. Unatoč preporuci MPU-u u Izvešću za 2018., ti postupci su nekada iznimno dugotrajni. Tako smo u lipnju 2020. zaprimili pritužbu u kojoj pritužitelj navodi da je u kolovozu 2017. izjavio žalbu na rješenje kojim je odbijen njegov zahtjev za BPP, na koju niti nakon tri godine nije dobio odgovor. Ispitni postupak povodom ove, ali i drugih pritužbi zbog dugotrajnosti rješavanja žalbi u MPU, su u tijeku.

Unatoč otežanim okolnostima funkcioniranja sustava BPP-a zbog epidemije, pružatelji su kontinuirano osiguravali njenu dostupnost građanima putem telefona ili e-maila, uz očekivano smanjenje osobnih dolazaka. Iz podataka UOŽ-a proizlazi da su građani manje podnosili zahtjeve za sekundarnu BPP s obzirom na reducirani rad sudova i drugih državnih tijela. I nadalje u pojedinim JLR(P)S nedostaje odvjetnika zainteresiranih za pružanje sekundarne BPP, što je osobito izraženo u Šibensko-kninskoj i Zadarskoj županiji.

**Nefunkcionalnost pravnog okvira sustava besplatne pravne pomoći i nadalje je prisutna, što se ogleda u otežanom financijskom položaju pružatelja besplatne pravne pomoći.**

I dalje je nedovoljna funkcionalnost pravnog okvira, što se ogleda u otežanom financijskom položaju pružatelja primarne pravne pomoći (udruga i pravnih klinika). Sredstva za projekte financiranja BPP-a pružateljima su isplaćena tek u srpnju, zbog čega i dalje otežano funkcioniraju u većem dijelu godine. Osim toga,

godišnji iznosi za projekte nedostadni su, o čemu svjedoči izvješće udruge PGP Sisak prema kojemu je tijekom 2020. primarna BPP pružena u više od 2.000 slučajeva, od čega je svega 7% financirano proračunskim sredstvima. Iako se ona povećavaju, još su nedostatna za pravilno funkcioniranje sustava pa bi se povećanje trebalo uskladiti s realnim potrebama pružatelja, odnosno građana kao krajnjih korisnika.

Štetne posljedice na građane koje nastaju zbog reduciranog rada pružatelja, mogle bi se prevenirati višegodišnjim financiranjem programa BPP-a, što smo navodili i ranije. Isto tako, „Inicijativa za

unaprjeđenje sustava besplatne pravne pomoći u RH“, osnovana kao koordinacija 14 ovlaštenih pružatelja primarne, od MPU-a je zatražila uvođenje višegodišnjeg projektnog financiranja, kao i izjednačavanja proračunskih izdvajanja za primarnu i sekundarnu BPP.

### Preporuke:

48. Ministarstvu pravosuđa i uprave, da žurno izradi Plan popunjavanja slobodnih sudačkih mjesta za 2021. i 2022. te ga dostavi predsjednicima Vrhovnog suda i Državnog sudbenog vijeća;
49. Ministarstvu pravosuđa i uprave, da žalbeni postupak na rješenja o besplatnoj pravnoj pomoći provodi unutar rokova određenih Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći;
50. Ministarstvu pravosuđa i uprave, da na sudovima gdje se poslovi podrške žrtvama i svjedocima obavljaju u okviru zajedničkih službi za potrebe više pravosudnih tijela, odobri zapošljavanje dodatnih službenika, a tamo gdje ih nema da proširi sustav podrške žrtvama i svjedocima;

### 3.11.3 SUDSKA PRAKSA U PREDMETIMA VEZANIM UZ DISKRIMINACIJU

Prilikom analize sudske prakse u predmetima vezanim uz diskriminaciju koristimo službene statističke podatke MPU te sudske odluke koje nam dostavljaju općinski, upravni, Visoki prekršajni i Visoki upravni sud te pritužitelji, kao i relevantne javno dostupne odluke. S obzirom da u trenutku pisanja izvješća nismo zaprimili statistiku MPU, ova analiza rezultat je uvida u odluke i statističke podatke pojedinih sudova, pri čemu ne raspolažemo svim presudama donesenim u 2020. niti podatcima o ukupnom broju novozaprimljenih predmeta.

#### Građanski i radni predmeti

*„...Slijedom navedenog teret dokaza da u pojedinim situacijama nije došlo do diskriminacije leži na tuženiku. On je dužan dokazati, u svakoj pojedinoj situaciji na koju se tužitelj poziva, da se ne radi o diskriminaciji nego o legitimnoj poslovnoj praksi utemeljenoj na transparentnim, objektivnim, jasnim kriterijima, čiji način primjene i rezultat su predvidivi unaprijed, te koji stoga ne ostavljaju nikakav prostor sumnji u motive koji leže iza poslovnih odluka donesenih primjenom tih kriterija.“*

*Općinski radni sud u Zagrebu, presuda posl. broj Pr-8886/14-17.*

Iako je sudski postupak jedan od načina zaštite prava na jednakost, znatan broj slučajeva diskriminacije, naročito onih koji bi mogli biti predmetom građanskih i radnih sudskih postupaka, ostaje neutužen. Pritužitelji navode, a OCD-i koji pružaju BPP potvrđuju kako se građani se teško

odlučuju na podnošenje prijave povodom diskriminacije, a naročito na podnošenje tužbe za zaštitu od diskriminacije u području rada. Razlog tomu je strah od gubitka radnog mjesta, što je uvjetovano i lošom situacijom na tržištu rada, velikim brojem nezaposlenih i teškim pronalaženjem novog zaposlenja. Obzirom na nepovoljne gospodarske posljedice epidemije te povećanje broja nezaposlenih, za očekivati je da će u godinama gospodarskog oporavka strah od gubitka radnog mjesta igrati još veću ulogu kod donošenja odluke o zaštiti prava na rad sudskim putem.

S obzirom na nepovoljne gospodarske posljedice epidemije te povećanje broja nezaposlenih, za očekivati je da će u godinama gospodarskog oporavka strah od gubitka radnog mjesta igrati još veću ulogu kod donošenja odluke o zaštiti prava na rad sudskim putem.

Neprocesuiranju diskriminacije pridonosi i što su žrtve najčešće slabijeg imovinskog stanja od poslodavca te ne mogu ili im je teško snositi troškove sudskog postupka, za koji ne znaju koliko će trajati. Sukladno statističkim podacima sudova, većina postupaka traje dulje od godinu dana, što uvjetuje i trošak postupka. Dodatna otegotna okolnost je mogućnost gubitka

spora, kada tužitelji podmiruju i parnične troškove tuženika. Pritom pojedini OCD-i ističu da sekundarna BPP ne pruža adekvatno rješenje, s obzirom na visoko postavljene imovinski cenzus i dugotrajnost njenog odobravanja.

Prema sudskim odlukama, najviše postupaka u kojima se tužitelji pozivaju na diskriminaciju je u području rada, a članstvo u sindikatu, dob, bračni i obiteljski status te društveni položaj su najčešće osnove. Sporovi se u pravilu pokreću nakon duljeg nepovoljnog postupanja na radnom mjestu i nemogućnosti nastavka radnog odnosa ili nakon njegovog prestanka. Pritom neki tužitelji u istom postupku osporavaju zakonitost odluke o otkazu ugovora o radu i traže zaštitu prava zbog diskriminacije, dok neki pokreću odvojene postupke.

Prije prestanka radnog odnosa radnici znaju trpjeti degradaciju na poslu, uskratu sredstava rada, davanje radnih zadataka koji nisu obuhvaćeni ugovorom o radu, smanjenje plaće, tretira ih se kao „psihički bolesne“ i slično. Neki ističu da su dodatno viktimizirani jer su prije obraćanja sudu zaštitu svojih prava tražili od pravobraniteljske institucije, na čiji se zaključak pozivaju u prilog osnovnosti tužbenog zahtjeva. Iako su sudovi neovisni i samostalni, zaključak pravobranitelja o vjerojatnosti diskriminacije može osnažiti pravnu argumentaciju tužitelja u sudskom postupku.

Nadalje, radnici koji odluče zaštitu prava tražiti pred sudom suočavaju se s nizom izazova koje većina ne uspijeva prevladati. Iako tužitelji u ovim postupcima trebaju dokazati vjerojatnost diskriminacije, nakon čega teret dokazivanja prelazi na tuženika, tužitelji teško prelaze dokazni prag *prima facie* diskriminacije. Naime, nerijetko se kao svjedoci pozivaju ostali radnici, koji negiraju navode o diskriminaciji ili iskazuju da nemaju relevantnih saznanja, što može biti uvjetovano strahom od viktimizacije te djelovati odvraćajuće. Radnici koji odluče svjedočiti o nezakonitom postupanju poslodavca i sami ponekad trpe štetne posljedice, što djeluje demotivirajuće na ostale potencijalne svjedoke. Još je složenije u predmetima gdje tužitelj navodi da je žrtva diskriminacije koju



istovremeno provode kolege i nadređeni, što je osobito zahtjevno dokazati. Ukoliko tužitelj predloži saslušanje članova obitelji ili prijatelja koji imaju saznanja o diskriminatornom postupanju, ona su najčešće posredna, što im ne daje jednaku dokaznu snagu kao neposredna saznanja kolega.

Kada radnici trpe štetne radnje isključivo od drugih kolega, činjenica da se nadređeni ne žele miješati u narušene međusobne odnose radnika, poslodavca ne izuzima od odgovornosti, obzirom je obvezan osigurati radne procese te štititi dostojanstvo radnika. Kod nekih tužitelja su posljedice nepovoljnog postupanja vrlo ozbiljne te dovode do PTSP-a, anksiozne depresije i drugih teško narušenih zdravstvenih stanja. Pritom, ukoliko radnik potražuje naknadu štete zbog povrede prava osobnosti u području rada i radnih uvjeta, nije odlučno dijagnosticirati i njegovu bolest koja bi bila posljedica nezakonitog postupanja poslodavca.

Osim izostanka dokaza o diskriminaciji, nepovoljni ishod ovih postupka uvjetovan je i nerazumijevanjem zakonskih uvjeta za njeno utvrđenje. Unatoč bogatoj sudskoj praksi, pojedini tužitelji diskriminacijom smatraju svako ponašanje koje doživljavaju kao nepovoljno ili nepravedno, bez obzira postoji li diskriminacijska osnova ili osoba u usporedivoj situaciji, dok neki i dalje ne razlikuju diskriminaciju od zlostavljanja na radu (mobinga).

Nadalje, kao povod nepovoljnom postupanju ponekad se navode vanjski izgled, osobnost, radne sposobnosti, što nisu osnove regulirane ZSD-om, dok neke koje jesu, poput društvenog položaja, drugog uvjerenja ili genetskog nasljeđa, znaju pogrešno tumačiti. Tužitelji kao razlog nepovoljnog postupanja navode i ukazivanje na nepravilnosti u radu poslodavca, što također ne predstavlja osnovu iz ZSD-a i radi čega povredu svojih prava mogu tražiti temeljem Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, o čemu više pišemo u posebnom poglavlju.

Iz sudske prakse proizlazi da tužitelj treba jasno precizirati temeljem koje diskriminacijske osnove je stavljen u nepovoljan položaj, jer se u suprotnom tužbeni zahtjev odbija, što ukazuje na potrebu daljnje edukacije odvjetnika o antidiskriminacijskom pravu.

Obzirom na dokaze i vrstu tužbenog zahtjeva, u predmetima u kojima nije bilo uvjeta za utvrđenje diskriminacije, sud je ocjenjivao ostvaruje li radnik pravo na naknadu štete po propisima obveznog prava, primjenjujući ZoR i ZOO. Pritom, ukoliko je riječ o mobingu, a ne diskriminaciji, tužitelji ne uživaju blagodat primjene načela prebacivanja tereta dokazivanja. Međutim, ispravno postavljeni tužbeni zahtjev s dokazima u prilog njegove osnovanosti, osnovni je preduvjet ostvarenja sudske zaštite od diskriminacije.

Tijekom 2020. mediji su izvještavali o diskriminaciji temeljem bračnog ili obiteljskog statusa, kada je tužiteljicu zbog izostanka s posla radi brige o djetetu, poslodavac stavio u nepovoljniji položaj nudeći joj znatno lošije uvjete rada, zbog čega je dala otkaz. Iako je sud utvrdio diskriminaciju, odbio je zahtjev za naknadom štete ocijenivši da tužiteljica nije dokazala koju je i koliku štetu doživjela kao posljedicu uznemiravanja. Ne ulazeći u osnovanost konkretne sudske odluke povodom koje je najavljeno podnošenje revizije, antidiskriminacijsko pravo definira sankcije kao jedan od osnovnih elemenata suzbijanja i prevencije diskriminacije te zaštite žrtve. Pritom sankcije trebaju biti

djelotvorne, proporcionalne i odvrćajuće te je osim formalne regulacije nužna i njihova učinkovita primjena, a odnose se kako na sankcije u kaznenim, prekršajnim, disciplinskim ili upravnim postupcima, tako i na naknadu štete u građanskim postupcima, uz uvjet ostvarenja svih elemenata za usvajanje odštetnog zahtjeva. Iz raspoloživih sudskih odluka proizlazi da se zahtjevi za naknadom neimovinske štete najčešće postavljaju do visine od 100.000 kn, dok su dosuđeni iznosi niži i kreću se od 10.000 do 70.000 kn, uz izuzetak nešto većih iznosa dogovorenih sudskom nagodbom.

Međutim, obzirom na mali broj usvojenih tužbenih zahtjeva u ovoj vrsti predmeta, tužiteljima je najveći izazov prijeći dokazni prag *prima facie* diskriminacije, kako bi uopće dobili mogućnost obrazlagati osnovanost postavljene visine zahtjeva za naknadom štete.

U 2020. nismo zaprimili niti jednu presudu donesenu temeljem udružne tužbe radi diskriminacije. Stoga je potrebno nastaviti jačanje kapaciteta OCD-a koji su bili aktivni u iniciranju ovakvih postupaka kao i prilikom miješanja u sudske postupke na strani tužitelja. Naime, neke skupine diskriminiranih osoba sklonije su obratiti se za pomoć upravo u neformalnom okruženju OCD-a, zbog čega ih je nužno dovoljno osnažiti kako bi pružili potrebnu pomoć ranjivim skupinama, uključujući i sudsku zaštitu.

## Upravni sporovi

„Kako je Republika Hrvatska potpisnica Europske konvencije i Protokola broj 12 uz Konvenciju, te kako su oni, sukladno odredbi članka 134. Ustava Republike Hrvatske dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj snazi su iznad zakona, te kako sudovi sude na temelju Ustava, zakona, međunarodnih ugovora i drugih važećih izvora prava, to je predmetna stvar razmotrena i u skladu s navedenim odredbama Konvencije i Protokola. ...Zakon o suzbijanju diskriminacije primjenjuje se na postupanje svih državnih tijela, pa tako i u upravi i pravosuđu pa je i u ovom predmetu to trebalo imati na umu kod tumačenja članka 13. Zakona o porezu na promet nekretnina, na što je tužiteljica ukazivala tijekom postupka.“

Visoki upravni sud u Zagreb, presuda poslovni broj Usž-3372/2019-4, od 13. svibnja 2020.

Za razliku od općinskih građanskih i radnih sudova koji postupaju po tužbama radi utvrđenja, otklanjanja ili naknade štete zbog diskriminacije, nadležnost upravnih sudova odnosi se na postupanje javnopravnih tijela i njihovo donošenje pojedinačnih odluka, upravne ugovore i njihovo izvršavanje. Međutim, kao i općinski, i upravni sudovi prilikom odlučivanja primjenjuju EKLJP, njezine Protokole, ZSD i druge izvore antidiskriminacijskog prava te kroz svoju sudsku praksu omogućuju provedbu načela jednakosti u raznim segmentima života. Stoga ne iznenađuje da se tužitelji u upravnim sporovima nerijetko pozivaju na diskriminaciju, pri čemu je riječ o različitim vrstama postupaka, poput pokrenutih radi ostvarenja prava iz socijalne skrbi, upisa činjenice sklapanja životnog partnerstva u inozemstvu u registar životnih partnerstva, ostvarenja prava upisa u

strukovne organizacije, postupka javne nabave, naknade za oduzetu imovinu, izdavanja građevinske dozvole, utvrđivanja koeficijenta složenosti poslova i drugih.

Diskriminaciju kao razlog pobijanja upravnog akta, tužitelji najčešće ističu uz druge razloge i povrede ljudskih prava, poput povrede prava na pravično suđenje, nejednakosti pravnih instrumenata i drugih. Međutim, u znatnom broju ovih sporova, navodi tužitelja o diskriminaciji su paušalni i bez isticanja diskriminacijske osnove, dok pojedini, iako ističu diskriminacijsku osnovu, ne uspijevaju dokazati njezinu povezanost s nepovoljnim postupanjem. Nerazumijevanje zakonskih kriterija diskriminacije razvidno je i iz sporova u kojima se tužitelji pozivaju na diskriminaciju jer rješenje o odbijanju zahtjeva za ostvarenje određenoga prava nije dostatno obrazloženo, što iako može biti predmetom njegovog pobijanja, nije diskriminacija. Nadalje, pojedini tužitelji od upravnog suda traže utvrđenje diskriminacije kako je to regulirano čl. 17. st. 1. ZSD-a, za što su nadležni općinski i županijski, a ne upravni sudovi, slijedom čega su takvi tužbeni zahtjevi odbijeni.

U sporovima u kojima tužitelji iskazuju nezadovoljstvo zakonskim uređenjem ostvarenja određenog prava pozivajući se na diskriminaciju bez isticanja osnove, upravni sud je obrazložio da takvo nezadovoljstvo ne daje pravo odstupati od zakonskih normi. Tako neki smatraju diskriminatornom obvezu izgradnje građevina točno određene namjene prema prostornom planu, iako je riječ o ograničenjima gradnje koja upravna tijela i sud nalaze zakonitima, razmjernima i opravdanima. Također, normirane razlike između pojedinih radnih mjesta različitog koeficijenta složenosti poslova u odnosu na traženi stupanj obrazovanja i radno iskustvo, ne predstavljaju diskriminaciju između službenika. Dakle, svako nejednako postupanje samo po sebi nije diskriminacija te ako stranke nemaju određeno pravo, ne može postojati niti diskriminacija zbog njegove uskrate, na što je upravni sud ukazao u presudama. Pritom, ukoliko sud ili tužitelj smatra da određeno zakonsko uređenje ima diskriminatorna obilježja, ono može biti predmetom ocjene ustavnosti.

Građani su također od Visokog upravnog suda tražili pokretanje postupaka ocjene zakonitosti akata koje su smatrali diskriminatornim. Jednom od takvih odluka je za pojedine kategorije osoba propisana visina naknade u vezi izbora u zvanje predavača, dok je u drugom slučaju propisana visina upisnine za bavljenje profesijom koju su podnositelji smatrali previsokima i time diskriminirajućima za kandidate slabijeg imovinskog stanja. U oba je slučaja otklonjeno pokretanje postupka ocjene zakonitosti po službenoj dužnosti, u prvom jer sud nije pronašao diskriminacijsku osnovu u pobijanoj odluci, dok je u drugome ocijenjeno opravdanim propisivanje različitih financijskih uvjeta za pojedine skupine osoba koje se žele baviti ciljanom profesijom, ne ulazeći u ocjenu samog iznosa upisnine. Međutim, upravo visina upisnine ili naknade može biti razlog zašto neke profesije ostaju nedostupne građanima lošijeg imovinskog stanja, iako ispunjavaju zakonske uvjete da se njima bave, što smo i isticali pri postupanju po takvim pritužbama.

Tužitelji sve češće ističu diskriminaciju kao razlog neosnovanosti pobijanog upravnog akta te upravni sudovi imaju sve značajniju ulogu u zaštiti prava jednakosti u raznim područjima života građana.

U predmetima u kojima tužitelji osnovano ističu navode o diskriminaciji, upravni sudovi su u obrazloženjima svojih odluka ukazali na primjenu nacionalnih i međunarodnih izvora antidiskriminacijskog prava te neke od upravnih presuda donesenih u 2020. predstavljaju važan presedan u zaštiti prava jednakosti. Tako je u upravnom sporu radi upisa činjenice sklopljenog istospolnog braka u inozemstvu u registar životnog partnerstva, Visoki upravni sud potvrdio prvostupanjsku presudu kojom se primjenjuje načelo jednakosti životnog partnerstva i bračnih zajednica, potvrđujući usvojeni tužbeni zahtjev. Sud je zauzeo stav da životni partneri imaju jednaka postupovna prava i status kao i bračni drugovi, slijedom čega ostvaruju pravo za upis činjenice sklopljenog istospolnog braka u inozemstvu u registar životnog partnerstva, kao što se činjenica sklapanja braka u inozemstvu upisuje u matricu vjenčanih. Drugačije postupanje bi predstavljalo diskriminaciju temeljem spolne orijentacije pa je ova presuda presedan u ostvarenju prava upisa činjenice sklopljenog istospolnog braka u inozemstvu u registar životnog partnerstva.

Nadalje, u upravnom sporu radi razreza poreza na promet nekretnina, VUS je, pozivajući se na odredbe ZSD-a, EKLJP i Protokol 12 te odluku Ustavnog suda broj U-III-3034/2012 iz 2017. istaknuo nužnost otklanjanja razlika između bračnih i izvanbračnih drugova kada je riječ o imovinskim pravima i nasljeđivanju imovine. Stoga je napuštanjem uskog i mehaničkog tumačenja pojma „bračni drug“ u primjeni Zakona o porezu na promet nekretnina, porezno oslobođenje primijenjeno i na izvanbračnu suprugu ostavitelja. Pritom je VUS slijedio tumačenje Ustavnog suda o nastupanju bitnih promjena u pristupu izvanbračnoj zajednici u smislu izjednačavanja položaja osobe obzirom na njezin bračni, odnosno izvanbračni status te napuštanja administrativne i sudske prakse uskog i mehaničkog tumačenja pojma „bračni drug“.

Navedene presude ukazuju da tužitelji sve češće nejednako postupanje smatraju isključivim razlogom neosnovanosti pobijanog upravnog akta, slijedom čega upravni sudovi preuzimaju sve značajniju ulogu u edukaciji stranaka o zabrani diskriminacije i njezinoj zakonskoj regulaciji, ali i u očuvanju načela jednakosti u raznim područjima društvenog života. Stoga bi u ujednačavanju i praćenju sudske prakse u ovim predmetima korisno bilo vođenje evidencije, što je bila jedna od preporuka Izješću za 2019. i na čemu ustrajemo.

## Prekršajni predmeti

Uvjerljivo najčešći motiv počinjenja prekršaja motiviranih diskriminacijom u dostupnim presudama jest nacionalno podrijetlo. To se podudara s podacima iz prethodnih godina, kada je također bila najčešćim povodom inkriminiranog postupanja počinitelja. Uz to, u nekoliko predmeta pojedinci su bili metama uznemiravanja zbog vjerske pripadnosti, koja se ponekad javlja u kombinaciji s nacionalnom pripadnošću. Ostale osnove u analiziranim presudama su rasa ili etnička pripadnost ili boja kože, spol te spolno opredjeljenje. Najveći broj postupaka u kojima su donesene presude vođen je zbog prekršaja iz čl. 25. ZSD-a, nakon toga zbog prekršaja s elementima diskriminacije iz Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira, a manji broj zbog prekršaja vezanih uz spol odnosno spolno uznemiravanje, propisanih čl. 26. ZSD-a te Zakonom o ravnopravnosti spolova.

Novčana kazna i dalje je najčešća sankcija koja se izriče počiniteljima. Svega u nekolicini predmeta sud se odlučio na drugačiju sankciju, kada se radilo o uvjetnoj osudi ili kazni zatvora. Kazna zatvora, kao najteža kazna, izricana je kada je sud ocijenio da na strani počinitelja postoji niz otegotnih okolnosti, odnosno kada se radilo o osudi za kazneno djelo za koje je već bio osuđivan.

Okolnosti koje dovode do počinjenja ovih prekršaja često su povezane s narušenim obiteljskim, partnerskim, a najčešće međususjedskim odnosima, koji ponekad uključuju neriješene imovinsko-pravne odnose. Osim toga, često se radi o verbalnim incidentima u alkoholiziranom stanju u kojima počinitelj neprimjerenim ponašanjem vrijeđa druge osobe, obično u prisustvu više ljudi, bilo da se radi o ugostiteljskim objektima, sredstvima javnog prijevoza, u blizini zajedničke stambene zgrade i slično. U tim okolnostima činjenica da uvredljivo ponašanje i/ili govor uključuje diskriminatorne elemente ne znači nužno da se radi o prekršaju s elementima diskriminacije, već bi takva pravna kvalifikacija trebala ovisiti o ocjeni svih relevantnih okolnosti, a ne samo o tome da je okrivljena osoba uputila drugome točno određene riječi. Bitno je jesu li one izrečene na uvredljiv način, odnosno s ciljem uvrede, ponižavanja ili strašenja. Stoga je, osim pažljive ocjene svih objektivnih okolnosti, važan i subjektivan osjećaj kod oštećenika. Zamjetno je da u mnogim presudama takva ocjena izostaje te često sama upotreba pojedinih uvredljivih riječi dovodi do osude za prekršaj s elementima diskriminacije, iako iz presude nije vidljivo na koji način se pogrдне riječi dovode u vezu s namjerom počinitelja da zastraši odnosno uznemiri oštećenika, niti to sud adekvatno obrazlaže. To ukazuje na potrebu daljnje edukacije sudaca, ali i policijskih službenika koji podnose optužne prijedloge, o ovim prekršajima.

Iako su presude često nedostatno obrazložene ili pak obrazloženje izostaje u odnosu na utvrđenje prekršaja i njegove činjenične i pravne elemente, iz nekih zaprimljenih presuda uočljiv je pozitivan pomak u promišljanju i analizi diskriminatornih elemenata konkretnog prekršaja. Naime, u tim je presudama razvidno razlikovanje između, primjerice, uvredljivih riječi koje se mogu kvalificirati kao prekršaj iz čl. 25. st. 1. ZSD-a te verbalnih prepirki uslijed kojih je iz bilo kojeg razloga, različitog od namjere uzrokovanja ponižavajućeg ili uvredljivog raspoloženja, izrečena riječ koja se može povezati s nekim diskriminatornim obilježjem. Primjerice u jednoj presudi okrivljenik je terećen za počinjenje prekršaja iz čl. 25. ZSD-a jer je, između ostalog, oštećenom rekao „Srbine izdajniče, pomažeš mojoj ženi da mi oduzme djecu“, kada je sud donio oslobađajuću presudu, ocijenivši kako iz opisa prekršaja ne proizlaze njegova zakonska obilježja, budući da izostaje okrivljenikova namjera prouzročenja straha odnosno neprijateljskog, ponižavajućeg ili uvredljivog raspoloženja temeljem etničke pripadnosti oštećenika, osobito s obzirom na specifične osobne okolnosti i blizak prijateljski odnos između okrivljenika i oštećenika, budući je okrivljenik bio prolazio kroz teške osobne okolnosti, a oštećenik je bio njegov vjenčani kum.

PA nas je obavijestila o održavanju šest jednodnevnih radionica pod nazivom „Prekršaji iz područja javnog reda i mira i javne sigurnosti s obilježjem mržnje“ za prekršajne suce i sudske savjetnike te zamjenike i državnoodvjetničke savjetnike općinske razine. S obzirom da ne znamo njihov sadržaj, ne možemo ocjenjivati doprinos boljem razumijevanju problematike, no samo njihovo postojanje je svakako poticajno radi skretanja pozornosti na osobitosti postupanja u ovim prekršajima.

## Kazneni predmeti

Analiza kaznenih predmeta vezanih uz diskriminaciju izrađena je temeljem presuda koje su nam dostavili općinski sudovi, kojih je najmanje od diskriminacijskih sudskih postupaka. MPU još obrađuje podatke o broju ovih postupaka u 2020., a prema dostupnima tijekom 2019. vođeno ih je 24, a u 2018. godini 19. Pri tome, ne radi se o zločinima iz mržnje, o kojima pišemo u zasebnom poglavlju, već o kaznenim djelima koje uključuju određeni oblik povrede osobnih prava i sloboda odnosno nejednakog postupanja prema pripadnicima ranjivih skupina, koji su propisani kao zasebna kaznena djela. Iz analize malobrojnih dostupnih presuda proizlazi da se radi o kaznenim djelima javnog poticanja na nasilje i mržnju i spolnog uznemiravanja.

Analiza malog broja presuda koje su nam pak dostavili sudovi, pokazuje kako je glavnina postupaka okončana osuđujućom presudom, a okrivljenicima su izricane uvjetne osude. Iako odluka o vrsti i visini kaznenopravne sankcije ovisi o mnogim faktorima, pitanje je zašto se gotovo isključivo radi o uvjetnim osudama, ponekad čak i kada je počinitelju kao otegotna okolnost uzeta prijašnja kažnjavanost zbog istovrsnog kaznenog djela. Tako se počiniteljima, osobito recidivistima, šalje poruka o izostanku snažne društvene osude, izostaje učinak prevencije, a žrtve se obeshrabruje na prijavljivanje i sudjelovanje u kaznenom postupku pa je upitno ostvarenje svrhe kažnjavanja.

### Preporuke:

51. **Pravosudnoj akademiji, da u okviru programa cjeloživotnog stručnog usavršavanja za pravosudne dužnosnike provodi edukacije o europskoj i nacionalnoj antidiskriminacijskoj sudskoj praksi te da nastavi s edukacijama o prekršajima s diskriminatornim obilježjima radi unaprjeđenja znanja o osobitostima ovih prekršaja;**
52. **Policijskoj akademiji, da provodi edukacije o prekršajima s obilježjima diskriminacije, kako bi policijski službenici, kada policija postupa kao ovlaštenu tužitelj, unaprijedili znanje o osobitostima ovih prekršaja;**
53. **Ministarstvu pravosuđa i uprave, da vodi evidencije o upravnim sporovima vezanim uz diskriminaciju, diskriminacijskim osnovama, načinu okončanja spora te njegovom trajanju;**
54. **Uredu za udruge i Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade RH, da nastave podupirati rad udruga s ekspertizom i kapacitetom za pokretanje udružnih antidiskriminacijskih tužbi;**

### 3.11.4 ZLOČINI IZ MRŽNJE

U ovom poglavlju posljednjih smo godina analizirali kaznena djela temeljem statistika nadležnih tijela te dostupnih podataka o konkretnim slučajevima sumnje na počinjenje zločina iz mržnje, prikupljenih praćenjem postupanja policije i pravosudnih tijela. Kako ova kaznena djela predstavljaju najteži oblik

povrede motiviran netrpeljivošću prema drugom i drugačijem, njihov broj i okolnosti počinjenja snažan su indikator predrasuda prema manjinskim skupinama te stupnja diskriminacije u društvu.

ULJPPNM duže vrijeme radi na izradi novog Protokola o postupanju u slučaju zločina iz mržnje, kojim bi se zamijenio postojeći iz 2011. Njegovo je donošenje planirano u prvom kvartalu 2019., no tek je s početkom 2021. upućen u javno savjetovanje, a trebao bi unaprijediti sustav praćenja i evidentiranja zločina iz mržnje. Naime, kako smo ranije isticali, prilikom analize podataka postoje teškoće s obzirom da ih nadležna tijela prikupljaju u različitim fazama postupka i koristeći različitu metodologiju. Prikupljanje i objedinjavanje podataka od strane MPU-a, koje ih potom dostavlja ULJPPNM-u, predviđeno je do 1. rujna za razdoblje od siječnja do lipnja te do 1. ožujka za razdoblje od srpnja do prosinca prethodne godine, pa nam je MPU dostavio samo podatke za prvu polovicu 2020., prema kojima su državna odvjetništva i sudovi postupali u 68 predmeta evidentiranih kao zločini iz mržnje. Usporedbom s ranijima, temeljem polugodišnjih podataka može se zaključiti kako broj ovih predmeta raste.

MUP nam je dostavio cjelogodišnje podatke koji također govore u prilog tom zaključku. Naime, tijekom 2020. postupao je povodom 87 kaznenih djela zločina iz mržnje, što je značajno više nego u 2019. (51). Kako je rast zabilježen i u 2018. i 2019., radi se o kontinuiranom trendu. Kao i prethodnih godina, ponovno se najčešće radilo o kaznenim djelima oštećenja tuđe stvari (29) te prijetnje (24). Počinitelji su daleko najčešće bili motivirani nacionalnim ili etničkim podrijetlom žrtve, budući da je ono motiv u čak 69 slučajeva, dok su u preostalima žrtve bile metom zbog svoje vjeroispovijedi (8), spolne orijentacije (7), a zabilježen je i po jedan slučaj počinjenja zbog spolnog identiteta, rodnog identiteta te jezika.

U 2019. MUP je postupao povodom 51 kaznenog djela zločina iz mržnje, a 2020. u 87. Kako je rast zabilježen i u 2018. i 2019., može se zaključiti da njihov broj kontinuirano raste.

ULJPPNM saziva sastanke Radne skupine za praćenje zločina iz mržnje, no nažalost, niti tijekom 2020. oni nisu organizirani.

Za praćenje i analizu ovih kaznenih djela značajno je istraživanje „Zločin iz mržnje u Hrvatskoj“, koje je u sklopu projekta „IRIS – Unapređenje borbe protiv nesnošljivosti kroz istraživanje, izradu preporuka i obuku“, proveo HPC u partnerstvu s DORH-om, Policijskom akademijom i ULJPPNM-om. Obuhvatilo je slučajeve kaznenih djela i prekršaja motiviranih mržnjom od 2013. do 2018. te donijelo iscrpnu analizu predmeta u svim fazama postupka. U najvažnijim se dijelovima ono podudara s analizama iz naših ranijih izvješća, primjerice da su prijetnja i oštećenje tuđe stvari najčešće počinjena i procesuirana kaznena djela, a nacionalno ili etničko podrijetlo najčešća zaštićena osobina, kao i da su žrtve zločina iz mržnje najčešće Srbi (50%). Istraživanje donosi i preporuke o potrebi iznalaženja tehničkog rješenja koje bi omogućilo bolje praćenje zločina iz mržnje, kao i kontinuirane edukacije tijela kaznenog progona, na što smo proteklih godina također ukazivali. Stoga je ono izrazito vrijedan izvor saznanja koji će doprinijeti razumijevanju ovih kaznenih

djela i prepoznavanju potreba za jačanjem kapaciteta nadležnih tijela. Nažalost, prema podacima koje nam je dostavila PA, osim jednodnevne edukacije „Promicanje prava na različitost i borba protiv netrpeljivosti i mržnje“ za manji broj pravosudnih djelatnika iz obiteljskog i kaznenog prava, tijekom 2020. nije bilo drugih edukacija o zločinima iz mržnje.

Osim toga, u 2020. je intenzivirano nasilje među navijačkim skupinama hrvatskih i srpskih nogometnih klubova na području Vukovara, o kojem pišemo i u poglavlju o diskriminaciji temeljem rase, etničke pripadnosti ili boje kože te nacionalnog podrijetla. Policija je kod svakog incidenta utvrdila sumnju na počinjenje nekog kaznenog djela s elementima nasilja te su ODO-u podnesene kaznene prijave. Kako se ocjena o postojanju kaznenog djela donosi zavisno o okolnostima svakog slučaja, policija je u većini njih smatrala da se radi o navijačkom nasilju, a tek u pojedinima o kaznenim djelima zločina iz mržnje. Međutim, Zajedničko vijeće općina - Vukovar izvješćava kako su više puta napadnuti pripadnici srpske zajednice koji nemaju osobne veze s navijačkim skupinama niti su gledatelji na nogometnim utakmicama. Kako se u širem kontekstu radi o fenomenu u kojem se isprepliću navijački i međuetnički konflikti, ove slučajeve ćemo nastaviti pažljivo pratiti.

### Preporuke:

55. Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, da kao koordinator redovito organizira sastanke Radne skupine za praćenje zločina iz mržnje;
56. Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina i Pravosudnoj akademiji, da provode edukacije policijskih službenika, državnih odvjetnika i sudaca o prepoznavanju, pravnoj kvalifikaciji i progonu kaznenih djela zločina iz mržnje;

## 3.12 ZAŠTITA PRIJAVITELJA NEPRAVILNOSTI

Temeljem Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti (ZZPN), pučka pravobraniteljica godinu i šest mjeseci obnaša ulogu tijela nadležnog za vanjsko prijavljivanje nepravilnosti, koje između ostaloga prati zaštitu prijavitelja. Budući da su u 2020. poslodavci s najmanje 50 zaposlenih imali obvezu uspostaviti sustav unutarnjeg prijavljivanja nepravilnosti, ovo Izješće sadrži podatke o zaštiti prijavitelja koji su koristili sve zakonom raspoložive kanale prijavljivanja.

ZZPN, u skladu s *Direktivom EU 2019/1937 Europskog parlamenta i Vijeća o zaštiti osoba koje prijavljuju nepravilnosti* (Direktiva), regulira da prijavitelji prvo trebaju koristiti postupak unutarnjeg prijavljivanja, tamo gdje postoji, kako bi se poslodavcu dala prilika da nepravilnosti sam otkloni, a tek potom vanjsko prijavljivanje ili razotkrivanje. Za prijavitelje je to važno radi eventualnog pokretanja sudskog postupka, kako bi izbjegli nepovoljan sudski ishod zbog nekorištenja pojedinih kanala prijavljivanja, o čemu ih i mi obavješćavamo općim pravnim informacijama o primjeni ZZPN-a.



## Unutarnje prijavljivanje nepravilnosti

Tijekom 2020. povjerljive su nam osobe, temeljem obveze iz čl. 19. st. 2. t. 7. ZZPN-a, dostavile 26 obavijesti o zaprimljenim prijavama, od toga šest na nepravilnosti kod poslodavaca u gospodarstvu i obrtu, šest kod trgovačkih društava u kojima RH ili JLP(R)S imaju zasebno ili zajedničko većinsko vlasništvo, sedam kod pravnih osoba koje obavljaju javnu službu, pet se odnosi na tijela s javnim ovlastima te po jedna na nepravilnosti u tijelima JLP(R)S i u državnim tijelima. Pritom je za neke poslodavce podneseno više prijava.

Iako su ZZPN-om nepravilnosti definirane kao kršenja zakona i drugih propisa te nesavjesno upravljanje javnim dobrima, javnim sredstvima i sredstvima EU, koje predstavlja ugrožavanje javnog interesa i koja su povezana s obavljanjem poslova kod poslodavca, u značajnom broju prijava su prijavitelji, ali i povjerljive osobe, pogrešno tumačili Zakon. Naime, često se radilo o povredama prava iz radnog odnosa, a ne o nepravilnosti koja predstavlja ugrožavanje javnog interesa. Prijavitelji su pod nepravilnostima često podrazumijevali i situacije koje su predmet postupka zaštite dostojanstva radnika, koje rješava osoba imenovana sukladno ZOR-u. Pored toga, u dva je slučaja povjerljiva osoba postupala po prijavi koju je podnijela osoba koja nije u radnom odnosu kod poslodavca niti je na bilo koji način povezana s obavljanjem poslova kod njega, nego su se nepravilnosti odnosile na predmet njegovog poslovanja. Stoga je razvidno da se povjerljive osobe upuštaju u ispitivanje prijava i u slučajevima koje ZZPN ne obuhvaća, a postupaju i po anonimnima, što ukazuje na njihovo nerazumijevanje obveza u provedbi postupka unutarnjeg prijavljivanja, posebice kada je sadržaj prijave iznimno složen te zahtijeva određeno barem pravno, ako ne i drugo stručno predznanje.

Osim opterećivanja povjerljive osobe s prijavama nepravilnosti koje nisu obuhvaćene ZZPN-om, jedan od izazova je i moguća zlouporaba opetovanim prijavama u kojima se ukazuje na iste nepravilnosti koje su prethodno utvrđene neosnovanima ili izvan njegove primjene.

Kontinuirana i sistematska edukacija povjerljivih osoba nužna je radi osnaživanja njihove uloge u postupku unutarnjeg prijavljivanja nepravilnosti i adekvatne zaštite prijavitelja.

Iz dostavljenih obavijesti povjerljivih osoba primijećene su i nejasnoće o njihovoj obvezi da pisanim putem izvijeste pučku pravobraniteljicu o zaprimljenim prijavama u roku od 30 dana od odlučivanja. Naime, u nekim su nas slučajevima samo izvijestili da je prijava podnesena, ne navodeći niti okvirne podatke o sadržaju, prijavitelju i je li zatražio zaštitu svog identiteta, odnosno zaštitu od štetnih radnji. Tada bismo tražili dopunu, s obzirom na obvezu prikupljanja podataka bitnih za praćenje primjene ZZPN-a i izvještavanje Hrvatskoga sabora. U najviše predmeta povjerljiva je osoba prijavu ocijenila neosnovanom, dok ima i primjera u kojima je poslodavac ispravio nepravilnosti, što pokazuje opravdanost ovakvog uređenja. Pozitivna je i dosljednost pri obvezi čuvanja identiteta prijavitelja u svim slučajevima.

Međutim, relativno mali broj provedenih postupaka unutarnjeg prijavljivanja upućuje da prijavitelji nisu dovoljno upoznati sa ZZPN-om ili nemaju povjerenja u ovaj postupak. Naime, u nekim su nam

se slučajevima izravno obraćali, zaobilazeći mogućnost unutarnjeg prijavljivanja, pri čemu se uglavnom nisu pozivali na postojanje pretpostavki za vanjsko prijavljivanje, dok su rjeđe iskazivali da im unutarnjim neće biti pružena adekvatna zaštita. Također, ne može se sa sigurnošću znati jesu li u svim pokrenutim postupcima povjerljive osobe ispunile svoju obvezu izvještavanja, s obzirom da se nigdje službeno ne evidentiraju.

## Vanjsko prijavljivanje nepravilnosti

Prijavitelj može prijaviti nepravilnosti pučkoj pravobraniteljici kao tijelu nadležnom za vanjsko prijavljivanje nepravilnosti, ukoliko je ispunjen jedan od taksativno navedenih uvjeta iz čl. 20. st. 2. ZZPN-a, odnosno u slučaju neposredne opasnosti za život, zdravlje, sigurnost, nastanak štete velikih razmjera, uništenje dokaza; ako ne postoji mogućnost unutarnjeg prijavljivanja; ukoliko u zakonskim rokovima nisu poduzete nikakve radnje ili dostavljene informacije u postupku unutarnjeg prijavljivanja; ukoliko postoji osnovana bojazan da se u postupku unutarnjeg prijavljivanja neće ostvariti prijaviteljeva prava ili da će biti stavljen u nepovoljan položaj te ako prijavitelj više ne obavlja poslove kod poslodavca. Tako smo tijekom 2020. postupali po 45 prijava, od kojih je 13 preneseno iz 2019. Od 32 novozaprimljene, deset ih se odnosilo na državna tijela, sedam na javne službe, pet na JLP(R)S, pet na poslodavce u gospodarstvu i obrtu, tri na tijela s javnim ovlastima te dvije na pravne osobe čiji je osnivač ili u kojima RH i/ili JLP(R)S imaju zasebno ili zajedničko većinsko vlasništvo.

Prijavitelji su nam se obraćali povodom različitih nepravilnosti, pri čemu su neki isključivo prijavljivali nepravilnosti, dok su neki tražili i zaštitu temeljem ZZPN-a zbog štetnih radnji uvjetovanih prijavom. Nakon zaprimanja, nužno je bilo utvrditi je li ostvaren zakonski uvjet za vanjsko prijavljivanje ili se prijavitelj prvo trebao obratiti povjerljivoj osobi. U nekim slučajevima, iako su isticali da poslodavac nema kanal unutarnjeg prijavljivanja, nakon što smo utvrdili da on postoji, prijavitelja smo o tome obavještavali.

Dio prijavljenih nepravilnosti nije ulazio u primjenu ZZPN-a jer njima nije bio ugrožen javni interes, već se najčešće radilo o povredama prava iz radnog odnosa pa smo prijaviteljima davali opću pravnu informaciju. Nepoznavanje zakonskih uvjeta zaštite prijavitelja razvidno je i iz anonimnih prijava, iako sukladno čl. 15. ZZPN-a prijava treba sadržavati i podatke o prijavitelju. Naime, bez identiteta nemoguće je poduzeti radnje radi njegove zaštite te eliminirati primjenu čl. 8. o zabrani zlouporabe prijavljivanja nepravilnosti.

Nadalje, zaprimljeno je i nekoliko prijava koje su prethodno upućene i povjerljivim osobama i/ili tijelima nadležnim za postupanje po njezinom sadržaju i u kojima je tražena zaštita od štetnih radnji poduzetih prema prijaviteljima koji su istovremeno i sindikalni povjerenici. Pritom je uglavnom bilo nejasno jesu li nepravilnosti povezane s obavljanjem njihovog posla kod poslodavca ili s dužnosti sindikalnih povjerenika. Pored toga, sindikalni povjerenici, upravo zbog štetnih radnji koje mogu trpjeti zbog sindikalnog djelovanja, uživaju i specifičnu zaštitu predviđenu ZOR-om.

U pojedinim slučajevima prijavitelji su pri iznošenju nepravilnosti tražili isključivo zaštitu identiteta, kako bi otklonili moguće štetne radnje zbog prijave. Nakon ocjene da je riječ o nepravilnostima od javnog interesa, prosljedili smo ih tijelima nadležnim za postupanje po njihovom sadržaju. U jednom takvom predmetu okončanom u 2020., nepravilnost je otklonjena i nadležno tijelo je poduzelo adekvatne mjere prema poslodavcu, dok je prijaviteljev identitet ostao zaštićen, čime je otklonjena mogućnost štetnih radnji. Neki od ovih postupaka još su u tijeku, a nadležna tijela nas trebaju obavijestiti o njegovom ishodu.

Neki prijavitelji istovremeno su prijavili nepravilnosti nama i tijelima ovlaštenima za postupanje po sadržaju prijave, što je vjerojatno posljedica nepoznavanja djelokruga našeg postupanja, jer ne ispituje osnovanost prijavljene nepravilnosti već poduzimamo radnje potrebne za zaštitu prijavitelja te prijavu prosljeđujemo tijelima ovlaštenima za postupanje po sadržaju. S druge strane, pojedini prijavitelji osim što su iznosili više nepravilnosti u radu poslodavca, navodili su veći broj štetnih radnji, kao posljedice prijavljivanja, od kojih su neke datirale iz razdoblja prije stupanja ZZPN-a na snagu. U takvim je slučajevima nerijetko riječ o ozbiljno narušenim međuljudskim odnosima između prijavitelja i poslodavca, koji traju dulje vremensko razdoblje te je bilo nužno utvrditi koje su štetne radnje uvjetovane prijavama nepravilnosti, a koje su eventualno posljedica diskriminacije, mobinga ili neke druge povrede, što je važno radi različitih instrumenata zaštite prava radnika.

## Javno razotkrivanje

*Potresno pismo iz KB Dubrava: Nema ni hrane ni lijekova, jedna pacijentica tri dana ležala je gola*  
 „...Zaključno, smatram da u ovim uvjetima rada bolesnicima nije pružena adekvatna medicinska  
 skrb te da su narušena njihova prava. Za isto se ne smatram pravno medicinski odgovornom i u  
 slučaju tužbi od strane obitelji ili samih bolesnika, mislim da nisam pravno zaštićena.“

*Jutarnji list, 26. listopada 2020.*

U 2020. je anonimna liječnica iz KB Dubrava javno objavila pismo u kojem je navela da u respiratornom centru za liječenje oboljelih od COVID-a nedostaje lijekova i hrane za bolesnike, kao i da ih se neadekvatno zbrinjava. Potom su u medijima objavljena pisma i iskazi još liječnika, koji su potvrdili izuzetno teško stanje u ovoj bolnici, o čemu više pišemo u poglavlju o zdravlju. Od MZ smo zatražili obavijest o utvrđenim činjenicama odnosno, ukoliko navodi budu potvrđeni, što je poduzeto radi osiguranja kvalitete liječenja, prehrane, higijenskih standarda te očuvanja dostojanstva bolesnika u KB Dubrava. Osim toga, učinkovita istraga nužno mora uključiti i adekvatnu zaštitu prijavitelja, a njezin cilj ne smije biti otkrivanje identiteta osobe koja je u javnom interesu razotkrila informacije koje ukazuju na moguću neposrednu opasnost za život, zdravlje i sigurnost pacijenata. Također, nužno je osigurati da prijavitelj, ukoliko bude otkriven njegov identitet, zbog toga ne snosi negativne posljedice u osobnom i profesionalnom životu.

Osim u postupku unutarnjeg i vanjskog prijavljivanja te javnog razotkrivanja, prijavitelji su se obraćali Udruzi mobbing koja nas je obavijestila o tri osobe zaposlene u TDU i JLP(R)S koje su navele da trpe

štetne radnje zbog prijave nepravilnosti, u vidu nemogućnosti ostvarenja prava iz radnog odnosa, poput godišnjeg odmora, uskrate regresa, božićnice i dr.

Nadalje, DIRH je u inspekcijskim nadzorima obavljenima u 2020. utvrdio osnovanu sumnju u počinjenje osam prekršaja reguliranih ZZPN-om, i to pet radi propusta poslodavca da općim aktom uredi postupak unutarnjeg prijavljivanja i imenovanja povjerljive osobe, te tri radi neimenovanja povjerljive osobe za unutarnje prijavljivanje i njezinog zamjenika, zbog čega su inspektori rada podnijeli šest optužnih prijedloga.

Navedeni izazovi u zaštiti prijavitelja nepravilnosti ukazuju da je radi ispravne i učinkovite primjene ZZPN-a nužno kontinuirano i ciljano educirati sve relevantne dionike. Naime, iako ne dajemo tumačenja zakona, dobivali smo više upita povjerljivih osoba o primjeni ZZPN-a, njihovim obvezama prema prijaviteljima i poslodavcu te radi tumačenja pojedinih pojmova poput javnog interesa, nepravilnosti, prijavitelja i sl. U više navrata su iskazivali potrebu za edukacijom, jer ih se većina prvi puta susrela sa zakonskim okvirom zaštite prijavitelja nepravilnosti tek nakon izbora na mjesto povjerljive osobe. Slijedom toga, u studenom smo organizirali *online* savjetovanje povjerljivih osoba o primjeni ZZPN-a, na kojem su stručnjaci MPU, Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci i Županijskog suda u Zagrebu prezentirali nacionalne i EU okvire zaštite prijavitelja nepravilnosti. Međutim, edukacije povjerljivih osoba trebale bi se redovno održavati kako bi ih se osnažilo za ispunjavanje vrlo zahtjevne zadaće provedbe postupka unutarnjeg prijavljivanja i adekvatne zaštite prijavitelja.

### Preporuke:

57. Ministarstvu pravosuđa i uprave, da organizira provedbu kontinuiranih edukacija povjerljivih osoba o zakonskim okvirima zaštite prijavitelja nepravilnosti;
58. Sindikatima, da organiziraju redovne edukacije radnika i sindikalnih povjerenika o zakonskim okvirima zaštite prijavitelja nepravilnosti;

## 3.13 PRAVA NACIONALNIH MANJINA

Nacionalizam, povijesni revizionizam i antimanjinska retorika, u najvećoj mjeri usmjereni prema pripadnicima srpske i romske nacionalne manjine, u javnom i političkom diskursu postupno zamjenjuje senzibilitet prema multikulturalnosti. Uključivanje manjinskih predstavnika u parlamentarnu većinu, potpredsjednička pozicija u Vladi, zajedničko komemoriranje žrtava rata, provedba Operativnih programa za nacionalne manjine 2017.-2020. te donošenje novih za razdoblje 2021.-2024., međusobno uvažavanje i razvijanje kulture tolerancije, nužan su odgovor na djelovanja društvenih i političkih aktera koji promoviraju isključivost i dižu tenzije protiv pripadnika manjina.

Normativni okvir prava nacionalnih manjina na visokoj je razini, kao i podrška kulturnoj autonomiji. No, u nekim područjima i dalje ima poteškoća, poput provedbe prava na službenu i javnu upotrebu manjinskih jezika i pisama, zastupljenosti među zaposlenima u upravi i pravosuđu, pristupu javnim medijima te obrazovanju, posebno u registraciji škola kao ustanova s nastavom na srpskom jeziku.

## Kulturna autonomija, informiranje o bolesti COVID 19 i pristup sredstvima javnog priopćavanja

U 2020. Vlada je znatno povećala sredstva namijenjena za projekte kulturne autonomije. Iako su pojedine aktivnosti, poput manifestacija i javnih djelovanja manjinskih folklornih društava, zbog epidemije bile reducirane, odgođene ili otkazane, sredstva nisu smanjivana, nego je omogućeno njihovo korištenje za nabavu opreme te stvaranje prostornih i drugih uvjeta za djelovanje manjinskih organizacija, što će u budućnosti zasigurno pospješiti njihovo funkcioniranje.

Pored već postojećih središnjih knjižnica nacionalnih manjina, tijekom 2020. otvorena je i Središnja knjižnica Roma, a povodom Međunarodnog dana sjećanja na romske žrtve genocida u Drugom svjetskom ratu - Samudaripen, u Uštici kod Jasenovca otvoren je Romski memorijalni centar.

Informacije o epidemiji objavljujane su na manjinskim jezicima u tiskovinama koje financira Savjet za nacionalne manjine, a napore kako bi se informacije i preporuke prenijele na manjinskim jezicima poduzele su neke jedinice samouprave, primjerice Općina Kneževi Vinogradi na mađarskom jeziku, Istarska županija na talijanskom; u Međimurskoj županiji su edukativni zdravstveni letci prevedeni na bajaški, o čemu pišemo u slijedećem poglavlju, a zavod za javno zdravstvo u suradnji s Vijećem romske manjine Grada Zagreba letke je preveo na romski jezik.

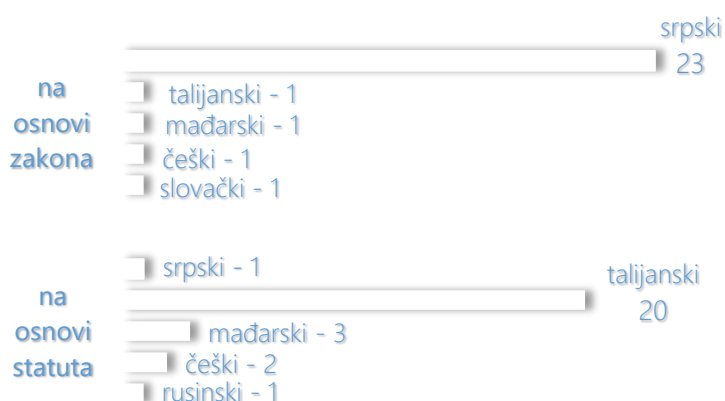
Dok se novine na nekim manjinskim jezicima objavljuju tjedno (češkom, mađarskom i srpskom), a na talijanskom dnevno, što čak i premašuje obveze RH prema Europskoj povelji o regionalnim ili manjinskim jezicima, prisutnost nacionalnih manjina na javnoj televiziji još je nedostatna. Posebna manjinska redakcija nije osnovana, manjine bi trebale biti zastupljenije u općem programu, emisije Prizma i Manjinski mozaik su prekratke, u priložima se neredovito koriste manjinski jezici, a neki se uopće ne koriste. Nedostaje i televizijskih programa za djecu na jezicima manjina, koji bi bili potpora njihovom njegovanju i korištenju u RH.

## Ravnopravna službena uporaba jezika i pisma nacionalnih manjina

Tijekom 2020. nije ostvaren napredak u području ravnopravne službene uporabe jezika i pisma nacionalnih manjina.

U Šestom izvješću Odbora stručnjaka o primjeni Europske povelje, na temelju kojega je Odbor ministara VE u prosincu donio preporuke za RH, navedeno je da je zakonski prag od najmanje trećine stanovništva pripadnika pojedine manjine u JLP(R)S za uvođenje ravnopravne službene uporabe manjinskog jezika i pisma previsok, da nije u skladu s Europskom poveljom te da isključuje one jedinice u kojima su pripadnici manjina naseljeni u značajnoj mjeri, no u udjelu nižem od trećine stanovništva. Ovaj je problem samo djelomično ublažen mogućnošću da jedinice samoinicijativno statutom uvedu manjinske jezike u ravnopravnu i službenu uporabu, jer se to u praksi neujednačeno provodi.

### BROJ JLP(R)S U KOJIMA JE MANJINSKI JEZIK RAVNOPRAVAN I SLUŽBEN



Tako je srpski jezik na temelju zakona, jer pripadnici ove zajednice čine više od trećine stanovništva, uveden u 23, a na osnovi statuta u samo jednu JLS, talijanski u jednu na temelju zakona, a na osnovi statuta u čak 19 jedinica lokalne i jednu područne samouprave, mađarski u jednu JLS po zakonu i tri na osnovi statuta, češki u jednu po zakonu i dvije po statutu, slovački u jednu po zakonu te rusinski u jednu na osnovi statuta.

Ovi podatci ukazuju kako je talijanski jezik prihvaćen i prisutan u javnoj domeni i u jedinicama u kojima ne postoji zakonska obveza za njegovim uvođenjem, dok su ostali jezici uvedeni u znatno manjoj mjeri. Kako se Europska povelja odnosi i na jedinice u kojima pripadnici manjine ne čine trećinu stanovništva, ali postoji značajan broj govornika jezika, u Izvešću Odbora stručnjaka navedeno je kako postoji znatan broj jedinica s dovoljnim udjelom pripadnika manjina koje bi mogle uvesti manjinski jezik u ravnopravnu službenu uporabu. Primjerice, u Glini je 27,46%, a Ogulinu 17,72% Srba, u općini Draž 24,58% Mađara, u Grubišnom Polju 17,12% Čeha, a u Iloku 13,82% Slovaka.

Zakonski prag od najmanje trećine stanovništva za uvođenje ravnopravne službene uporabe manjinskog jezika i pisma previsok je i nije u skladu s Europskom poveljom. Nije uveden zakonski mehanizam kada JLP(R)S ne provode obveze iz Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina ili ga opstruiraju, a nisu postavljene niti dvojezične topografske oznake.

Osim toga, u jedinicama u kojima su jezici manjina uvedeni u jednaku i službenu uporabu, situacija se uvelike razlikuje: od učinkovite upotrebe talijanskog do samo usmene i simbolične pisane upotrebe ostalih jezika, koja se uglavnom svodi na dvojezične natpise na zgradama lokalne vlasti. Tako je Pula-Pola, u kojoj je (samo) 4,43% Talijana, primjer dobre prakse u korištenju manjinskog

jezika, jer ima dvojezične natpise institucija i naziva ulica, službenici grada koriste talijanski, dvojezični su službeni list i web stranica, a može se koristiti i u raspravama u gradskom vijeću.

S druge strane, neke jedinice koje su obvezne uvesti srpski jer Srbi čini više od trećine stanovništva i dalje nisu uskladile statut s UZPNM-om (Gračac) ili su to učinile, ali dvojezičnost ne primjenjuju (Vrbovsko i Donji Kukuruzari), čak ni postavljanjem dvojezičnih ploča na zgradu općine. Iako je Ustavni sud 2019. podsjetio na nalog koji je još 2014. dao Vladi, o potrebi uspostavljanja pravnog mehanizma kada JLS ne provode obveze iz *Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina*, ili

opstruiraju njegovu uporabu te joj naložio da ga provede, u Mišljenju Vlade na Izvešće pučke pravobraniteljice za 2019. izostalo je očitovanje na preporuku kojom je ukazano na nalog Ustavnog suda.

Gradsko vijeće Vukovara, drugu godinu zaredom, formalno je ispoštovalo nalog Ustavnog suda da svake godine provede raspravu te odluči o eventualnom proširenju prava na upotrebu srpskog jezika i ćirilice, no kao i 2019., zaključilo je kako zbog „sustavnog odgađanja provođenja postupaka protiv počinitelja ratnih zločina, nisu učinjeni potrebni preduvjeti za priznavanje novih posebnih prava u okviru ravnopravne uporabe jezika i pisma srpskoj nacionalnoj manjini.“ Time se faktički, zbog neefikasnosti tijela progona u procesuiranju počinitelja zločina, kompletnoj srpskoj zajednici uskraćuje proširenje prava na uporabu vlastitog jezika i pisma.

Iako je važna simbolička vrijednost dvojezičnih topografskih ploča, kao potvrda jezične raznolikosti i dijeljenja određenog prostora različitih nacionalnih/jezičnih grupa, latinično-ćirilčni znakovi i dalje nisu postavljeni u većini općina koje su statutima to predvidjele, a Vlada se nije očitovala na preporuku o potrebi izrade akcijskog plana postavljanja ovih znakova.

O položaju srpskog jezika govori i istraživanje, prema kojemu čak polovina srednjoškolaca u nastavi na srpskom jeziku na vukovarskom području, namjerava nastaviti fakultetsko obrazovanje u Srbiji, što, zaključuje se, upućuje i na doživljaj diskriminiranosti, nepripadanja (osim neposrednom zavičaju) i tjeskobe da jezik kojim govore neće biti prihvaćen u drugim hrvatskim gradovima u kojima bi mogli studirati.<sup>3</sup>

## **Zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u zastupničkim tijelima, državnoj upravi, pravosuđu te upravnim tijelima JLP(R)S**

Izborima za zastupnike u Hrvatskom saboru osigurana je propisana zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina. S obzirom na primjedbe kako ipak nisu sve manjine adekvatno zastupljene, jer nemaju direktne predstavnike, pohvalno je što su aktivnosti novih Operativnih programa usmjerene prema svim manjinama, što ranije nije bio slučaj.

Razmjerna zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u TDU i pravosuđu te zastupljenost u upravnim tijelima JLP(R)S manjinsko je pravo koje se najteže ostvaruje. Iako je njihov udio u stanovništvu RH 7,67%, prema podatcima MPU među zaposlenima u TDU tek ih je 3,07%, među dužnosnicima u sudovima 2,99%, a među dužnosnicima u državnim odvjetništvima 3,43%.

Iako dio javnosti smatra da UZPNM omogućava zapošljavanje pripadnika manjina po etničkom ključu, to nije točno, jer postojeći mehanizam prednosti pri zapošljavanju nacionalnu pripadnost kandidata ne stavlja ispred njihove stručnosti. Osim toga, ovaj mehanizam ne dovodi niti do postizanja njihove barem približne razmjerne zastupljenosti među zaposlenima u TDU i pravosuđu.

<sup>3</sup> Čorkalo Biruški, Pehar, Jelić, Pavin Ivanec, Tomašić Humer: Obrazovni izbori i stavovi prema multikulturalizmu i asimilacionizmu većine i manjine u četiri hrvatske višestničke zajednice; 2019.

Podatci o ostvarivanju ovog prava su se počeli prikupljivati, kako bi se moglo doći do zaključaka o efikasnosti ili neefikasnosti mehanizma prednosti pri zapošljavanju iz UZPNM-a, pa nas je MPU obavijestilo kako su tijekom 2019. u TDU i stručnim službama i uredima Vlade bili raspisani javni natječaji i oglasi za 1.433 radna mjesta, za 1.675 izvršitelja, pri čemu su se 62 kandidata pozvala na pravo prednosti zbog pripadnosti nacionalnoj manjini, od kojih je osam zaposleno „na temelju najvećeg broja ostvarenih bodova na testiranju i intervjuu“. U JLP(R)S u kojima postoji obveza zapošljavanja pripadnika nacionalnih manjina, raspisani su natječaji za 220 radnih mjesta, za 230 izvršitelja, a od 12 kandidata koji su se pozvali na pravo prednosti, zaposleno ih je sedam.

Iako se radi o vrlo malom udjelu među novozaposlenima, odgovor MPU zapravo ne govori je li itko od novozaposlenih pripadnika nacionalnih manjina zaista ostvario pravo prednosti iz UZPNM-a. Naime, ono se primjenjuje samo ukoliko je kandidat koji je pripadnik nacionalne manjine i koji se na ovo pravo pozvao, bodovno izjednačen s kandidatom koji nije pripadnik manjine ili se na pravo nije pozvao. Ukoliko ne dijeli najbolji rezultat s drugim kandidatom, nego je sam na vrhu bodovne liste, pozivanje na pravo prednosti zbog pripadnosti nacionalnoj manjini niti ne dolazi do izražaja.

## Odgoj i obrazovanje pripadnika nacionalnih manjina

U području odgoja i obrazovanja postignut je pomak donošenjem kurikulumu za nastavni predmet Jezik i kultura romske nacionalne manjine, što bi romskim učenicima trebalo omogućiti učenje vlastitog jezika i kulture po modelu C, nekoliko sati tjedno. To će doprinijeti da romski učenici školu prihvate kao poznato i prijateljsko okruženje, u kojemu uče i njeguju vrijednosti vlastitog naroda, što do sada nije bio slučaj. U praksi se nastava manjinskog jezika i kulture po modelu C održava uglavnom tek dva sata tjedno, što je nedovoljno, iako je predviđeno da se može odvijati od dva do pet sati, istaknuto je u Šestom izvješću Odbora stručnjaka.

Donijet je kurikulum predmeta Jezik i kultura romske nacionalne manjine, no nastava manjinskog jezika i kulture po Modelu C uglavnom se odvija tek dva sata tjedno te nema napretka u prijenosu osnivačkih prava i registraciji škola na srpskom jeziku i pismu niti u poštivanju obveze imenovanja razmjernog broja pripadnika manjine u odborima škola u kojima se nastava izvodi (i) na manjinskom jeziku.

U pogledu prijenosa osnivačkih prava na općine i registracije škola kao ustanova s nastavom na srpskom jeziku i pismu nema nikakvog napretka, a neke škole u kojima se nastava odvija (i) na jeziku i pismu nacionalne manjine ne poštuju obvezu imenovanja razmjernog broja manjinskih pripadnika u školskim odborima. S obzirom da nije propisano kako provoditi i nadzirati

obvezu iz Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, o potrebi razmjernog imenovanja, u Izvješću za 2019. preporučili smo MZO-u da pripremi njegove izmjene, no u Mišljenju Vlade nema očitovanja niti o ovoj preporuci.



Tijekom 2020. zaprimili smo pritužbe zbog nedostatka udžbenika i nastavnih materijala za nastavu na jezicima manjina, zbog kašnjenja prijevoda udžbenika; izostanka televizijske nastave na jezicima nacionalnih manjina, kao i televizijske pripremne nastave hrvatskog jezika, što pogađa romsku djecu koja nedovoljno poznaju hrvatski jezik, kao i djecu migrante. Sukladno sporazumu o suradnji između pravobraniteljskih institucija, ove smo pritužbe ustupili pravobraniteljici za djecu.

## Vijeća i predstavnici nacionalnih manjina

Izmjenama i dopunama Ovršnog zakona napokon su izuzeta od ovrhe sredstva predstavnika nacionalnih manjina koja se koriste za ostvarivanje manjinskih prava, ako su isplaćena na poseban namjenski račun i vode se odvojeno od sredstava osobe koja obnaša dužnost manjinskog predstavnika, čime je ispunjena preporuka koju smo ponavljali u ranijim izvješćima.

Manjinski predstavnici i dalje ističu zadovoljstvo donošenjem Zakona o izborima vijeća i predstavnika nacionalnih manjina, no i dalje navode da jedinice samouprave zanemaruju odredbe UZPNM-a o sudjelovanju vijeća i predstavnika, dok neke zakonsku obvezu osiguranja sredstava za rad vijeća i predstavnika shvaćaju kao teret te smatraju da bi ih trebala osigurati država. Zbog toga je potrebno nastaviti s edukacijama o ulozi, pravima i obvezama, kako članova vijeća i predstavnika nacionalnih manjina, tako i dužnosnika i djelatnika jedinica samouprave.

## Nemogućnost promjene podataka o nacionalnosti u matici rođenih

Sloboda izražavanja nacionalne pripadnosti osnovno je manjinsko pravo, a pripadnost određenoj naciji subjektivan je osjećaj pojedinca. Samo je pojedinac ovlašten odlučiti biti ili ne biti pripadnikom neke nacije te ima pravo da ga se takvim smatra. No, od 2016. smo zaprimili više pritužbi zbog odbijanja zahtjeva za izmjenom podatka o nacionalnosti upisanog u maticu rođenih.

U RH je upis ovih podataka uveden Zakonom o državnim maticama 1994., a taksativno su navedeni podatci koji se upisuju kod temeljnog upisa, kao i naknadni upisi i bilješke. Pri tome, svi podatci upisani pri temeljnom upisu, osim nacionalnosti djeteta te zanimanja, prebivališta i adrese stanovanja roditelja, mogu se promijeniti, pa tako, primjerice, i osobno ime, spol i državljanstvo djeteta.

Za razliku od zanimanja ili adrese stanovanja roditelja u trenutku rođenja djeteta, nacionalna pripadnost, u društvu još opterećenom traumama međuetničkog ratnog sukoba, znatnom dijelu građana predstavlja bitnu identitetsku odrednicu. Iako je pripadnost određenoj naciji osoban osjećaj pojedinca koji ne mora koincidirati s pripadnošću koju su mu odredili roditelji po rođenju, MPU smatra kako dopuštanje izmjene nije nužno jer se maticom rođenih dokazuje rođenje, a ne nacionalnost, da nitko ne brani slobodno izjašnjavanje o nacionalnosti bez obzira na onu upisanu u matici, da se pripadnost narodu ne dokazuje ispravama već se o njoj osoba izjašnjava, da upis nacionalnosti u matičnim knjigama ne utječe na osobni status, kao i da, neovisno o tom upisu, osobi nitko ne brani da se za potrebe drugih službenih evidencija, primjerice registra birača, drugačije izjašnjava.

Podatak o nacionalnosti ne bi trebalo upisivati u državne matice, a ukoliko tako ipak ostane, trebalo bi omogućiti i njegovu izmjenu, jer u suprotnom to može negativno utjecati na slobodno izjašnjavanje u drugim situacijama, primjerice pri popisu stanovništva ili odluci pojedinca da podatak u registru birača uskladi sa subjektivnim osjećajem o nacionalnoj pripadnosti.

No, tretira li pojedinca pripadnikom neke nacije ili ne, država pokazuje i dajući ili ne dajući mogućnost da izvaci iz službenih evidencija budu usklađeni sa njegovim subjektivnim osjećajem o nacionalnoj pripadnosti, a time i da ga svi koji dolaze u doticaj s tim izvacima, doživljavaju kao pripadnika neke nacije.

(Normativno) onemogućavanje izmjene podataka o nacionalnosti u matici rođenih, kao odraz dominantne političke klime u vrijeme donošenja zakona, i danas može negativno utjecati na slobodno izjašnjavanje građana o nacionalnoj pripadnosti u drugim situacijama, primjerice pri popisu stanovništva, a može djelovati odvrćujuće i na odluku da podatak o nacionalnosti u registru birača uskladi sa svojim subjektivnim osjećajem. U konačnici, to može negativno djelovati i na ostvarivanje (kolektivnih) manjinskih prava.

Ako je podatak o nacionalnosti u matici rođenih nebitan, što se može zaključiti iz stava MPU, zakonskim izmjenama trebalo bi ga izuzeti iz podataka koji se upisuju u ovu evidenciju. Ukoliko se, pak, ostane pri stavu da ga je i dalje potrebno upisivati, trebalo bi omogućiti njegovu izmjenu.

Kako preporuke o potrebi ovih izmjena Zakona iz ranijih izvješća nisu prihvaćene, o ovome smo tijekom 2020. objavili opsežnu analizu, dostupnu na <https://www.ombudsman.hr/hr/analiza-nemogucnost-promjene-podatka-o-nacionalnoj-pripadnosti-u-matici-rodenih/>

## **Popis stanovništva i slobodno izražavanje nacionalne pripadnosti – preduvjet ostvarivanja manjinskih prava**

Rezultati popisa stanovništva, koji će se provesti 2021., bit će preduvjet za ostvarivanje manjinskih prava. Zbog toga ga je potrebno provesti u atmosferi tolerancije i uvažavanja, za razliku od rasprave u Hrvatskom saboru koja je prethodila donošenju Zakona o popisu stanovništva 2020.

Pripadnike manjina potrebno je osvijestiti o značaju popisa te ohrabriti da slobodno izraze svoju pripadnost, a povjerenje u sustav moguće je podići i angažiranjem razmjernog broja manjinskih popisivača u općinama i gradovima nastanjenima pripadnicima manjina, kao i osiguranjem popisnih obrazaca na manjinskim jezicima i pismu. S obzirom na višestruke identitete dijela građana, potrebno je upoznati ih s mogućnošću izjašnjavanja višestrukih pripadnosti. Takve podatke potrebno je adekvatno obraditi i prikazati, kako ne bi bile svrstane u kategorije „ostalo“ i negativno utjecale kod primjene pragova za ostvarivanje manjinskih prava.

Zaključno, nužno je normativno zajamčena prava pripadnika nacionalnih manjina zaista i provoditi te unaprjeđivati postojeći zakonski okvir. Ratna stradanja potrebno je obilježavati i komemorirati, a

počinitelje zločina procesuirati, no to ne može biti kriterij ostvarivanja manjinskih prava. Kako dio političkog spektra i šire javnosti još ne prihvaća ili ne shvaća demokratske procese niti ulogu, značaj i položaj nacionalnih manjina, sve razine vlasti trebaju uložiti napore u daljnje podizanje svijesti o potrebi zaštite manjinskih prava te pojasniti kako uzajamnost među državama nije kriterij za zaštitu nacionalnih manjina, jer su svi pripadnici nacionalnih manjina hrvatski građani, a nacionalna je ravnopravnost jedna od najviših vrednota ustavnog poretka.

### Preporuke:

59. Vladi RH, da uvaži preporuke Odbora ministara VE donesene na temelju Šestog izvješća Odbora stručnjaka o primjeni Europske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima;
60. Vladi RH, da promiče svijest i toleranciju prema manjinskim jezicima i kulturama, kao integralnim dijelovima kulturne baštine Hrvatske, kako u obrazovanju tako i u medijima;
61. Jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave sa značajnim brojem govornika manjinskih jezika, da informacije i upute o ponašanju tijekom trajanja epidemije, kao i u drugim kriznim situacijama, objavljuju i distribuiraju i na manjinskom jeziku;
62. Vladi RH, da se pri zaključenju slijedećeg ugovora s HRT-om zauzme za osnivanje redakcije za nacionalne manjine;
63. Hrvatskoj radioteleviziji, da poveća trajanje emitiranja programa na manjinskim jezicima te im dodijeli termine emitiranja;
64. Ministarstvu mora, prometa i infrastrukture, da izradi akcijski plan postavljanja dvojezičnih ploča s nazivima naseljenih mjesta u jedinicama koje su statutima predviđele ostvarivanje ovog prava;
65. Vukovarsko-srijemskoj županiji, da sukladno Zakonu o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi prenese osnivačka prava nad osnovnim školama u Borovu, Negoslavcima i Markušici na istoimene općine;
66. Ministarstvu znanosti i obrazovanja, da pripremi izmjene Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi kojima bi se omogućila provedba obveze na imenovanje razmjernog broja pripadnika manjine u školskim odborima u kojima se nastava odvija (i) na manjinskom jeziku i pismu;
67. Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, da nastaviti provoditi edukacije o ulozi, značaju i unaprjeđenju rada vijeća i predstavnika nacionalnih manjina;
68. Ministarstvu pravosuđa i uprave, da pripremi izmjene Zakona o državnim maticama kojima bi se omogućila naknadna izmjena podatka o nacionalnosti u matici rođenih, ili kojima bi se ovaj podatak izuzeo od onih koji se upisuju u matice;
69. Državnom zavodu za statistiku, da pri provođenju popisa stanovništva na područjima naseljenim nacionalnim manjinama kao popisivače uključi i pripadnike manjina, sukladno njihovom udjelu u stanovništvu pojedinog područja;

### 3.14 DISKRIMINACIJA TEMELJEM RASE, ETNIČKE PRIPADNOSTI ILI BOJE KOŽE TE NACIONALNOG PODRIJETLA

„Mišljenja smo da su građani općenito obeshrabreni sporošću i neučinkovitošću rada institucija nadležnih za zaštitu njihovih prava. S druge strane, velik broj građana ne vidi ništa loše u postojanju nejednakog postupanja prema nekim manjinskim skupinama u društvu, odnosno uopće isticanje njihovog manjinskog identiteta vidi kao problem i kao napad na njihove, „većinske“ stavove. Ta situacija nam govori o potpunom kolapsu obrazovnog sustava, a posebice o hitnosti i nužnosti uvođenja građanskog odgoja na sve razine obrazovanja kako bi za određeno vrijeme kao društvo uspjeli postići civilizacijski minimum razumijevanja sustava manjinskih prava i zaštite od diskriminacije.“

Organizacija civilnog društva

Problem nejednakosti

općenito, a osobito temeljem rase, etničke pripadnosti ili boje kože te nacionalnog podrijetla, prisutan je i u najrazvijenijim društvima svijeta, što smo u 2020. vidjeli na primjeru pokreta *Black Lives Matter* u SAD-u. Ovaj i slični pokreti potakli su rasprave i ukazali na razmjer zastupljenosti rasizma i rasne diskriminacije, osobito strukturne, diljem svijeta, pa tako i u EU. Radi suzbijanja ovih pojava, koje slabe i razjedinjuju društvo, u rujnu 2020. je EK objavila petogodišnji akcijski plan protiv rasizma, usmjeren osobito ka suzbijanju strukturalnog rasizma. Naime, više od 50% Europljana vjeruje da je diskriminacija široko prisutna, dok se prema podacima Europske agencije za temeljna prava (FRA), 45% stanovnika EU afričkog podrijetla i 41% Roma smatra diskriminiranim.

Preduvjet suzbijanja strukturalnog rasizma jest sustavno prikupljanje podataka o nacionalnoj i etničkoj pripadnosti korisnika javnih servisa, osobito u području zdravlja, zdravstvenog osiguranja, unutarnjih poslova, socijalne skrbi i obrazovanja.

Strukturalni rasizam moguće je razotkriti i suzbiti samo pažljivim praćenjem brojčanih i drugih pokazatelja te revizijom politika koje ga, uslijed nedostatnih pokazatelja da je prisutan, ne prepoznaju. Stoga, slično kao i u ranijim izvješćima, naglašavamo potrebu prikupljanja podataka o nacionalnoj i etničkoj

pripadnosti korisnika javnih servisa, a osobito u području zdravlja, zdravstvenog osiguranja, unutarnjih poslova, socijalne skrbi i obrazovanja. Pozdravljamo napredak koji je ostvario HZJZ uspostavljanjem suradnje s MUP-om, uz pozitivno mišljenje AZOP-a, radi unaprjeđenja praćenja zdravstvenog stanja i socijalnih determinanti zdravlja pripadnika romske nacionalne manjine. Ovo je jedna od mjera Akcijskog plana za provođenje Nacionalne strategije za uključivanje Roma, čije praćenje je sada moguće i putem [www.nsur.hr](http://www.nsur.hr) i temeljem koje je pripremljeno Izješće o provedbi Akcijskog plana u 2019.

Nažalost, nakon pojave epidemije u RH, porastao je broj javnih izraza diskriminacije prema Kinezima, izbjeglicama, Romima, a u Splitu je osvanuo i grafit s prijeljnom smrću Novaku Đokoviću, organizatoru

teniskog turnira u Zadru na kojem se pojavio virus. Osim toga, epidemija je osobito nepovoljno utjecala na najranjivije pripadnike manjina, koji su i inače izloženi višestrukoj diskriminaciji, poput djece i mladih, starijih osoba i žena u romskim i migrantskim zajednicama.

Naime, učenicima pripadnicima manjina, posebno romske te učenicima izbjeglicama i migrantima kojima hrvatski jezik nije materinji, o čemu pišemo i u prethodnom poglavlju, pristup nastavi na daljinu je bio ograničen zbog nedovoljnog znanja hrvatskog jezika. Također, učenici i obitelji koji žive u siromaštvu ili u riziku od siromaštva, što se odnosi i na 83% Roma, zbog zatvaranja škola izgubili su i različite oblike podrške, poput obroka za dijete, psihološke ili podrške u učenju. Osim toga, većina njih si ne može priuštiti niti informatičku opremu pa samo 19,6% romske djece u kućanstvu ima osobno računalo, laptop ili tablet. Stoga su, zbog moguće povrede prava na pristup obrazovanju te diskriminaciju djece kojima hrvatski nije materinji jezik u provedbi nastave na daljinu, OCD-i uputile pritužbu UN-ovu Odboru za prava djeteta temeljem Fakultativnog protokola uz Konvenciju o pravima djeteta o postupku povodom pritužbi.

## Srpska nacionalna manjina

*„Naše Izvješće za 2020. g. će biti vrlo slično prethodnim izvješćima koja smo Vam slali prethodnih godina, s obzirom da veliki dio problema srpske zajednice niti u 2020. g. nije riješen, odnosno rješavanje dobrog dijela problema nije se pomjerilo s polazišne točke. Naprotiv, došlo je do produbljivanja određenih problema i pojave novih koji srpsku zajednicu stavljaju u nepovoljniji položaj u odnosu na druge građane Republike Hrvatske. Smatramo kako pripadnici srpske zajednice i dalje rjeđe prijavljuju slučajeve diskriminacije nego što se ona uistinu događa, pa čak i institucijama srpske zajednice..., jer se boje posljedica i šikaniranja do kojih bi ih eventualno prijavljivanje diskriminacije moglo dovesti.“*

Organizacija civilnog društva

Više godina sustavno pratimo događaje koji su često okarakterizirani kao „sukobi među navijačkim skupinama“ u Vukovaru. Oni, iako uglavnom između navijačkih skupina, gotovo uvijek imaju i obilježja etničke netrpeljivosti, budući da se, prema našim saznanjima, radi isključivo o sukobima između navijača hrvatskih i srpskih klubova. Tako smo tijekom 2020. pažljivo pratili fizičke sukobe u svibnju, lipnju i kolovozu, o čemu pišemo i u dijelu o zločinima iz mržnje.

I UNHCR je tijekom 2020. primijetio porast netrpeljivosti prema Srbima, zabilježivši 10 incidenata, kao i veliki broj slučajeva govora mržnje prema njima, a svoju je zabrinutost prenio ULJPPNM-u.

U takvom ozračju, odlazak potpredsjednika Vlade Miloševića na obilježavanje VRA Oluja u Kninu te potpredsjednika Vlade Medveda na komemoraciju za poginule civilne žrtve rata u Gruborima, kao i kasniji odlazak predsjednika Vlade u Varivode i potpredsjednika Miloševića u Vukovar, dobar su poticaj smanjenju međuetničke napetosti i konflikata, koji su u prvoj polovici godine bili dodatno zaoštreni predizbornom kampanjom za Hrvatski sabor.

Pripadnici srpske manjine, osobito na područjima naseljenim uglavnom povratnicima, suočavaju se s nejednakim gospodarskim razvojem i nedostatnom infrastrukturom, što je osobito tragično ogoljeno pri potresima u Sisačko-moslavačkoj županiji, kada je postalo bolno vidljivo u kakvoj dubokoj materijalnoj deprivaciji većina povratnika na tom području živi.

Osim netrpeljivosti i diskriminacije, pripadnici srpske manjine, osobito na područjima naseljenim uglavnom povratnicima, suočavaju se i s nejednakim gospodarskim razvojem i nedostatnom infrastrukturom, što je osobito ogoljeno pri potresima u Sisačko-moslavačkoj županiji, kada je postalo vidljivo u kakvoj dubokoj materijalnoj deprivaciji ih većina živi.

Napori koji se ulažu kako bi se ovakvo stanje popravilo za sada nisu doveli do značajnih pomaka. Naime, istraživanje utjecaja EU strukturnih fondova u financijskom periodu od 2014. do 2020.<sup>4</sup> ukazuje da u JLS s više od 15% Srba nisu ostvareni željeni učinci projekata koji se financiraju iz fondova. U tih 47 općina i gradova živi ukupno 211.068 stanovnika, ili 4,92%, a najveći ih broj, 28, spada u skupinu najnerazvijenijih, dok su ostale, uz izuzetke Ogulina i Plitvičkih Jezera, ispodprosječno razvijene. Od dostupnih 69 milijardi kuna iz EU fondova u te je sredine dospjelo oko 3%, a iz domaćih fondova ruralnog razvoja oko 8% sredstava. Osim toga, bilo bi dobro i da nerazvijena naselja u gradovima imaju kapacitete i mogućnosti prijavljivati projekte, s obzirom da se radi o skupim, dugotrajnim i složenim postupcima.

Spomenuto istraživanje ukazuje da su od sedam područja u kojima EU mjeri utjecaj svojih fondova na kvalitetu života stanovništva, pomaci postignuti u dvama: pristupu socijalnim uslugama za starije i nemoćne te nešto većem zapošljavanju, što se može vezati uz dva projekta financirana EU fondovima - „Zaželi“ i javnim radovima. Dobar primjer učinkovitog projekta na slabije razvijenim područjima naseljenim uglavnom povratnicima je i „Od vrata do vrata“, kojim se želi poboljšati pristup uslugama i kvaliteta života starijih od 65 te smanjiti njihova socijalna isključenost, za koji je SNV iz ESF osiguralo oko 1,5 milijuna kuna te za 120 osoba na području Gline, Benkovca, Donjeg Lapca i okolnih naselja nudi besplatne usluge prijevoza i pratnje za obavljanje poslova izvan doma.

Kako u Operativnim programima za nacionalne manjine 2017.-2020. nisu provedene sve predviđene aktivnosti, dobro je da Vlada planira usvojiti višegodišnji Program financiranja projekata lokalne infrastrukture, ruralnog razvoja, poduzetništva i obrta na područjima naseljenim pripadnicima nacionalnih manjina u okviru novih Operativnih programa 2021.-2024. Oni predviđaju i poduzimanje svih mjera radi završetka procesa re-elektifikacije područja koja su bila obuhvaćena ratnim stradanjima i razaranjima, kako bi svi državljani RH imali jednake uvjete u pogledu elektroenergetske infrastrukture. Potres u SMŽ posebno je istaknuo višedesetljetno zaostajanje u provođenju obnove niskonaponske mreže pa je dobro da HEP nastavlja razvijati i provoditi program re-elektifikacije tih područja, za koji je namijenjeno 45,8 milijuna kn u dvije godine.

<sup>4</sup> Anketno istraživanje Sandre Benčić, Nives Miošić i Marine Škrabalo za Centar za razvoj i investicije SNV-a <https://dev.snv.hr/vijesti/sto-radimo/centar-za-razvoj-i-investicije/>

## Romska nacionalna manjina

Što se tiče diskriminacije na relaciji Roma i neroma, dolazimo do problema koji je nastao slijedom različitih okolnosti i mjera, koje su se provodile godinama. Naime, većinsko stanovništvo, privatnici, obrti, lokalne jedinice i institucije, kad im se obrati pripadnik romske nacionalne manjine nastupaju ili vrlo prijateljski i pokroviteljski prema tim osobama, što stvara nesigurnost u njima i osjećaj da su gluplji od prosječnih državljana RH. Isto tako, neki od njih nastupaju bahato i arogantno, što automatski stvara agresivan odgovor od strane Roma, koji se u tom trenu osjećaju napadnutima te se instinktivno brane. Najmanje je onih slučajeva kada se te dvije skupine sretnu i ravnopravno vode dijalog i rješavaju neki problem... Većina romske zajednice živi u dubokom uvjerenju da su oni diskriminirani od strane svih bez obzira jesu li ili nisu, dok većinsko stanovništvo zamjera Romima to što uvijek imaju prava na sve, a vrlo vješto izbjegavaju odgovornosti koje ostali ne mogu izbjeći. Zbog toga umjesto da se smanjuje diskriminacija ona se produbljuje i bojimo se da će ista postati problem koji se neće riješiti ni za nekoliko generacija.

### Organizacija civilnog društva

2020. je započela javnim optužbama kako je Županijska bolnica u Čakovcu namjerno zatajila da je prva beba rođena u županiji Rom, zbog čega se ravnatelj javno ispričao. Položaj i život pripadnika romske nacionalne manjine u Međimurskoj županiji bio je u fokusu javnosti i u veljači, nakon ubojstva Romkinje, majke devetero djece koju je usmratio nevjenčani suprug i koje je potaklo oštru raspravu između župana, saborskog zastupnika romske nacionalne manjine i ostalih dionika na javnoj televiziji, kao i inicijativa uvođenja vaučera za korisnike socijalnih potpora, na tom području većinom Roma.

Ove rasprave prekinula je epidemija, koja je romskoj manjini u cijeloj RH, osim već spomenutih poteškoća s obrazovanjem na daljinu, donijela i niz novih. Saborski zastupnik romske nacionalne manjine upozorio je na važnost prevencije u romskim naseljima kako bi se spriječilo širenje epidemije. Unatoč tome, naponi da im se osiguraju dodatni uvjeti i sredstva za održavanje higijene bili su sporadični ili isti kao za većinsko stanovništvo, koje živi u boljim uvjetima. Kako je utjecaj epidemije jačao, mnogi su Romi ostali bez posla. Uz privremeno i stalno zaposlene, bez prihoda su ostali i mnogi koji su radili neprijavljeno, kao i oni koji su se bavili skupljanjem sekundarnih sirovina, zbog zabrane napuštanja mjesta prebivališta i stalnog boravka. Zbog ukidanja redovnih autobusnih linija i nedostatka organiziranog prijevoza, Romima je bila otežana i dostupnost institucija u administrativnim sjedištima.

Dobar model za prevladavanje ovih epidemijom uzrokovanih poteškoća razvijen je u Međimurskoj županiji, u kojoj se od studenog 2019. provodi projekt *PRO HEALTH FOR ROMA*, s ciljem poboljšanja pristupa Roma zdravstvenim ustanovama. U okviru projekta zaposlena su tri Roma suradnika u zajednici, radi informiranja, savjetovanja i pružanja podrške u ostvarivanju prava i usluga zdravstvene zaštite, koji su u suradnji s HZJZ-om, Županijom i Gradskim društvom CK Čakovec sudjelovali u prijevodu edukativnih letaka o održavanju higijene i smanjivanju širenja virusa, kao i ostalih bitnih informacija, na romski jezik. Kroz projekt je nabavljeno i vozilo za mobilni ured i obilazak romskih naselja te provedbu edukativno-informativnih aktivnosti.

Budući da HZJZ i ULJPPNM smatraju da bi realistični pokazatelji utjecaja epidemije na zdravlje romskih zajednica mogli biti ustanovljeni naknadnim terenskim analizama i istraživanjima, a kreiranje konkretnih mjera trebalo bi biti u skladu s tako definiranim potrebama, ovakav bi model mogao biti koristan u svim romskim zajednicama pa bi se, s obzirom na novo programsko razdoblje u ESF fondovima, mogao uzeti u obzir pri programiranju, posebice ESF-a.

U Međimurskoj županiji razvijen je dobar projekt kojim je poboljšan pristup romskog stanovništva zdravstvenim ustanovama, u okviru kojeg su zaposlena tri Roma suradnika u zajednici, te su na romski jezik prevedeni edukativni letci o održavanju higijene i smanjivanja širenja COVID 19.

Osim mjera posvećenih zaštiti i poboljšanju zdravlja, za smanjenje nejednakosti Roma važne su i mjere u području obrazovanja, posebno radi postizanja dugoročne i održive uključenosti u društvo te ih, iako su primarno u nadležnosti pravobraniteljice za djecu, pratimo s osobitom pozornošću.

Izvešće o provedbi AP za provođenje

Nacionalne strategije za uključivanje Roma u 2019., usvojeno 30. prosinca 2020., ističe smanjenje broja razrednih odjela u koje su uključena samo romska djeca, kao i da ih je u 2019. 15,15% više bilo uključeno u integrirane programe predškolskog odgoja nego u 2018. Podacima za 2020. u trenutku pisanja ovog Izvešća ne raspolažemo, budući da ih MZO tek obrađuje. Međutim, tijekom 2019. u osnovnoškolskom je obrazovanju bilo 6,94% manje romskih učenika nego 2018., a 14,16% manje ih je bilo uključeno u produženi boravak i dodatne aktivnosti obrazovne i socijalne integracije. U 2019. je bilo i 5,13% manje Roma u srednjim školama nego 2018., za 3,68 % je smanjen broj redovitih učenika kojima su osigurane mjesečne srednjoškolske stipendije, a za 11,54% je smanjen njihov broj u učeničkim domovima.

Stoga će biti potrebno ulaganje dodatnih napora radi povećanja broja romskih učenika, osobito u srednjoškolskom obrazovanju, što je osobito važno jer i dalje većina nezaposlenih Roma nema završenu osnovnu školu, a vrlo je značajan pad broja odraslih Roma, od čak 45,47%, koji pohađaju programe opismenjavanja i osposobljavanja za prvo zanimanje, za što nam nisu poznati razlozi. No, povećan je broj studenata, budući da je u 2019. stipendije dobilo 25 Roma, tri više nego 2018., a 2020. ih je primalo 45, najviše ikad, što se vjerojatno može povezati i s povećanim iznosom. Nadamo se da će sličan učinak postići i uvećane stipendije za učenike srednjih škola, kao i jednokratne novčane pomoći redovitim romskim učenicima koji su u 2020. završili srednju školu - 1.500 kuna za trogodišnje te 3.000 kuna za četverogodišnje ili petogodišnje srednjoškolske programe.

Napretku se nadamo i kroz dugo očekivane izmjene ZSS-a, o čemu više pišemo u poglavlju o socijalnoj skrbi, u kojem treba izmijeniti potencijalno diskriminatorne odredbe koje korisnike ZMN-a priječe da posjeduju vlastito ili koriste tuđe vozilo, što osobito teško pogađa romske obitelji, koje tradicionalno imaju više djece i žive u prometno izoliranim, izdvojenim naseljima, te ih se time neizravno diskriminira. Napredak je i posjet predsjednika Republike naselju Paraq, koji je u listopadu 2020. bio prvi predsjednik koji je posjetio ovu romsku zajednicu u Međimurskoj županiji te saslušao njihove probleme i potrebe.



## Migranti

EK je krajem 2020. predstavila novi akcijski plan za integraciju i uključivanje od 2021. do 2027. kojim se promiče uključivanje svih ljudi, uvažavajući njihove razlike. Gotovo 34 milijuna stanovnika EU (oko 8%) rođeno je izvan EU. Migranti i građani EU migrantskog podrijetla imaju vrlo važnu ulogu u europskom društvu i različitim sektorima gospodarstva, a mnogi su radnici u ključnim sektorima koji podnose najteži teret pandemije. Međutim, migranti se diljem EU, pa tako i u RH, i dalje suočavaju s preprekama pri obrazovanju, zapošljavanju, pristupu zdravstvenim uslugama i socijalnoj uključenosti. Stoga je uključiva integracija vrlo važna, jer omogućava svima da doprinose društvu, migrantima da ostvare svoj potencijal, a društvima u koja se integriraju, koristi od njihovih doprinosa.

Integracija migranata u RH, nažalost, obuhvaća samo osobe pod međunarodnom zaštitom, a ne i tražitelje. Posljednje dostupno Izvješće o provedbi mjera iz Akcijskog plana za njihovu integraciju datira iz 2019., a sučelje <https://www.integracijskapolitika.hr/>, kreirano 2017. kao alat za praćenje, ne daje uvid u podatke o provedbi.

Novi Akcijski plan je u izradi i njegovo donošenje se očekuje tijekom 2021. Pri tome bi važno bilo uzeti u obzir stajališta koordinacije udruga za integraciju, neformalne mreže OCD-a koje svojim radom pružaju podršku izbjeglicama i ostalim migrantima u procesu integracije. Naime, oni smatraju da novi Akcijski plan, uzet u

U dosadašnjem Akcijskom planu u integraciju nije bio uključen aspekt socijalno-ekonomskog osnaživanja i socijalne participacije osoba s odobrenom međunarodnom zaštitom, već je bio usredotočen na socijalna prava te je imao velika očekivanja od samih izbjeglica, bez prave podrške društva i institucija.

cjelini, ima uočljivu neusklađenost između ciljeva i mjera te su, osim toga, tek popis redovitih aktivnosti kojima država uspostavlja minimalne prakse vlastitih aktivnosti, dok je integracija osoba kojima je dodijeljena međunarodna zaštita u drugom planu ili potpuno nevidljiva. Odnosno, i do sada važeći Akcijski plan nije sadržavao strateški pogled na integraciju koji bi uključivao aspekt socijalno-ekonomskog osnaživanja i socijalne participacije osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita, već je gotovo u potpunosti usredotočen na socijalna prava i polaže velika očekivanja u njih same u smislu vlastite integracije, bez prave podrške društva i institucija. Stoga bi novi Akcijski plan to trebao promijeniti.

Osim toga, smatramo je u proces integracije, kao i donošenje novih strategija, izuzetno važno uključiti tražitelje međunarodne zaštite koji borave u RH i čekaju rješenje svojih zahtjeva, budući da proces integracije započinje tek nakon odobravanja međunarodne zaštite, na koju oni čekaju godinu ili duže. ULJPPNM tražitelje međunarodne zaštite u procese integracije planira uključiti u sklopu projekta „INCLuDE“, započetog u 2020., uspostavom savjetodavnog tijela za migrante koje će sudjelovati u raspravama o razvoju hrvatskih integracijskih politika, čije učinke ćemo svakako pratiti. Nadalje, pitanje financiranja integracijskih projekata, kao i sama integracija, uvelike je (p)ostavljeno

u rukama MUP-a, tijela zaduženog i za provođenje azilnih i drugih statusnih postupaka, dok je integracija puno šira od nadležnosti ovog Ministarstva te ne počinje niti završava dobivanjem statusa.

Glavni izazovi za uspješnu integraciju i uključivanje osoba kojima je u RH priznato pravo na međunarodnu zaštitu i dalje su nepoznavanje jezika (tečaj hrvatskog koji se financira iz proračuna započeo je tek u prosincu 2019., a odvijao se u dva turnusa, od 9 do 12 h te od 16 do 19 h, što nije prilagođeno zaposlenima), poteškoće u priznavanju kvalifikacija i provjeri vještina i u pronalaženju posla, dodatno otežani epidemijom. Problem je i nedovoljno uključiv obrazovni sustav, negativan prikaz migranata u medijima, loše ili netočne informacije lokalnog stanovništva o sustavu međunarodne zaštite te nedostatak politike socijalnog stanovanja, upisa u sustav zdravstvenog osiguranja te naplaćivanja ili uskraćivanja prava na zdravstvene usluge. MIPEX indeks uključenosti migranata u RH se samo neznatno poboljšao u zadnjih pet godina te je i dalje ispod EU prosjeka.

Upravo su nas ove okolnosti potakle da se tijekom 2020. pridružimo inicijativi OCD-a da se za trajanja epidemije produlji dvogodišnji period subvencioniranog stanovanja, kojoj se pridružio i UNHCR. Inicijativa za sada nije naišla na odobravanje nadležnih tijela, iako podatci SDUOSZ-a pokazuju da su početkom 2020. potrebe za stambenim zbrinjavanjem osoba pod međunarodnom zaštitom po prvi puta bile u potpunosti zadovoljene. Osim toga, priljev tražitelja i osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita tijekom 2020. je značajno smanjen, a međunarodna zaštita odobrena je za 42 osobe, što je 73% manje nego 2019. To navodi na zaključak da sustav može podnijeti produženje smještaja nakon dvije godine, tim više što je u 2020. raskinuto 98 ugovora o najmu (za 245 osoba), i to većinom zbog isteka dvije godine u kojima imaju pravo na besplatan smještaj.

Dvije godine podrške u osiguravanju smještaja bile bi dovoljne kada bi ostale integracijske mjere bile učinkovite - kvalitetni, brzo i lako dostupni te sveobuhvatni tečajevi jezika i informiranja o hrvatskom društvu, lakše priznavanje postojećih kvalifikacija, mogućnosti prekvalifikacije i dokvalifikacije i lakši pronalazak posla. Osim toga, prema podacima OCD-a, diskriminacije tražitelja i osoba pod međunarodnom zaštitom najviše ima pri najmu stanova, posebno višečlanih obitelji. Konačno, vrlo često nadležna tijela u nedostatku adekvatnih strategija uključivanja, teret učinkovite integracije prepuštaju OCD-ima, ali im ne osiguravaju stalna i dovoljna novčana sredstva, već aktivnosti ovise o projektima.

### Preporuke:

70. Vladi RH, da tijela državne uprave i javne vlasti, osobito u području unutarnjih poslova, zdravlja, socijalne skrbi, rada, mirovinskog osiguranja i obrazovanja, obveže na prikupljanje i obradu posebnih kategorija osobnih podataka, što uključuje i one o etnicitetu ili nacionalnom podrijetlu, uz primjenu odgovarajućih zaštitnih mjera;
71. Nadležnim državnim tijelima, da uvedu elektroničke postupke prijave projekata za sredstva iz EU fondova na područjima jedinica lokalne samouprave, skrate ih i ubrzaju, te pri tome prijavu projekata omoguće i nerazvijenim naseljima u sastavu gradova;

72. Nadležnim državnim tijelima, osobito na području zdravlja, zdravstvenog osiguranja, socijalne skrbi i obrazovanja, da terenskim istraživanjima utvrde utjecaj epidemije na romske zajednice te kreiraju mjere za njihovo otklanjanje;
73. Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, da osigura unos podataka o provedbi mjera Akcijskog plana za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita (2017.-2019.) u sučelje <https://www.integracijskapolitika.hr/>;
74. Ministarstvu unutarnjih poslova, da u procese integracije uključi i tražitelje međunarodne zaštite koji borave u RH;
75. Ministarstvu znanosti i obrazovanja, da tečajeve hrvatskog jezika organizira na način da ih mogu pohađati i zaposlene osobe pod međunarodnom zaštitom;

### 3.15 STAMBENO ZBRINJAVANJE

*„Živimo u V., moja obitelj broji četiri člana. Ne radimo, imamo dvojicu školaraca, stanujemo u privatnoj kući, a smještaj od države čekamo deset godina. Kome god smo se obratili odgovor je bio isti, čekajte prema listi dodjeljujemo, nemamo stanova i kuća... Da ne spominjem neugodnosti i poniženja od strane službenika u K. (koji kao „fol“ sve rade da mlade obitelji ostanu u zemlji). Vjerujte mi sve je to laž. Samo zato što nismo politički aktivni, pa tako ni podobni. Nismo jedini. Ljudi su zgroženi kada vide tko i kako dobiva stanove i kuće. Molim Vas pomozite nam već smo očajni i nemoćni.“*

Dinamika rješavanja prijave za stambeno zbrinjavanje godinama je jedan od najvećih problema u ovom području, a tijekom 2020. je dodatno usporena zbog *lockdown-a* i otežanih uvjeta rada nadležnih tijela. Koliko je to značajan problem ilustrira pritužba M.S. koja je prijavu za stambeno zbrinjavanje podnijela prije 10-ak godina i od tada se nalazi na listi prvenstva, no nezadovoljna sporošću rješavanja te sumnjajući u bodovanje, tražila je da ju se makne s liste.

Zakonodavnih inicijativa u području stambenog zbrinjavanja tijekom 2020. nije bilo, no sudjelovali smo u e-savjetovanju povodom donošenja Zakona o obnovi zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije i Zagrebačke županije. Tako smo između ostaloga, ukazali kako je nejasno zašto Središnji državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje, koji se više desetljeća isključivo bavi obnovom i stambenim zbrinjavanjem te ima stručan kadar, nije u Stručnom savjetu za obnovu, a trebao bi biti uključen i u provedbu Zakona. Naime, upravna tijela županija i Grada Zagreba u prvom te SDUOSZ u drugom stupnju nadležni su za rješavanje stambenog zbrinjavanja, sukladno Zakonu o stambenom zbrinjavanju na potpomognutim područjima (ZSZPP), pa bi se osobama čiji su domovi stradali u potresu i koje to žele, mogao ponuditi i neki od modela stambenog zbrinjavanja na potpomognutim područjima, nad čime nadležnost ima SDUOSZ.

O Zakonu o obnovi, kao i procesu obnove potresom stradalog područja Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske i Zagrebačke županije, više pišemo u poglavlju o stanovanju, dok ćemo o obnovi i stambenom zbrinjavanju stradalnika nakon potresa u Sisačko-moslavačkoj županiji, Hrvatski sabor izvijestiti u Izješću za 2021.

Tijekom 2020. trebalo se pristupiti izradi nove ili izmjeni Odluke o otkupu stanova u vlasništvu RH, koja je značajna i za otkup stanova izvan područja posebne državne skrbi, odnosno potpomognutih područja na kojima su bivši nositelji stanarskih prava ostvarili pravo na stambeno zbrinjavanje. Njome bi se trebao pojednostaviti postupak otkupa stambenih jedinica u vlasništvu RH te iznaći način da se, što je moguće više, u velikim gradovima snizi otkupna cijena stanova kako bi se bivšim nositeljima validirali njihovi nekadašnji doprinosi u zajednički stambeni fond, kao što je to učinjeno pri otkupu stanova tijekom 90-ih. Nositelj izrade trebalo je biti MPUGDI, ali se s donošenjem zastalo.

Nažalost, i dalje nije prihvaćen prijedlog da se čl. 6. st. 1. i 2. Pravilnika o darovanju građevnog materijala, koji je po svojoj pravnoj prirodi procesni, kao i eventualne druge odredbe toga Pravilnika ili drugog podzakonskog akta u kojima se nalaze, usklade s čl. 3. st. 1. ZUP-a, koji se primjenjuje u postupanju u svim upravnim stvarima, a zakonom se pojedina pitanja mogu urediti drugačije. Kako Pravilnik nema zakonsku snagu, njime se procesna pitanja ne mogu drugačije uređivati.

## Međuresorna suradnja

Jedan od značajnijih instituta reguliran novim ZSZPP-om svakako je međuresorna suradnja, prema kojem SDUOSZ s TDU i drugim javnopravnim tijelima utvrđuje potrebe i donosi prijedloge za smještaj korisnika. Međusobna prava i obveze sudionika u provođenju Programa reguliraju se sporazumima, a usklađuju s raspoloživim sredstvima. U suradnji s JLS, SDUOSZ donosi planove i programe izgradnje ili sanacije stambenih jedinica na prethodno darovanom komunalno opremljenom građevinskom zemljištu ili prenamjene objekata koji nisu u funkciji. Prvi takav sporazum sklopljen je u lipnju između SDUOSZ-a i Grada Drniša. Njime se Drniš obvezao prenijeti u vlasništvo RH građevinsko zemljište s osiguranom komunalnom infrastrukturom na kojem će SDUOSZ izgraditi višestambeni objekt za korisnike s liste prvenstva, a utvrdit će se i potrebe i obveze za stambenim zbrinjavanjem deficitarnih kadrova u Drnišu.

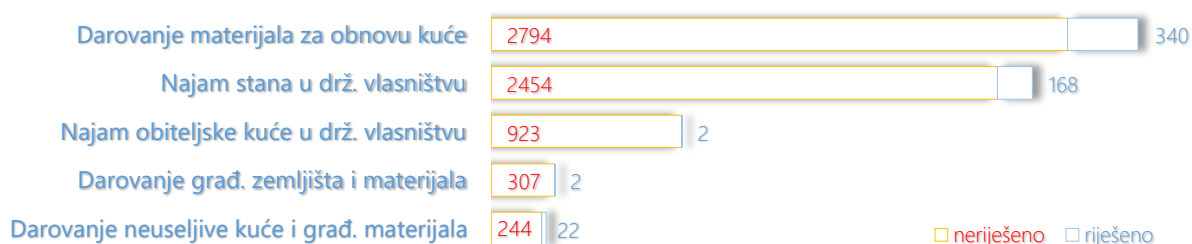
Primjer dobre suradnje vidljiv je i na primjeru V.P., jednog od hrvatskih branitelja kojima je 2010. izdana suglasnost za stambeno zbrinjavanje po modelu darovanja građevinskog zemljišta u državnom vlasništvu na području Grada Cavtata i građevnog materijala za izgradnju obiteljske kuće. Međutim, suglasnosti već u trenutku izdavanja nisu bile provedive, jer su izdane za čestice u vlasništvu Općine Konavle. Stoga je bilo potrebno riješiti imovinsko-pravne odnose, a kako SDUOSZ na tom području nije raspolagao stambenim jedinicama, u suradnji SDUOSZ-a i Općine Konavle vlasništvo treba prenijeti na RH, što je preduvjet kako bi se moglo započeti s gradnjom objekta za rješavanje stambenog pitanja V.P. i ostalih branitelja. Ovakva suradnja i sporazumi doprinose bržem rješavanju stambenog pitanja korisnika na područjima gdje SDUOSZ nema stambenih jedinica, kao i privlačenju deficitarnih kadrova u pojedinim JLS-ima, pa bilo bi dobro da ih je što više.

## Tijek stambenog zbrinjavanja i poteškoće prilikom ostvarivanja prava

Prema podacima SDUOSZ-a, početkom 2020. bilo je ukupno 7.690 prijava po svim modelima stambenog zbrinjavanja iz ZSZPP-a, dok ih je početkom 2019. bilo 7.199. Tijekom 2020. riješeno je 534 predmeta, 50 manje nego 2019. Kao i prethodnih godina, dinamika rješavanja uvjetovana je diskrepancijom između broja prijava i broja raspoloživih stambenih jedinica te iznosom financijskih sredstava osiguranih za stambeno zbrinjavanje.

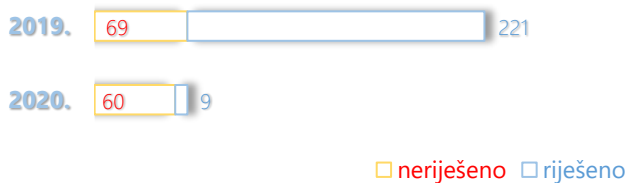
Iako je prema podacima SDUOSZ-a plan donošenja rješenja po svim modelima stambenog zbrinjavanja ispunjen sa 70,73%, jer ih je od planiranih 755, doneseno 534, prava slika se dobiva tek usporedbom broja prenesenih predmeta iz ranijih godina i novih prijava, s brojem riješenih predmeta. Najviše prijava za stambeno zbrinjavanje (3.134), bilo je po modelu darovanja građevnog materijala za obnovu, dogradnju/nadogradnju i završetak izgradnje obiteljske kuće u vlasništvu korisnika (model E), a riješeno ih je samo 340 ili 10,85%. Slijedi davanje u najam stana u državnom vlasništvu (model C) s 2.622 prijave, kojih je riješeno 168 ili 6,41%. Potom najam obiteljske kuće u državnom vlasništvu (model A), za koji je bilo zainteresirano 925 podnositelja, a doneseno je svega dva rješenja ili 0,22%. Prema modelu D, odnosno za darovanje građevinskog zemljišta u državnom vlasništvu i građevnog materijala za izgradnju obiteljske kuće, podneseno je 309 prijava, a donesena su također samo dva rješenja ili 0,65%. Najmanje podnesenih prijava je bilo po modelu B, za stambeno zbrinjavanje darovanjem neuseljive obiteljske kuće u državnom vlasništvu i građevnog materijala za njezinu obnovu ili rekonstrukciju, kojih je bilo 266, a riješeno ih je 22 ili 8,27%. Dakle, po svim modelima stambenog zbrinjavanja, od 7.690 prijava, riješeno je samo 534, što znači da je udio riješenih 6,94%. Slijedom toga, Vlada bi za korisnike koji se zbrinjavaju kroz liste prvenstva trebala osigurati dodatna sredstva i stambene jedinice, a SDUOSZ ubrzati postupak rješavanja.

### USPOREDNI PODATCI NERIJEŠENIH I RIJEŠENIH ZAHTJEVA ZA STAMBENIM ZBRINJAVANJEM



Ponešto je usporena je i dinamika rješavanja predmeta korisnika koji se stambeno zbrinjavaju sukladno Uredbi o utvrđivanju statusa bivših nositelja stanarskih prava i članova njihovih obitelji te uvjetima i postupku njihovog stambenog zbrinjavanja (Uredba). Naime, početkom 2019. bilo je 290 neriješenih predmeta, dok ih je krajem godine ostalo svega 69, što je smanjenje od 76,21%. Početkom 2020. nije bilo novih predmeta, a od prenesenih iz prethodne godine, riješeno ih je svega devet, što je smanjenje od 13,04%. Međutim, veći je problem bivših nositelja stanarskog prava, koji nakon donošenja rješenja o priznanju prava na stambeno zbrinjavanje ponegdje na dodjelu stambenih objekata čekaju godinama.

### RJEŠAVANJE PREDMETA STAMBENOG ZBRINJAVANJA BIVŠIH NOSITELJA STANARSKOG PRAVA



I tijekom 2020. zaprimili smo više pritužbi bivših nositelja stanarskog prava kojima je pravomoćnim i izvršnim rješenjima priznato pravo na stambeno zbrinjavanje davanjem u najam stana u državnom vlasništvu na području primorskih županija, koji se nisu mogli provesti. SDUOSZ se opravdava time što je u suradnji s Agencijom za pravni promet i posredovanje nekretninama proveo Javni

natječaj za kupnju stambenih jedinica sukladno planu potreba, no da ne može utjecati na odaziv pri njihovoj kupnji. Dodatno je zbog epidemije postupak nakon javnog poziva za prikupljanje ponuda te obilazak stambenih jedinica bio privremeno onemogućen, zbog čega je dodatno produljen. Tako su korisnici, ne svojom krivnjom, dovedeni u neizvjesnu situaciju, a pravomoćna i izvršna rješenja kojima im je priznato pravo ostaju „mrtvo slovo na papiru“. Slijedom toga, u Izveščima za 2018. i 2019. preporučili smo SDUOSZ-u da im ponudi mogućnost ostvarivanja prava na stambeno zbrinjavanje na drugim dijelovima potpomognutih područja ili izvan njih, odnosno po drugom modelu stambenog zbrinjavanja. Iako je prihvaćena i provedena u nekoliko slučajeva, s obzirom na veći broj pritužbi trebalo bi nastaviti s njenom provedbom.

Građani su nam se i tijekom 2020. prituživali na otpis potraživanja temeljem neplaćenih iznosa dužne najamnine, pri čemu se mahom radi o starijim osobama s malim ili gotovo nikakvim prihodima, koji nisu u stanju podmirivati svoje financijske obveze. Stoga je pozitivna inicijativa SDUOSZ-a da se, sukladno Odluci o otpisu potraživanja s naslova najma stambenih jedinica u vlasništvu RH, takva potraživanja otpišu. Međutim, otpisivana su samo ona starija od tri godine koja su, sukladno ZOO-u, ionako zastarjela, dok je traženo da se retroaktivno podmire potraživanja unutar zastarnog roka, čime je uvjetovano sklapanje ugovora o najmu. To je u suprotnosti i s Pravilnikom o najmu stambenih jedinica, prema kojem najmoprimcu teče obveza od datuma sklapanja ugovora o najmu, bez obzira od kada se stranka nalazi u stambenom objektu. Osim toga, dosadašnja pogrešna praksa SDUOSZ-a i njegovih pravnih prednika glede nesklapanja ugovora sa svim korisnicima stambenog zbrinjavanja prije ulaska u posjed, što je pravni temelj za naplatu najamnine, ne bi smjela ići na štetu korisnika. Stoga smo u Izvešču za 2019. preporučili SDUOSZ-u da provodi otpis potraživanja najma stambenih jedinica u vlasništvu RH bez uvjetovanja retroaktivnog podmirenja najamnine za razdoblje od 1. listopada 2014. do sklapanja ugovora o najmu, što ponavljamo.

Tijekom 2020. SDUOSZ je putem Područnih ureda proveo 4.792 terenske kontrole zakonitosti korištenja stambenih jedinica te je izdano 98 ili 2,05% opomena za korisnike kod kojih je utvrđena nepravilnost zbog nezakonitog korištenja. Tijekom 2019. je u 7.242 terenske kontrole izdano 268 ili 3,7% opomena, što je manje nego u 2018. Međutim, prema nama dostupnim informacijama neke se korisnike, a napose pripadnike srpske nacionalne manjine, više puta godišnje kontrolira, što im stvara nelagodu te ih se nepotrebno ograničava u ustavom zajamčenoj slobodi kretanja.

SDUOSZ još nije prihvatio preporuku da predloži dopunu ZSZPP-a kojom bi se omogućilo podnošenje prigovora na ocjenu Povjerenstva za procjenu stanja stambenih jedinica, kako je to bilo propisano prethodnim Zakonom o područjima posebne državne skrbi. Kako smo tijekom 2020. zaprimili nekoliko pritužbi da stambena jedinica već u trenutku useljenja nije bila useljiva te radi pravne sigurnosti mahom pravno neukih stranaka, i u ZSZPP-u je trebalo ostaviti odredbu o mogućnosti izjavljivanja prigovora, što ne bi bitno utjecalo na efikasnost postupanja, no povećalo bi mogućnost utvrđivanja svih činjenica i okolnosti značajnih za rješavanje.

## Regionalni program stambenog zbrinjavanja

Tijekom 2020. nastavljeno je s projektom Regionalnog programa stambenog zbrinjavanja (RHP) u okviru kojeg je u RH do sada odobreno devet potprojekata kao i financijska potpora za sufinanciranje operativnih troškova provedbene strukture za koje je osigurano 17.123.136 eura bespovratnih sredstava. Njima je do kraja godine zbrinuto 322 obitelji koje ispunjavaju kriterije socijalne ranjivosti, a planira ih se zbrinuti još 88. Dodatno, nastavljeni su radovi na potprojektu HR6 (Obnova, rekonstrukcija i izgradnja 62 obiteljske kuće), čiji se dovršetak očekuje do travnja 2021. Na potprojektu HR7 (Izgradnja višestambene zgrade u Vukovaru) započeti radovi su zbog financijskih poteškoća izvođača zaustavljeni te je u tijeku postupak javne nabave za izbor novog izvođača, a dovršetak se očekuje u travnju 2021. Za potprojekt HR8 (Obnova, rekonstrukcija ili izgradnja 25 obiteljskih kuća) te HR9 (Kupnja do 38 stanova) tijekom 2020. ugovorene su usluge izrade uputa o načinu sanacije i nadzor na izradom uputa te je izabrano svih 25 korisnika, a dovršetak se planira u studenom 2021. Potprojektom HR9 (Kupnja do 38 stanova) kojim se osigurava trajno stambeno zbrinjavanje 38 najugroženijih obitelji bivših nositelja stanarskog prava i osoba koje se još nalaze u organiziranom smještaju, javni poziv za kupnju stanova objavljen je u kolovozu, a planirani dovršetak očekuje se u rujnu 2021.

### Preporuke:

76. Ministarstvu prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine, da predloži Vladi da se prilikom slijedećih izmjena i dopuna Zakona o obnovi zgrada oštećenih na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske i Zagrebačke županije, Središnji državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje uključi u sastav Stručnog savjeta za obnovu;
77. Ministarstvu prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine, da predloži Vladi izradu i donošenje nove Odluke ili izmjenu postojeće, kojom će se pojednostaviti postupak otkupa stambenih jedinica u vlasništvu RH, osobito za bivše nositelje stanarskog prava;
78. Središnjem državnom uredu za obnovu i stambeno zbrinjavanje, da Pravilnik o darovanju građevnog materijala uskladi s čl. 3. st. 1. Zakona o općem upravnom postupku;
79. Središnjem državnom uredu za obnovu i stambeno zbrinjavanje, da s jedinicama lokalne samouprave inicira sklapanje sporazuma o međusobnim pravima i obvezama u provedbi programa međuresorne suradnje, napose s onima u kojima bivši nositelji stanarskog prava dugo čekaju dodjelu stambenog objekta;

80. Vladi RH, da osigura dodatna sredstva i stambene jedinice za korisnike koji se zbrinjavaju kroz liste prvenstva;
81. Središnjem državnom uredu za obnovu i stambeno zbrinjavanje, da se na područjima gdje postoje problemi u provedbi rješenja o pravu na stambeno zbrinjavanje po modelu davanja u najam stana ili obiteljske kuće u državnom vlasništvu, korisnicima ponudi mogućnost ostvarivanja prava na drugim dijelovima potpomognutih područja ili izvan njih, odnosno po drugom modelu stambenog zbrinjavanja;
82. Središnjem državnom uredu za obnovu i stambeno zbrinjavanje, da provodi otpis potraživanja najma stambenih jedinica u vlasništvu RH, bez uvjetovanja da se retroaktivno podmiri najamnina za razdoblje od 1. listopada 2014. do sklapanja Ugovora o najmu stana;
83. Središnjem državnom uredu za obnovu i stambeno zbrinjavanje, da Vladi predloži izmjene Zakona o stambenom zbrinjavanju na potpomognutim područjima, kojima će se propisati mogućnost podnošenja prigovora na ocjenu Povjerenstva za procjenu stanja stambenih jedinica, kako je bilo propisano Zakonom o područjima posebne državne skrbi;

## 3.16 STATUSNA PRAVA GRAĐANA

### Prebivalište

U prethodnim izvješćima ukazivali smo da je policija građanima odjavljivala prebivališta po službenoj dužnosti, što Zakon o prebivalištu (ZOP) omogućuje, no građani su nam se prituživali da činjenično stanje nije točno utvrđeno, kao i da nisu znali da se takav postupak uopće vodi. O odjavi prebivališta i poništenju osobne iskaznice saznali su naknadno, u različitim situacijama, kada zbog toga nisu mogli koristiti određenu uslugu. Tako je jedan građanin o odjavi prebivališta za sebe i suprugu saznao tek nakon dva mjeseca, pri pokušaju registracije osobnog vozila, jer mu rješenje nije dostavljeno, već je samo izvješeno na oglasnoj ploči. Iz njega proizlazi da su terenske provjere adrese vršene tijekom dva mjeseca, pri čemu on nije zatican, a iz izjava susjeda zaključeno je da na prijavljenoj adresi više ne živi. Sukladno ZOP-u, osoba je dužna prijaviti svaku promjenu adrese u roku 15 dana od preseljenja, a u suprotnom čini prekršaj. Međutim, propisana sankcija je novčana kazna od 500 do 5.000 kuna, a ne odjava prebivališta po službenoj dužnosti. Zato se nameće pitanje kada prestaje „neprijavlivanje adrese“, za koju je propisana novčana kazna, a počinje „neživljenje na prijavljenoj adresi“, za što je posljedica odjava prebivališta po službenoj dužnosti? Naime, moguće i da netko određeno vrijeme neprijavljeno boravi na drugoj adresi, što je prekršaj, no da se potom vrati na adresu prebivališta. Ako je tijekom tog izbivanja policija izvršila terensku provjeru, velika je vjerojatnost da će prebivalište biti odjavljeno po službenoj dužnosti, kao teža posljedica, umjesto da bude izrečena novčana kazna zbog neprijavlivanja privremenog preseljenja. Također, s obzirom da ZOP propisuje da prije donošenja rješenja o odjavi prebivališta policija mora utvrditi činjenice i okolnosti na temelju kojih može nedvojbeno zaključiti živi li osoba na adresi prijavljenog prebivališta, pitanje je da li policija na temelju jedne ili nekoliko terenskih provjera u kraćem vremenu doista može



utvrditi da li osoba više tu ne živi ili se samo privremeno preselila drugdje, a da to nije prijavila policiji. Sporne ili netočne mogu biti i izjave susjeda koji su u zavadi ili sporu, što policija ne zna, i za što nije propisana sankcija, a mogu biti argument za odjavu prebivališta po službenoj dužnosti.

Stoga, i dalje ustrajemo na preporuci da se ZOP-om predvide kriteriji za procjenu živi li osoba doista na adresi prebivališta, od kojih bi jedan mogao biti praćenje kroz duže razdoblje, npr. godinu dana. Naime, zbog grešaka policije građani od donošenja rješenja do ispravka pogreške mogu biti bez prijavljenog prebivališta i s poništenom osobnom iskaznicom, a time i uskraćeni za pristup brojnim pravima koja bez nje ne mogu ostvariti.

Iako smo još u Izvešću za 2017. preporučili da MUP osobi koja nema mjesto i adresu stanovanja niti sredstva kojima bi mogla namiriti potrebu stanovanja, prebivalište utvrđuje isključivo sukladno ZOP-u, i nadalje nam se građani pritužuju ukazujući na drugačiju praksu. Tako smo zaprimili pritužbu građanke koja nema prijavljeno prebivalište jer ne može pribaviti suglasnost Grada R., iako duže vrijeme živi u istom stanu. U

Zbog grešaka policije građani od donošenja rješenja do ispravka pogreške mogu biti bez prijavljenog prebivališta i s poništenom osobnom iskaznicom, a time i uskraćeni za pristup brojnim pravima koja bez nje ne mogu ostvariti.

međuvremenu joj je PU po službenoj dužnosti odjavila prebivalište na prethodnoj adresi, slijedom čega joj je poništena osobna iskaznica. Imajući u vidu čl. 6. ZOP-a, policiji je ukazano da nadležno tijelo ima ovlast po službenoj dužnosti utvrditi rješenjem prebivalište kada osoba nema mjesto i adresu stanovanja niti sredstava kojima bi mogla namiriti potrebu stanovanja, stoga o tome nije potrebno posebno izjašnjenje. Međutim, policija je ipak prvo zatražila suglasnost CZSS-a, a tek nakon njegovog pribavljanja je doneseno rješenje o utvrđivanju prebivališta na adresi CZSS-a pa joj je izdana osobna iskaznica, bez koje je bila duže od osam mjeseci.

No, nepotrebno je pri reguliranju prebivališta osobama koje nemaju mjesto i adresu stanovanja niti adekvatna sredstva kojima bi ih mogli namiriti, tražiti suglasnost CZSS-a. Još u Izvešću za 2018. ukazali smo da je takvo postupanje suprotno upravnosudskoj praksi (Upravni sud u Rijeci, 2 Usl-1056/2018-9), prema kojoj je kod interpretacije pravnih normi, kojima je uređeno utvrđivanje prebivališta na adresi ustanove socijalne skrbi, potrebno imati na umu pravne i faktične posljedice pravnog položaja i uobičajenog života građana, osobito ako ne postoji druga mogućnost prijave prebivališta, što uzrokuje nemogućnost pribavljanja osobnih isprava. Stoga nema zapreka da se osobi kojoj je po službenoj dužnosti odjavljeno prebivalište, ako ne može prijaviti drugo, ono po službenoj dužnosti utvrdi sukladno čl. 6. ZOP-a, kako zbog nemogućnosti pribavljanja osobnih isprava ne bi bila onemogućena u ostvarivanju prava i korištenju usluga.

Vezano uz epidemiju, pozitivne su izmjene zakona kojima je važenje osobnih iskaznica produženo do njezina okončanja, kao i zaprimanje prijave prebivališta elektronskom poštom te pružanje informacija telefonom i poštom. Također, PU su i elektronskom poštom zakazivale termine za predaju osobnih iskaznica.

## Državljanstvo

Pritužbe i nadalje zaprimamo zbog duljine trajanja postupaka stjecanja hrvatskog državljanstva, što smo isticali u više ranijih izvješća. Vlada kao opravdanje ističe kako trajanje svakog pojedinog postupka ovisi o kompletiranosti dokumentacije priložene uz zahtjev, sudjelovanju stranke u postupku i njezinoj zainteresiranosti za njegovo okončanje, i drugih okolnosti. Također, Vlada u svome Mišljenju navodi i kako dinamika rješavanja ne ovisi samo o MUP-u, već i o drugim tijelima nadležnim za dostavu potrebnih podataka. Međutim, i ta su tijela pod ingerencijom Vlade, stoga nema zapreke da se pod njenom koordinacijom iznađe rješenje za ažurnije postupanje, kako bi se postupak stjecanja državljanstva odvijao u razumnim rokovima.

Zabrinjava primjer u kojem se rješenje o primitku u hrvatsko državljanstvo iz 1993. dostavlja stranci tek 2020., a nitko ne snosi odgovornost zbog višegodišnjeg opstruiranja otpreme.

Jednako tako, nema opravdanja za slučaj građanke koja je zahtjev podnijela još 1992., a hrvatsko državljanstvo stekla tek u rujnu 2020. Za naglasiti je da je rješenje doneseno još 1993., ali svo vrijeme opstruirala se njegova otprema, unatoč tome što je tijekom godina višekratno tražila da joj se dostava izvrši. Štoviše, MUP je 2018. donio i novo rješenje, kojim je obustavio postupak njenog primitka u državljanstvo i

poništio svoje rješenje iz 1993., uz obrazloženje da „nije preuzeto u primjerenom roku“. Međutim, presudom Upravnog suda u Zagrebu poništeno je rješenje iz 2018., jer je postupanjem MUP-a povrijeđen zakon na štetu građanke. Međutim, niti potom rješenje nije otpremljeno, već su joj nametnuti dodatni uvjeti, nespojivi sa zakonskom odredbom o dostavi, primjerice da dostavi podatke o navodnom boravku u Njemačkoj 2017. To je suprotno i sa stajalištem Ustavnog suda iz više odluka (U-III/2125/2001, U-III-1313/1997), prema kojem tijelo odluku ne može temeljiti na činjenicama nastalima nakon podnošenja zahtjeva. O slučaju je obaviještena i Upravna inspekcija, no MUP je i nadalje smatrao da, unatoč svemu, ne može uručiti rješenje iz 1993. bez provjere jesu li ispunjene „zakonske pretpostavke“. Zatraženo očitovanje, temeljem koje pravne osnove ispituju okolnosti koje su se zbile skoro tri desetljeća nakon donošenja rješenja, i to u fazi dostave, od MUP-a nismo dobili, već samo obavijest da je građanka nakon 27 godina primljena u hrvatsko državljanstvo. Zabrinjavajuća je ovakva praksa MUP-a, koja očigledno ignorira relevantne zakonske odredbe i ustavnosudsku praksu, bez odgovarajućih posljedica za takvo postupanje.

Dugotrajnost postupka bio je i predmet pritužbe građanke koja 15 godina ima odobren stalni boravak, a koja je 2015. podnijela zahtjev za hrvatsko državljanstvo. 2017. joj je zajamčeno da će biti primljena, stoga je zatražila i dobila otpust iz matičnog državljanstva, no našla se u poziciji apatrida jer MUP rješenje nije donio, a oduzeti su joj osobni dokumenti države bivšeg državljanstva. Kao što smo istakli u Izješću za 2018., osobe u takvoj situaciji su u nezavidnom položaju, jer je neposjedovanje osobnih isprava otegotno u svakodnevnom životu, što se ne smije ignorirati, budući da su za to vrijeme uskraćeni i za mogućnost zapošljavanja, ostvarivanja socijalnih i prava iz zdravstvenog osiguranja, mogućnost putovanja u inozemstvo i drugog.

Predmet pritužbi građana bio je i čl. 5. st. 2. ZHD-a, koji je u primjeni od 1. siječnja 2020., prema kojem podrijetlom stječe hrvatsko državljanstvo osoba starija od 21 godine života, rođena u inozemstvu čiji je jedan roditelj u trenutku njezina rođenja hrvatski državljanin, ako u roku dvije godine podnese zahtjev za upis u evidenciju hrvatskih državljana, a MUP prethodno utvrdi da poštuje pravni poredak, da je podmirila dospjela javna davanja te da ne postoje sigurnosne zapreke za primitak. Građani su se prituživali da su im u diplomatskim predstavništvima odbijali primiti zahtjeve (što bi bilo suprotno ZUP-u) po toj osnovi, uz obrazloženje da MUP tumači kako pravo na podnošenje takvih zahtjeva imaju samo osobe rođene nakon 8. listopada 1991. Takva informacija objavljena je i na web stranici MUP-a, uz nejasnu uputu da se zahtjevi „podnose na obrascu upitnika za utvrđivanje hrvatskog državljanstva“, bez obrazloženja na temelju čega je zasnovan takav stav. Naime, navedena zakonska odredba jasno definira da se radi o stjecanju državljanstva podrijetlom, a ne o utvrđivanju. Također, nejasno je koji su pravni izvori ovakvog tumačenja. Još tijekom javne rasprave o izmjenama i dopunama ZHD-a isticali smo kako, kada se već daje mogućnost stjecanja hrvatskog državljanstva osobama do navršene 21 godine rođenima u inozemstvu kojima je jedan roditelj hrvatski državljanin, isto treba omogućiti i starijima od 21, ali ne samo rođenima nakon 8. listopada 1991. Takva se rasprava odvijala i u odborima Hrvatskog sabora, pri čemu predstavnici MUP-a nisu tvrdili da je ovakav prijedlog protivan Ustavu ili sudskoj praksi.

Sporno je propisivanje roka za podnošenje zahtjeva za utvrđivanje državljanstva osobama koje su ga zapravo stekle rođenjem, jer su im oba roditelja hrvatski državljanin, ako bi propuštanje tog roka za posljedicu imalo onemogućavanje utvrđivanja državljanstva, jer Ustav ne dopušta oduzimanje državljanstva.

Analizom čl. 5. st. 2. vidi se da je on odredba za sebe i da nije samo nastavak čl. 5. st. 1. ZHD-a te da je bio zamišljen kao mogućnost da hrvatsko državljanstvo steknu osobe rođene u inozemstvu, starije od 21 godine kojima je jedan roditelj hrvatski državljanin, neovisno o rođenju prije ili nakon 8. listopada 1991. Postupanje MUP-a, bez obrazloženja i navođenja pravne osnove, nije u duhu razloga iz kojeg je navedena odredba predložena i uvrštena u tekst Zakona.

Vezano uz epidemiju i organizaciju rada u diplomatskim i konzularnim predstavništvima, MVEP nas je obavijestio kako je, primjerice Konzularni odjel Veleposlanstva u Beogradu, postupajući po napatku Glavnog tajništva MVEP i vodeći računa o epidemiološkim mjerama, primalo stranke po prethodnoj najavi. S obzirom na otežane uvjete rada i mogućnost zaprimanja manjeg broja zahtjeva za stjecanje državljanstva, a uzimajući u obzir rok od dvije godine za predaju zahtjeva iz čl. 5. st. 2. ZHD-a, taj zakonski rok nužno je produžiti. Isto je nužno napraviti i u svezi čl. 30.a st. 2., koji propisuje da se hrvatskim državljaninom smatra osoba rođena od 8. siječnja 1977. do 8. listopada 1991., kojoj su u trenutku rođenja oba roditelja imala hrvatsko državljanstvo, ali joj je u evidenciji upisano drugo državljanstvo, ako u roku od dvije godine podnese zahtjev za utvrđivanje hrvatskoga. Međutim, njegovo ukidanje valja procijeniti zbog moguće protuustavnosti. Naime, sporno je i samo propisivanje roka za podnošenje zahtjeva osobama koje su u trenutku rođenja već postali hrvatski državljanin (oba roditelja su im hrvatski državljanin), samo se to vođenjem konkretnog postupka još

treba formalizirati, ako bi propuštanje propisanog roka za posljedicu imalo onemogućavanje utvrđivanja državljanstva (dakle, ne stjecanja), s obzirom da Ustav ne dopušta oduzimanje hrvatskog državljanstva.

## Boravak stranaca

U postupku donošenja novog Zakona o strancima (ZOS), putem Odbora za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost Hrvatskog sabora, MUP-u je dostavljeno mišljenje pučke pravobraniteljice, nakon čega smo održali i sastanak s predstavnicima MUP-a, pa su prihvaćeni naši prijedlozi glede čl. 105., a djelomično i 214., dok razloge za neprihvatanje ostalih prijedloga smatramo nedostatnim. Nakon novog poziva MUP-a, ponovo smo dostavili detaljno obrazložene prijedloge, koji ponovno, ovaj puta bez ikakvog obrazloženja, nisu prihvaćeni.

Naime, problematizirali smo okolnost da državljanin treće zemlje može podnijeti zahtjev za reguliranje privremenog boravka u druge svrhe nakon isteka roka od šest mjeseci od isteka važenja privremenog boravka, budući da to dovodi do prekida kontinuiteta privremenog boravka neophodnog za odobravanje dugotrajnog boravišta ili stalnog boravka.

Odredbe prema kojima protiv rješenja o odobravanju, produžavanju ili ukidanju privremenog boravka više nije dopuštena žalba, već se propisuje mogućnost pokretanja upravnog spora, nedvojbeno predstavljaju smanjenje prava stranaca u odnosu na prethodni ZOS, jer nakon primitka rješenja podnositelj zahtjeva i unatoč pokretanju upravnog spora više nema zakonsku mogućnost ostati u RH, a prema ranijem ZOS-u to je pravo imao sve dok Povjerenstvo za žalbe nije odlučilo o žalbi. Ovakvo rješenje za posljedicu može imati nemogućnost sudjelovanja u sudskom sporu, odnosno pravo na pristup sudu, ako mora napustiti RH. Također, nema iznimke niti za osobe koje već imaju svoju povijest boravka u RH tijekom kojeg su zasnovali različite veze (dom, prijatelji,...). Stoga, ukoliko nije omogućena žalba, nužno je predvidjeti mogućnost, kao primjerice u Zakonu o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, da tužba upravnom sudu odgađa izvršenje rješenja ili da tužba može sadržavati zahtjev za odgovornim učinkom, što bi zadržalo raniju razinu prava.

U svezi odredbe ZOS-a da se državljaninu treće zemlje odobrenje privremenog boravka radi spajanja obitelji ili životnog partnerstva s hrvatskim državljaninom izdaje s rokom važenja do dvije godine, na različit način se uređuje pitanje privremenog boravka radi spajanja obitelji s hrvatskim državljaninom (prema ZOS-u) i privremenog boravka za člana obitelji državljanina EGP, kojima se boravišna iskaznica izdaje na pet godina. Tako se članovi obitelji hrvatskog državljanina stavljaju u nepovoljniji položaj u odnosu na članove obitelji državljanina EGP.

Glede pretpostavki za ukidanje odobrenja privremenog boravka, radi specifičnih životnih situacija, primjerice radnih odnosa, državljani trećih zemalja koji su članovi obitelji hrvatskih državljanina ponekad borave izvan RH duže od iznimaka propisanih ZOS-om. Tako smo od Ureda predsjednika RH obaviješteni o državljaninu Indije, visokoobrazovanom suprugu hrvatske državljanke i ocu maloljetne hrvatske državljanke, koji radi kao pomorac - kapetan na tankerskom brodu i godišnje prosječno šest mjeseci plovi u međunarodnoj plovidbi. Cijela obitelj živi u Zagrebu. Prema

postojećim pravilima, nije predviđena mogućnost da on kao državljanin treće zemlje i član obitelji hrvatskih državljana s prebivalištem u RH regulira privremeni boravak ako zbog poslovnih razloga izbiva iz RH dulje od rokova predviđenih ZOS-om. S obzirom da postoji sumnja na neravnopravan položaj državljana trećih zemalja koji su članovi obitelji hrvatskih državljana i koji imaju specifična zvanja i zanimanja te prirodu posla, nužno je propisati dodatne zakonske iznimke koje će i njima omogućiti zadržavanje odobrenog statusa privremenog boravka.

Pozitivno je što novi ZOS propisuje da se stalni boravak može odobriti i državljaninu treće zemlje koji je član obitelji ili životni partner hrvatskog državljanina koji do dana podnošenja zahtjeva ima neprekidno četiri godine (prije je bilo pet) odobren privremeni boravak radi spajanja obitelji ili životnog partnerstva, bez dodatnih uvjeta koji su prije vrijedili, poput posjedovanja sredstava za uzdržavanje i zdravstvenog osiguranja, koji su bili značajna prepreka za reguliranje njihovog stalnog boravka.

Međutim, novim ZOS-om ponovo je propušteno predvidjeti mogućnost rješenja za reguliranje statusa osoba koje desetljećima žive u RH bez odobrenog boravka i državljanstva pa su u iznimno teškim životnim situacijama. Takav je i slučaj beskućnika iz Z., rođenog 1966. u RH, koji nikada nije napuštao hrvatsko državno područje. MUP nas je obavijestio da je u tijeku reguliranje njegovog

Nemogućnost žalbe protiv rješenja o odobravanju, produžavanju ili ukidanju privremenog boravka smanjenje je prava stranaca u odnosu na prethodni ZOS, jer oni nakon primitka rješenja i unatoč pokretanju upravnog spora više ne mogu ostati u RH, a ranije su to pravo imali sve dok se nije odlučilo o žalbi.

privremenog boravka iz humanitarnih razloga, ali da je mala vjerojatnost da će mu biti odobren zbog prakse da se u slučaju postojanja kaznene osude ne ispunjavaju pretpostavke poštovanja javnog poretka. S druge strane, europski pravni okvir ukazuje da se pri donošenju odluke mora uzeti u obzir ozbiljnost ili vrsta kaznenog djela protiv javnog poretka ili sigurnosti te opasnost koju konkretna osoba predstavlja, kao i trajanje boravka i povezanost osobe sa zemljom u kojoj boravi. Prema praksi Suda EU, sve mjere poduzete na temelju rezerve javnog poretka moraju imati ozbiljno opravdanje, prijetnja za javni poredak i sigurnost mora biti stvarna i teška, a ne potencijalna ili zamišljena, mora utjecati na osnovni interes društva, kao i da se opasnost neke osobe konkretno utvrdila i realizirala.

Neki hrvatski branitelji žive u RH bez reguliranog statusa, jer im se na teret stavlja počinjenje kažnjivog djela, pa se ocjenjuje kako ne zadovoljavaju pretpostavku poštovanja javnog poretka. Također, u bezizglednoj su situaciji i trenutni zatvorenici koji nemaju reguliran status, jer im nakon odsluženja zatvorske kazne, umjesto integracije u društvo, prijeti život bez reguliranog statusa. Kako se radi o osobama neutvrđenog državljanstva ili potomcima takvih osoba, koje u RH žive od prije osamostaljenja pa njihova deportacija u druge države nije moguća, nejasno je zbog čega se daljnjim nereguliranjem statusa njihova agonija produžava.

Ovakvih primjera ne bi bilo kada bi se uvažavalo stajalište Ustavnog suda izraženo u više odluka, primjerice U-III-4003/2005, da u slučajevima koji imaju tranzicijske elemente, reguliranje statusa prerasta u pitanje zaštite ljudskih prava. Sve dok tako u ovim situacijama ne bude, uz postojeću legislativu i praksu, teško se može očekivati rješavanje najtežih statusnih pitanja.

Vođenje postupaka odobravanja boravka iz humanitarnog razloga u takvim situacijama samo je produžetak agonije. U obrazloženju presude ESLJP, u predmetu Hoti protiv Hrvatske, o čemu smo pisali u Izvešću za 2018., pokazuje se besperspektivnost odobrenih humanitarnih boravaka, s obzirom da se u tom statusu može dugotrajno živjeti bez da se ikada stekne mogućnost za reguliranje stalnog boravka i državljanstva, s time da je taj status nesiguran jer ovisi o jednogodišnjim produljenima dozvole boravka i dobivanja diskrecijskog pristanka MUP-a. Rješenje se ipak nudi u poštovanju činjenice da je Zakon o kretanju i boravku stanaca iz 1991. propisivao regulirani stalni boravak za te osobe, te obzirom da je odredba ZOS-a iz 2003. o ukidanju tog prava (ESLJP spominje „postupak brisanja“) pravno manjkava, jer ne određuje što se podrazumijeva pod „definirani status u RH“, niti je to određeno nekim podzakonskim aktom, pa se sve svodi na arbitrarno tumačenje i postupanje MUP-a, što je pravno neprihvatljivo.

### Preporuke:

84. Ministarstvu unutarnjih poslova, da osobi koja nema mjesto i adresu stanovanja niti adekvatna sredstva, prebivalište utvrđuje isključivo sukladno Zakonu o prebivalištu;
85. Ministarstvu unutarnjih poslova, da postupke stjecanja državljanstva vodi u rokovima propisanim Zakonom o općem upravnom postupku, osobito kada su se podnositelji zahtjeva odrekli prethodnog državljanstva;
86. Ministarstvu unutarnjih poslova, da odredbu čl. 5. st. 2. Zakona o hrvatskom državljanstvu primjenjuje i na podnositelje zahtjeva za stjecanje hrvatskog državljanstva rođene prije 8. listopada 1991.;
87. Ministarstvu unutarnjih poslova, da izradi prijedlog potrebnih izmjena Zakona o hrvatskom državljanstvu radi produživanja roka za predaju zahtjeva za stjecanje hrvatskog državljanstva iz čl. 5. st. 2.;
88. Ministarstvu unutarnjih poslova, da izradi prijedlog potrebnih izmjena Zakona o hrvatskom državljanstvu radi produženja ili ukidanja roka za predaju zahtjeva za utvrđivanje hrvatskog državljanstva iz čl. 30.a st. 2.;
89. Ministarstvu unutarnjih poslova, da izradi prijedlog potrebnih izmjena Zakona o strancima koji će sadržavati odredbu kojom se omogućava da podnositelji zahtjeva za reguliranje boravka mogu ostati u RH i nakon podnošenja pravnog lijeka protiv rješenja o odbijanju zahtjeva;
90. Ministarstvu unutarnjih poslova, da u postupcima reguliranja statusa osobama koje su rođene ili žive u RH desetljećima ili imaju s njom drugu čvrstu vezu, postupa uvažavajući stajalište Ustavnog suda kako se radi o pravnoj situaciji koja ima tranzicijske elemente i u kojoj reguliranje statusa predstavlja zaštitu ljudskog prava;

## 3.17 STANOVANJE, ENERGETSKO SIROMAŠTVO I VODNE USLUGE

*„...redovno su se plaćali dolazeći računi (to je bilo u vrijeme potresa, kada sam bila kod sestre čekajući nadzor zgrade da potvrde da se u zgradi može dalje živjeti; trenutno nema nepodmirenih obveza po ovom stanu), te sam na to rješenje pisala žalbu (šaljem u prilogu), koju su također odbili, te su mi dali rok 30 dana (koji izlazi 06.11.2020.) da izađem iz stana ili će me izbaciti sudskim putem ovrhom. Ja trenutačno nemam drugo stambeno rješenje i nisam u mogućnosti izaći iz stana. Majka sam djeteta od 2 godine, te sam nezaposlena iako aktivno tražim posao zadnjih godinu dana.“*

Godinama ukazujemo kako stambena politika primarno orijentirana na kupnju nekretnina najviše pogađa nezaposlene i radnike u nestalnim oblicima rada, odnosno sve kreditno nesposobne. Mreža mladih Hrvatske ukazuje da zbog teškoća s pronalaskom stanova za dugoročni najam mladi prosječno do 31. godine žive s roditeljima. Problema imaju i studenti, 31% ih je zbog manjka organiziranog studentskog smještaja u podstanarstvu, potom socijalno ugroženi građani, zaštićeni najmoprimci, hrvatski branitelji, bivši nositelji stanarskih prava te stradalnici u potresima. Financijski prihvatljivog i dugotrajnog najma u javnim, uređenim stanovima nema za sve zainteresirane i potrebite. Zbog siromaštva dio građana živi u bespravno sagrađenim, lošim i nesigurnim objektima. Preporuka iz Izvešća za 2019. o donošenju stambene strategije još nije uvažena, no ohrabruju informacije MPUGDI o dovršenoj analizi stambenog fonda kao jednoj od aktivnosti u njezinoj izradi.

2020. su obilježili zagrebački i petrinjski potresi, u kojima su znatno ili do neuporabljivosti oštećeni brojni stambeni, javni i gospodarski objekti te infrastruktura, o čemu pišemo u posebnom poglavlju, a kuće su stradale i u poplavama u Kokorićima pored Vrgorca.

Društvo i društvene odnose dugotrajno će obilježiti i epidemija COVID 19. Nepoznati virus rapidno je i drastično promijenio suvremeni način života, pokazavši koliko je krov nad glavom nužan za očuvanje vlastitog zdravlja, ali i dobrobiti drugih, jer je mogućnost izoliranja u stanu i socijalno distanciranje, uz održavanje osobne higijene, prva linija obrane od infekcije. Pozivi i preporuke da se „ostane doma“, poštivanje epidemioloških mjera samoizolacije i izolacije, obrazovanje i rad od kuće su nemogući bez fizičkog prostora ili ako je on neuvjetan, bez energenata ili pristupa zdravstveno ispravnoj vodi. Na probleme koje ova kriza uzrokuje u području stanovanja ukazao je i UN povjerenik za stanovanje, pozvavši države da zaustave deložacije, razmotre ograničavanje visina stanarina i subvencije malim stanodavcima i stanarima kako bi se osiguralo da zdravstvena kriza ne postane i stambena kriza. U tom kontekstu pohvalno je donošenje propisa o odgodi ovrhe na nekretnini u studenome 2020., o čemu više pišemo u poglavlju o ovrhama.

JLS se na različite načine suočavaju s posljedicama epidemije pa je Grad Dubrovnik tijekom travnja, svibnja i lipnja izdvojio 781.500 kuna za sufinanciranje najamnine podstanarskim obiteljima čiji su članovi ostali bez posla, jer značajan dio građana živi od turizma koji je u ovoj krizi pretrpio velike gubitke. Iz

Grada Splita navode kako u izvještajnom razdoblju nisu nikoga deložirali iz gradskih stanova. I u Gradu Zagrebu su u 12 slučajeva odgodili iseljenje zbog teške materijale situacije, ali ne i u slučaju pritužiteljice, nezaposlene majke malodobnog djeteta. Legitimno je da vlasnik brine o vlasništvu, no zbog izvanrednih okolnosti uzrokovanih epidemijom i potresom smatrali smo da treba posebno odvagati interes osobe kojoj prijete gubitak doma s ciljem koji se iseljenjem želi postići, pa smo predložili odgodu. Ukoliko bi se epidemiološka situacija dodatno pogoršala i mjere postrožile, pronalaženje posla i novog stana pritužiteljici i njezinoj obitelji bilo bi otežano, no naš prijedlog nije uvažen.

Građani se i dalje pritužuju na dugotrajnost postupanja u raspolaganju s državnom imovinom. Lani je u tom području otvoreno 20.218, a riješeno je 3.677 predmeta. Riječ je o kompliciranim pravnim

Nepoznati virus rapidno je i drastično promijenio suvremeni način života, pokazavši koliko je krov nad glavom nužan za očuvanje vlastitog zdravlja, ali i dobrobiti drugih, jer je mogućnost izoliranja u stanu i socijalno distanciranje, uz održavanje osobne higijene, prva linija obrane od infekcije.

poslovima o čijem dovršetku ovisi i postupanje drugih javnopravnih tijela, a uvjeti rada u okolnostima epidemije dodatno su usporili procese.

MPUGDI i Državne nekretnine d.o.o. upravljaju s 6.591 stanom u vlasništvu RH, uglavnom starim i derutnim prostorima. Praznih je 1.108, u 1.044 su bespravni stanari, a zbog posebnih okolnosti zastalo se s iseljenjima. U potresu je oštećeno 1.179

državnih stanova, a šteta se procjenjuje na 126.100.523,62 kuna. 2020. su prodana 104 stana, a novih natječaja za najam nije bilo. Zaštićena najamnina iznosila je od 2,7 do 3 kune po m<sup>2</sup>, slobodno ugovorena od 5,4 do 6 kuna, a za bespravne stanare 15 kuna po m<sup>2</sup>. Ekonomski najam je od 34 pa do 68 kuna po m<sup>2</sup>.

Od prosinca 2001. i stupanja na snagu Zakona o društveno poticanoj stanogradnji, diljem RH izgrađena su 8.322 POS stana. Prodajne cijene su od 905,33 do 1.350 eur/m<sup>2</sup>, a visina najma od 17-25 kn/m<sup>2</sup>, ovisno o troškovima gradnje. Iako je 2020. bila izazovna za gospodarstvo ipak je započeta izgradnja 126 stanova i to u Biogradu na Moru, Visu, Kraljevici, Cestici, Lovranu i Belišću.

Od 2017. do 2020. subvencioniranjem stambenog kreditiranja 17.521 obitelj osigurala je dom, a prema APN zabilježen je blagi rast cijena nekretnina te pad kamata na stambene kredite za 1,5%. Tijekom 2020. odobren je 8.141 zahtjev, a zaprimili smo i prve pritužbe na odbijanje zahtjeva zbog dobi. Pučka pravobraniteljica nema ovlasti tumačenja propisa, no zakonski opis iz čl. 7. Zakona o subvencioniranju stambenih kredita koji glasi: „subvencioniranje kredita koji građanin uzima od kreditne institucije za kupnju stana ... odobrava se građaninu... koji u trenutku podnošenja zahtjeva kreditnoj instituciji *nije stariji od 45 godina*“ doista može izazvati dvojbu oko toga tko je stariji od 45 godina – samo netko tko je navršio punih 46 ili netko tko je tek napunio 45 godina. Po MPUGDI dob se iskazuje u danima, mjesecima i godinama, dok pritužiteljice broje samo pune godine. Postoje zakoni u kojima se dani propisuju kao razdoblje trajanja nekog prava i povezani su s dobi, primjerice - obvezni roditeljski dopust koristi se 70 dana nakon rođenja djeteta. Slično je i u pogledu mjeseci, pa se tako prijevremena starosna



mirovina za žene stječe kad osiguranica u 2020. navrší 57 godina i šest mjeseci života. U oba slučaja je jasno propisano na koju se dob norma odnosi, pa bi radi pravne sigurnosti korisno bilo isto učiniti i u pogledu dobi za subvencioniranje, jer ne samo da se radi o uvjetu čijim ispunjenjem se pristupa javnim sredstvima, već i zbog izbjegavanja konkretnih posljedica i štete od gubitka kapare, kako je u jednom slučaju navedeno.

*„...vlasnik sam stana u kojem stanuje zaštićeni najmoprimac. Sustavno se, kroz medije, sotoniziraju vlasnici takvih stanova, naziva nas se, citiram, "ratnim profiterima", "lopovima", "bivšim vlasnicima". Evidentno je da se stvara okružje linča prema vlasnicima takvih stanova. Osobno se osjećam fizički ugrožena u Republici Hrvatskoj zbog djelovanja medija, a i nekih struktura vlasti... Napominjem, da je nakon odluke Ustavnog suda, zaštićena najmoprimka, koja sama stanuje u stanu na kojem sam ja vlasnik, ima mirovinu veću od 7000 HRK, što je više nego plaća mnogih vlasnika stanova, uplatila 280 HRK... Teret plaćanja pričuve, u iznosu od 118 hrk je na meni. Kao vlasniku stana...“*

Zakonom o najmu stanova u studenome 1996. stanarsko pravo zamijenjeno je ugovornim najmom, ali uz propisivanje posebnog položaja najmoprimaca, bivših nositelja stanarskog prava na privatnim stanovima i njihove zaštite u pogledu visine najamnine, mogućnosti iseljenja i sl. Vlasnici su tvrdili da im se ograničava vlasništvo, što je potvrđeno odlukom ESLJP Statileo protiv Hrvatske iz 2014. Zaštićeni najmoprimci ukazivali su na nejednak položaj u odnosu na bivše nositelje stanarskog prava na stanovima u društvenom vlasništvu, koji su ih mogli otkupljivati pod povoljnijim uvjetima. Veliki broj zaštićenih najmoprimaca nije ni pokušavao na drugi način riješiti stambeno pitanje jer te stanove smatraju svojim domovima. Prema podacima DZS-a, 3.726 je kućanstava zaštićenih najmoprimaca, odnosno 8.953 osobe, od čega u 19 stanova žive hrvatski branitelji, u 75 najmoprimci na stalnoj socijalnoj pomoći, a često se radi i o osobama starije životne dobi. Ustavi sud je ovaj Zakon ocjenjivao više od deset puta, a brojni prigovori obaju strana razmatrani su i pred ESLJP.

Tijekom 2018. u postupku izvršenja presude Statileo donesene su izmjene i dopune Zakona o najmu, koje su trebale riješiti strukturne probleme postupnim povećanjem zaštićene najamnine, vremenskim određenjem prestanka zaštićenog najma, mjerama za olakšanje rješavanja stambenog pitanja zaštićenih najmoprimcima (prednosti pri najmu ili kupnji POS stanova, stanova u vlasništvu JLP(R)S ili RH, pri subvencioniranju kredita i dr.) no njih je Ustavni sud Odlukom U-I-3242/2018 iz rujna 2020. ukinuo. Po Ustavnom sudu mjere su sposobne osigurati vladavinu prava, pružiti sigurnost i u određenoj mjeri "amortizirati" učinke postupne eliminacije zaštićenog najma iz pravnog poretka, no gledano iz položaja zaštićenih najmoprimaca one nisu razmjerne, jer najmoprimci moraju u potpunosti snositi financijski teret iseljenja iz dosadašnjeg doma, kao i osiguravanja novog smještaja. Ipak, nekoliko sudaca u

**Novac od prodaje društvenih stanova trebalo je iskoristiti i za rješavanje stambenog zbrinjavanja zaštićenih najmoprimaca. Kako se to nije dogodilo, država mora preuzeti odgovornost rješavanja ovog problema.**

izdvojenim mišljenima istaknulo je da ovo nije privatnopravni spor niti su stranke u njemu dobrovoljno. Ukoliko se u obzir uzme da se novac od prodaje društvenih stanova trebao iskoristiti za rješavanja ovog pitanja i stambenog zbrinjavanja zaštićenih najmoprimaca, što se nije dogodilo, jasno je da država na sebe mora preuzeti odgovornost. Prema Prijedlogu plana zakonodavnih aktivnosti MPUGDI upućivanje novog Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o najmu stanova u zakonodavni postupak planira se u II. tromjesečju 2021.

*„MOLIMO VAS da nam ustupite na korištenje jedan od stanova grada... koji koriste stanari koji nemaju više stanarsko pravo na isti, a ujedno im se vrši deložacija od 2018. godine. Peteročlana smo obitelj i nemamo nikakvih mjesečnih primanja osim moje mirovine koja iznosi 1500kn (1200kn budući imam ovrhu). U istom domaćinstvu stanuje djevojčica od 12 godina. Predali smo svu potrebitu dokumentaciju unazad 9 godina.“*

U području socijalnog stanovanja tijekom 2020. nije bilo promjena u odnosu na prethodno razdoblje. I nadalje neki veliki gradovi ne provode obvezu propisanu ZSS-om da shodno financijskim mogućnostima korisnicima ZMN-a osiguraju socijalne stanove, nego ih pod kriterijem socijalnih uvjeta uvrštavaju u odluke o najmu stanova. Dodjela gradskih stanova ovisi o raspoloživim stambenim jedinicama, kojih nema dovoljno. Iz prigovora građana proizlazi da gradovi ne provjeravaju ispunjavaju li i dalje postojeći korisnici uvjete za produljenje ugovora o najmu stana, ili bi se stanovi mogli dodijeliti obiteljima koji žive u težim socioekonomskim prilikama. Također, neke JLS ne izvršavaju obveze iz ZSS-a glede naknade za troškove stanovanja na koju imaju pravo svi korisnici ZMN-a. Troškovi stanovanja često čine znatan udio raspoloživog dohotka kućanstva, pa se često i navode kao jedan od ključnih čimbenika koji opterećuju kućanstva s niskim prihodima.

Udio stanovništva EU-27 koji je 2019. bio izložen riziku od siromaštva iznosio je 16,5% prije odbijanja troškova stanovanja, a 30,4% nakon odbitka tih troškova, što znači da je dvostruko više građana izloženo riziku od siromaštva nakon uzimanja u obzir troškova stanovanja. Istovremeno, prema podacima DZS-a, 15,7% osoba žive u kućanstvima koja su u posljednjih 12 mjeseci zbog financijskih poteškoća kasnila s plaćanjem obveza najamnine, računa za režije i sl. O svemu tome treba voditi računa prilikom izrade novih propisa kojima će se regulirati pitanje socijalnog stanovanja.

Nažalost, kao što smo ranije isticali, u RH ne postoji opći propis, već se pitanja stanovanja, odnosno stambenog zbrinjavanja različitih kategorija građana ili socijalnog stanovanja, primjerice beskućnika, socijalno ugroženih, azilanata, žrtava obiteljskog nasilja i drugih ranjivih skupina, razrađuju posebnim propisima, ponekad i u više njih, što otežava sveobuhvatno sagledavanje problema.

Mirno i dostojanstveno stanovanje ovisi o kvaliteti objekta, ali i o prostornom položaju i urbanističkom planiranju cjeline, infrastrukturi, prometnoj povezanosti i dostupnosti različitih usluga. Tako i dalje zaprimamo pritužbe zbog držanja domaćih životinja u gradovima, pa i u Zagrebu. Područja i rokovi za držanje domaćih životinja godinama su produžavani odlukom gradonačelnika, no prema informacijama iz gradske uprave, od 1. siječnja 2021. farme se moraju zatvoriti. Za to su osigurane državne potpore u

iznosu od 1.353.100 kuna, no interes za njih je bio slab iako je bilo više natječajâ. S 11 farmi sklopljeni su ugovori, a dio onih koji drže životinje nisu ni registrirani kao poljoprivredna gospodarstva.

Zaprimali smo pritužbe i zbog neodržavanja nerazvrstanih cesta i javne rasvjete, što je nekim JLS otežano zbog manjka financija i veličine teritorija. I protekle je godine MPUGDI osiguralo sredstva za ujednačavanje komunalnog standarda u ukupnom iznosu od 120.294.844,90 kuna, što su neki, poput Belog Manastira, iskoristili za izgradnju javne rasvjete, ili Općine Desinić za održavanje nerazvrstanih cesta. Tijekom 2020. su iznadprosječne količine oborina u kratkom vremenu, potkapacitirani sustav odvodnje i kanalizacije, odnosno neodržavanje oborinske infrastrukture doveli do plavljenja prometnica te podrumskih i prizemnih objekata pričinivši značajnu materijalnu štetu u dijelovima Zagreba, Lepoglave i drugih gradova, ukazujući kako mnogi javni, ali i individualni sustavi, nisu zadovoljavajuće rješenje za nove klimatske izazove. Građenje i održavanje komunalne infrastrukture financira se iz komunalnog doprinosa i naknade, cijene komunalne usluge i drugih izvora. Mnoge JLS, poput Karlovca, Šibenika i Zagreba, kao mjeru borbe protiv posljedica epidemije privremeno su obustavile plaćanje komunalne naknade, parkiranja, zakupa poslovnih prostora i sl., no tek će se vidjeti hoće li se i kako te odluke dugoročno odraziti na komunalno gospodarstvo. Epidemija je utjecala i na javni prijevoz koji se odvija sa smanjenom učestalošću polazaka i ograničenjem maksimalnog broja putnika.

Iako manje no prije, stižu nam pritužbe na obračun javne usluge prikupljanja miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada, a građani se pritužuju i DIRH-u. Čeka se odluka Ustavnog suda o Uredbi o gospodarenju komunalnim otpadom, no neovisno o tome, na javnoj je raspravi u prosincu bio Nacrt prijedlog Zakona o gospodarenju otpadom, na koji je uloženo gotovo 600 primjedbi.

## Energetsko siromaštvo

*„moja baka je nekadašnja prognanica s područja posebne državne skrbi, supruga civilne žrtve rata i majka poginulog branitelja i sa svojih 80 godina zadnjih 5 čeka da se prijavi na ovaj natječaj te je unatoč lošem zdravlju zadnjih nekoliko mjeseci odlazila u naše institucije kako bi ishodila sve potrebne papire. Zbog petstotinjak kuna veće mirovine ona se nije mogla prijaviti pod ranjive skupine a živi u kući koja je devastirana u ratu i koju nije nikada mogla u potpunosti obnoviti. To što njena prijava nije mogla biti ni prijavljena preko regularnog natječaja više je nego sramotno jer kriteriji dodjele ne postoje, a najbrži prst je također zakazao“*

Podatci DZS-a za 2019. ukazuju da 6,6% kućanstava nije u mogućnosti priuštiti si adekvatno grijanje u najhladnijim mjesecima, a pomoć iz sustava socijalne skrbi dobivaju samo najsiromašniji. Za subvencioniranje troškova električne energije 2020. je iz Državnog proračuna izdvojeno 99.560.426,54 kuna korisnicima i članovima kućanstava korisnika ZMN-a i osobne invalidnine, dok su županije izdvojile 28.023.374,45 kuna za troškove ogrjeva.

Hrvatska, kao i mnoge članice EU, nema definiciju energetske siromaštva, a nije ispunjena ni naša preporuka o proširenju kriterija za stjecanje statusa ugroženog kupca energije uvođenjem tog prava i za plin i toplinsku energiju, iako je bilo takvih najava. Same potpore, iako dobrodošle, nisu rješenje jer adresiraju posljedicu, a ne problem, pa sustavno treba raditi na podizanju energetske učinkovitosti objekata. Pojedinačni slučajevi ekstremnog energetske siromaštva mahom starijeg stanovništva ruralnih područja i dalje se najčešće rješavaju solidarnim akcijama građana i OCD-a, pa je tako šest kućanstava uz pomoć Zelene akcije i inicijative Ljudi za ljude na području Sisačko-moslavačke županije dobilo solarne sustave. Ovakve su akcije pokazatelj i dubokog nepovjerenja u institucije, no kada su medijski popraćene dovode od osvještavanja problema u široj javnosti.

Pojedinačni slučajevi ekstremnog energetske siromaštva mahom starijeg stanovništva ruralnih područja i dalje se najčešće rješavaju solidarnim akcijama građana i OCD-a, pa je tako šest kućanstava uz pomoć Zelene akcije i inicijative Ljudi za ljude na području Sisačko-moslavačke županije dobilo solarne sustave.

Institucionalni napredak u suzbijanju energetske siromaštva je provođenje Programa energetske obnove obiteljskih kuća. FZOE je u 2020. osigurao 211 milijuna kuna za sufinanciranje 60% troškova energetske obnove obiteljskih kuća neovisno o materijalnom statusu vlasnika i 32 milijuna kuna za stopostotno sufinanciranje građanima u opasnosti od energetske siromaštva, koje predlaže CZSS. Interes je bio velik, a prijaviti se moglo samo elektroničkim putem, što je izazvalo

brojne probleme, poput slabog signala na ruralnim područjima, ali i pravne dvojbe jer propisi elektroničku prijavu reguliraju kao mogućnost (pri čemu se primjenjuju posebna pravila), a ne kao isključiv način podnošenja zahtjeva, zbog čega je upravna inspekcija, temeljem naših obavijesti, najavila nadzor nad radom FZOE. Zaprimanje prijave zaustavljeno je nakon što je ukupan iznos zatraženih sredstava premašio raspoloživa sredstva automatskom blokadom programa, a ne zbog pada sustava kako se tvrdilo (sukladno očitovanju trgovačkog društva koje održava aplikaciju za prijavu, poslužitelji su radili s 39% kapaciteta), pa su krenuli napisi o korupciji i pogodovanju, uz pitanje je li ova metoda raspodjele sredstava najprikladnija. Model je preuzet po uzoru na projekte koji se sufinanciraju EU sredstvima i koji je u kontekstu nužne digitalizacije i standardizacije uprave te epidemije potreban, no kao takav mora biti i jasno reguliran. Postojala je mogućnost da prijavu podnesu energetske certifikatori ili druge osobe u ime korisnika, no upitno je koliko se za to znalo, iako se na web stranicama FZOE mogu pronaći relevantne informacije. Nadalje, kako se radi o raspodjeli javnih sredstava trebao bi postojati učinkovit i neovisan nadzor nad postupkom, što nije slučaj, jer se Upravni sud u Zagrebu Odlukom Usl-3770/15-10 iz rujna 2018. u ovim slučajevima proglasio nenadležnim, pojašnjavajući kako se ne radi o upravnom postupku i upravnom aktu, već o aktu raspolaganja/poslovanja. Inače, aktima raspolaganja/poslovanja država raspolaže svojom imovinom (poput poljoprivrednog zemljišta, šuma, davanja investicijskih potpora, subvencioniranje stambenih kredita), ali protiv njih nije propisana sudska zaštita, na što ukazuje Ustavni sud Odlukom U-III-2042/2013. Zbog uloženi značajnih sredstava za dokumentaciju onima koji se nisu uspjeli prijaviti na javni poziv, ovo je iskustvo bilo stresno i demotivirajuće, a FZOE najavljuje nove natječaje.

I JLS-i rade na suzbijanju energetske siromaštva, pa su Varaždin i Koprivnica s HEP-om aplicirali na EU projekt iz Programa Horizon 2020 usmjeren na smanjenje energetske siromaštva, dok Rijeka osim naknade troškova plina, električne i toplinske energije, korisnicima ZMN-a osigurava nabavu kućanskih uređaja. Zagreb podmiruju troškove stanovanja za 2.134 obitelji i samaca, a s udrugom DOOR je 102 kućanstva opremljeno energetskim paketima (štednim žaruljama, brtvenim trakama za izoliranje prozora i vrata, reflektirajućim folijama za radijatore i sl.).

Da se protekle godine povećala potrošnja energenata za kategoriju kućanstva zbog epidemioloških mjera i duljeg i češćeg boravka u kući, vrlo je izgledno, no za konkretnije podatke treba opsežnija analiza. Iz HEP-a navode kako je u 2020. zbog duga privremeno obustavljena struja na 27.500 mjernih mjesta (kojih je nešto više od dva milijuna), kao i da minimalna cijena priključenja kućanstva na mrežu i dalje iznosi 6.210 kuna bez PDV-a. HEP Plin ističe kako u pravilu ne obustavljaju opskrbu u sezoni grijanja, ali su to, nakon višekratnih opomena, učinili kod 1% kupaca (višegodišnji prosjek je 2%). Ukazuju i da je pad cijena plina na međunarodnim burzama utjecao na pad cijena za kućanstvo. Prema podacima HEP Toplinarstva cijene toplinske energije nisu rasle od 2014., a isporuka je obustavljena na pet od 123.000 mjesta. I DIRH je zaprimao predstavke na javne usluge - 18 na distribuciju električne energije i 9 na distribuciju prirodnog plina.

HERA je donošenjem Općih uvjeta za korištenje mreže i opskrbu električnom energijom provela preporuku iz Izvešća za 2017. pa će opskrbljivač kod prvih poteškoća u podmirenju računa izravno pristupati kupcu te mu na jasan i jednostavan način pružiti individualizirani savjet i pomoć za podmirenje računa te postizanje optimalne potrošnje energije.

HERA je donošenjem Općih uvjeta za korištenje mreže i opskrbu električnom energijom provela preporuku iz Izvešća za 2017. pa će opskrbljivač kod prvih poteškoća u podmirenju računa izravno pristupati kupcu te mu na jasan i jednostavan način pružiti individualizirani savjet i pomoć za podmirenje računa te postizanje optimalne potrošnje energije.

Kako si gotovo 34 milijuna Europljana ne može priuštiti grijanje, EK je u listopadu 2020. objavila strategiju "Val obnove", čiji je cilj, između ostalih, povećanje energetske učinkovitosti, rješavanje problema energetske siromaštva i energetske najneučinkovitijih zgrada te obnova javnih zgrada poput škola, bolnica i javne uprave. Pozitivni pomaci vide se i u RH jer je u prosincu Vlada donijela Odluku o donošenju Dugoročne strategije obnove nacionalnog fonda zgrada do 2050., kojom se postavljaju dugoročni ciljevi za obnovu nacionalnog fonda zgrada i daje procjena potrebnih ulaganja, između ostalog i za smanjenje energetske siromaštva.

## Vodne usluge

„Poštovani,  
5. listopada 2020. sam podnio pisani prigovor prema društvu Vodovod i odvodnja d.o.o. koji Vam šaljem u prilogu. Iako je prošlo 15 dana odgovor nisam dobio. Pokušao sam ih nazvati više desetaka puta na brojeve telefona na koje se ne javljaju. Čak sam i osobno išao u sjedište društva, ali s obzirom da izbjegavaju odgovor (jer ne znaju što bi napisali s obzirom da su u krivu), moguće je razgovarati samo s osobljem koje nije odgovorno, ne zna, niti ima mogućnost odgovoriti na žalbu, kažu pišite nadređenima (do kojih je nemoguće doći). Molim Vas da Vi kao više tijelo pokušate doći do informacija i osigurate provedbu prava i zakona.“

Pritužbe ukazuju da usprkos 94% mogućnosti priključenja na sustave vodoopskrbe, dijelu stanovništva vodne usluge i zdravstveno ispravna voda za ljudsku potrošnju (naročito putem javnih građevina) nisu dostupne iz raznih razloga, od toga da zbog veličine i izoliranosti teritorija infrastruktura ne dosiže do svih zaselaka ili je pak zastarjela. Tako se dio stanovništva Gračaca još snabdijeva vodom iz lokalnog vodovoda građenog za vrijeme Austro-Ugarske, a problemi su i u Benkovcu, Pokupskoj Slatini, dijelu Gospića i Velebitskog primorja, na dijelu Dugog otoka i drugdje. Kako je uglavnom riječ o manjim JLS i/ili područjima od posebne državne skrbi te o javnim isporučiteljima vodnih usluga (JIVU) kojima nedostaje financijskih i kadrovskih kapaciteta za rješavanje problema, s nestrpljenjem se očekuje nastavak reforme vodnog sektora, okrupnjavanje JIVU i preuzimanja lokalnih vodovoda, čime bi zdravstveno ispravna voda postala dostupna i u ruralnim sredinama. Preduvjet za to je donošenje Uredbe o uslužnim područjima, čiji je nacrt još u prosincu 2019. upućen Vladi na mišljenje. Prema informacijama iz HZJZ, voda u javnim sustavima nije rizik za prijenos različitih virusa, pa i onog koji uzrokuje COVID 19, jer se tretira, što nije slučaj s vodom u lokalnim vodovodima, pa je i ovo jedan od razloga za žuran nastavak reforme. Vodom iz lokalnih vodovoda i bunara i šterni opskrbljuje se 599.889 stanovnika.

Stvarna priključenost na sustav javne odvodnje iznosi 55%. Iz Zadarske županije naglašavaju da je to veliki problem na otocima gdje sustavnog rješenja nema. U studenome 2020. HZJZ i Zagrebačke otpadne vode d.o.o. su po uzoru na testiranja u Italiji, Francuskoj i Nizozemskoj pokrenuli projekt praćenja otpadnih voda kako bi pratili epidemiju COVID 19. Jedan uzorak može pružiti podatke o prosječnoj stopi zaraze tisuća ljudi, a kontinuirano praćenje otpadnih voda može se koristiti za utvrđivanje trendova u izbijanju, prepoznavanju i prevalenciji infekcija.

Prema podacima MGOR-a, provođenjem nacionalnih i EU projekata razvoja sustava javne vodoopskrbe i odvodnje planira se osigurati dostupnost vode za ljudsku potrošnju za 95% stanovnika i osigurati pročišćavanje otpadnih voda za sve aglomeracije veće od 2.000 stanovnika do 2030. godine. Radi se i na smanjenju gubitaka vode, koji su i dalje u prosjeku oko 49%. Planom upravljanja vodama Hrvatskih voda za projekte vezane uz saniranje gubitaka vode za 2020. osigurano je i utrošeno 100

milijuna kuna. Pored toga, poboljšanje infrastrukture na području Delnica, Fužina i Brod Moravica financirano je iz sredstava Švicarsko-hrvatskog programa suradnje.

Prema zadnjim dostupnim podacima Vijeća za vodne usluge za 2018., prosječna cijena vode iznosi 15,80 kn/m<sup>3</sup>, a zbog epidemije MGOR je izdalo preporuku JIVU da ne povećavaju cijenu. Dio građana ne podmiruje račune pa zaprimamo pritužbe na obustave isporuke vode zbog dugovanja, a žale se i na komunikaciju sa zaposlenicima JIVU i nedostatak informacija. Neki JIVU ne pokreću postupke prisilne naplate potraživanja, odnosno sudske postupke u kojima bi dužnici mogli osporavati dug i zastarjela

Pristup zdravstveno ispravnoj vodi i osnovni higijenski uvjeti neophodni su za zaštitu zdravlja, posebno tijekom izbijanja zaraznih bolesti, pa je i UN u ožujku, kao dio mjera za borbu protiv panedmije, pozvao vlade da zabrane obustavu vode onima koji ne mogu platiti račune.

potraživanja, već isključivo koriste obustavu kao prisilu za plaćanje. Takvu praksu potvrđuju i iznosi zaduženja i preko 6.000 kuna iz čega je jasno da se radi o neplaćanjima u duljim vremenskim razdobljima i zastarjelim potraživanjima. Stoga su opravdana pitanja što se čekalo s naplatom jer je u međuvremenu dug narastao do razmjera u kojem njegovo plaćanje ugrožava egzistenciju, na što smo upozorili i MGOR. Predstavke na rad JIVU zaprimali su i u DIRH (njih 56) te u MGOR.

O važnosti vode za život i zdravlje ukazujemo godinama pa smo tako sudjelovali u postupku donošenja Zakona o vodnim uslugama i drugim propisima iz ovog područja, a poticali smo i raspravu o unošenju prava na vodu, kao samostalnog prava u Ustav RH, čime bi se pridonijelo pravnoj sigurnosti i jamčila zdravstveno ispravna voda za piće i sanitarne potrebe svima po načelu jednakosti. Ova tema ponovo je postala aktualna zbog klimatskih promjena, ali i najava da se na Wall Streetu počelo trgovati pitkom vodom. Pristup zdravstveno ispravnoj vodi i osnovni higijenski uvjeti neophodni su za zaštitu zdravlja, posebno tijekom izbijanja zaraznih bolesti, pa je i UN u ožujku, kao dio mjera za borbu protiv panedmije, pozvao vlade da zabrane obustavu vode onima koji ne mogu platiti račune. Naglašeno je kako je ova globalna zdravstvena kriza rasplamsala postojeće nejednakosti uzrokovane sistemskom i strukturnom diskriminacijom, politikama i praksama koje su marginaliziranom stanovništvu ometale pristup vodi i hrani.

## Preporuke:

91. Vladi RH, da izradi Strategiju o stanovanju;
92. Ministarstvu prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine, da pri slijedećoj izmjeni Zakona o subvencioniranju stambenih kredita predloži jasne i precizne odredbe o dobi korisnika;
93. Vladi RH, da definira energetska siromaštvo te uspostavi sustav njegova mjerenja i praćenja;
94. Vladi RH, da ubrza rad na predlaganju i donošenju propisa o uredskom poslovanju elektroničkim putem;
95. Vladi RH, da ubrza reformu vodnog sektora i donese Uredbu o uslužnim područjima;

### 3.18 GRADITELJSTVO

*„Voljela bih da vam mogu pokazati kako ste veliku stvar napravili za moje malo mjesto. Svi smo odahnuli ovakvom odlukom. Kad zaustavimo jednog lošeg čovjeka i graditelja, zaustavili smo puno njih koji su htjeli ići tim putem. Trebamo se boriti za zakone i državu da funkcionira kako treba.“*

Ovo je stav pritužiteljice nakon što je, postupajući po pritužbi pučkoj pravobraniteljici, građevinski inspektor donio rješenje o uklanjanju iz prostora nezakonito izgrađene dvokatne građevine na otoku, kojom je nagrđen okoliš i mjesto malih kamenih kuća. Međutim, kako smo isticali i u ranijim izvješćima, i dalje je potrebno znatno vrijeme od donošenja rješenja o uklanjanju nezakonito izgrađene građevine do njegovog izvršenja, koje ovisi o konkretnom slučaju. DIRH navodi kako nije moguće precizno odgovoriti koliko traje postupak od donošenja rješenja o uklanjanju nezakonito izgrađene građevine do njegova izvršenja, budući da to ovisi o sudskim postupcima na koje građevinska inspekcija nema utjecaj.

U području graditeljstva u 2020. zaprimili smo čak 152% pritužbi više nego 2019. To je, između ostaloga, posljedica učestale nezakonite gradnje i njenog neučinkovitog nadzora, no i velikog nezadovoljstva građana neujednačenim postupanjem građevinske inspekcije. Iz pritužbi je vidljivo da i nakon provedenog ozakonjenja, veliki broj građana nastavlja graditi bespravno, što potvrđuju i podatci DIRH-a, prema kojima je u 2020. nadzorima građevinske inspekcije utvrđeno da je bez akata o gradnji izgrađeno 1.066 građevina, a protivno izdanim aktima njih 101 te da je broj nezakonito izgrađenih objekata konstantan.

Osim što se i dalje nesmanjeno bespravno gradi, bespravni graditelji se ne pridržavaju naređenih mjera od strane građevinske inspekcije, sporo se provodi izvršenje donesenih rješenja, osobito rješenja o uklanjanju nezakonito izgrađenih građevina. Prema podacima DIRH-a, u 2020. nije provedeno 780 rješenja o uklanjanju, izvršeno je 259 rješenja koje su bespravni graditelji sami uklonili, a izvršenja putem trećih osoba nije bilo. Očito novčane kazne nisu zapreka za bespravnu gradnju pa bi ih trebalo povećati, pojačati kontrolne nadzore inspekcije i ne dopuštati bespravnim graditeljima dovršetak objekta i njegovo useljenje.

Građani se pritužuju i na neujednačeno postupanje građevinskih inspektora po njihovim prijavama, odnosno dostavljenim informacijama o nezakonitostima u građenju. U pojedinim slučajevima inspekcija po prijavama dolazi brzo, a po nekima se nadzori ne provede niti nakon više godina od podnesene prijave, čak i kada se bespravno gradi na područjima koja bi trebala imati prioritet u postupanju građevinske inspekcije, poput pomorskog dobra, kulturno povijesnih cjelina, pojedinačnih kulturnih dobara, zaštićenih područja i slično. Slijedom toga, u postupcima koji se vode



temeljem dostavljenih prijava/informacija građana, više bi napora trebalo uložiti u ujednačavanje postupanja građevinskih inspektora u područnim uredima.

Iako su prijave građana samo informacija koja ukazuje na moguće nezakonitosti, a inspekcija po njima nema zakonsku obvezu postupiti, u 2020. je provela 2.597 nadzora po prijavama građana te 5.150 po službenoj dužnosti. DIRH navodi da se broj prijava građana smanjio u odnosu na 2019., no ovi podatci pokazuju da je gotovo trećina inspekcijskih nadzora obavljena temeljem

Građani se pritužuju i na neujednačeno postupanje građevinskih inspektora. U nekim slučajevima dolaze brzo, a u nekima ni nakon više godina od prijave, čak i kada se bespravno gradi na pomorskom dobru, kulturno povijesnim cjelinama, zaštićenim područjima i slično.

inicijative građana, što govori o njihovoj važnosti. Osim toga, kako iz pritužbi proizlazi da i nakon inspekcijskog nadzora i izrečenih mjera, bespravni graditelji i dalje grade, trebalo bi odmah odrediti i kontrolne nadzore građevinske inspekcije, kojih je tijekom 2020. bilo 3.007.

U svojim pritužbama građani, inicijative i udruge iskazuju nezadovoljstvo i prostornim planiranjem na područjima na kojima žive, budući da ih tijela JLS u postupku donošenja prostornih planova ili njihovih izmjena ne prihvaćaju niti ozbiljno razmatraju njihove prijedloge, mišljenja i inicijative, nego ih uglavnom odbijaju u postupku javnog savjetovanja, bez argumentiranih obrazloženja. Tako predstavnička tijela JLS donose formalno zakonite planove, ali protivne volji stanovnika koji na tim područjima žive, o čemu smo pisali i u Izvešću za 2019. Nažalost, takvo se stanje nije promijenilo niti tijekom 2020., što je vidljivo i iz dostavljenih podataka MPUGDI prema kojima je prilikom nadzora općih akata JLS, obustavljeno šest postupaka za izdavanje suglasnosti na konačne prijedloge prostornih planova, u dva je predmeta odbačena suglasnost, a vodi se ukupno 1.026 upravnih sporova protiv akata za provedbu prostornih planova JLS-a.

## Preporuke:

96. Državnom inspektoratu Republike Hrvatske, da ujednači postupanje građevinskih inspektora u područnim uredima po prijavama/informacijama građana te da poveća broj kontrolnih nadzora radi provedbe izrečenih mjera;
97. Ministarstvu prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine, da pripremi i uputi u postupak donošenja izmjene Zakona o građenju, kojima bi se predvidjelo povećanje novčanih kazni za bespravnu gradnju;
98. Jedinicama lokalne samouprave, da prilikom donošenja prostornih planova transparentno komuniciraju s građanima o predloženim prostornim planovima i argumentirano obrazlažu predložena rješenja radi poboljšanja kvalitete života;

## 3.19 FINACIJE

### Ovrhe, stečaj potrošača, položaj dužnika općenito

*„Imam veliki problem. Imala sam kredit... koji sam digla prije 12 god. Suprug i ja smo ostali bez posla i mogućnosti do kraja otplatiti kredit (ostao dug 4500 k) Suprug je hrvatski branitelj star 67 g. a ja 65. Korisnici smo soc. pomoći... Banka je prodala moj dug legalnim utjerivačima dugova... koji nas svaki dan uznemiravaju telefonski. Suprug i ja smo teški fizički i psihički bolesnici. Kći smo uništili život što nam najgore. Na zadnjoj godini prava je morala napustiti faks da bi nas pomagala. Sada je bila voljnija dići mali kredit 10.000 k da bi platili dug, ali gospoda su odbili. Kći ima o.d. 4000 k. Ovo je neizdrživo.“*

Tijekom 2020. građani su u području financija tražili pravnu pomoć pa i intervenciju u sudske postupke, poslodavci su se obraćali radi provedbe ovrhe na plaći zaposlenika, ukazivano je na neprihvatljivo postupanje agencija za naplatu potraživanja, kao i općenito na težak socio-ekonomski položaj prezaduženih građana, a kod nekih i na nisku razinu razumijevanja preuzetih obveza.

Iako su naše ovlasti kod pritužbi na sudske postupke ograničene, neke od zaprimljenih ukazale su na dugotrajno postupanje u ovršnim postupcima, za koje OZ predviđa hitnost, povodom čega se predsjednici sudova pozivaju na preopterećenost velikim brojem ovršnih predmeta, neaktivnost stranaka, učestale neuspjele dostave pismena ovršenima te složenost postupka. Ovrhovoditelji pritom ne uspijevaju naplatiti svoje tražbine, zbog čega neki i sami postaju dužnici, a pritužba ovršenice kojoj je rješenje o ovrsi dostavljeno tek 23 godine po njegovu donošenju, ukazuje na moguću štetu zbog naraslih kamata.

*„zanima me da li netko u ovoj državi misli stati na kraj tkz. agencijama za utjerivanje dugova, naime oni posluju nezakonito, ne pridržavaju se dogovora, sile da se uplaćuje sve više i više novaca, dovode vas u začarani krug... a zaštite nigdje niti od koga. nitko ne kaže da se ne mora dug otplatiti ali kod njih dug samo raste, ne žele uzeti onoliko koliko je dug nego žele više i više, a najgore je kada je osiguranje nekretnina. konkretno naš dogovor je bio 35000 kn dok nisu shvatili da imam kupca za stan, onda je dug postao preko noći 85000 kn... i ja im ništa ne mogu, nemam novaca za odvjetnika...“*

Prema HNB-u, iznos prodanih potraživanja banaka prema građanima nastavlja padati treću godinu uzastopno. U 2020. se bilježi porast broja upita građana u svezi prijenosa potraživanja i postupanja agencija za naplatu, kojima se uglavnom problematizira prednosni red izvansudske ovrhe koju provodi poslodavac odnosno FINA, osporava iznos dugovanja, ukazuje na vjerovnikovo učestalo pozivanje dužnika na plaćanje, odbijanje dužnikovog prijedloga o uvjetima i načinu daljnje otplate

kredita, propuštanje novog vjerovnika da stupi u pravnu poziciju ustupitelja te sumnju na provođenje dvostruke naplate. To korespondira s pritužbama koje i mi zaprimamo, a i Udruga Blokirani iznosi brojne prigovore. Stoga je i dalje očit problem nedostatka propisa kojim bi se regulirao rad društava koja otkupljuju dospjela potraživanja te uspostavilo nadzorno tijelo kojem bi se građani mogli obratiti pritužbom na njihovo postupanje, pa je dobrodošla informacija MF i HNB o osnivanju radne skupine čija je zadaća 2021. izraditi prijedlog zakona kojim će se urediti ova materija. Također, izmjene propisa o porezu na dobit trebale bi motivirati banke da putem konačnog otpisa, umjesto prodaje potraživanja agencijama, što više olakšaju položaj dužnika.

*„Kako svog Covida19 nisam radila sve ove mjeseci nisam dobila ni plaću, počeli smo s radom od 1. lipnja ja Vas lijepo molim da produljite rok za plaćanje do 15.07.2020 kako bih mogla platiti dug... Molim Vas za razumijevanje, radila sam kao konobarica, sada radim ponovo kao konobar. Voljna sam platiti dug... molim da mi date potrebno vrijeme kako bih mogla poštenim radom zaraditi i platiti...“*

Posljedice epidemije te potresa uvelike su se odrazile na financijsku situaciju građana te stavile pred njih značajne neočekivane izazove, što je osobito ugrozilo položaj onih koji se nisu uspjeli oporaviti ni od prethodne krize, a fokus nadležnih tijela pomaknuo se s iznalaženja sustavnih rješenja problema prezaduženih građana na poduzimanje interventnih mjera radi lakšeg preživljavanja razdoblja posebnih okolnosti te zaštite života i zdravlja.

Zbog poteškoća u redovnoj otplati kredita, eventualnu odgodu financijskih obveza građani su morali samostalno ugovoriti s bankom, pri čemu je svaka definirala vlastite kriterije i postupak reguliranja moratorija pa se, pored toga što ugovorena odgoda za dužnika znači plaćanje većeg iznosa kredita, taj iznos ovisno o banci razlikovao, a ugovorili su je dužnici u 9,6% ukupnih kredita.

S druge strane, svijest o egzistencijalnoj ugrozi ovršenih i blokiranih građana dovela je do primjene jedinstvenih mjera pomoći. Netom po proglašenju epidemije ministar pravosuđa je preporučio odgodu ovršnih postupaka, posebno provedbe ovrhe na nekretnini radi iseljenja i ispražnjenja, a u travnju su doneseni Zakon o dopuni Zakona o provedbi ovrhe na novčanim sredstvima i Zakon o interventnim mjerama u ovršnim i stečajnim postupcima za vrijeme trajanja posebnih okolnosti, kojima je propisan zastoj ovrha, a potom produžen Odlukom o produženju roka trajanja posebnih okolnosti, koji je istekao u listopadu. U tom šestomjesečnom razdoblju se, uz određene iznimke, protiv građana nisu provodile ovrhe niti su tekle zatezne kamate, a većina do tada blokiranih građana je deblokirana, njih 233.109, čime im se omogućilo raspolaganje svim primanjima na računima u bankama, kako bi lakše prebrodili razdoblje posebnih okolnosti. To je dovelo i do zastoja u pokretanju jednostavnih postupaka stečaja potrošača čija provedba je uvjetovana neprekidnom blokadom u trajanju od tri godine. Primjena ovih propisa je od FINA-e i HZMO-a zahtijevala opsežne prilagodbe poslovnih procesa.

Za vrijeme zastoja ovrha javni bilježnici su zaprimili, no po njima nisu poduzimali daljnje radnje, 180.201 prijedlog za ovrhu, a nakon njegova prestanka većina ih je postupala po prijedlogu MPU te dostavljala rješenja o ovrsi donesena po tim prijedlozima u tri faze, prema datumu zaprimanja prijedloga, radi zaštite građana od ovršnog vala po isteku zastoja. No, treba uzeti u obzir i položaj vjerovnika, kojima je time dodatno produženo razdoblje u kojem nisu mogli ishoditi pravomoćno i ovršno rješenje te ga podnijeti na naplatu, što ih je stavilo u neravnotežan položaj prema vjerovnicima koji su prijedloge za ovrhu podnijeli nakon prestanka zastoja pa se po njima odmah postupalo, čime su mogli zauzeti bolje mjesto u redu naplate.

*„Nije mi najjasnija situacija oko produženja odluke o obustavi ovrha na dodatna 3 mjeseca. Naime, u ožujku sam poslala prijedlog javnom bilježniku za ovrhu... Ovrha do danas nije pokrenuta zbog obustave. Radi se o računu koji je dospio u studenom 2019. Kakvog smisla ima da se u takvim slučajevima ovrha ne provodi?... nije fer prema meni. Ja sad moram čekati dodatna 3 mjeseca da se postupak uopće pokrene, a pitanje je koliko ću još čekati da se naplatim. U međuvremenu ne radim zbog koronavirusa i imam ukupno 0 primanja... Ako uredno plaćam svoje obveze prema državi, bilo bi u redu da ista država mene štiti kada ne mogu doći do svog novca koji sam mukotrpno zaradila...“*

Ovakav, iz pozicije ovršenika, kratkoročno učinkovit odgovor može se opravdati posebnim okolnostima koje su ozbiljna ugroza egzistencije ovršenih i blokiranih građana, i inače depriviranih u ostvarivanju ekonomskih i socijalnih prava. Međutim, to za njih ne predstavlja trajno rješenje, a zaprimljene pritužbe pokazale su da teret ne smije, pogotovo dugoročno, biti isključivo na vjerovnicima, kojima je u krizi također potrebna pomoć. Osim toga, ovrha time gubi smisao, a nije dobro da mjere u korist jedne skupine ugroženih građana budu na teret druge. Država je u obvezi pružiti dužnicima pomoć, ali na druge načine i iz drugih izvora financiranja, primarno u okviru socijalne politike.

Ovrha je važna za ostvarivanje vladavine prava te bi uvijek trebala biti brza i učinkovita, no i pravedna prema ovršeniku te štiti njegovo dostojanstvo, zbog čega je potrebno nastaviti raspravu i rad na donošenju novog i cjelovitog Ovršnog zakona.

Ovrha je važna za ostvarivanje načela vladavine prava te je u svako doba opravdano očekivati da bude brza, učinkovita i pravedna te da pruža zaštitu dostojanstva ovršenika. Stoga godinama upozoravamo na potrebu donošenja novog, cjelovitog OZ-a koji bi dugoročno i održivo omogućio takvu ovrhu, no ta je prilika 2020. propuštena te

su krajem godine, u hitnom postupku, donesene još jedne u nizu brojnih izmjena i dopuna, kojima je propis dodatno usložen. Iako se radi o poboljšanju, propisanom s ciljem da uslijed posebnih okolnosti epidemije pruži pojačanu zaštitu dostojanstvu ovršenika, životu i zdravlju ljudi te smanji štetu nastalu građanima, njime nisu sveobuhvatno uređena otvorena pitanja ovršnog sustava pa je

potrebno nastaviti raspravu i rad na donošenju novog, cjelovitog OZ-a. No, potrebne su i dodatne, ciljane mjere pomoći građanima koji izlaze iz kruga adresata na koje se novi ovršni propisi primjenjuju ili im je potrebna pomoć koja se tim propisima, zbog njihova cilja i svrhe, ne može pružiti. Naime, nejednakosti uslijed povećane nesigurnosti zaposlenja i prihoda povećavaju rizik od gomilanja dugova, što može dovesti do gubitka sredstava nužnih za odgovarajući životni standard te prisilnih iseljenja, pri čemu se i dužnici i vjerovnici suočavaju s posljedicama krize.

Obratila nam se pritužiteljica koja je s kćeri, pet dana prije stupanja na snagu odredbi OZ-a o neprovođenju iseljenja tijekom zime, iseljena iz svojeg doma te se našla na hladnoći, bez osiguranog alternativnog smještaja, pri čemu je kći imala povišenu temperaturu i obje su po preporuci liječnice, zbog sumnje na zarazu koronavirusom, trebale biti u samoizolaciji.

Nužno je pružiti zaštitu od prisilnog iseljenja i njegovih posljedica sve dok traje epidemija, budući mogu voditi u beskućništvo te biti pogubni za zdravlje i život ovršenika i članova njegova kućanstva.

Postupak po pritužbi je u tijeku, no bez obzira na njegov ishod, imajući u vidu da, kao u ovom slučaju, ovršenik i članovi njegova kućanstva mogu ostati bez jedinog odgovarajućeg i sigurnog utočišta za život, skrećemo pozornost na nužnost pružanja zaštite od prisilnog iseljenja i njegovih posljedica sve dok traje epidemija, budući da mogu voditi u beskućništvo te biti pogubne za zdravlje i život ovršenika i članova njegova kućanstva. Također, nije zanemariva ni činjenica da se prisilna iseljenja često provode uz sudjelovanje većeg broja sudionika, pogotovo u slučaju ometanja provedbe ovrhe, što također treba uzeti u obzir u kontekstu pridržavanja epidemioloških mjera.

U posebno teškoj situaciji zbog razornog potresa našli su se građani Sisačko-moslavačke, Zagrebačke i Karlovačke županije, a proglašenjem katastrofe omogućeno je da im se donacije uplaćuju na zaštićene račune i budu izuzete od ovrhe, kao i da zatraže odgodu ovrhe. Preporukom MPU na šest mjeseci je odgođeno donošenje i otprema javnobilježničkih rješenja o ovrsi za ovršenike s područja zahvaćenih potresom, što se odnosi na više od 20.000 predmeta.

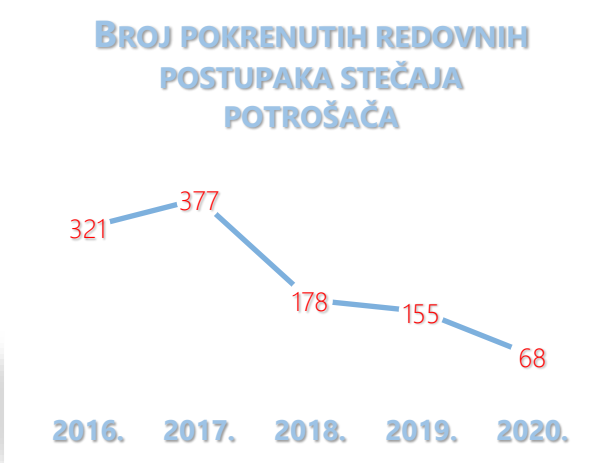
U slučaju pritužiteljice kojoj je ovršena naknada za roditelja njegovatelja, iako je poduzela sve propisane radnje, ponovno se pokazalo kako je postojeći način ostvarivanja zaštite primanja od ovrhe potrebno preispitati i kod donošenja novog OZ-a propisati učinkovitiji, kako ne bi dolazilo do situacija u kojima osobe u ranjivom položaju ostaju bez nužnih sredstava za život.

Način ostvarivanja zaštite primanja od ovrhe u budućem OZ-u treba biti učinkovitiji, kako osobe u ranjivom položaju ne bi ostajale bez nužnih sredstava za život.

Tijekom 2020. učinjena je naknadna procjena učinaka propisa za Zakon o otpisu dugova fizičkim osobama, kojom je istaknuto da je njegovom provedbom 2018. deblokirano 6.248, odnosno 2% tada blokiranih građana, od kojih je 90% i dalje deblokirano. Iako je navedeno da je zakon ispunio svrhu te imao znatan učinak na trajno smanjenje iznosa ovrha ovršenika fizičkih osoba, otvoreno je pitanje dugoročne učinkovitosti i

pravednosti ovakve mjere koja bi, radi ostvarenja socijalne pravde, morala biti primijenjena uz jasne socijalne kriterije. Pritom, da bi mjere pomoći mogle biti ciljane, pravedne i dugoročno učinkovite, bilo bi važno sveobuhvatno analizirati strukturu dužnika i uzroke prezaduženosti, što smo preporučili u ranijim izvješćima, ali se o ovoj preporuci Vlada nije očitovala.

Naime, svakom se građaninu priznaje pravo na životni standard koji odgovara njemu i njegovoj obitelji, uključujući odgovarajuću prehranu, odjeću i stanovanje, kao i pravo na neprekidno poboljšanje životnih uvjeta. RH je dužna do svojih krajnjih mogućnosti poduzeti potrebne mjere radi ostvarivanja ovoga prava. Dugotrajne blokade računa, kojima se ograničava pravo vlasništva i dalje velikog broja ovršenika, dovode do nemogućnosti podmirivanja tekućih obveza te novih ovrha, što brojne obitelji drži u začaranom krugu zaduženosti i nemogućnosti ostvarivanja zajamčenih prava. Poznavanje razloga koji građane dovode u ovakvo stanje trebalo bi stvoriti podlogu za donošenje adekvatnih, efikasnih i diferenciranih mjera koje bi im omogućile da podmiruju svoje potrebe i tekuće obveze te nagomilane stare dugove dugoročno riješe, a da se time ne šalje poruka kako se ne isplati biti odgovoran u ispunjavanju svojih obveza.



Prema podacima za 2020., na dan 30. studenoga evidentirana su 233.264 blokirana potrošača s dugom od 17,2 milijarde kuna, za 4.047 potrošača manje i 0,4 milijardi kuna više nego 2019., najviše bankama (30,3%) i središnjoj državi (19,2%). Dominacija dugotrajnih blokada nije prekinuta - dulje od godine bilo je blokirano 68,8% (160.468) s 14,7 milijardi kuna duga, što je 85,6% ukupnog te je i dalje najviše potrošača (103.879) bilo blokirano zbog duga do 10.000 kuna. Sudovi su u 2020. zaprimili 18.463 predmeta

jednostavnog postupka stečaja potrošača, a od ukupno 30.752 potrošača deblokirana u 2020. u ovom postupku (zaključno s 30. studenoga) 18.199 ih je ponovno blokirano. Nije podnesen niti jedan zahtjev za provedbu izvansudskog postupka stečaja potrošača niti sklopljen izvansudski sporazum, a nastavlja se i pad broja redovnih postupaka stečaja potrošača, što MPU smatra rezultatom boljeg materijalnog položaja građana postignutog mjerama Vlade za pomoć blokiranim. No, prema iskustvu FINA-e, građani od provedbe postupaka predviđenih Zakonom o stečaju potrošača zaziru te ih ne prepoznaju kao rješenje najčešće iz neznanja, neinformiranosti, straha i nelagode, pa je pozitivna najava MPU o planiranim zakonskim izmjenama te uočenoj potrebi da se ovi postupci skrate, a trajanje stečaja potrošača ograniči na najviše tri godine.

Za ponovno uključivanje prezaduženih građana u ekonomski život i postizanje njihove financijske stabilnosti te time rješavanje problema socijalne isključenosti i smanjenje siromaštva, važno bi bilo omogućiti im i potaknuti interes za individualno savjetovanje te povećanje financijske pismenosti. S tim ciljem smo u prošlogodišnjem izvješću uputili preporuku tadašnjem MDOMSP-u, da educira

stručnjake iz područja socijalne skrbi za savjetovanje obitelji u financijskim poteškoćama o upravljanju obiteljskim proračunom, no Vlada se na nju nije očitovala, a MRMSOSP navodi da sustavna edukacija stručnjaka te ova vrsta usluge trenutno nisu moguće zbog ograničenih financijskih sredstava.

Dok njihova udruženja traže iznalaženje jedinstvenog izvansudskog rješenja za obeštećenje, dužnici oštećeni ugovaranjem kredita s nepoštenim odredbama o valutnoj klauzuli CHF te promjenjivoj kamatnoj stopi svoja prava nastoje ostvariti u pojedinačnim sudskim postupcima, ukazujući na pravnu nesigurnost i porast nepovjerenja u

**Za ponovno uključivanje prezaduženih građana u ekonomski život i postizanje njihove financijske stabilnosti, a time i rješavanje socijalne isključenosti i smanjenje siromaštva, potrebna su individualna savjetovanja i povećanje financijske pismenosti.**

pravosuđe zbog neujednačene sudske prakse i deficita u primjeni pravne stečevine EU te presuda Suda EU. Izgledno je da će broj ovih postupaka rasti, budući da je početkom veljače 2021. Ustavni sud donio odluku kojom je, u korist potrošača, u RH konačno okončan kolektivni spor u slučaju Franak, započet još 2012., a očekuje se i odluka Suda EU u svezi prava potrošača na obeštećenje nakon konverzije. Odlukom U-I-3678/2017 i dr. iz studenoga 2020. Ustavni sud je pokrenuo postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom te je ukinuo Zakon o ništetnosti ugovora o kreditu s međunarodnim obilježjima sklopljenih u RH s neovlaštenim vjerovnikom, što dužnici iz ovih kredita trebaju uzeti u obzir te zaštitu prava ostvarivati primjenom drugih propisa. Kako se radi o složenim postupcima i pravnim pitanjima, važno je građanima osigurati pravnu pomoć, posebno uzimajući u obzir da su mnogi iscrpljeni teretom dugova proizašlih iz nepoštenih ugovora te da nemogućnost podmirenja troškova može ugroziti njihovo pravo na pristup sudu.

Zbog prijelaza na DVB-T2 sustav odašiljanja TV programa oko 700.000 kućanstava je 2020. izloženo dodatnom trošku nabave posebnih uređaja za njegovo praćenje. Imajući u vidu ustavnopravno određenje RH kao socijalne države, upozorili smo na potrebu razmatranja mogućnosti (su)financiranja troškova prilagodbe novom standardu, kao što je učinjeno 2010. pri prijelazu s analognog na digitalni signal, budući da prema podacima DZS-a više od polovice građana živi u kućanstvima koja ne mogu podmiriti neočekivani financijski izdatak, a posljedice epidemije te šteta od potresa dodatno su umanjile raspoloživa sredstva potrebna za postizanje zadovoljavajućeg životnog standarda. Pritom je TV program mnogima najvažniji izvor informativnih i kulturnih sadržaja, a njegova dostupnost u okolnostima epidemije važna je i za ostvarivanje prava na obrazovanje, jer je jedan od načina provođenja nastave na daljinu. Nemogućnost njegova praćenja stoga dovodi do nepovoljnijeg postupanja prema onima koji si odgovarajući uređaj ne mogu priuštiti, a posebno teško djeluje na najsiromašnije. Na ovo upozorenje ni nakon požurnice nismo dobili odgovor Ministarstva kulture i medija.

## Porezi

Jedna od glavnih promjena iz petog kruga porezne reforme provedene 2020. je snižavanje stopa poreza na dohodak kojim će učinak povećanja raspoloživog dohotka biti najveći kod poreznih obveznika s većim dohotkom, dok ga oni s manjim primanjima neće osjetiti ili će im ono značiti neznatnu promjenu. Pri donošenju ovih poreznih izmjena ukazali smo da je važno, osobito uslijed posebnih okolnosti, iskoristiti potencijal porezne politike te poreznim rasterećenjem obuhvatiti one građane, kod kojih će postići veći socijalni učinak, posebno uzimajući u obzir da su oni s manjim primanjima u zadovoljavanju životnih potreba i postizanju odgovarajućeg životnog standarda u većoj mjeri, nego građani s većim primanjima, opterećeni plaćanjem nekih drugih poreza, poput PDV-a, kao i da će se manjak prihoda u proračunima JLP(R)S kompenzirati iz državnog. Nažalost, ponovno je odgovoreno da rješavanje temeljnih socijalnih pitanja nije u nadležnosti MF-a. Naime, nije sporno da je, kao što to

Svi donositelji javnih politika vezani su ustavnopravnim određenjem RH kao socijalne države i njezinim obvezama u stvaranju uvjeta za postizanje najvećeg mogućeg životnog standarda svakog građanina.

posebno uzimajući u obzir da su oni s manjim primanjima u zadovoljavanju životnih potreba i postizanju odgovarajućeg životnog standarda u većoj mjeri, nego građani s većim primanjima, opterećeni plaćanjem nekih drugih poreza, poput PDV-a, kao i da će se manjak prihoda u proračunima JLP(R)S kompenzirati iz državnog. Nažalost, ponovno je odgovoreno da rješavanje temeljnih socijalnih pitanja nije u nadležnosti MF-a. Naime, nije sporno da je, kao što to

naglašava i IJF, u svrhu poboljšanja životnog standarda ugroženih građana najučinkovitije koristiti sustav socijalnih naknada, kojemu to jest primarna zadaća, međutim, osim što njihov obuhvat nije dovoljan te se nominalne vrijednosti glavnih naknada već godinama nisu mijenjale ni pratile rast troškova života, prosječne plaće i drugih parametara, o čemu više pišemo u poglavlju o socijalnoj skrbi, gubi se iz vida da su svi donositelji javnih politika vezani ustavnopravnim određenjem RH kao socijalne države i njezinim obvezama u stvaranju uvjeta za postizanje najvećeg mogućeg životnog standarda svakog građanina.

Na prošlogodišnju preporuku MF-u, da izradi analizu raspodjele poreznog opterećenja i njegove usklađenosti s gospodarskim mogućnostima poreznih obveznika te načelima jednakosti i pravednosti, Vlada niti MF se nisu očitovali.

### Preporuke:

99. Ministarstvu pravosuđa i uprave, da u suradnji sa svim relevantnim dionicima, izradi prijedlog novog, cjelovitog Ovršnog zakona;
100. Vladi RH, da iznađe mogućnost (su)financiranja troška koji je građanima prouzročen prijelazom na novi, DVB-T2 sustav odašiljanja TV programa;



## 3.20 ZAŠTITA POTROŠAČA

*„Imam problema sa... Znaci 25.11.2020 nakon razgovora sa tehničarom poslan zahtjev na email za preseljenje uređaja na drugu adresu. 26.11.2020 sam opet zvao korisničku službu da saznam zašto još nema odgovora na mail koji su mi dali gdje da uputim zahtjev te su me poslali u... centar gdje su tražili od mene da potpišem novi ugovor i u roku od 10 dana će mi biti omogućen internet i televizija na novoj lokaciji. Dana je 16.12.2020 a još uvijek nemam televizije ni interneta nakon mnogih obećanja i razgovora sa službom za korisnike i 2 dolaska tehničara na teren, sad čekam trećeg tehničara koji bi me trebao napokon spojiti u pon. 13.12.2020 ali ništa od toga iako je danas već 16.12.2020...“*

Zakonom o zaštiti potrošača, usklađenim s direktivama EU, uređena je zaštita osnovnih prava potrošača pri kupnji proizvoda i usluga kao i pri drugim oblicima stjecanja proizvoda i usluga na tržištu. Neposredni nositelji zaštite potrošača su MGOR, DIRH, Nacionalno vijeće za zaštitu potrošača, poslovna udruženja, zatim udruge za zaštitu potrošača čija je uloga savjetodavna, i tijela javne vlasti koja postupaju i po pritužbama na vlastiti rad, primjerice HEP.

Tijekom 2020. zaprimili smo 88 pritužbi nezadovoljnih potrošača, međutim, sukladno ZoPP-u nismo ovlašteni za postupanje po pritužbama na rad trgovačkih društava. Kako se najčešće odnose na rad teleoperatera i maloprodajnih trgovačkih lanaca, pritužiteljima smo davali opće pravne informacije ili smo pritužbe ustupali nadležnim tijelima. Ipak, iz njih je vidljivo da potrošači nemaju informacije kome se obratiti niti koji su mehanizmi zaštite, bez obzira radi li se o komercijalnim ili javnim uslugama. Stoga se često obraćaju medijima ili nama, umjesto da koriste pravna sredstva i tako ostvare zaštitu u primjerenom roku i na adekvatan način, na što smo upozoravali i u ranijim izvješćima. To pokazuje kako sustav zaštite potrošača u RH, unatoč normativnoj usklađenosti s EU propisima, nije dovoljno razvijen pa bi nadležna tijela građane trebala snažnije educirati o pravima koja imaju kao potrošači.

### Preporuka:

101. Ministarstvu gospodarstva i održivog razvoja, da organizira kampanje radi podizanja svijesti i znanja o zaštiti potrošača;

### 3.21 BRANITELJI I CIVILNE ŽRTVE RATA

*„javljam Vam se kako bih Vas zamolila za savjet. Stvar je sljedeća: supruga sam civilne žrtve rata, koji nikako ne može riješiti svoje stambeno pitanje. Naime, u granatiranju Zadra, moj suprug je... pretrpio strašna oštećenja organizma, ostao je bez lijeve noge od natkoljenice, bez vrha desnog palca i bez dijela crijeva...“*

Slično kao i prethodnih godina, pritužbe branitelja najviše su se odnosile na dužinu trajanja postupka utvrđivanja materijalnih i ostalih prava, (ne)priznavanje statusa hrvatskog branitelja i hrvatskog ratnog vojnog invalida iz Domovinskog rata, ostvarivanja prava prednosti pri zapošljavanju, probleme pri stambenom zbrinjavanju te teško socijalno stanje.

Prema podacima svih UOŽ i Grada Zagreba, do 30. studenoga 2020. zaprimljeno je 1.408 zahtjeva za priznavanje statusa hrvatskog ratnog vojnog invalida. Pritužbe koje smo zaprimili ukazuju da ti postupci traju predugo, a o razlozima, koji su i normativne i organizacijske prirode, opširnije smo pisali u Izvješću za 2019. Prema podacima MHB-a, postupci u prosjeku traju više od godinu i pol, što je svakako predugo, osobito imajući u vidu podatke o smrtnosti hrvatskih branitelja. Naime, iako MHB svake godine unapređuje sustav zdravstvene skrbi, od 2017. u prosjeku godišnje umire 4.600 hrvatskih branitelja.

Slijedom toga, potrebno je pojednostaviti i ubrzati postupak utvrđivanja statusa HRVI iz Domovinskog rata uvođenjem jednostavnijeg modela vještačenja. Primjerice, branitelj s prebivalištem u Vukovarsko-srijemskoj županiji još je u siječnju 2018. podnio državnom uredu zahtjev za utvrđivanjem statusa HRVI, a prema podacima UOŽ iz lipnja 2020., cjelokupni spis se od studenog 2019. nalazi na Zavodu za vještačenje, profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom u Osijeku, nakon čega, a prije donošenja prvostupanjskog rješenja, treba biti još poslan Zavodu za vještačenje, profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom u Zagrebu na revizijsko vijeće.

Osim toga, dio braniteljske populacije još nije, ili nije na odgovarajući način, riješio status i pripadajuća prava, o čemu govori i 3.638 novih zahtjeva za ostvarivanje statusa hrvatskog branitelja podnesenih MORH-u 2020., dok su MUP-u podnesena 252 takva zahtjeva.

Ostvarivanje prava prednosti branitelja pri zapošljavanju u praksi je i dalje jako teško ostvariti, obzirom da se ZHB ne primjenjuje dovoljno jasno i transparentno, a branitelji i članovi njihovih obitelji često nisu dovoljno educirani o svojim pravima, o čemu smo više pisali u Izvješću za 2018. U pogledu nadzora primjene prava prednosti pri zapošljavanju, Inspektorat rada je, prema preliminarno prikupljenim podacima za 2020., donio 32 rješenja u kojima su utvrdili povredu prava prednosti, radi čega su nadležnim sudovima podnijeli 30 optužnih prijedloga.

Nažalost, dio branitelja i članova njihovih obitelji i dalje je u teškoj ekonomskoj i socijalnoj situaciji i svakodnevno se suočavaju s ozbiljnim problemima u zadovoljavanju osnovnih životnih potreba, dok

potrebe za stambenim zbrinjavanjem nadilaze institucionalne mogućnosti. Potrebe za programima psihosocijalne podrške veće su od postojećih kapaciteta, osobito ako se uzme u obzir da je Prijedlogom zakona o civilnim stradalnicima iz Domovinskog rata, predviđeno da će se u Centrima za psihosocijalnu pomoć pružati podrška i za civilne žrtve rata u većem opsegu nego do sada.

Iako smo Izvešću za 2019. pohvalili pokretanje pilot projekta Doma hrvatskih veterana u Lipiku, preporučili MHB-u da nastavi s osnivanjem veteranskih centara te ih rasporedi po cijelom području RH, tijekom 2020. nije osnovan niti jedan veteranski centar. Kako ovakvi projekti predstavljaju kvalitativan iskorak u razvoju sustava brige i skrbi za branitelje utemeljen na priznanju njihovog doprinosa, društvenoj solidarnosti te njihovim stvarnim potrebama, trebalo bi ne samo ubrzati njihovo formalno osnivanje, nego i stavljanje u rad.

Sudbina nestalih i nasilno odvedenih osoba u Domovinskom ratu i dalje je najsloženije otvoreno pitanje posljedica rata u Hrvatskoj, a obitelji nestalih imaju pravo znati istinu o sudbini svojih najbližih.

Do tada, ali i nakon toga, bilo bi korisno potpore OCD-ima u provođenju projekata vezanih uz socijalno osnaživanje te podizanje kvalitete života branitelja i članova njihovih obitelji, uvjetovati i provođenjem aktivnosti koje će im pomoći u društvenom uključivanju, usvajanju novih znanja i vještina, jačanju samopouzdanja te podizanju kvalitete života. Ovakve aktivnosti proklamira i Vlada u Nacrtu prijedloga Nacionalne strategije RH do 2030.

Sudbina nestalih i nasilno odvedenih osoba u Domovinskom ratu i dalje je najsloženije otvoreno pitanje posljedica rata u Hrvatskoj, a obitelji nestalih imaju pravo znati istinu o sudbini svojih najbližih. Prema službenim evidencijama još se 1.468 osoba vodi kao nestale, a aktualan je i 401 zahtjev za traženje posmrtnih ostataka poginulih osoba za koje nije poznato mjesto ukopa. Podatci o nacionalnoj pripadnosti nestalih osoba kojima raspolaže MHB su okvirni i nisu dostupni javnosti. Ipak, podatke o žrtvama, vremenu, mjestu i okolnostima njihova stradanja, pa i o nacionalnoj pripadnosti, bilo bi korisno učiniti dostupnima, kako bi cijelo društvo bilo upoznato s događajima iz Domovinskog rata. U tom kontekstu, ohrabruju aktivnosti koje Vlada planira provesti u području prava civilnih žrtava rata prema Operativnim programima za nacionalne manjine 2021.-2024., među kojima je i novo izdanje Knjige nestalih osoba s inkluzivnom metodologijom te javnim informiranjem.

U odnosu na 2019., Uprava za zatočene i nestale MHB-a je pojačala napore za pronalaskom nestalih osoba unapređenjem prikupljanja saznanja o nestalim osobama i prikrivenim grobnicama, istraživanjem mogućih mjesta masovnih i pojedinačnih grobnica te nabavkom modernije opreme, no obzirom da je pronalazak nestalih prioritetno humanitarno pitanje, potrebno je uložiti dodatne napore koji će zaista rezultirati pronalaskom što većeg broja nestalih, kako bi obitelji saznale istinu o sudbini svojih članova.

Godinu je obilježila i izrada Prijedloga zakona o civilnim stradalnicima iz Domovinskog rata. Naime, Vlada ga je u prosincu 2020. podnijela Hrvatskom saboru, nakon provedenog javnog savjetovanja. Unatoč velikom interesu javnosti i zainteresiranih dionika, Izvešće o provedenom savjetovanju nije bilo objavljeno, nego je samo dostavljeno Hrvatskom saboru kao prilog Prijedloga zakona.

Prethodnih godina preporukama MHB-u ukazivali smo na nužnost donošenja sveobuhvatnog zakona o pravima civilnih žrtava, s obzirom da je Zakon o zaštiti vojnih i civilnih invalida rata, kojim su regulirana prava civilnih stradalnika iz Domovinskog rata, do sada mijenjan 12 puta, što je za posljedicu, osim nesnalaženja samih građana, često imalo i neažurnost državnih institucija u odlučivanju o njihovim pravima. Uvažavajući da su se tim zakonom nastojala iznaći sveobuhvatna i dugoročno održiva rješenja, pri njegovoj izradi s osobitom pozornošću treba razmotriti sve prijedloge zainteresirane javnosti, kako bi se doista i u odnosu na sve civilne žrtve riješili izazovi nastali tijekom i nakon Domovinskog rata. Naši konkretni prijedlozi tijekom javnog savjetovanja većinom su uvaženi i uvršteni u tekst Prijedloga zakona.

Osim toga, Odlukom Ustavnog suda U-III/3875/2019 iz 2020. učinjen je značajan iskorak od ustaljene sudske prakse u slučajevima u kojima su članovi obitelji civilnih žrtava gubili sporove protiv RH tražeći naknadu štete zbog stradanja civila od strane vojnih i redarstvenih snaga. Njome je Ustavni sud utvrdio da se povreda prava na život iz čl. 21. Ustava ne odnosi samo na smrtne slučajeve, nego i na one kada osoba, čije je pravo povrijeđeno, nije usmrćena, te da postoji odgovornost RH u slučajevima u kojima je pripadnik vojnih ili redarstvenih snaga počinio kazneno djelo u uniformi i sa službenom iskaznicom, iako nije počinjeno u vrijeme kada je bio na dužnosti i nije utvrđeno je li koristio osobno ili službeno oružje te ukoliko je žrtva, obzirom na sve okolnosti, osnovano mogla smatrati da počinitelj obavlja službene poslove.

U tom kontekstu, Vlada bi trebala pronaći način otpisa potraživanja RH s osnova dosuđenih parničnih troškova za osobe koje su tužile RH temeljem *Zakona o odgovornosti za štetu nastalu uslijed terorističkih akata i javnih demonstracija* i *Zakona o odgovornosti Republike Hrvatske za štetu uzrokovanu od pripadnika hrvatskih oružanih i redarstvenih snaga tijekom Domovinskog rata*, kako je to i predvidjela *Operativnim programima za nacionalne manjine 2017.-2020.*, o čemu smo opširnije pisali u Izješću za 2018.

Prema podacima iz Izješća predsjednika Vrhovnog suda o stanju sudbene vlasti za 2019., na županijskim sudovima koji odlučuju u predmetima ratnih zločina u Rijeci, Osijeku, Splitu te Zagrebu tijekom 2019. primljeno je 20 novih predmeta, 24 ih je riješeno, 99 se vodi kao neriješeno, a prosječno vrijeme rješavanja je 1.063 dana. Zbog toga je dojam stradalnika, ali i šire javnosti, kako nema bitnijeg napretka u procesuiranju počinitelja.

## Preporuke:

102. **Ministarstvu hrvatskih branitelja, da nastavi s osnivanjem Veteranskih centara na cijelom području RH;**
103. **Ministarstvu hrvatskih branitelja, da izradi prijedlog izmjena i dopuna Zakona o hrvatskim braniteljima iz Domovinskog rata i članovima njihovih obitelji kojima će se uvesti novi model vještačenja u postupku utvrđivanja statusa HRVI;**

## 3.22 OBRAZOVANJE

*„...još uvijek ne znamo kako će se odvijati nastava, a problem je što stanodavac traži da mu uplatim čitavi iznos najamnine za idući mjesec, iako nisam siguran hoću li uopće dolaziti u stan. Pored svega roditelji su isto u teškoj financijskoj situaciji radi COVID-a...“*

Epidemija je u znatnoj mjeri utjecala na sve segmente društva, pa tako i na provedbu nastavnog procesa na visokim učilištima tijekom akademske godine 2019./2020. Iako nismo zaprimili značajniji broj pritužbi u području visokog obrazovanja, s velikom smo pozornošću pratili postupanje nadležnih tijela u kontekstu osiguravanja kontinuiteta nastavnog procesa na visokim učilištima i ostvarivanja studentskih prava. Pritužbe su se većinom odnosile na postupak upisa u više godine studija i način izračuna ECTS bodova pa smo studente upućivali da se obrate sveučilištima, s obzirom da ona provode nadzor nad provedbenim aktima visokih učilišta.

Visoka učilišta na različite su načine odgovorila na novonastale okolnosti epidemije, pri čemu su nisu pravovremeno uspostavila adekvatne komunikacijske kanale prema studentima, zbog čega su studenti nailazili na poteškoće u ispunjavanju svojih obveza. Tako su na pojedinim visokim učilištima kasnile informacije o terminima održavanja ispitnih rokova, što je dodatno otežavalo položaj studenata, osobito onih koji studiraju izvan mjesta stanovanja. Istovremeno, dio visokih učilišta je izuzetno brzo pokrenuo kvalitetno odvijanje nastavnog procesa i uspostavio pravovremenu komunikaciju sa studentima. Primjerice, Sveučilište u Rijeci je usvojilo regulatorni okvir odvijanja nastavnih aktivnosti u virtualnom okruženju te je pokrenulo pilot projekt „Hibridno izvođenje nastave u 2020./2021. akademskoj godini“, čiji će rezultati poslužiti za modeliranje sustavnog uvođenja mješovitog (tzv. hibridnog) oblika nastave na sastavnicama Sveučilišta u Rijeci.

Neizvjesnost održavanja nastave uzrokovana epidemijom, osobito je otegotna za studente koji studiraju izvan mjesta prebivališta jer im onemogućava planiranje razdoblja plaćanja najamnine za stanove u kojima borave tijekom studiranja. S obzirom da su visoka učilišta, sukladno epidemiološkim preporukama, periodički uvodila *online* nastavu, studenti su nastavili plaćati visoke najmnine stanova, iako u duljim razdobljima nisu u njima boravili. Uzimajući u obzir daljnju neizvjesnost odvijanja nastavnog procesa tijekom epidemije, bilo bi korisno razraditi model subvencioniranja studentskih troškova najma privatnog smještaja, u vremenu u kojem tijekom trajanja akademske godine ne borave u unajmljenim stanovima.

**Neizvjesnost modela održavanja nastave osobito je otegotna za studente koji studiraju izvan mjesta prebivališta, jer im onemogućava planiranje razdoblja unajmljivanja stanova.**

U drugoj polovici 2020. AZVO je provela istraživanje „Izazovi u visokom obrazovanju za vrijeme pandemije bolesti COVID-19 i socijalne izolacije: iskustva i potrebe djelatnika visokih učilišta i studenata“, iz kojeg proizlazi da su studenti i profesori u najvećoj mjeri zadovoljni učinkovitošću *online* nastave, ali istovremeno ukazuju na nezamjenjivost neposrednog kontakta tijekom nastavnog procesa. Najveću zabrinutost izražavaju u pogledu izvođenja praktičnih vježbi za koje se *online* nastava smatra u potpunosti neodgovarajućom. Studenti i profesori ističu da isključivo *online* studiranje smatraju neodrživim i neadekvatnim na dulje vremensko razdoblje.

Ipak, za očekivati je da će visoko obrazovanje u narednim godinama doživjeti intenzivne promjene te bi se pojedini dijelovi poučavanja u virtualnom okruženju mogli zadržati i dalje unaprjeđivati. Činjenica je da visokoobrazovni sustav u RH za sada nema adekvatan pravni okvir za razvoj novih oblika i metoda podučavanja te ga je potrebno reformirati usvajanjem novih standarda koji bi definirali ključne elemente studiranja na daljinu. Iako je MZO u lipnju sastavilo prijedlog Akcijskog plana za provedbu nastave na daljinu, nužno je pristupiti sveobuhvatnoj prilagodbi pravnog okvira za novi – mješoviti model odvijanja nastavnog procesa u području visokog obrazovanja.

### Preporuke:

104. Ministarstvu znanosti i obrazovanja, da izradi model subvencioniranja najma privatnog smještaja studenata tijekom trajanja akademske godine;
105. Ministarstvu znanosti i obrazovanja i Sveučilištima, da izrade pravni okvir mješovitog modela nastave u okviru visokog obrazovanja;

## 3.23 DISKRIMINACIJA U PODRUČJU I TEMELJEM OBRAZOVANJA

*„Obzirom da općina daje naknadu za svako novorođeno dijete s prijavljenim prebivalištem, zatražila sam naknadu. Načelnik općine odbio me iz razloga što ja, kao majka, nemam završenu osnovnu školu. Ne znam da li je razlog moje neobrazovanje ili to što sam pripadnica romske nacionalne manjine, ali vjerujem da je takva diskriminacija zakonom nedozvoljena i kažnjiva te Vas molim da ispravite tu nepravdu nanесenu mojem djetetu.“*

Kao i brojna druga područja društvenog života, obrazovanje je u doba epidemije bilo u velikim izazovima. Zbog zatvaranja obrazovnih institucija u svijetu je čak milijarda i pol djece i mladih pretrpjelo drastične promjene u načinu i dostupnosti školovanja, čime su posebno pogođeni pripadnici najranjivijih skupina koji nemaju pristup internetu ili odgovarajuću informatičku opremu, a i izostanak uobičajene podrške u okviru obrazovne ustanove dodatno povećava rizik od napuštanja obrazovanja. Istovremeno, prema istraživanju Agencije za znanost i visoko obrazovanje,

*online* nastava pogodovala je zaposlenim studentima, onima s obiteljskim obavezama, kao i studentima sa zdravstvenim teškoćama.

Učenici završnih razreda srednje škole do zadnjeg trenutka nisu znali kako će polagati državnu maturu i koje predmete, na što se odnosio i dio pritužbi. Uobičajeno je da veliki broj maturanata ima potrebu za organiziranim pripremama za polaganje državne mature. Međutim, epidemiološke mjere utjecale su na dostupnost besplatnih priprema u školama, što ima utjecaj na jednakost obrazovnih mogućnosti učenika strukovnih škola i nižeg ekonomskog statusa, koji se na njih oslanjaju. Pohađanje naplatnih tečajeva privatnih tvrtki vezano je uz materijalno stanje obitelji i u njima sudjeluje 21,4% učenika čiji prihodi kućanstva ne prelaze 5.000 i 49,4% onih s prihodima iznad 15.000 kn, tako da učenici istog školskog uspjeha iz različitog ekonomskog okruženja u stvarnosti nisu imali jednake mogućnosti pohađati pripreme koje olakšavaju upis na studij.

Visoko obrazovanje je s godinama postalo dostupnije većem broju pojedinaca. Smanjivši time njegovu ekskluzivnost, horizontalne razlike između pojedinih skupina ogledaju se kroz vrstu studija (sveučilišni ili stručni studij), odabrana znanstvena područja i mjesto studiranja. Iako, prema nekim istraživanjima, studiranje u inozemstvu pozitivno utječe na osobni razvoj, akademska postignuća, jezične i interkulturene kompetencije te na zapošljavanje, glavna prepreka međunarodnoj mobilnosti studenata su s time povezani dodatni troškovi koje mogu pokriti bogatija djeca visokoobrazovanih roditelja koja, prema podacima Instituta za društvena istraživanja, češće izražavaju aspiracije za studiranjem u inozemstvu.

Jednak pristup visokom obrazovanju podrazumijeva mogućnost da svatko pod jednakim uvjetima i kriterijima nastavi obrazovanje, neovisno o socijalnom podrijetlu, ekonomskom statusu ili drugim okolnostima. Međutim, prema istraživanju Instituta za društvena istraživanja o perspektivama ravnatelja srednjih škola o modelu državne mature te jednakosti i pravičnosti u mogućnosti pristupa visokom obrazovanju za učenike strukovnih škola i gimnazija, gimnazijalcima je, kroz mogućnost odabira niže razine državne mature, omogućen završetak srednje škole koji je opsegom i sadržajem manji od onoga što su trebali naučiti tijekom gimnazijskog obrazovanja. S druge strane, učenici strukovnih programa, s obzirom na sadržaje koji se u tim školama obrađuju, i za nižu razinu moraju uložiti dodatne napore. Državna matura je tako uglavnom prilagođena gimnazijalcima, ne vrednujući posebna znanja i vještine koje se stječu tijekom strukovnog obrazovanja, ali i zanemarujući da na odabir srednjoškolskog obrazovanja često utječu i faktori koji nisu vezani uz trud i sposobnosti, već uz druge karakteristike na koje učenik nema utjecaja.

Na neprepoznavanje i sporo uklanjanje prepreka koje studentima otežavaju put prema diplomu ukazuje pritužitelj koji je s ostvarenih 127 ECTS bodova, zbog teških materijalnih prilika morao prekinuti studij, a nakon toga ga, zbog pravila fakulteta, nije mogao nastaviti u statusu izvanrednog studenta. Utvrđujući samostalno pravila studiranja, visoka učilišta bez obrazloženja onemogućavaju studentima ponovni upis istog studijskog programa, čime su posebno teško pogođeni studenti slabijeg imovnog stanja, kojima je ionako otežan pristup visokom obrazovanju.

Zbog zastoja u provedbi mjera za poticanje zapošljavanja mladih, pojavom epidemije dodatno su pogođeni oni u reguliranim profesijama, kojima je znatno otežan pristup tržištu rada. Primjerice, zbog neprovođenja mjere „Pripravništvo“ veliki broj njih u području obrazovanja, socijalne skrbi i zdravstva, ostalo je u evidenciji nezaposlenih HZZ-a te im je, uz ograničenja zapošljavanja u javnim službama, onemogućeno uključivanje u tržište rada. To je gotovo apsurdno u djelatnostima u zdravstvu, s obzirom na povećanu potrebu za zdravstvenim djelatnicima tijekom epidemije.

ZZZ-om je status zdravstvenog radnika dodijeljen velikom broju visokoobrazovanih nezdravstvenih stručnjaka koji obavljaju zdravstvenu djelatnost u procesu dijagnostike i liječenja, no njihovo obrazovanje još nije na adekvatan način vrednovano Uredbom o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama, pa se njihove plaće i dalje obračunavaju po nižim koeficijentima, određenima za nezdravstvene djelatnike u zdravstvu, neovisno o vrsti i razini obrazovanja.

Odluka Općine Drnje o jednokratnoj novčanoj potpori povodom rođenja djeteta, kojom je propisano da ju ostvaruju samo roditelji koji imaju završenu najmanje osnovnu školu, ekstremni je primjer diskriminacije temeljem obrazovanja. No Rome, kojih je u općini značajan broj, a u iznadprosječnom postotku nemaju završenu osnovnu školu, time se neizravno diskriminira i temeljem etniciteta.

Diskriminaciju temeljem obrazovanja smo utvrdili u postupku izdavanja licence za rad iz nadležnosti strukovne komore, koja se mimo zakonskih ovlasti upustila u procjenu verificiranog programa prekvalifikacije i na njemu stečene kvalifikacije. Zbog propitivanja prihvatljivosti obrazovanja koje je verificirano

javnim ispravom (svjedodžba o završenom obrazovanju u programu obrazovanja odraslih), pritužitelju je duže vremena uskraćivana licenca za rad zbog vrste završenog obrazovnog programa, što predstavlja, uz prekoračenje dodijeljene javne ovlasti, i diskriminaciju temeljem obrazovanja.

Propisi u brojnim slučajevima onemogućavaju upis u strukovne komore diplomantima stručnih studija što, ukoliko nije opravdano legitimnim ciljem, predstavlja sustavnu diskriminaciju temeljem obrazovanja. Primjerice, Zakon o Hrvatskoj komori inženjera tehnologije prometa i transporta kao inženjera definira samo osobu koja je završila sveučilišni studij, čime ne dopušta izdavanje licence onima koji su završili stručni studij. Unatoč obećanju da će se to ispraviti u što kraćem roku, ovo još jednom potvrđuje kako su studenti stručnih studija često u nepovoljnijem položaju na tržištu rada.

Ekstremni primjer diskriminacije temeljem obrazovanja, ali i višestruke diskriminacije, predstavlja Odluka Općine Drnje o jednokratnoj novčanoj potpori povodom rođenja djeteta. Kako je njome propisano, ovo pravo ostvaruju roditelji s prebivalištem u Općini, koji nisu kažnjavani niti se protiv njih vodi kazneni postupak, uz uvjet završene najmanje osnovne škole. Onemogućujući ostvarivanje prava ovu pomoć osobama koji nemaju završenu osnovnu školu, izravno ih se diskriminira temeljem obrazovanja. Međutim, riječ o općini sa značajnim brojem Roma koji u iznadprosječnom postotku nemaju završenu osnovnu školu pa ih se ovime neizravno diskriminira i temeljem etniciteta.



**Preporuke:**

106. Ministarstvu zdravstva i MZO-u, da u suradnji sa strukovnim komorama predlože i provedu potrebna poboljšanja propisa u cilju učinkovitog vršenja javnih ovlasti strukovnih komora;
107. HZZ-u, da osigura provedbu mjera za poticanje zapošljavanja mladih, posebice u reguliranim profesijama, kako bi se osiguralo njihovo pravovremeno uključivanje u tržište rada;
108. Ministarstvu zdravstva, da predloži izmjenu propisa kako bi se nezdravstvenim radnicima zaposlenim u sustavu zdravstva osigurala plaća jednaka onoj zdravstvenih radnika;

## 3.24 DISKRIMINACIJA TEMELJEM VJERE I SLOBODA VJEROISPOVIJEDI

*„Nacionalni stožer i Vlada RH donijeli su uredbu da se od 28.11.2020. nadalje ograniči broj vjernika na vjerskim okupljanjima na 25 osoba, te da se vjernike upućuje da prvenstveno prate bogoslužja putem svakodnevnih prijenosa na HTV-u i Hrvatskom radiju. Potom su, međutim, svi termini svakodnevnih prijenosa bogoslužja na HTV-u bili popunjeni bogoslužjima Rimokatoličke crkve, čime je izvršena vjerska diskriminacija prema nama i ostalim vjerskim zajednicama u RH.“*

Događaji koji su obilježili područje zaštite od diskriminacije temeljem vjere te slobode vjeroispovijedi u protekloj su godini u najvećoj mjeri bili povezani s epidemiološkim mjerama. Naime, propisana ograničenja izravno su utjecala na mogućnost održavanja bogoslužja i drugih vjerskih obreda koji predstavljaju oblik javnog iskazivanja vjere te sačinjavaju jedan od elemenata slobode vjeroispovijedi, kako je priznata Ustavom te međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima.

Naime, Odlukom o mjerama ograničavanja društvenih okupljanja, rada u trgovini, uslužnih djelatnosti i održavanja sportskih i kulturnih događanja iz ožujka propisan je niz protuepidemijskih mjera, među kojima i ograničavanje društvenih okupljanja, čime su u potpunosti obustavljena i ona vjerska. Odlukom iz travnja vjerska okupljanja dozvoljena su bez ograničenja broja prisutnih uz mjere zaštite, a u studenom je donesena Odluka o nužnim epidemiološkim mjerama kojima se ograničavaju okupljanja i uvode druge nužne epidemiološke mjere i preporuke radi sprječavanja prijenosa bolesti COVID 19 putem okupljanja, kojom je broj osoba na vjerskim okupljanjima ograničen na 25.

Pritom su upravo na proljeće, kada su vjerska okupljanja bila ograničena u najvećoj mjeri, odnosno obustavljena, kršćani različitih denominacija slavili Uskrs. U tom je periodu posebnu pažnju privukao svećenik iz Splita koji je unatoč ograničenjima održao vjersko okupljanje uslijed kojeg su zabilježeni i nasilni incidenti na štetu novinara, o čemu više pišemo u poglavlju o izražavanju u javnom prostoru. No izuzev pojedinačnih incidenata, čelne osobe vjerskih zajednica u načelu su podržavale epidemiološke mjere i ukazivale na njihovu važnost, čime su doprinijele borbi protiv epidemije.

Odluka iz studenog sadržavala je i preporuku da se misna slavlja, kad god je to moguće, prenose putem radija, televizije ili na drugi način koji omogućuje vjernicima prisustvovanje misnom slavlju bez dolaska u vjerske objekte. Prema očitovanju Hrvatske biskupske konferencije (HBK), čelnici HBK smatrali su da takvo ograničenje katolike može dovesti u neravnopravan položaj budući da ne vodi računa o površini prostora u kojem se odvija vjersko okupljanje. Stoga je naknadnom Odlukom iz prosinca iznimno dozvoljeno održavanje misnih slavlja 24. i 25. prosinca sukladno posebnim preporukama i uputama HZJZ-a, kojima je propisano kako za vrijeme održavanja misnih obreda broj prisutnih vjernika ovisi o unutarnjoj površini crkve, neovisno o općem ograničenju okupljanja na 25 ljudi. Međutim, to je moglo dovesti do nejednakog postupanja prema pripadnicima različitih kršćanskih denominacija, budući da nije obuhvaćala vjernike pravoslavne vjeroispovijedi koji su također slavili Božić. Stoga smo Stožeru predložili da se, kako bi se izbjegla diskriminacija temeljem vjere, ograničenja i njihove iznimke primjenjuju na jednak način za sve koji u navedenom periodu slave Božić, što je pravovremeno učinjeno izmjenom Odluke, tako da je svim vjernicima na jednak način omogućeno sudjelovanje u bogoslužju.

Epidemiološka ograničenja izravno su utjecala na mogućnost održavanja bogoslužja i drugih vjerskih obreda koji predstavljaju oblik javnog iskazivanja vjere.

Ipak, epidemiološke mjere neizravno su utjecale na (ne)mogućnost nekih kršćana da obilježe Božić. Naime, pripadnici manjinske vjerske zajednice nisu mogli održati bogoslužje na Badnjak budući da pastor nije

pravovremeno dobio propusnicu. Njemu je 24. prosinca odbijeno njeno izdavanje, a zahtjevu je ipak udovoljeno nakon prigovora Stožeru, no prekasno za odlazak u drugi grad. Pojedine manjinske vjerske zajednice, poput ove, imaju manju organizacijsku strukturu i manje osoba koje mogu predvoditi vjerske obrede (pastora, svećenika), što je ovom prilikom dovelo do nemogućnosti održavanja vjerskog obreda i do ograničenja iskazivanja vjere, koje se moglo izbjeći.

S druge strane, dopuštanje vjerskih okupljanja, čak i u ograničenim okolnostima, izazvalo je negodovanje građana koji su smatrali da postoje nelogičnosti u izboru objekata koje je potrebno zatvoriti kako bi se suzbila epidemija. Naime, vjerska okupljanja, iako ograničena, bila su dopuštena, dok su istim odlukama sportski i rekreacijski objekti u potpunosti zatvoreni. Pojedinci su javno iskazali neslaganje, a izdvojio se performans u crkvi sv. Mati Slobode u Zagrebu u kojem su doneseni rekviziti za tjelovježbu, na što je oštro reagirala skupina građana. Pokrenuli su i *online* peticiju smatrajući da se radi o vandaliziranju prostora bogoštovlja te javnom poticanju na netrpeljivost prema katolicima. Prema dostupnim informacijama, protiv osoba koje su sudjelovale u incidentu pokrenut je postupak zbog prekršaja iz čl. 6. i 14. ZPPJRM. Iako je iz samog čina te naknadne isprike vidljivo da cilj nije bio oskrnuti vjerski prostor, već iskazati neslaganje s odlukama Stožera, razumljivo je da su se neki vjernici osjećali povrijeđenima.

Izuzev specifičnih izazova vezano uz ograničenja uslijed epidemije, 2020. je obilježio manji broj pritužbi na vjersku diskriminaciju. Pozitivna je izmjena Zakona o blagdanima, spomendanima i neradnim danima, koji je stupio na snagu 1. siječnja 2020., koji jasno propisuje prava pripadnika pojedinih vjerskih zajednica na neradni dan za vjerske blagdane. Naime, ranijih smo godina zaprimili

više pritužbi zbog nejednakog postupanja prema pripadnicima pojedinih vjerskih zajednica na radnom mjestu pri korištenju slobodnih dana tijekom vjerskih blagdana pa smo preporučili da se to preciznije regulira. Budući da u 2020. nije bilo takvih pritužbi, nejasnoće su očito uklonjene.

Islamska zajednica u RH godinama izvještava o načelno pozitivnom odnosu prema njihovoj zajednici kao integrativnom i pozitivnom čimbeniku u društvu, no tijekom 2020. zabilježeni su islamofobni postupci pojedinaca. Nažalost, na zagrebačkoj džamiji osvanule su uvredljive poruke, a počinitelj nije pronađen. Također, pokrenuli smo postupak zbog navodnog negodovanja građana zbog planirane izgradnje Islamskog centra u Puli.

Povodom Međunarodnog dana borbe protiv fašizma i antisemitizma te obljetnice Kristalne noći, održana je međunarodna konferencija „Novi pristupi nasljeđu holokausta i obrazovanju o holokaustu“. Ponajviše je bilo riječi o izazovima vezanim uz edukaciju o holokaustu, relativizaciji zločina počinjenih u tom razdoblju te važnosti učenja o ljudskim pravima i toleranciji.

Nezadovoljstvo pojedinih vjerskih zajednica tretmanom u medijima, o kojem smo pisali proteklih godina, i dalje je zamjetno. Tako nas je HBK obavijestila da su vjernici prijavljivali povredu vjerskih osjećaja izazvanu neprimjerenim porukama na društvenim mrežama, kao i u komentarima čitatelja ispod članaka na web stranicama medija. Savez crkava „Riječ Života“ ukazao je kako tijekom 2020. HRT nije popratio niti jedan događaj koji su organizirali, iako je na to obvezna temeljem ugovora, niti je njihova zajednica bila pozvana sudjelovati u emisijama religijskog sadržaja. Također, s obzirom na preporuku Stožera da se bogoslužja prate putem televizije i radija, navode kako su termini prijenosa bogoslužja bili popunjeni bogoslužjima Katoličke crkve, što smatraju diskriminacijom ostalih vjerskih zajednica. Ove primjedbe na tragu su onih o kojima su nas izvještavali i prethodnih godina, iz kojih je vidljivo nezadovoljstvo zbog načina na koji se percipiraju u medijima i javnosti općenito, kao i zbog nedovoljnog, a ponekad i netočnog informiranja o njihovom djelovanju.

### Preporuka:

109. Hrvatskoj radioteleviziji, da prilikom osmišljavanja i planiranja vjerskog programa uvrsti više sadržaja namijenjenih manjinskim vjerskim zajednicama;

## 3.25 IZRAŽAVANJE U JAVNOM PROSTORU

Sloboda izražavanja te važnost primanja točnih informacija i objektivnih vijesti posebnu je važnost imala kada je većem dijelu građana bilo ograničeno kretanje zbog epidemije, a brzim djelovanjem, samoorganiziranjem te izvještavanjem s terena, mediji su ponovno opravdali svoju javnu funkciju. Tijekom epidemije i potresa građane su dodatno uznemiravale dezinformacije koje nisu plasirali mediji. Tako su u ožujku širene izmišljene informacije, primjerice da će u Zagrebu za 48 sati biti proglašena karantena te da se skrivaju podatci o stvarnom broju zaraženih. Kako KZ ne predviđa kazneno djelo plasiranja lažnih vijesti, policija je postupala temeljem čl. 16. Zakona o prekršajima

protiv javnog reda i mira za onog tko izmišlja ili širi lažne vijesti kojima se remeti mir i spokojstvo građana, te su u 2020. evidentirali 57 takvih prekršaja.

Širenje lažnih vijesti nastavljeno je nakon potresa u ožujku, primjerice da će istoga dana doći još razorniji potres. To je stvorilo dodatni nemir među građanima, nakon čega je promptno reagirala i Seizmološka služba pri Geofizičkom odsjeku PMF-a u Zagrebu. Slične dezinformacije širile su se nakon potresa u SMŽ. I dok većina građana prosljeđuje lažne informacije iz neznanja i straha, pojedinci stvaraju dezinformacije da u društvo unesu paniku i nepovjerenje. Stoga je opravdano da u takvim slučajevima postupa represivni sustav te ne iznenađuje da je zbog objava na društvenim mrežama u kojima „najavljuje“ vrijeme i mjesto budućih potresa, podnesen optužni prijedlog protiv građanina iz Vrbovskog.

Blagodat slobode izražavanja koju saborskim zastupnicima daju Ustav i EKLJP te imunitet, treba uzimati s još većom razinom osobne i profesionalne odgovornosti od one koja je dana građanima bez imuniteta, jer njihov govor ima znatno veći doseg i utjecaj ne samo na pojedinca već i na cjelokupnu društvenu koheziju.

Prepoznajući potrebu da građane zaštiti od lažnih vijesti, EK je još 2018. osmislila Akcijski plan protiv dezinformiranja, a 2020. je s radom započeo projekt tzv. Europske digitalne medijske osmatračnice (EDMO). Cilj joj je stvoriti neovisnu multidisciplinarnu zajednicu koja će pridonijeti dubljem razumijevanju ovog fenomena, poboljšati otkrivanje, ojačati rad s društvenim mrežama i platformama te povećati društvenu otpornost. U drugoj fazi projekta

vrijednog 9 milijuna eura, financirat će se stvaranje nacionalnih i multinacionalnih središta (hubova) za istraživanje digitalnih medija u EU, kako bi se uočile slabe točke, poticala medijska pismenost te suzbilo dezinformiranje.

Osim lažnim vijestima, tijekom 2020. je javni prostor i dalje obilovao pojavama govora mržnje u obliku grafita i transparenta, poput „Srbe na vrbe“, „ubij Srbina“, ustaškog slova „U“, svastike ili pokliča „Za dom spremni“, prikaza drva za vješanje s omčom i porukom „Serbian family tree“ i slično. Žrtve ovakvih pojava bili su pretežito Srbi i Romi te tražitelji međunarodne zaštite. Specifično u 2020. bilo je ksenofobno izvještavanje o kineskim turistima te stigmatizirajuće vijesti o mladima te starijima i drugim rizičnim skupinama.

No, nisu samo pojedini mediji i građani pribjegavali neprihvatljivom izražavanju, nego su i pojedine javne osobe i političari upućivali neprimjerene poruke. Govor zastupnika višestruko je zaštićen odredbama o slobodi izražavanja te o zastupničkom imunitetu. No, dobro bi bilo jasnije definirati što obuhvaća zastupnički imunitet i je li doista zaštićeno sve što zastupnik kaže ili objavi, odnosno može li se jednako vrednovati izjava u raspravi u Saboru i ona objavljena na Twitteru. Upravo je na toj platformi tadašnji saborski zastupnik objavio poruku u kojoj svoje nezadovoljstvo Stožerom CZRH iskazuje objavom: „Ja razumijem vašu želju da vam preci žive što dulje, ali smatrate li normalnim da cijela država mjesecima bude paralizirana i u karanteni da bi neki djed ili pradjed živio dan, tjedan, mjesec ili godinu dulje?“. Takve objave, premda ne predstavljaju govor mržnje, ipak imaju snažan

negativan i stigmatizirajući učinak te ih treba izbjegavati. Zbog posljedica koje govor može imati, imunitet vezan uz određene dužnosti ne treba shvaćati kao blanketnu dozvolu za sijanje mržnje, diskriminatorni govor, vrijeđanje i drugu neargumentiranu raspravu ili kao neograničeno dopuštenje za neprihvatljivo izražavanje tijekom mandata. Dapače, blagodat slobode izražavanja koju saborskim zastupnicima daju Ustav i EKLJP te imunitet, treba uzimati s još većom razinom osobne i profesionalne odgovornosti od one koja je dana građanima bez imuniteta, jer njihov govor ima znatno veći doseg i utjecaj ne samo na pojedinca već i na cjelokupnu društvenu koheziju.

## Medijske slobode

Tijekom 2020. mnogi su građani bili više okrenuti informativnom sadržaju, kako bi pravodobno mogli saznati i primijeniti epidemiološke mjere. Glavni izvori informacija o virusu, načinima zaraze i prevencije te ograničenjima bili su mediji i novinari, koji su redovito, često i uz rizik za vlastito zdravlje, izvještavali s terena. Kako su poslodavci često nedovoljno brzo nabavljali zaštitnu opremu, SNH je od sindikalnih sredstava kupio maske i rukavice za članove na terenu, a na početku krize su u suradnji s HND-om i Stožerom CZRH izradili dozvole za kretanje.

Važnost profesionalnog novinarstva pokazala se osobito bitnom u doba tzv. infodemije, odnosno kada je pristup informacijama gotovo beskonačan, a prekomjerna količina podataka otežava razlikovanje bitnog od nebitnog. Pritom, informacije mogu biti zastarjele, lažne i međusobno proturječne pa je pravodobno i objektivno, na činjenicama utemeljeno izvještavanje uz uključivanje stručnjaka, a lišeno senzacionalizma (bilo) esencijalno u informiranju građana, a time i u zauzdavanju širenja prvog vala virusa.

U ekonomskoj neizvjesnosti uslijed epidemije, prema podacima SNH, 28,7% vanjskih suradnika medija u prvim je danima krize ostalo bez ikakvog angažmana, zbog čega su zajedno s HND-om upozorili da se gospodarske mjere ne odnose na cijeli medijski sektor. Kako bi pomogli novinarima koji su ostali bez poslova, MKIM je osiguralo sredstva u Državnom proračunu, a AEM je provela postupak njihove dodjele. Radi se o kratkoročnoj socijalnoj mjeri kojom se medijskim djelatnicima pomaže slično kao i poduzetnicima, odnosno s tri mjesečne isplate po četiri tisuće kuna. Međutim, epidemija je pokazala kako je medijskom sektoru potrebna dugoročna strategija pomoći, a novinarima bolja radnopravna zaštita.

Početak 2020. stupila je na snagu novela KZ-a kojom je normirano kazneno djelo prisile prema osobi koja obavlja poslove od javnog interesa ili u javnoj službi. Upravo je ta odredba primijenjena prema počiniteljima napada na novinarku koja je istraživala kršenje mjera okupljanja u crkvi na splitskoj Sirobuji. Nažalost, to nije bio izolirani slučaj napada na novinare u 2020. Prema podacima HND-a, zabilježeno je pet fizičkih napada, dvije prijetnje smrću i teškim tjelesnim ozljedama te pet drugih prijetnji. Tako se, primjerice, četvoricu muškaraca tereti za protupravno oduzimanje slobode, oštećenje tuđe stvari te prisilu prema osobi koja obavlja poslove od javnog interesa ili u javnoj službi, do čega je došlo kada su presreli novinarku koja je istraživala neprijavljenu imovinu ministra. Osim fizičkih napada, bilo je i verbalnih, nerijetko počinjenih od javnih osoba i (nekadašnjih) političara, a novinari su i u 2020. bili izloženi brojnim tužbenim zahtjevima.

Prema anketi koju je 2020. provelo HND, aktivnih je bilo 905 tužbi protiv novinara i medija, ukupne vrijednosti od gotovo 68 milijuna kuna. Opravdano se postavlja pitanje motivacije za takve tužbe, odnosno jesu li usmjerene prema određenom mediju ili novinaru radi ispravka netočne informacije i restitucije okaljanog ugleda ili im je cilj odvratiti medije od istraživanja i objavljivanja. Stoga je potrebno da sudske odluke u postupcima pokrenutim protiv novinara i medija odražavaju stav ESLJP-a o razmjernosti kazne, odvrćućem karakteru za slobodno novinarstvo te potrebi zaštite ugleda i dostojanstva tužitelja. Procesna zloupotreba u svrhu uznemiravanja i zastrašivanja javlja se kao strateška tužba protiv sudjelovanja javnosti odnosno SLAPP, gdje prema novinarima odvrćuće djeluju sudski i drugi troškovi dugotrajnih postupaka kojima su izloženi. Akcijski plan za europsku demokraciju ističe važnost jačanja medija, njihove neovisnosti i pluralizma te se u kontekstu borbe protiv SLAPP tužbi zalaže za povećanje transparentnosti vlasništva medija, dodatnu potporu prekograničnom istraživačkom radu, a države EU se stimulira da za taj sektor koriste sredstva fondova za oporavak od posljedica krize uzrokovanom pandemijom.

Opravdano se postavlja pitanje motivacije za tužbe, odnosno jesu li usmjerene prema određenom mediju ili novinaru radi ispravka netočne informacije i restitucije okaljanog ugleda ili im je cilj odvratiti ih od istraživanja i objavljivanja.

Iako u 2020. nije predstavljen nacrt Medijske strategije, u zakonodavni postupak je upućen nacrt Zakona o elektroničkim medijima, na koji smo iznijeli mišljenje u javnom savjetovanju. Ukazali smo na neadekvatnu regulaciju odgovornosti urednika/pružatelja publikacija za sadržaj generiran na platformama za razmjenu videozapisa, na manjkavost definicije takvih platformi, kao i da nacrt nije u cijelosti usuglašen s drugim zakonima,

primjerice Zakonom o suzbijanju diskriminacije, kao krovnim antidiskriminacijskim zakonom. Pohvalno je što se njime planira popuniti ranija pravna praznina budući da je bilo otežano utvrditi odgovornost za komentare ispod članaka na portalima, no i dalje nedostaje definicija društvenih mreža i odgovornost za komentare koji se tamo generiraju. Stoga bi korisnici mogli ostati nedovoljno zaštićeni od neprihvatljivog sadržaja, tek putem samoregulirajućih akata međunarodnih internetskih kompanija. Dodatan problem mogli bi predstavljati lažni profili komentatora, a HND smatra kako bi zakonodavac trebao predvidjeti odgovornost portala za komentare čitatelja u slučaju da ih propusti registrirati/identificirati. Razvoj tehnologije, novih medija i usluga zahtijevali su da se zastarjeli zakonski okvir iz 2009. osuvremeni te uskladi Direktivom (EU) 2018/1808. Međutim, iako će se u praksi tek pokazati njegova kvaliteta, zabrinjava da nacrt ZEM-a ne prati aktualne tehnološke trendove iz medijskog sektora, primjerice ne definira „uslugu platformi za razmjenu videozapisa“ ili odgovornost osoba za korisnički sadržaj generiran na tim platformama.

Kontinuirani problem i dalje je nedostatak novčane podrške neprofitnim medijima, kao preduvjet njihove neovisnosti i slobode te pluralizma. Od 2016. se uglavnom oslanjaju na financiranje u okviru Fonda za poticanje pluralizma i raznovrsnosti elektroničkih medija AEM-a te donacija građana. Ipak, u 2020., četiri godine od najave, donesena je Odluka o financiranju projekta „Mediji zajednice – potpora socijalnom uključivanju putem medija, I. faza“ i to za 15 milijuna kuna, što je pola prvotno

alociranih bespovratnih sredstava, a HND problematizira način raspodjele tog iznosa kao i izbor članova komisije.

## Mrzilački govor na internetu

Prema rezultatima 5. ciklusa evaluacije Kodeksa ponašanja proizlazi da su IT tvrtke sve brže u obradi neprihvatljivih i/ili mrzilačkih objava. Naime, 90% neprimjerenog sadržaja tako je procijenjeno u roku od 24 sata, a 71% prijavljenog kao govor mržnje je uklonjeno. EK je izvijestila da su rezultati dobiveni provedbom Kodeksa protekle četiri godine utjecali na kreiranje novog paketa zakona o digitalnim uslugama s ciljem osnaživanja jedinstvenog tržišta digitalnih usluga te ubrzavanja digitalne transformacije EU, što se smatra najvećom reformom tog sektora u zadnjih 20 godina. Također, lani je, kao deveti veliki dionik, Kodeksu pristupio kineski TikTok.

Nakon oružanog napada na Markovom trgu u kojem je ranjen policijski službenik, utvrđeno je da je napadač, prije okončanja vlastitog života, objavio poruku na Facebook profilu u kojoj nema kajanja, a zabrinjava i količina podrške koju je u komentarima posthumno primio. Nakon toga je zbog sve prisutnijeg govora mržnje i radikalizacije društva sazvana sjednica Odbora za informiranje, informatizaciju i medije Hrvatskog sabora, na kojoj je prihvaćen zaključak da mrzilački govor treba sustavno suzbijati podizanjem medijske pismenosti, a kao posebno zabrinjavajući istaknuti su komentari na društvenim mrežama.

Govor mržnje i ostali neprihvatljivi sadržaj na internetu, posebice društvenim mrežama, i dalje su slabo obuhvaćeni zakonskim rješenjima. Novi Protokol o zločinima iz mržnje, o kojem pišemo i u poglavlju o zločinima iz mržnje, je u pripremi, a njime bi se omogućilo bolje praćenje ovog fenomena. Međutim, domaćim zakonodavstvom društvene mreže nisu definirane kao mediji pa ne ulaze u paket tzv. medijskih zakona koji bi propisivali odgovornosti i zaštitu korisnika.

Prema nama dostupnim informacijama, u pet se slučajeva vodio postupak protiv osoba koje su na društvenim mrežama objavljivale mrzilačke poruke te su osuđene. U četiri predmeta radilo se o prekršajima iz ZOPJRM počinjenim putem interneta, dok se u petom slučaju, počinjenom putem Facebooka, radilo o prekršaju iz ZSD-a.

## Komuniciranje simbolima

Krajem 2019. Visoki prekršajni sud je donio oslobađajuću odluku u predmetu M.P. (JŽ-2724/2018), koji je na koncertima izvodio svoju autorsku pjesmu „Bojna Čavoglave“, radi čega je zadržana u službi evidencije sudske prakse zbog eventualne neusklađenosti s dosadašnjom praksom u sličnim predmetima, primjerice predmetu M.R. u kojem je sudsko vijeće drugačijeg sastava iste godine osudilo okrivljenika koji je reproducirao istu pjesmu. Kako je u daljnjem postupku sudsko vijeće ostalo pri odluci, bilo je potrebno da se to dalje raspravi na sjednici svih sudaca tog suda. Za potrebe ovog Izvešća smo od VPS zatražili dostavu Odluke donesene na sjednici svih sudaca, no upućeni smo na opsežno priopćenje za stručnu javnost.

Prema tom priopćenju, razlika između dva spomenuta predmeta leži u primjeni načela zakonitosti, odnosno argumentu obrane da je M.P. dugi niz godina izvodio ovu pjesmu, a da nitko nije osporavao njezin sadržaj niti je sporni poklič s početka pjesme izrijekom zabranjen zakonom. Kako se u predmetu M.R. sudsko vijeće nije očitovalo o primjeni načela zakonitosti, zaključuje se da je to bitna razlika u razmatranim predmetima, koja je uvjetovala donošenje drugačije odluke u predmetu M.P., što VPS ne smatra nedosljednošću sudske prakse. Osim toga, VPS naglašava da nije odlučivao o ustavnosti pokliča „Za dom spremni“, koji je protivan čl. 39. Ustava i kažnjiv temeljem čl. 5. ZOPPRM pa stoga sudska praksa u odnosu na sam poklič nije promijenjena.

Ipak, osuđujuću presudu u predmetu M.R., VPS obrazlaže time da se okrivljenika ne može osloboditi odgovornosti, isključiti njegova krivnja ili protupravnost činjenicom da je pjesma izvođena na zahtjev organizatora, odnosno da su se posjetitelji zabavljali te uzvraćali pozdrav. Smatra da se radi o pozdravu koji simbolizira mržnju prema ljudima različite vjere i etničke pripadnosti, manifestaciju rasističke ideologije i slično, koji ohrabruje druge na izražavanje mržnje i nasilja, stvara latentnu opasnost, nelagodu i uznemirenost kod osoba koje ne spadaju u većinsku etničku ili vjersku skupinu.

Za razliku od sudskog vijeća u predmetu M.R., vijeće u predmetu M.P. je smatralo da je u kontekstu remećenja javnog reda i mira potrebno utvrditi motiv izvođenja pjesme, odnosno je li usmjerena na provokaciju građana ili na obilježavanje sjećanja na Domovinski rat, pa se u obrazloženju poziva na čl. 1. Ustava i činjenicu da se RH temelji na pobjedi u oslobodilačkom Domovinskom ratu, a uzelo je u obzir i neobvezujući Dokument dijaloga.

Međutim, u predmetu M.P., VPS obrazlaže suprotno te zaključuje da se iz dokaza ne može utvrditi da je okrivljenik uzvikivanjem pozdrava ostvario konstitutivna obilježja prekršaja ili da bi ti stihovi bili u eksplicitnoj vezi s ustaškim obilježjima ili remetili javni red i mir, posebice što iz iskaza policijskih službenika proizlazi da je na koncertima vladala pozitivna atmosfera. Razmatrajući dvije presude i priopćenje za javnost, razvidno je da VPS kao

odlučnu razliku među njima vidi u okolnosti da je M.R. isticao kako pjesmu nije izvodio samoinicijativno već na zahtjev organizatora koncerta, dok se u predmetu M.P. radi o samostalnom, organiziranom koncertu pjevača gdje se očekivalo izvođenje upravo te pjesme.

Za razliku od sudskog vijeća u predmetu M.R., vijeće u predmetu M.P. smatralo je da je u kontekstu remećenja javnog reda i mira potrebno utvrditi motiv izvođenja pjesme, odnosno je li usmjerena na provokaciju građana ili na obilježavanje sjećanja na Domovinski rat, te se u obrazloženju poziva na čl. 1. Ustava i činjenicu da se RH temelji na pobjedi u oslobodilačkom Domovinskom ratu, a u obzir je uzet i pravno neobvezujući Dokument dijaloga Vijeća za suočavanje s prošlošću. Premda se radi o pravomoćnoj presudi u predmetu M.P., jedna je OCD podnijela DORH-u inicijativu za pokretanjem zahtjeva za zaštitu zakonitosti (ZZZ) pred Vrhovnim sudom, kojeg Glavni državni odvjetnik može podnijeti kada je povrijeđen zakon ili ako se radi o pravomoćnoj presudi donesenoj u postupku koji predstavlja kršenje temeljnih ljudskih prava i sloboda. Međutim, glavna državna odvjetnica u veljači 2021. utvrdila je da nema zakonske osnove za podizanje takvog zahtjeva. U priopćenju za javnost navodi se kako je M.P. pravomoćno oslobođen optužbe da je počinio prekršaj remećenja javnog



reda i mira iz čl. 5. ZPPJRM, odnosno da je oslobođen primjenom čl. 182. st. 3. Prekršajnog zakona koja stipulira da će se takva presuda donijeti ako nije dokazano da je okrivljenik počinio djelo za koje se optužuje. DORH dalje pojašnjava da temelj za oslobađanje okrivljenika nije bio čl. 182. st. 1. prema kojem se oslobađajuća presuda donosi ako djelo za koje se optužuje po propisu nije prekršaj. Stoga, budući se radi o presudi koja ne problematizira pravno pitanje, već pitanje činjenične naravi (pravilnost i potpunost utvrđivanja činjeničnog stanja), što nije zakonska pretpostavka za podizanje ZZZ-a, odlučeno je ne pokretati taj postupak pred Vrhovnim sudom.

Odlučivanje sudova i poruke koje su pritom slane, ipak su uvele pomutnju u primjeni prava, ali i pravnu nesigurnost kod građana. Naime, nakon odluke VPS, u predmetu vođenim pred Općinskim prekršajnim sudom u Zagrebu, okrivljenik K.M. je oslobođen optužbi da je 2016. tijekom prosvjeda političke stranke A-HSP pred SNV-om narušavao javni red i mir tako što je koristeći mikrofon uzviknuo „Za dom“, dok su okupljeni odzdravili sa „Spremni“. Svojoj obrani priložio je upravo oslobađajuću presudu VPS u predmetu M.P., iako okolnosti slučaja nisu iste, a prvostupanjski je sud utvrdio da niti jedan dokaz izveden u postupku ne upućuje da je namjera okrivljenika bila veličati NDH, već je cilj prosvjeda bio zaštititi dignitet Domovinskog rata. Prvostupanjski sud se u obrazloženju presude u ovom predmetu, poziva na oslobađajuću presudu u predmetu M.P. te na pravno neobvezujući Dokument dijaloga te ističe kako inkriminirajuće ponašanje okrivljenika izlazi iz okvira zakonskih sudskih ovlasti i prelazi granice sudačkog postupanja, jer pitanje spada li navedeni pozdrav pod zabranjene tekstove ili ne, ne ulazi u prostor sudačkog odlučivanja, stoga je sud oslobodio okrivljenika postupajući po načelu *in dubio pro reo*.

Međutim, raspoložemo i s tri osuđujuće presude iz 2020. u predmetima pokrenutim povodom optužnih prijedloga PU (zagrebačke i splitsko-dalmatinske) u kojima sudovi nisu smatrali da je izvan njihove ovlasti odlučivati o simbolici ustaškog pokreta. Tako je okrivljenik pravomoćno osuđen te mu je izrečena novčana kazna na Općinskom sudu u Novom Zagrebu, jer je na Twitteru, nakon objave saborske zastupnice napisao komentar „Za dom spremni“, čime su, prema shvaćanju suda, ispunjena obilježja prekršaja iz čl. 5. ZOPPJM-a. U slučaju pred Općinskom prekršajnom sudu u Splitu, Stalnom službom u Kaštel Sućurcu, okrivljenik je također osuđen jer je na svom Facebook profilu čestitao Dan NDH 10. travnja, uz fotografiju koja prikazuje ustaški grb te druge simbole i pozdrave NDH, a čime je počinio prekršaj iz čl. 5. ZOPPJM-a. U drugom slučaju pred istim sudom, zbog istog prekršaja počinjenog na Facebook profilu, osuđen je muškarac koji je objavljivao slike, tekstove i zapise koje veličaju ustaški pokret, a prikazuju odoru, oznake i obilježja tog režima.

Ovi primjeri sudske prakse pokazuju očito neujednačeno postupanje sudova u primjeni zakona. Naime, dok jedan prvostupanjski sud smatra da nema zakonske ovlasti odlučivati je li sintagma „Za dom spremni“ nezakonita, drugi sudovi istog ranga to ne smatraju prekoračenjem ovlasti. Istovremeno najviši sud te vrste, VPS, unatoč presudi JŽ-2724/2018 u spomenutom predmetu protiv M.P., ne spori kažnjivost i nezakonitost pokliča „Za dom spremni“, iz čega proizlazi da je ovu materiju potrebno detaljnije pravno urediti kako bi se izbjeglo nejednako postupanje represivnih tijela, odlučivanje sudova, ali i smanjila pravna nesigurnost.

To proizlazi i iz preporuka Vijeća za suočavanje s prošlosti koji u Dokumentu dijaloga eksplicitno navodi kako ne smatra neprihvatljivom izričitu zabranu javne uporabe svih *prima facie*, tj. jednoznačenjskih spornih obilježja mržnje poput pozdrava „Za dom spremni“. Istovremeno, vrijedi primijetiti kako Dokument dijaloga nije pravnoobvezujući nego politički dokument koji samim time ne predstavlja izvor prava te kako se, prema nama dostupnim informacijama, u praksi nije provela niti jedna njegova preporuka, osim što je učestalo korištenje one o izuzetku koji se odnosi na ograničenu pravnu mogućnost uporabe pozdrava striktno vezanih uz događaje na kojima se, na javnim mjestima (uključujući groblja), odaje poštovanje braniteljima koji su poginuli za RH boreći se pod tim insignijama.

Crvena zvijezda petokraka višeznačenjsko je sporno obilježje kompromitirano postupanjima nakon Drugog svjetskog i Domovinskog rata, no i o „sastavni dio usvojenog europskog povijesnog značenja“. Kod njezina normiranja treba vrijediti pozitivna presumpcija javne uporabe, za razliku od *prima facie* spornih obilježja mržnje, u koje se ubrajaju obilježja fašizma u svim pojavnim oblicima.

Pored pokliča „Za dom spremni“, u 2020. se ponovno aktualizirao i problem isticanja crvene zvijezde petokrake. Naime, u okviru projekta Rijeka EPK 2020, na Riječki je neboder, ujedno i zaštićeno kulturno dobro, instaliran rad umjetnika Nemanje Cvijanovića koji predstavlja nakošenu crvenu zvijezdu petokraku u koju je uronjeno 2.800 krhotina stakla, podsjetnik na broj stradalih u bitci za Rijeku u drugom svjetskom ratu, sličnu onoj koja je na istom

mjestu bila postavljena 1945. Prethodno je zatražena suglasnost za instalaciju od Konzervatorskog odjela, pri čemu je prijedlog za trajnim postavom odbijen, a za privremenim uvjetovan revidiranjem statike, manjim zahvatima građevinske sanacije te ishoda suglasnosti nadležnih tijela za provođenje Pravilnika o komunalnom redu Grada Rijeke. I prije postavljanja crvene zvijezde, pojedini građani bili su nezadovoljni mogućim isticanjem tog simbola, koji je osim u antifašističkom pokretu koristila i neprijateljska vojska u Domovinskom ratu, a nakon njezine instalacije na neboderu, nezadovoljstvo je izraženo prosvjedom. MKIM u svom očitovanju navodi da je tzv. Spomenik crvenoj Rijeci 20. rujna postavljen bez najave i mimo procedure, a nakon očevida Konzervatorski odjel je izdao opomenu organizatoru da u roku od pet dana ishodi rješenje o prethodnom odobrenju ili će se naložiti povrat kulturnog dobra u prvobitno stanje uz pokretanje inspeksijskog nadzora. Kako je nakon 15 dana instalacija uklonjena, Konzervatorski odjel nije imao potrebe dalje postupati.

Svaki zločin treba osuditi, a ta osuda mora imati pravno uporište. Dio javnosti smatra da je potrebno zabraniti sve simbole pod kojima su počinjeni zločini, dakle zvijezdu petokraku, ustaško slovo „U“ ili poklič „Za dom spremni“. Razmatrajući simboliku crvene zvijezde i njezinu eventualnu zabranu, Vijeće za suočavanje s prošlošću u Dokumentu dijaloga zaključuje da se radi o višeznačenjskom spornom obilježju kompromitiranom postupanjima nakon Drugog svjetskog te tijekom Domovinskog rata, međutim, da se radi i o „sastavnom dijelu usvojenog europskog povijesnog značenja“. Stoga smatra da ne postoji normativno zadovoljavajući način na koji bi se pravno uredila ili razgraničila pozitivna i negativna konotacija zvijezde te bi kod njenog normiranja trebala vrijediti

pozitivna presumpcija javne uporabe, za razliku od *prima facie* spornih obilježja mržnje, u koje se ubrajaju obilježja fašizma u svim pojavnim oblicima.

Zastave koje ne odgovaraju zakonskom opisu državne zastave RH i dalje se ističu, pa je pozitivna najava MUP-a o izmjenama Zakona o grbu, zastavi i himni RH te zastavi i lenti predsjednika RH, planiranima za IV. tromjesječje 2021. Njima bi se, među ostalim, trebalo postići odgovarajuće normativno uređenje obveznika koji su dužni isticati grb i zastavu RH, uređenje inspekcijskih poslova i nadzor primjene Zakona, utvrđenje prekršaja te adekvatno propisivanje prekršajnih kazni, budući da su još uvijek izražene u njemačkim markama.

### Preporuke:

110. Ministarstvu kulture i medija, da osmisli te u javnu raspravu čim prije uputi novu Medijsku strategiju, uz uključivanje svih relevantnih dionika;
111. Pravosudnoj akademiji, da provede sveobuhvatnu edukaciju sudaca o ujednačenoj primjeni nacionalnih propisa te praksi visokih nacionalnih sudova, sudova EU te VE o govoru mržnje;
112. Vladi RH, da sukladno preporukama sadržanima u Dokumentu dijaloga Vijeća za suočavanje s posljedicama vladavine nedemokratskih režima, izrijekom zakonom zabrani uporabu „Za dom spremni“ u svim pojavnim oblicima te tako popuni pravnu prazninu koja uzrokuje neujednačenu sudsku praksu;

## 3.26 PRAVO NA PRIVATNOST

*“Dogodila se jedna nedopustiva i nezakonita situacija u subotu kada su imena i prezimena testiranih i jesu li pozitivni na Covid-19 ili ne, zlonamjerno fotografirana i kružila u porukama kako bi obavijestila ne testirane, već sve sumještane i dalje tko su "ti zaraženi". Ovo je nešto što krši moje pravo na privatnost i moje pravo na povjerljivost podataka pacijenata, ali i prava svih ostalih navedenih u tom popisu i sukladno s time smatram da se nešto mora poduzeti!”*

Uvođenje novih tehnologija radi suzbijanja epidemije povećalo je zabrinutost građana vezano za zaštitu prava na privatnost, što potvrđuje i povećanje broja pritužbi za 80% u odnosu na 2019. Građani su se većinom prituživali na neovlašteno i prekomjerno prikupljanje osobnih podataka o zdravlju i javne objave informacija o njihovom zdravstvenom stanju te su izražavali strah od primjene novih tehnologija i digitalnih alata, poput aplikacija mobitela za praćenje kontakata i korištenja bespilotnih letjelica (dronova) za mjerenje tjelesne temperature.

Tijekom 2020. Vlada je pokrenula nekoliko zakonodavnih inicijativa koje su u široj i stručnoj javnosti ocijenjene pravno dvojbenim s pozicije zaštite prava na privatnost. Tako je prijedlog izmjena Zakona o elektroničkim komunikacijama iz ožujka, sadržavao odredbu kojom bi se ograničavala temeljna prava i slobode uvođenjem iznimke od opće zabrane obrade podataka o lokaciji, radi zaštite zdravlja

i života tijekom epidemije. Prikupljanje podataka o lokaciji moglo bi dovesti do ograničenja prava na slobodu kretanja i privatnost, što smo istaknuli u prijedlozima koje smo uputili Hrvatskom saboru, upozoravajući na čl. 16. Ustava prema kojemu ograničenje temeljnih sloboda i prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinačnom slučaju. Takvo je stajalište zauzelo i VE, koje je u Zajedničkoj izjavi o pravu na zaštitu podataka u kontekstu pandemije COVID 19 i Zajedničkoj izjavi Odbora Konvencije 108 i Povjerenika za zaštitu osobnih podataka VE, istaknulo da upotreba digitalnih alata mora biti isključivo u svrhu zdravstvene zaštite, dobrovoljna i temeljena na informiranom pristanku, ograničenog vremenskog trajanja i podložna nadzoru neovisnih tijela.

Digitalni alati se radi sprječavanja širenja pandemije trebaju moći koristiti isključivo u svrhu zdravstvene zaštite, na dobrovoljnoj osnovi i po informiranom pristanku, vremenski ograničeno i uz nadzor neovisnih tijela.

Postupali smo i povodom inicijative Osječko-baranjske županije za uvođenjem nadzora nad javnim površinama dronovima, kojima bi se radi suzbijanja epidemije, osim nadzora javnih okupljanja, prikupljali i podatci o tjelesnoj temperaturi građana zatečenih na javnim mjestima. Uzimajući u obzir Opću uredbu o zaštiti podataka EU i Konvenciju 108+

VE, koje propisuju da se ograničenja temeljnih prava i sloboda za vrijeme izvanrednog stanja moraju temeljiti na zakonu uz poštivanje načela razmjernosti, bilo je potrebno razmotriti primjenu manje invazivnih metoda suzbijanja epidemije. Upozorenje je prihvaćeno te je Stožer OBŽ odustao od prikupljanja podataka o tjelesnoj temperaturi građana na ovaj način.

Nadalje, Zakonom o izmjeni i dopunama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti iz prosinca uvedena je sigurnosna mjera zabrane ili ograničenja održavanja privatnih okupljanja, pravno dvojbena u kontekstu zaštite prava na privatnost i nepovredivosti doma. Naime, pravo na privatnost iz EKLJP i Povelje o temeljnim pravima EU može se ograničiti samo zakonom i u skladu s načelom razmjernosti. Također, čl. 34. Ustava propisuje da isključivo sud može obrazloženim pisanim nalogom odrediti pretragu doma, a ona se iznimno može izvršiti bez sudskog naloga kada se radi o uhićenju počinitelja kaznenog djela ili otklanjanju veće opasnosti za život i zdravlje ljudi ili imovinu većeg opsega. Stoga je upitna usklađenost ove sigurnosne mjere s Ustavom i načelom razmjernosti, s obzirom da se njenom primjenom može zadirati u pravo na privatnost i nepovredivost doma.

Iako tijekom 2020. nismo zaprimili veći broj pritužbi na rad agencija za otkup potraživanja, problem njihovog postupanja u kontekstu povrede prava na privatnost na koji smo ukazivali u prethodnim izvješćima, i dalje je prisutan. Ipak, ohrabruje činjenica da je MF pokrenulo postupak osnivanja radne skupine za izradu prijedloga zakona kojim će se regulirati postupanje dionika u postupcima otkupa potraživanja građana, što je bila naša preporuka.

### Preporuka:

113. Vladi RH, da prilikom pripreme zakonodavnih prijedloga usmjerenih implementaciji novih tehnologija provede test razmjernosti u kontekstu zaštite prava na privatnost;

### 3.27 IMOVINSKOPRAVNI ODNOSI

*„Presudom Upravnog suda u Splitu od 12. lipnja 2019. poništeno je rješenje Ministarstva pravosuđa i predmet se vraća na ponovni postupak prvostupanjskom tijelu, ali ne piše kojem. U Ispostavi Benkovac rečeno mi je da nisu nadležni za postupanje u mojem predmetu, već Ispostava Biograd na moru, ali ni oni nisu nadležni. Sve u svemu, ovo mi liči brigo moja prijedi na drugoga i tako unedogled, a rješenja po predmetu nema. Svi su donijeli svoja rješenja i zaključke izvan zakona i proizveli da predmet traje 24 godine. Radi se o nesagledivom odugovlačenju.“*

Problem dugotrajnosti postupanja u predmetima povrata/naknade za oduzetu imovinu, na koji godinama ukazujemo, i dalje je prisutan, što potvrđuju podatci upravnih odjela u županijama. U nekima od njih broj neriješenih predmeta povrata/naknade se u odnosu na prošlu godinu povećao, jer su nakon rješenja po žalbi ili po presudi upravnog suda vraćeni na ponovni prvostupanjski postupak nakon više godina. Tako je u Splitsko-dalmatinskoj županiji na rješavanju u 2020. bilo 1.875 predmeta povrata/naknade, od čega ih je 80% vraćeno na ponovni postupak, a slično je i u ostalim prvostupanjskim tijelima. U Gradu Zagrebu je na rješavanju 1.722 predmeta, u Primorsko-goranskoj županiji 561, u Zadarskoj 182, Zagrebačkoj 360. Najbolje stanje riješenosti predmeta povrata/naknade je u Međimurskoj županiji, gdje ih je šest neriješenih.

Osim višegodišnjeg postupanja po žalbama u MPU i postupaka pred upravnim sudovima, upravni odjeli županija kao razlog sporosti u rješavanju predmeta povrata/naknade navode i nedostatak zaposlenika, njihovu preopterećenost, neplaćanje troškova postupka od strane podnositelja zahtjeva, ali i nedonošenje Programa raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu RH od strane velikog broja JLS. Njima se određuje povrat poljoprivrednog zemljišta dodjelom zamjenskog državnog, bez kojih se ne mogu završiti predmeti u kojima je ovlaštenicima to utvrđeno kao oblik naknade.

Kako velik broj JLS još nije donio ove programe, zbog administrativno vrlo komplicirane procedure, ne mogu se provesti niti natječaji za zakup ili prodaju poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu RH, pa građani kojima su ugovori o zakupu istekli, zbog nedostatka Programa ne mogu zaključiti nove ugovore niti produžiti postojeće. Osim dugotrajnosti postupanja, to im je problem i radi nemogućnosti ostvarenja potpora. Naime, ako nastave koristiti državno poljoprivredno zemljište nakon isteka ugovora, poljoprivredna inspekcija protiv njih poduzima mjere radi neosnovanog korištenja i prijavljuje ih ODO te Agenciji za plaćanje u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju. Zbog toga trpe štetu i neizvjesno im je daljnje poslovanje pa je postupak donošenja Programa potrebno pojednostaviti.

Za nadzor korištenja poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države nadležna je poljoprivredna inspekcija DIRH-a, koja je u 2020. obavila 1.090 nadzora, donijela 205 rješenja i 64 optužna prijedloga.

Postupci u predmetima izvlaštenja i drugi imovinskopravni predmeti rješavaju se u prvostupanjskom, a osobito u drugostupanjskom postupku, izvan rokova. Njihov broj je i dalje velik, pa je primjerice u Primorsko-goranskoj županiji 1.540 predmeta, u Splitsko-dalmatinskoj 1.504, u Krapinsko-zagorskoj 1.015. Prosječno trajanje prvostupanjskih postupaka u predmetima izvlaštenja je znatno kraće nego u predmetima povrata, nekoliko mjeseci, ali postupak povodom žalbe traje više godina.

### Preporuke:

114. Ministarstvu pravosuđa i uprave, da osigura brže rješavanje povodom žalbe u predmetima povrata/naknade za oduzetu imovinu te izvlaštenja;
115. Ministarstvu poljoprivrede, da pripremi izmjene Zakona o poljoprivrednom zemljištu kojim će se ukloniti administrativne prepreke za donošenje Programa raspolaganja poljoprivrednim zemljištem, kako bi ih JLS mogle donijeti u što kraćem roku;
116. Ministarstvu poljoprivrede, da osigura bolji nadzor nad izvršavanjem ugovornih obveza iz ugovora o korištenju poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države i učini transparentnijim njegovo korištenje;

## 3.28 PRAVO NA ZDRAV ŽIVOT

Pravo na zdrav život sastavni je dio redovnih godišnjih izvješća pučke pravobraniteljice od 2013., a 18. veljače 2021. Hrvatskom saboru smo podnijeli i posebno *Izvešće o pravu na zdrav život i klimatskim promjenama u Republici Hrvatskoj (2013.-2020.) u kontekstu globalnog pokreta za klimu i pandemije COVID 19*. Naime, čl. 16. st. 2. ZoPP omogućuje podnošenje posebnog izvješća o pojedinim pitanjima iz djelokruga pučkog pravobranitelja, osobito ako se radi o ugroženosti ustavnih i zakonskih prava većeg stupnja ili značaja. Ovim Izvešćem je dana analiza i ocjena ostvarenosti prava na zdrav život u RH u osmogodišnjem razdoblju, od 2013. do 2020., a sadrži i 19 preporuka za unapređenje i učinkovitu zaštitu prava na zdrav život, ali i zaštite ljudskih prava općenito. Upućuje na međusobnu uvjetovanost i povezanost ljudskih prava, posebice prava na zdrav život i prava na zdravlje, sa zaštitom okoliša i prirode te klimatskim promjenama, a pripremljeno je u vremenu globalnog pokreta za klimu i oporavka od pandemije COVID 19 te je utemeljeno na podatcima iz ispitnih postupaka po pritužbama građana, građanskih inicijativa i udruga vezano uz zaštitu okoliša, prirode i javnog zdravlja, postupanje s otpadom, prirodne nepogode poput poplava i požara te klimatskih promjena, zaštitu od buke, neionizirajuće zračenje, svjetlosno onečišćenje i druge probleme.

Slijedom toga, u ovom ćemo Izvešću dati samo osnovne informacije o ostvarenosti ovog prava tijekom 2020. Naime, Odbor za ljudska prava UN-a donio je prvu odluku o klimatskim izbjeglicama, a Europskom sudu za ljudska prava podnesena je prva tužba zbog ugroze prava na život, u kojoj šestero mladih iz Portugala tuži 33 zemlje da ne čine dovoljno za ublažavanje posljedica klimatskih promjena slijedom požara koji su tu zemlju zahvatili 2017.

U okviru EU donesen je Europski zeleni plan koji je postao i temelj EU plana za oporavak od COVID-a, a u 2020. i 2021. se planira donošenje ili revizija strategija i propisa u devet područja: Bio raznolikost; Od polja do stola; Održiva poljoprivreda; Čista energija; Održiva industrija; Građenje i renoviranje; Održiva mobilnost; Eliminiranje onečišćenja; te Klimatsko djelovanje. Kako bi cilj EZP-a o klimatskoj neutralnosti Europe do 2050. postao obvezujući, EK je otišla i korak dalje te je predložila Europski klimatski zakon (EKZ) o kojem je Vijeće EU u prosincu 2020. usvojilo opću poziciju, a usvojeni su i novi klimatski ciljevi EU do 2030., koji obvezuju na smanjenje emisija za najmanje 55% u odnosu na 1990. U veljači 2021. donesena je i *Uredba o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost*, kojim se osigurava 672,5 milijardi eura za javna ulaganja i reforme za prevladavanje posljedica pandemije, poticanje zelene i digitalne tranzicije te izgradnju otpornih i uključivih društava, u okviru kojega RH na raspolaganju ima 9,6 milijardi eura.

Od 2020. je u RH na snazi *Zakon o klimatskim promjenama i zaštiti ozonskog sloja*, kao i *Strategija prilagodbe klimatskim promjenama u RH do 2040. s pogledom na 2070.* U javnoj raspravi je bio i *Nacrt niskouglične strategije*, a donesena je *Strategija energetskeg razvoja RH do 2030. godine s pogledom na 2050.* koja predstavlja korak prema ostvarenju vizije niskouglične energije, između ostalog smanjenjem emisija stakleničkih plinova, povećanjem udjela obnovljivih izvora energije i energetske učinkovitosti, dok je u veljači 2021. donesena i *Nacionalna razvojna strategija RH do 2030.*, sveobuhvatni akt strateškog planiranja koja donosi četiri međuovisna razvojna smjera, a jedan je zelena i digitalna tranzicija.

Do 2020. je trebala biti dovršena *Studija o utjecaju ekoloških čimbenika na zdravlje ljudi HZJZ-a* koja je trebala analizirati koncentracije metala u krvi, kosi i urinu te plućne infekcije, a sukladno našoj preporuci iz Izvešća za 2017., i koncentracije lebdećih čestica te plinova među građanima Slavonskog Broda, no nemamo informacije je li to i učinjeno.

Okončan je ispitni postupak povodom požara na odlagalištu Prudinec u Jakuševcu iz srpnja 2019., koji je pokazao da su dvije vrste otpada bile odložene protivno *Pravilniku o načinima i uvjetima odlaganja otpada, kategorijama i uvjetima rada za odlagališta otpada*, i to otpad od pirolize koji sadrži opasne tvari te komunalni otpad koji nije specificiran na drugi način pa je inspekcija zaštite okoliša utvrdila prekršaj ZOGO-a. Također, *Izvešće o praćenju kvalitete zraka na teritoriju RH za 2019.* potvrdilo je prekoračenja lebdećih čestica i sumporovodika na mjernoj postaji Jakuševac Zagrebačkog holdinga, o čemu građani tijekom i neposredno nakon požara ipak nisu bili pravovremeno i potpuno obaviješteni. Na naše izričito traženje da se nakon požara u odlagalištu Prudinec analizira tlo, DIRH nije odgovorio niti je dostavio podatke o uzorkovanjima tla u 2020. pa nisu ostvareni pomaci po pitanju unapređenja zaštite tla.

U 2020. je izrađen *Plan gospodarenja morskim otpadom*, kao dio cjelovitog sustava gospodarenja otpadom, no nedostaju sveobuhvatni podatci i procjena stanja. Kako smo preporučili MZOE-u 2018., nakon usvajanja *Direktive o smanjenju utjecaja određenih plastičnih proizvoda na okoliš* u 2019., usklađivanje zakonodavstva je uključeno u *Prijedlog nacrta Zakona o gospodarenju otpadom*, koji je 2020. bio u javnoj raspravi.

Kontinuirane pritužbe i prosvjedi građana Marčelja zbog onečišćenja iz CGO-a Marišćina, koje smo prvi puta zaprimili 2018., rezultirali su početkom izrade jednogodišnje *Ekološke studije utjecaja CGO-a Marišćina na zdravlje mještana Marčelja i mještana u neposrednoj blizini NZJZ PGŽ*, koja će sadržavati i analizu tla pa se nadamo da će biti primjer dobre prakse i u drugim situacijama onečišćenja okoliša, posebice tla. No, PGŽ je zatražila od MZOE/MGOR i da osigura uvjete za zatvaranje CGO-a te pronade alternativno rješenje. Također, prema nama dostupnim podacima, Općina Medulin započela je s prikupljanjem dokaza kako bi se pokrenulo zatvaranje CGO-a Kaštijun ukoliko se pokaže da je onečišćen zrak i tlo ili dok god se ne steknu uvjeti za njegov ispravan rad.



## 4 OSOBE LIŠENE SLOBODE I DJELOVANJE NACIONALNOG PREVENTIVNOG MEHANIZMA

Tijekom 2020. epidemija je značajno utjecala na prava osoba lišenih slobode i postupanje prema njima, jer su se i u tijelima i ustanovama provodile epidemiološke mjere, poput nemogućnosti izlazaka, zabrane posjeta, rada službenika u timovima i druge. Također, utjecala je i na otežano obavljanje poslova propisanih Zakonom o preventivnom mehanizmu za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja (ZNPM), pa su tako privremeno obustavljeni obilasci vodeći se načelom „ne čini štetu“. Umjesto obilazaka, pristupilo se prikupljanju podatka alternativnim načinima, pretežno pisanim putem i telefonom, a u dva kaznena tijela provedena su i anonimna anketiranja zatvorenika.

S poboljšanjem epidemiološke situacije, a kako bismo ponovno mogli obavljati obilaske, u svibnju smo od HZJZ-a zatražili pisane smjernice o zaštitnim mjerama koje trebamo primjenjivati, pa nam je preporučeno korištenje zaštitne opreme propisane za zaposlenike tijela i ustanova koje se obilaze, uz pridržavanje općih mjera zaštite. Nakon dobivenih smjernica, uz poštivanje svih epidemioloških mjera, obavili smo 26 NPM obilazaka, od kojih 20 policijskih postaja (PP) i tri pritvorske jedinice (PJ), jedan odgojni zavod i zatvorene odjele psihijatrije u dvije bolnice, te 17 ispitnih postupaka na terenu i to 14 u zatvorskom sustavu i 3 vezana uz tražitelje međunarodne zaštite i iregularne migrante.

### 4.1 ZATVORSKI SUSTAV

Tijekom 2020. postupali smo u 183 predmeta, a od 150 pokrenutih tijekom 2020., 26 se odnosilo na ograničavanja prava uzrokovanih epidemijom, dok su ostali bili vezani uz probleme na koje smo ukazivali u ranijim izvješćima, poput neodgovarajuće zdravstvene zaštite, postupanja službenika, neodgovarajućih uvjeta smještaja, neučinkovitosti pravnih sredstava te međuzatvoreničkog nasilja.

U ožujku i travnju pritužbe zatvorenika i njihovih obitelji odnosile su se na provođenje preventivnih epidemioloških mjera u kaznenim tijelima. Bili su uplašeni nemogućnošću održavanja socijalne distance te, prema njihovom mišljenju, nedovoljnom količinom zaštitne opreme koja im je bila na raspolaganju. Kako je prvi val epidemije slabio, tako su se zatvorenici obraćali s pritužbama usmjerenima na potrebu ublažavanja preventivnih mjera, poput ponovnog omogućavanja posjeta bez nadzora, izvanzatvorskih pogodnosti i slično. Početkom jeseni i dolaskom drugog vala epidemije ponovno nam se počinju prituživati na način provođenja zaštitnih mjera.

*„...u zgradi ima šezdeset do sedamdeset ljudi, a rade samo tri tuša a puno je ljudi tako da je teško održavati higijenu, potrepštine koje dobijemo, znači sapun, šampon, kalodont, wc papir djeli se svaka tri mjeseca što je nemoguće da sa par paketića šampona jednim sapunom i četiri paketića wc papira držiš higijenu tri mjeseca...“*

Uvjeti smještaja su i nadalje neodgovarajući, a jedan se zatvorenik pritužio da je za vrijeme boravka u Centru za dijagnostiku u Zagrebu, u sobi veličine 21 m<sup>2</sup>, od čega je 1,57m<sup>2</sup> površina sanitarnog čvora, jedno vrijeme boravio s još šestoricom zatvorenika. Prituživali su nam se i kronični bolesnici pa je tako jedan, koji boluje od ekstenzivnog oblika ulceroznog kolitisa, naveo da je bio smješten u sobu s još desetoricom, s kojima je dijelio i sanitarni čvor, što mu je, zbog simptoma bolesti, predstavljalo veliki problem. Iako je nakon nekog vremena premješten u sobu s manjim brojem zatvorenika, neprihvatljivo je da je uopće bio tako smješten, jer to može biti ponižavajuće. Nekoliko pritužbi odnosilo se na uvjete smještaja u Zatvorskoj bolnici u Zagrebu, za koje su pritužitelji navodili da su krajnje neodgovarajući i za zatvorski i za zdravstveni sustav.

Pojedini zatvorenici obratili su se za pomoć kako bi se i nakon prestanka epidemije zadržalo kontaktiranje s članovima obitelji putem videa, uz argumente da je nekim obiteljima iz različitih objektivnih razloga, posebice troškova putovanja, teško doći u posjete pa bi ovako mogli kvalitetnije komunicirati. Učestalije su i pritužbe na neomogućavanje radnog angažiranja te izobrazbe, posebice završetka osnovnog školovanja za odrasle.

Zatvorenici se i nadalje pritužuju na predugo čekanje na specijalističke preglede, a nezadovoljstvo je pojačano nedobivanjem povratnih informacija jesu li uopće na njih naručeni. Ukazuju i na probleme u komunikaciji s izabranim doktorima opće/obiteljske medicine i dentalne medicine, posebno ako su zadržali izabranog liječnika od prije upućivanja na izvršavanje kazne zatvora. U odnosu na prošle godine, povećan je trend pritužbi na način liječenja, no u tim slučajevima upućivali smo na obraćanje MZ-u koje provodi nadzor nad pružanjem zdravstvene zaštite zatvorenicima. Ponavljaju se i pritužbe na (ne)mogućnost izrade dentalnih proteza, posebice u kaznenim tijelima koji se nalaze na područjima s malim brojem protetičara u ugovornom odnosu s HZZO-om (primjerice, Glina).

Iako godinama ukazujemo na potrebu jačanja učinkovitosti pravnih sredstava, zatvorenici su nam se učestalo obraćali i zbog neodgovarajućeg postupanja po pritužbama koje podnose Središnjem uredu Uprave za zatvorski sustav i probaciju (SUZSP). Odgovori koje im SUZSP dostavlja su šablonizirani, a u više predmeta smo utvrdili da sadrže dvije potpuno jednake rečenice kako nisu pronađene nepravilnosti koje bi upućivale na kršenje prava. Takvo postupanje u suprotnosti je s uputom koju je SUZSP, postupajući po našim upozorenjima, još 2017. dao svim kaznenim tijelima, u kojoj se, između ostaloga, navodi da je nakon zaprimanja pisane pritužbe potrebno provesti ispitni postupak, odnosno detaljno ispitati navode pritužitelja te u zakonskome roku dostaviti obrazloženi odgovor koji treba sadržavati poduzete radnje, utvrđene činjenice te odredbe zakonskih i

podzakonskih akata na temelju kojih se ocjenjuje osnovanost pritužbe. Ovakvim postupanjem SUZSP-a izravno se umanjuje učinkovitost pritužbe, a može se shvatiti i kao poruka upraviteljima da se u odgovaranju na pritužbe ne trebaju držati spomenute upute. Osim toga, SUZSP na pritužbe ne odgovara u zakonskom roku od 30 dana, na što smo ih ponovo upozorili. Problem podnošenja pritužbi nepismenih zatvorenika, o kojem smo pisali u ranijim izvješćima, i nadalje nije sustavno i odgovarajuće riješen. Naime, u nekim je kaznenim tijelima nepismenim zatvorenicima omogućeno da se prituže putem službenika odjela tretmana i osiguranja, što nije u skladu s međunarodnim standardima izravnosti i povjerljivosti prituživanja na koje je ukazao Europski odbor za sprečavanje mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT) u Godišnjem izvješću iz 2018.

Odgovori koje SUZSP dostavlja zatvorenicima su šablonizirani, a u više predmeta smo utvrdili da sadrže dvije potpuno jednake rečenice kako nisu pronađene nepravilnosti koje bi upućivale na kršenje prava.

I nadalje nam se obraćaju zatvorenici koji navode da im drugi zatvorenici prijete te da su izloženi fizičkom, psihičkom ili seksualnom nasilju. Nerijetko se radi se o posebno ranjivim skupinama, poput pripadnika nacionalnih manjina, najčešće romske, osoba s intelektualnim teškoćama ili onih koje nazivaju „drukerima“. Iako su uočeni naponi pojedinih kaznenih tijela, primjerice Kaznionice u Lepoglavi, u suzbijanju zatvoreničkog nasilja, kao što je promptno premještanje zatvorenika na drugi odjel te prikupljanje svih relevantnih činjenica, oni su najčešće reaktivni, a time i nedostatni. Stoga je potrebno, uvažavajući sve fenomenološke osobnosti međuzatvoreničkog nasilja, u cijelom zatvorskom sustavu sustavno provoditi preventivne mjere, u skladu s pozitivnim obvezama koje proizlaze iz čl. 3. EKLJP.

#### 4.1.1 OBAVLJENJE POSLOVA NPM-A U ZATVORSKOM SUSTAVU

Epidemija se odrazila i na obavljanje poslova Nacionalnog preventivnog mehanizma pa smo, izuzev obilaska Odgojnog zavoda u Turopolju, podatke o uvjetima u kojima se nalaze osobe lišene slobode i postupanju prema njima, u najvećoj mjeri prikupljali pisanim putem. Dodatno, proveli smo i telefonsku anketu, u kojoj smo od svih kaznenih tijela prikupili podatke o provođenju epidemioloških mjera i poteškoćama s kojima se eventualno susreću. Osim toga, u Kaznionici u Glini i Zatvoru u Zagrebu terenskim anonimnim anketiranjem prikupili smo podatke o uvjetima izdržavanja kazne zatvora tijekom epidemije i od osoba lišenih slobode.

U ožujku smo zatražili informaciju o mjerama koje se pouzimaju u svrhu zaštite zdravlja svih osoba lišenih slobode i službenika te pravovremenog otkrivanja eventualnog nastanka bolesti i sprječavanja njezinog širenja. Prema informacijama SUZSP-a, zatvorski sustav je još u veljači započeo s poduzimanjem preventivnih mjera, što je rezultiralo dugom odolijevanju prodoru virusa, a kod pojave bolesti u pojedinom kaznenom tijelu uspješno je zaustavljano njezino širenje.

Sukladno preporukama HZJZ-a i Stožera CZRH, u ožujku je u zatvorskom sustavu započela primjena zaštitnih mjera koje su, između ostaloga, obuhvaćale ograničavanje prava na posjete, osim u

iznimnim situacijama, te zabranu korištenja utvrđenih i odobrenih pogodnosti izlaska zatvorenika iz kaznenih tijela. Kako bi se umanjile štetne posljedice ovih mjera, uputom SUZSP-a je osobama lišenim slobode omogućeno produljeno trajanje telefonskih razgovora, produžen boravak na svježem zraku te je zatraženo organiziranje dodatnih strukturiranih aktivnosti tijekom slobodnog vremena. Dodatno, od travnja je, uz podršku UNICEF-a, „Pilot projekt video posjeta djece zatvorenika“ proširen na sve osobe lišene slobode.

Paralelno s početkom primjene mjera nastojala se, odobravanjem prekida kazne ili uvjetnih otpusta te na druge načine, smanjiti napučenost zatvorskog sustava. No, prema dostupnim podacima, s početkom primjene mjera do 15. svibnja sudovima je upućeno 75 prijedloga za prekid kazne zbog COVID 19, od kojih je 12 odobreno, što zasigurno nije značajnije rasterećenje.

U ožujku je u zatvorskom sustavu započela primjena zaštitnih mjera koje su, između ostaloga, obuhvaćale ograničavanje prava na posjete, osim u iznimnim situacijama, te zabranu korištenja utvrđenih i odobrenih pogodnosti izlaska zatvorenika iz kaznenih tijela.

Telefonskim anketiranjem krajem ožujka prikupili smo podatke svih kaznenih tijela o provođenju preventivnih mjera. Svi su oni redovito surađivali s mjesno nadležnim ZJZ, a u nekima je, poput Kaznionice u Lipovici-Popovači, liječnica ZJZ održala edukaciju o zaraznim bolestima te o COVID 19, za sve zaposlenike i zainteresirane zatvorenike, što je pozitivno. Mnoga su se kaznena tijela,

posebice u početku, suočila s poteškoćama u nabavci zaštitne opreme i sredstava, no ubrzo im je pomoglo MPU te lokalni stožeri civilne zaštite. Postupak prijama većinom je bio jednak, no uočene su razlike u mogućnostima boravka na svježem zraku. Naime, u nekim kaznenim tijelima, osobama koje su nakon prijama boravile u samoizolaciji omogućen je boravak na svježem zraku (primjerice Zatvor u Sisku), dok im u drugima (primjerice Zatvor u Rijeci) to nije bilo dopušteno. Iako se radilo o novonastaloj situaciji, ovakvo neujednačeno postupanje nije dobro.

Kako je epidemiološka situacija početkom svibnja bila povoljna, SUZSP-u smo predložili razmatranje ukidanja ili ublažavanja mjera kojima su se ograničavala pojedina prava zatvorenika. Krajem svibnja započeta je prva faza ublažavanja mjera pa je prestalo privremeno ograničavanje prava na posjete. Međutim, broj posjetitelja tijekom jednog posjeta ograničen je na najviše dvije odrasle osobe, a roditeljima je uz dvije odrasle osobe moglo doći najviše dvoje djece. Nisu bili dopušteni tjelesni kontakti posjetitelja i zatvorenika, otvoreni posjeti te posjeti bez nadzora.

U rujnu smo u Kaznionici u Glini anonimno anketirali 69 zatvorenika. Iako ih je većina navela da su putem medija i službenika Kaznionice dobro informirani o bolesti COVID 19 i načinu njezina širenja, 22% ih je navelo da ih o mjerama nitko nije obavijestio. Dvije trećine ih smatra da imaju dovoljno zaštitne opreme i sredstava. Vlastito pridržavanje mjera ocjenjuju prosječnom ocjenom 2,8 (ocjene od 1 do 5), dok ono službenika ocjenom 3,4. Zaposlenike doživljavaju visoko rizičnima za unos virusa pa s osobitom pozornošću prate pridržavaju li se mjera i koriste li zaštitna sredstva. Iznose primjer pravosudnog policajca koji u pravilu ne nosi masku, a kad su ga upozorili, rekao je da se njega ne trebaju bojati jer „on živi na selu, vozi traktor i pije rakiju i da sa sela virus ne može doći“.

Prema anketi, većina zatvorenika s obitelji i prijateljima komunicira telefonom ili pismima, 16 ih koristi video posjete, a 22 ima i posjete pod nadzorom. Njih 55% navodi da pri tome imaju poteškoće, kako financijske (preskup im je telefon u zatvorskom sustavu), tako i tehničke s video pozivima pa su zbog toga neki od njih odustali. Oni kojima obitelj u posjetu dolazi iz udaljenijih mjesta pritužuju se na prekratko trajanje pa primjerice navode „za tako kratko vrijeme, mojima je put preskup pa ih rijetko vidam“. Pritužuju se i na otežano komuniciranje za vrijeme posjeta („teško je voditi jasan razgovor“), jer svi moraju nositi maske, a i buka, zbog istovremenog održavanja više posjeta, otežava komunikaciju. Teško im je što za vrijeme posjeta ne mogu zagrliti ženu i djecu. Zatvorenici kojima su ukinute tzv. bračne posjete smatraju da bi ih trebalo ponovno uvesti, uz obvezu da žena donese potvrdu da nije pozitivna na COVID 19. Dvojica zatvorenika ogorčena su pravilom da oca u jednoj posjeti može posjetiti samo dvoje djece. Predlažu ponovno vraćanje izvanakazničkih pogodnosti, uz potrebu pridržavanja određenih pravila (primjerice, kontinuiranog nošenja maski; nakon povratka s pogodnosti odlazak u dvotjednu karantenu i sl.), a da se nepridržavanje zaštitnih mjera stegovno sankcionira. Nedostaju im i aktivnosti koje su se provodile u suradnji s udrugama, a otkazane su. Ne mogu im dolaziti ni dušebrižnici, što nekolicini zatvorenika jako nedostaje. Nekima teško pada i što je zbog epidemije ograničeno njihovo radno angažiranje. Općenito, smanjen je broj aktivnosti, dosadno im je, a situaciju dodatno otežava i što po sobama nemaju TV. Većina zatvorenika je za ublažavanje mjera, dok ih je 15% protiv toga. Demotivirani su, misle da su uskraćeni u nizu svojih prava te da bi to trebalo na neki način kompenzirati (primjerice, ranijim otpustom; dužim posjetima; ublažavanjem uvjeta unutar Kaznionice kao što su duže šetnje, više aktivnog provođenja slobodnog vremena, duže vrijeme u kojem su sobe otključane i sl.).

Nakon pogoršanja epidemiološke situacije, u listopadu je ponovno ograničeno pravo na posjete te u tom kontekstu treba i gledati rezultate anonimnog anketiranja 49 osoba lišenih slobode, provedenog u Zatoru u Zagrebu u studenom. Gotovo 30% navodi da ih nitko nije upoznao s mjerama koje se poduzimaju u zatvorskom sustavu. Većina ih je

Pripadnici posebno ranjivih skupina zatvorenika protiv su ublažavanja mjera zaštite, dok oni koji su za ublažavanje, predlažu ponovno vraćanje posjeta, uz liječničku potvrdu da osoba nije pozitivna na COVID 19.

dobila maske, no dvojica navode da od Zatora nisu ništa dobili već im je svoju poklonio drugi zatvorenik. Dvije trećine ih smatra da zaštitna oprema i sredstva nisu osigurana u dovoljnoj mjeri. Svoje pridržavanje mjera istražni zatvorenici ocjenjuju prosječnom ocjenom 1,6, a zatvorenici ocjenom 3,1. Pridržavanje mjera zaštite od strane službenika ocjenjuju prosječnom ocjenom 3,4. Strah od zaraze osjetno je veći kod zatvorenika, nego kod istražnih zatvorenika, posebno onih koji pripadaju ranjivim skupinama (starija životna dob; kronični bolesnici).

Istražnim zatvoreniciima najveći problem je dugotrajnost postupka slanja pisma, a jedan je naveo da mu dva mjeseca nisu odobreni brojevi telefona. Veliki broj ih smatra da se telefoni ne dezinficiraju, a neki su poluispravni, pa ponekad jedva čuju osobu s kojom razgovaraju. Ističu i da je telefonski impuls u zatvorskoj govornici skup te im predstavlja veliki financijski teret („sustav je zabranio posjete, ali telefone i dalje skupo naplaćuju, trebali bi sada biti ili jeftiniji ili besplatni“). Zatvorenici ističu da im

telefonski razgovori ne mogu zamijeniti posjete („četiri mjeseca nisam zagrlio svoje dijete“), a posebno kad ukupno tjedno mogu trajati 30 minuta. Gotovo svi kao problem ističu nedostatak posjeta, manjak aktivnosti, organiziranih radionica i programa izobrazbe, a nekima posebno teško pada što nedjeljom nema mise. Navode da su 24 sata zaključani u sobi.

Pripadnici posebno ranjivih skupina zatvorenika protiv su ublažavanja mjera zaštite, dok oni koji su za ublažavanje, predlažu ponovno vraćanje posjeta, uz liječničku potvrdu da osoba nije pozitivna na COVID 19. Većini najviše nedostaju sportske aktivnosti.

Osim epidemije, zatvorski se sustav suočio i s potresima. Dok je u potresu koji je u ožujku pogodio Zagreb oštećena samo zgrada Zatvorske bolnice, na kojoj je nastala manja materijalna šteta, razorni potres na području Sisačko-moslavačke županije značajno je oštetio Zatvor u Sisku i Kaznionicu u Glini. Jedan zatvorenik u Zatvoru u Sisku je lakše ozlijeđen, dok je pravosudni policajac Kaznionice u Glini, koji je u vrijeme potresa bio izvan službe, poginuo. Zbog nastalih oštećenja Zatvor u Sisku je zatvoren, a svi zatvorenici su prebačeni u druga tijela. U Glini su teško oštećene zgrade „Internata“, u kojoj se 29. prosinca nalazilo 118 zatvorenika, kao i one u kojima su ambulanta i tiskara, te se više ne mogu koristiti. Uslijed toga, u druga kaznena tijela premještena su 82 zatvorenika. Također, do sredine siječnja 2021. nisu mogli koristiti kaznioničku kuhinju, a obroci su pripremani u hotelu u Topuskom. Osim ova dva kaznena tijela, prema dostupnim informacijama, oštećenja su nastala i na zgradi Zatvora u Karlovcu, a ona na Zatvorskoj bolnici, nastala u ožujku, dodatno su povećana.

## Odgojni zavod u Turopolju

Tijekom 2020. nenajavljeno smo obišli Odgojni zavod u Turopolju te smo provjeravali postupanje prema maloljetnim osobama lišenim slobode, uvjete smještaja, ostvarivanje prava i kontakte tijekom epidemije, održavanje reda i sigurnosti te postupanja po pritužbama. Sukladno ZNPM-u, u obavljanju poslova pučki pravobranitelj po potrebi surađuje s posebnim pravobraniteljima, međutim u ovaj se obilazak nije uključila Pravobraniteljica za djecu jer su Zavod posjetili prošle godine.

Imajući u vidu zabranu posjeta i pogodnosti izlaska, Zavod je maloljetnicima omogućio kontinuirani kontakt s članovima obitelji češćim telefonskim pozivima, a od početka travnja omogućena je i video posjeta. Unatoč ograničavanju fizičkih kontakata, održava se konzultativno-instruktivni oblik nastave u kojem se poštuju pravila socijalnog distanciranja te je kontakt nastavnika ograničen na jednog ili dva učenika. Zavod nije prenapučen, izgrađena je nova zgrada u kojoj se nalazi škola, odjel dijagnostike te odjel pojačane skrbi i nadzora, a renovirani su već postojeći smještajni objekti.

U Zavodu se provodi osnovno obrazovanje za odrasle osobe te tečajevi srednjoškolskog obrazovanja. Prostor škole je suvremen i opremljen potrebnim materijalima, a zajednički prostori su ukrašeni slikama i mozaicima koji su rezultat rada s maloljetnim i mlađim punoljetnim osobama. Osnovnu školu pohađa 10 učenika, imaju i tečajeve za kuhare ili konobare, a ispiti se polažu u Centru za naobrazbu u Velikoj Gorici.

Evidenciju zaprimljenih pritužbi nemaju, navodeći da se ne radi o pravim pritužbama nego o zamolbama ili drugim pitanjima koja se rješavaju u hodu. Međutim, sukladno Pravilniku o načinu izvršavanja odgojne mjere upućivanja u odgojni zavod, svaka pritužba se treba ispitati i o njoj donijeti pisana odluka u roku od tri dana te ju je stoga potrebno evidentirati i po njoj postupati.

Tijekom obilaska nismo utvrdili mučenje ili neljudsko postupanje od strane pravosudne policije ili drugih službenika. Osim pritužbi na zabranu pušenja i neopremljenost teretane, nekoliko ih se odnosilo na vršnjačko nasilje, no i na uporabu sredstava za vezivanje dok se osoba smješta u posebnu prostoriju. Sredstva za vezivanje se koriste jer postoji opasnost od samoozljeđivanja štićenika, što dovodi do zaključka da posebne prostorije nisu opremljene kako bi bile sigurne. Sama primjena sredstava za vezivanje je sporna jer nije propisana kao posebna mjera održavanja reda i sigurnosti budući da su u Zakonu o izvršavanju sankcija izrečenih maloljetnicima za kaznena djela i prekršaje predviđene samo kod dovođenja i odvođenja, i to kada se po nalogu upravitelja mogu vezati ruke maloljetnoj osobi.

Odgojni zavod u Turopolju nema evidenciju zaprimljenih pritužbi, navodeći da se ne radi o pravim pritužbama nego o zamolbama ili drugim pitanjima koja se rješavaju u hodu.

U Zavodu je angažiran liječnik iz Kaznionice Turopolje, koji dolazi tri puta tjedno. Prilikom prijema obavezno izvrši pregled u roku od 24 sata, koji se najčešće obavljaju uz prisutnost pravosudnih policajaca. Međutim, medicinska povjerljivost zahtjeva da se pregledi obavljaju bez njihove nazočnosti, na što je upozorio i CPT u Izvešću iz 2018. Slijedom tog Izvešća, uprava Zavoda trebala bi obavještavati državno odvjetništvo kada se utvrdi bilo kakva, a ne samo teška tjelesna ozljeda maloljetnika, zbog čega je potrebno izmijeniti Pravilnik.

#### 4.1.2 OCJENA STANJA

Epidemija je dodatno naglasila postojeće probleme u zatvorskom sustavu, na koje smo ukazivali u ranijim izvješćima. Organizirane aktivnosti nedostaju u većini kaznenih tijela, a zatvorenici, bez obzira na status, većinu vremena provode u svojim sobama. U pravilu, obustavljene su zajedničke (grupne) aktivnosti te sve aktivnosti OCD-a. Ograničavanje pojedinih prava zbog epidemioloških mjera nije u dovoljnoj mjeri kompenzirano. Primjerice, omogućeni su duži telefonski razgovori, no njihove troškove, koji su veći nego na tržištu, u pravilu snose osobe lišene slobode, što za dio njih predstavlja značajno financijsko opterećenje. Pri tome valja uzeti u obzir i da im je, zbog epidemioloških mjera, ograničena i mogućnost rada.

Sve je izrazitiji nedostatak prostora i službenika, na što kontinuirano ukazujemo. U zatvorskom sustavu godinama nisu donošene mjere koje bi stimulirale zapošljavanje, posebice zdravstvenih radnika, pa je njihov nedostatak sve izraženiji, što dovodi do brojnih problema. Primjerice, zbog nedostatka medicinskih sestara i tehničara u nekim kaznenim tijelima još uvijek u večernjim satima

i/ili vikendom terapiju dijele pravosudni policajci, koji za to nisu educirani. To je neprihvatljivo pa je potrebno zaposliti dovoljno zdravstvenih radnika.

Sve je izrazitiji nedostatak prostora i službenika, na što kontinuirano ukazujemo. U zatvorskom sustavu godinama nisu donošene mjere koje bi stimulirale zapošljavanje, posebice zdravstvenih radnika, pa je njihov nedostatak sve izraženiji, što dovodi do brojnih problema.

Nedovoljan kapacitet zatvorenih uvjeta dodatno je naglašen nakon potresa u prosincu, jer je, zbog velikih oštećenja, objekt Zatvora u Sisku izvan funkcije, a smanjen je kapacitet Kaznionice u Glini. Stoga je potrebno žurno pristupiti sanaciji odnosno izgradnji novih objekata u ovim kaznenim tijelima. Dodatni problem Kaznionice u Glini je i nedostatak službenika,

unatoč privremenom premještanju dijela službenika iz Zatvora u Sisku. Tako, primjerice, tretmanske skupine broje između 40 i 45 zatvorenika, što onemogućava bilo kakav intenzivniji tretmanski rad.

U trenutku pisanja ovog Izvešća, unatoč traženju, nemamo podatke ima li Zatvorska bolnica odobrenje za obavljanje zdravstvene djelatnosti. Također, nije reguliran status tzv. ambulanti kaznenih tijela u obavljanju primarne zdravstvene zaštite, a MPU smatra da je za to neophodno donijeti novi ZIKZ, koji je u proceduri. ZZZ-om je propisano da u sastavu MPU djeluju odjeli zdravstvene zaštite kaznionica i zatvora, koji pružaju zdravstvenu zaštitu osobama lišenim slobode, na primarnoj razini, sukladno općem aktu koji donosi HZZO uz prethodnu suglasnost ministra zdravstva, no HZZO ne želi donijeti taj akt jer smatra da u ZZZ-u ne postoji takva pravna osnova. MZ sukladno svojim ovlastima treba preispitati ovo stajalište te poduzeti odgovarajuće mjere kako bi se riješilo pitanje pružanja primarne zdravstvene zaštite u kaznenim tijelima, a u suradnji s MPU-om osigurati preduvjete za djelovanje Zatvorske bolnice kao zdravstvene ustanove.

Neodgovarajuće postupanje po pritužbama, unatoč našem višegodišnjem ukazivanju, i nadalje je prisutno, što je nedopustivo. Nužno je poduzeti mjere koje će rezultirati temeljitijim i pravodobnim odgovorima, u prvom redu SUZSP-a, a time i jačanjem učinkovitosti ovog pravnog sredstva.

Problem međuzatvoreničkog nasilja, posebice u većim kaznenim tijelima, zahtjeva poduzimanje odlučnijih preventivnih mjera. Stoga je, imajući na umu preporuke u CPT Izvešću iz 2018., nužno izraditi učinkovitu strategiju borbe protiv ovog oblika nasilja, koje će svim zatvorenicima osigurati izdržavanje kazne zatvora u sigurnim uvjetima.

U prosincu je u saborsku proceduru upućen Konačni prijedlog zakona o izvršavanju kazne zatvora. Iako većina prijedloga koje smo iznijeli u postupku javne rasprave nije prihvaćena (njih 38 od 43), zamjećujemo da je nekolicina njih, primjerice da se zatvorenicima uz odobrenje SUZSP-a odobri istupanje u sredstvima javnog priopćavanja, naknadno ipak prihvaćena. Međutim, ovim Konačnim prijedlogom propuštena je prilika za suštinsku reformu i unaprjeđenje zatvorskog sustava.

Unatoč brojnim izazovima s kojima se zatvorski sustav suočio tijekom 2020., suradnja s kaznenim tijelima bila je dobra, a prostor za unaprjeđenje suradnje sa SUZSP-om i nadalje postoji.



## 4.2 POLICIJSKI SUSTAV

### 4.2.1 ZAŠTITA PRAVA GRAĐANA, UKLJUČUJUĆI OSOBE LIŠENE SLOBODE, U POLICIJSKOM POSTUPANJU

#### Pritužbe pučkoj pravobraniteljici

*„ušla je policija u moju sobu gdje živim na adresi... Student sam i imam prijavljeno boravište na navedenoj adresi. Nitko od policijskih službenika se nije legitimirao. Rekli su mi da su kucali, ali nitko se nije javio. Rekli su da traže migrante. Imali su policijske uniforme. Sjedio sam za laptopom, gledao film i imao slušalice u ušima. Još sam u šoku. Smatrate li da u demokratskoj državi, organi reda mogu ovako postupati s građaninom ove države? Nisam znao kome da se obratim. Ponavljam, još sam u šoku. Sve navedene činjenice mogu potvrditi pod kaznenom odgovornošću.“*

Tijekom 2020. postupali smo u 101 predmetu, na temelju pritužbi građana i po vlastitoj inicijativi, koji su se, osim na prekoračenje policijskih ovlasti u provođenju legitimiranja, ulazak u tuđi dom, pregled osoba i uporabu sredstava prisile, odnosili i na postupanje policije pri provođenju epidemioloških mjera.

Razmjernost između primijenjene ovlasti i postizanja svrhe uz najmanje zadiranje u slobode i prava, nužna je u obavljanju svih policijskih poslova, a njegovo narušavanje bio je najčešći razlog obraćanja građana u 2020. Policijski službenici su dužni postupati kada je to nužno, utemeljeno na zakonu i uz poštovanje dostojanstva građana. Međutim, tijekom javnog okupljanja u Korlatu kod Benkovca, uočili su osobe poznate iz ranijih postupanja i isključivo ih zbog toga legitimirali, tako što su na netaktičan i verbalno agresivan način zahtijevali uvid u osobne isprave. U ovom slučaju, osim što nije bilo zakonske osnove za provjeru identiteta iz Zakona o policijskim poslovima i ovlastima (ZPPO), nije postojala niti nužnost primjene policijskih ovlasti.

Razmjernost je bila dvojbeno i prilikom postupanja prema 18-godišnjaku zbog neposjedovanja osobne iskaznice. On tvrdi da je tijekom postupanja policije mobitelom nazvao roditelje kako bi mu javili OIB radi identifikacije, a kada je policajce u civilnoj odjeći upitao za razlog zaustavljanja te ih, na savjet roditelja, zatražio broj značke, rečeno mu je da ga se privodi u postaju radi prekršaja zbog neposjedovanja osobne iskaznice. U svom očitovanju policija je navela da je 18-godišnjak priveden jer je odgovarao opisu osobe za kojom je bila raspisana potraga te da se njegov identitet nije mogao pouzdano utvrditi na javnom prostoru, jer se nalazio u društvu dvoje maloljetnika. Međutim, ako je tako, provjera osobnih podataka i OIB-a mogla se provjeriti radio ili mobilnom vezom s postajom. Stoga, kako se kod građana ne bi stvarao dojam da je oduzimanje slobode samo čin represije jer se usude pitati za razlog postupanja i zatražiti broj policijske značke, kojom su se policajci u civilu,

sukladno ZPPO-u, dužni predstaviti (osim iznimno), pri donošenju odluke o oduzimanju slobode očekuje se osobito poštovanje i primjena najviših ustavnopravnih standarda.

Upitno poštovanje dostojanstva te razmjernosti u primjeni ovlasti i postizanju svrhe predstavlja i postupanje graničnog policajca pri prelasku građanina preko državne granice, kada je nakon pregleda vozila izvršen i osobni pregled. Iz izvješća policije proizlazi da nadzorom nisu potvrđeni navodi pritužitelja da se od njega tražilo skidanje hlača i gaća, već je izvršen samo vizualni pregled odjeće i stvari, kao i da policajac nije postavljao pitanja o konzumiranju droge niti je konstatirao da rizle i filtere nose samo konzumenti lakih droga. Naime, vađenje stvari iz ruksaka i guranje ruke u džepove hlača predstavljalo bi pretragu, za koju je potreban nalog. Uzevši u obzir kako postupanje policajca nije rezultiralo otkrivanjem ičeg što bi potvrdilo sumnju da je počinjeno kažnjivo djelo, razumljivo je da se takvo postupanje, a osobito traženje da se skine do gola, ukoliko se doista dogodilo, doživljava kao povreda prava na slobodu i osobnost te dostojanstva, ugleda i časti.

Načelo nužnosti poduzimanja policijskih ovlasti je osobito važno u kontekstu Ustavom zagarantiranog prava na nepovredivost doma. Tako nam se pritužio student s boravištem u Puli kojem su policijski službenici samoinicijativno ušli u sobu u kojoj je on okrenut leđima sa slušalicama u ušima gledao u računalo, zbog čega ih nije čuo pri ulasku, pa mu je njihova prisutnost izazvala strah i nelagodu. Takav postupak Ravnateljstvo policije opravdava time što su policajci temeljem operativnih saznanja o mogućem boravku migranata, izvršili kontrolu prostorija u zgradi. Pravno uporište im je ZPPO, koji omogućuje policijskim službenicima da uđu i pregledaju objekte i prostorije državnih tijela, pravnih osoba te drugih poslovnih subjekata, uz tvrdnju da se intervencija dogodila u prostoru bivše trgovine te da su u toj nekretnini registrirane dvije poslovne djelatnosti. Stoga su ocijenili da nije bilo ograničenja ulasku u prostorije. Međutim, preporukom smo inzistirali na neodrživosti takvog pravnog tumačenja temeljem čl. 34. Ustava, koji propisuje da je dom nepovrediv i koji predviđa iznimne situacije čija realizacija omogućuje redarstvenim vlastima da, i bez sudskog naloga ili privole, mogu ući u dom građana te izvršiti pretragu. Ispitnim postupkom nedvojbeno je utvrđeno da pritužitelj ima uredno registrirano boravište, stoga se iznajmljena soba u kojoj živi smatra domom, a ne poslovnim subjektom ili pravnom osobom s javnim ovlastima. U konkretnom slučaju se nije ostvario niti jedan od razloga iz čl. 74. ZPPO-u, koji bi policijskim službenicima omogućio pregled tuđeg doma bez pisanog naloga. Time su prekršili odredbu Ustava koja jamči nepovredivost doma.

Razmjernost postupanja je posebice važna kod uporabe sredstava prisile, na što upućuju i CPT standardi prema kojima primijenjena sila i sredstva prisile ne smiju biti veći nego što je to nužno. Također, CPT ukazuje na potrebu da postupanja budu usklađena s načelima zakonitosti, proporcionalnosti i svrsishodnosti, dok je Europskim kodeksom policijske etike (Rec(2001)10), propisano da policija smije primjenjivati silu isključivo kada je to nužno i u opsegu potrebnom za postizanje legitimnog cilja. Nadalje, i prema praksi ESLJP-a, potrebna je apsolutna nužnost pri upotrebi sile koja mora biti zasnovana na načelu stroge razmjernosti (McCann protiv UK, 1995; Nachova i drugi protiv Bugarske, 2005.).

Primjer nerazmjerne uporabe sredstava prisile je i postupanje policijskih službenika prema građaninu koji je odbio nositi masku u vlaku i narušavao javni red i mir. Nasuprot policijskom očitovanju o osnovanosti primjene policijskih ovlasti, pritužitelj je osporavao postojanje aktivnog otpora i narušavanje javnog reda i mira, a sumnju je dodatno izazvala činjenica da se u policijskoj evidenciji navode različite osnove za uporabu sredstava prisile. Tako se u Izvešću o osnovanosti navodi da su se koristila radi sprječavanja aktivnog otpora, dok je u Izvešću o okolnostima uporabe upisano da su primijenjena radi sprječavanja bijega i otklanjanja opasnosti. U ovom slučaju je upitna razmjernost postupanja, posebice kada se građanina baca na tlo i nakon toga mu se stavljaju sredstva vezivanja, u prisustvu njegovog maloljetnog djeteta, kojega je događaj uznemirio. Stoga, uporaba sredstava prisile i uhićenje nisu bili nužni, nego su policijski službenici mogli utvrditi počinjenje prekršaja i podnijeti optužni prijedlog, primjenjujući policijsku ovlast kojom se u najmanjoj mjeri zadire u slobode i prava, a postiže svrha obavljanja policijskog posla.

*Foto: Facebook stranica  
„Trnje – na posljednjoj liniji obrane“*



Uznemirenost javnosti izazvalo je i postupanje policije prema građaninu u Zagrebu, kojem je prema snimkama s mjesta događaja, dok je već ležao potrbuške na tlu, policijski službenik koljenom pritiskao tijelo u predjelu vrata ili gornjeg dijela leđa. Zatraženo očitovanje policije upućuje da se radilo o neovlaštenom ulasku u prostor objekta koji je bio mjesto očevida, na što je građanin više puta upozoren i naređeno mu je da prestane snimati mobitelom, a kada to nije učinio, mobitel mu je oduzet. Tvrde da je narušavao red i mir, a kada se nakon više naredbi nije smirio, već je krenuo prema policajcima omalovažavajući ih, nakon bezuspješne ponovne naredbe da se prestane približavati, uporabljena su tjelesna snaga i sredstva za vezivanje. MUP navodi, suprotno napisima u medijima i društvenim mrežama, kako policajac nije koljenom pritiskao njegov vrat, već se radi o fiksiranju pritiskom potkoljenice na gornji dio leđa, u predjelu oba ramena, s dovoljnim odmakom od vrata, u trajanju nekoliko sekundi, dok mu na obje ruke nisu stavljena sredstva za vezivanje. Međutim, snimke s mjesta događaja ne ukazuju da je građanin, ležeći potrbuške na tlu, uz fiksiranu lijevu ruku, dok mu je desna bila ispružena prema naprijed u položaju koji ne predstavlja opasnost za ikoga, pružao otpor, niti da ima opasne namjere, odnosno, da je razlog fiksacije nogom bila zauzetost jedne ruke policajca u kojoj je držao mobitel.

Nerazmjerno postupanje policije utvrđeno je i u pružanju pomoći prilikom provedbe epidemioloških mjera. Tako smo zaprimili pritužbu građanina prema kojoj su policijski službenici temeljem anonimne prijave izvršili terensku kontrolu poštivanja mjere samoizolacije njegovog oca tražeći ga na adresi stanovanja, iako nitko od članova obitelji nije znao za izrečenu mjeru, zbog čega su se pred susjedstvom osjećali stigmatizirani. U ispitnom postupku utvrđeno je da je policijski službenik po zaprimljenoj dojavi izvršio uvid u Informacijski sustav MUP-a te utvrdio da osobi, koju je dojavitelj imenovao kao kršitelja mjere samoizolacije, ona nije izrečena. Usprkos što je evidencija izrečenih

mjera samoizolacije u nadležnosti DIRH-a te da se, sukladno odluci Stožera CZRH i MZ-a, rješenja o izrečenoj karanteni ili samoizolaciji unose i u Informacijski sustav MUP-a, intervencija u obiteljski dom pritužitelja obrazložena je ranom fazom implementacije sustava za provedbu mjera nadzora građana, kao i potrebom da se u neposrednom kontaktu utvrdi je li mjera izrečena. Međutim, prema navodima DIRH-a, evidencija izrečenih mjera samoizolacije vodi se u Centralnom repozitoriju, koji je dostupan i MUP-u, HZJZ-u, liječnicima opće medicine te sanitarnoj inspekciji. Stoga su policajci dvojbu mogli razriješiti dodatnom provjerom podataka u Centralnom repozitoriju, umjesto nepotrebnom policijskom intervencijom na adresi stanovanja. Imajući u vidu da prema ZZPZB-u, policijski službenici pružaju pomoć u nadzoru nad provedbom mjera za zaštitu pučanstva od zaraznih bolesti, nije bilo zakonskih elemenata za primjenu policijskih ovlasti utvrđenih ZPPO-om.

Osim toga, utvrdili smo i neprimjerenu komunikaciju policijskih službenika u provođenju epidemioloških mjera. Tako je tijekom evakuacije štćenika Doma za starije i nemoćne osobe u Splitu interventni policajac verbalno agresivno ometao rad televizijske ekipe pa je zbog toga upućen na dodatnu edukaciju. Neprimjerenu komunikaciju potvrdio je MUP i u slučaju postupanja prema građanki dok je bila na snazi Odluka o mjeri strogog ograničavanja zadržavanja na ulicama i drugim javnim mjestima, kada je nakon policijskog upozorenja o potrebi pridržavanja mjera došlo do narušavanja javnog reda i mira te primjene policijskih ovlasti, pri čemu se policijski službenik koristio neprimjerenim riječima pa su protiv njega poduzete disciplinske mjere.

Primjer dobre prakse je postupanje PU bjelovarsko-bilogorske, koja je radi provođenja neovisnog i djelotvornog ispitnog postupka povodom pritužbe na postupanje policije uključila ispitivanje svih strana i nepristranih svjedoka, na potrebu čega smo ukazivali u prethodnim izvješćima. PU je zatražila izjave policijskih službenika, obavljen je razgovor s pritužiteljem, izvršen pregled video zapisa nadzorne kamere te je sastavljeno Izješće, koje je zajedno s prikupljenim obavijestima o izvidima proslijeđeno ODO u Bjelovaru i pučkoj pravobraniteljici.

#### **4.2.2 OBILASCI POLICIJSKIH POSTAJA I PRITVORSKIH JEDINICA**

S obzirom na epidemiju, u cilju sprječavanja širenja zaraze, u okviru NPM-a početkom smo godine privremeno obustavili obilaski policijskih postaja i pritvorskih jedinica, vodeći se principom "ne nanosi štetu". U zahtjevnoj epidemiološkoj situaciji bilo je neophodno poduzeti preventivne mjere radi zaštite osoba lišenih slobode (OLS) i policijskih službenika od epidemije, što ne smije uzrokovati smanjenje prava OLS u ostvarivanju kontakta s odvjetnikom, pružanju liječničke pomoći te osiguravanju hrane. Policija nas je izvijestila da se u razgovorima s OLS drži potrebna distanca, da se njihova prava ostvaruju bez ograničenja, kao i da se prijevozna sredstva redovito održavaju i dezinficiraju. Također, u obilascima smo utvrdili da zatečene OLS nisu imale primjedbe u tom pogledu.

Tijekom rujna, listopada i studenog obišli smo 17 policijskih postaja i tri pritvorske jedinice (PJ) u policijskim upravama: krapinsko-zagorskoj, ličko-senjskoj te splitsko-dalmatinskoj. Obilasci PP PU krapinsko-zagorske bili su redovni, dok su obilasci PP PU ličko-senjske bili usmjereni na utvrđivanje

stupnja provedbe upozorenja i preporuka danih nakon prethodnog obilaska. Obavljena su i tri noćna obilaska, radi utvrđivanja policijskog postupanja prema OLS pri zadržavanju noću.

Tijekom svakog obilaska predstavnici NPM-a bili su opremljeni sukladno uputama HZJZ-a, donesenih u suradnji s Uredom pučke pravobraniteljice, koje su vodile računa o specifičnostima NPM mandata. Prilikom ulaska u PP mjerena je tjelesna temperatura, policijski službenici nosili su zaštitne maske te držali potrebnu distancu pa je zaključeno da PP provode sve epidemiološke mjere koje su potrebne za prevenciju i zaštitu od COVID 19. Nadalje, pri obilascima je suradnja s policijskim službenicima bila zadovoljavajuća, nije bilo ograničenja u provođenju mandata te je NPM-u bio omogućen uvid u sve podatke i evidencije u pisanom ili elektroničkom obliku.

## Redovni obilasci

### Uvjeti smještaja

U redovitim obilascima sedam PP utvrđeno je djelomično ispunjavanje CPT standarda. Iako su u većini PP prostorije za smještaj OLS dovoljno prostrane, imaju dnevnog i umjetnog svjetla, ugrađena je ventilacija i grijanje te se u njima nalaze postolja, gumirani madraci i deke, uvjeti smještaja nisu u potpunosti usklađeni s MUP-ovim Standardima prostorija u kojima borave osobe kojima je oduzeta sloboda kretanja (Standardi), te međunarodnim standardima (CPT standardi), što može predstavljati ponižavajuće postupanje. Primjerice, prostorije za smještaj OLS u PP Zlatar Bistrica se ne koriste jer ne udovoljavaju Standardima, a zabrinjava praksa te PP da se, zbog nedostatka prostora, liječnički pregledi ponekad obavljaju u hodniku, što je suprotno medicinskoj povjerljivosti i može biti ponižavajuće postupanje jer se osoba izlaže pogledima drugih, čime joj se ugrožava privatnost. Navedena PP ne raspolaže niti transportnim vozilom za prijevoz OLS.

Nadalje, Standardi propisuju da se unutar prostorije za zadržavanje mora nalaziti sanitarni čvor opremljen wc-om s mogućnošću ispiranja, kao i da voda za piće mora biti dostupna. Unatoč tomu, neke prostorije nemaju sanitarni čvor, primjerice u Klanjcu i Krapini. Većina prostorija za smještaj obuhvaćena je video nadzorom, dok hodnici i drugi prostori kojima se kreću OLS nisu. Video nadzor u PP Krapina i Klanjec obuhvaća sanitarni čvor koji se nalazi izvan prostorije za zadržavanje, čime se ugrožava pravo privatnosti i što može biti ponižavajuće te je suprotno CPT standardima, prema kojima video nadzor ne smije obuhvaćati sanitarni čvor, ali mora pokrivati sve ostale prostore u kojima se OLS nalaze ili kreću (npr. hodnici zgrade). Budući da dio PP nema odgovarajuća vozila za prijevoz, što otežava policijsko postupanje, potrebno ih je svima osigurati.

### Prava osoba lišenih slobode

Kako smo navodili i u ranijim izvješćima, pristup proceduralnim jamstvima u prvim satima policijskog lišavanja slobode važan je jer osigurava pravično suđenje u skladu s čl. 6. EKLJP, a istovremeno je i najučinkovitiji način sprječavanja mučenja i drugih oblika nasilja. Stoga je poštivanje prava uhićenih

i pritvorenih osoba glede ostvarivanja kontakta s odvjetnikom, omogućavanja liječničke pomoći te obavješćivanja člana obitelji ili treće strane, bilo predmet praćenja i tijekom ovogodišnjih obilazaka.

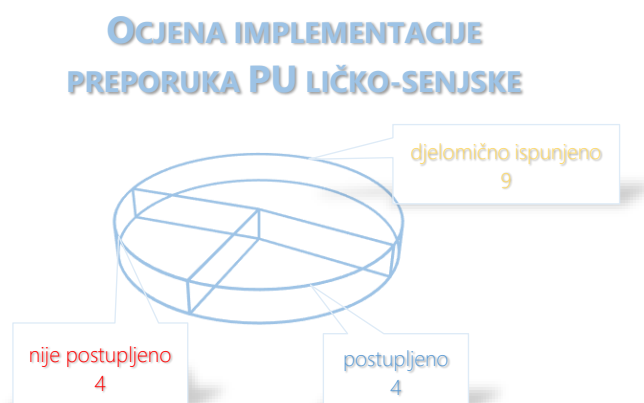
Neposrednim uvidom u predmete utvrđeno je da se uhićenike upoznaje s razlozima uhićenja i pravima, uključujući i na branitelja. No, iznenađuje da oni, iako imaju mogućnost koristiti privremenu BPP sukladno ZKP-u, rijetko pozivaju odvjetnika, odnosno da se većina odriče prava na branitelja. Nadalje, iako je, sukladno našoj preporuci, radi što lakšeg i jednostavnijeg ispunjavanja dokumentacije u obrascu Izješća o uhićenju razdvojen upis postupanja s uhićenom osobom te eventualno kasnije dovodenje u PJ, u nekim se PP i dalje ne evidentira vrijeme puštanja na slobodu, što može predstavljati povelu ustavnog prava na slobodu građana.

Tijekom obilaska PU krapinsko-zagorske utvrđeno je da PJ i većina PP imaju dobru suradnju s Hitnom medicinskom pomoći (HMP), koja najčešće dolazi na poziv, a po potrebi policijski službenici odvođe osobu na pregled. Iako se HMP redovito poziva i osigurava potrebna liječnička pomoć svim OLS, Ravnateljstvo policije bi trebalo iznaći rješenje koje neće stvarati dodatne financijske implikacije za PU, kako se ne bi policijske službenike dovelo u situaciju da rade prvu procjenu o potrebi pozivanja HMP. Naime, sukladno UN Načelima za zaštitu svih osoba koje su na bilo koji način pritvorene ili zatvorene, svakoj OLS, u što kraćem roku nakon prijama u mjesto za smještaj, treba osigurati odgovarajuću medicinsku skrb.

Nadalje, uvidom u nasumice odabrani predmet, iz dokumentacije se nije moglo utvrditi je li pretragu obavila osoba/policijski službenik istoga spola pa je u takvim slučajevima preporučeno da se o pretrazi sačini službena bilješka iz koje će biti vidljivo koji su ju policijski službenici obavili.

## Kontrolni obilasci

Tijekom 2020. proveden je kontrolni obilazak PU ličko-senjske koji je obuhvatio PJ i šest PP, kako bi se utvrdio stupanj provedbe preporuka danih nakon redovitih obilazaka 2017.



Njime je utvrđeno da ih je samo 23% provedeno, dok ih je 24% djelomično, a 53% nije provedeno te su stoga ponovljene.

Najveći broj preporuka ispunila je PP Korenica, dok su preporuke djelomično ispunile PP Novalja i PP Otočac. PP Gospić, koja nema svoje prostorije, ispunila je preporuku koja se odnosi na evidenciju OLS, no prostorije koje koriste u PJ i dalje ne ispunjavaju sve standarde. Video nadzor u

PP, suprotno Standardima, ne pokriva sve prostorije u kojima se nalaze ili se kreću OLS, a unatoč tomu što je Ravnateljstvo policije uvrstilo PP Karlobag u Plan investicija za 2018. kako bi se prostorija za smještaj uredila sukladno standardima, to nije učinjeno.

Iznenaduje da u većini PP nisu provedene preporuke koje ne zahtijevaju velika ulaganja, poput postavljanja zvona za poziv, zamjene pločica i drugih. Pozitivan primjer je PP Korenica gdje je, sukladno preporukama, u prostoriji za smještaj ugrađeno zvono za poziv, onemogućen video nadzor nad sanitarnim čvorom te je omogućen pristup pitkoj vodi.



## Noćni obilasci

Kako bi se utvrdilo postupanje dežurnih policijskih službenika prema OLS tijekom zadržavanja noću, provedeni su noćni obilasci PJ PU splitsko-dalmatinske, II. PP Split, PP Kaštela, PP Trogir te PP Omiš. Tijekom noćnog obilaska PP Kaštela, Trogir i Omiš nije bilo uhićenih niti zadržanih, dok su u PJ PU splitsko-dalmatinske zatečene tri OLS koje su u tom trenutku spavale, pa se nadzor postupanja obavio uvidom u video sustav. Bili su smješteni u urednim prostorijama s madracima i dekama. Pritvorski nadzornik OLS prati putem video kamera koje se nalaze u svakoj prostoriji, međutim u PJ nije ugrađen sustav dojave (zvono za poziv), što je potrebno sukladno Standardima. Pregledana dokumentacija bila je uredna i kompletno ispunjena.

Tijekom noćnog obilaska II. PP Split zatečen je jedan uhićenik, smješten u prostoriji bez madraca, iako je u susjednoj praznoj prostoriji bio madrac. Ležao je na drvenom postolju, s dvije stare deke za pokrivanje pa se pritužio da mu je hladno jer su deke nedovoljne da bi se ugrijao. Ovakvo postupanje suprotno je CPT standardima, jer je potrebno osigurati madrac i dovoljan broj deka tijekom zime. Ujedno se pritužio na prekomjernu uporabu sredstava prisile interventne policije, koja ga je, prema njegovim navodima, napala nakon što je izrazio nezadovoljstvo provođenjem racije u noćnom klubu. Međutim, u propisanom obrascu napisao je i potpisao suprotno jer se nadao da će biti pušten. Iako je bio upoznat s razlozima uhićenja, nije dobio pouku o pravu da može pozvati liječnika i obavijestiti člana obitelji. Uvidom u dokumentaciju utvrđeno je da su podatci koje je iznio uhićenik i oni koji su upisani u Izvešću o uhićenju kontradiktorni, a sumnju dodatno izaziva i činjenica da je Izvešće o uhićenju odbio potpisati. Stoga je policijskom službeniku dana usmena preporuka da mu se ukaže na njegova prava i obavijesti o mogućnosti pritužbe PU splitsko-dalmatinskoj te usmeno upozorenje zbog nedostatka madraca dok je uhićena osoba u prostoriji za zadržavanje. Glede pritužbe na prekomjernu uporabu sile pokrenut je ispitni postupak.

## 4.3 OSOBE S DUŠEVNIM SMETNJAMA KOJIMA JE OGRANIČENA SLOBODA KRETANJA

Tijekom 2020. zaprimili smo 24 pritužbe osoba s duševnim smetnjama koje su se odnosile na prisilno zadržavanje i smještaj, nedobrovoljne medicinske postupke te mjere prisile i uvjete smještaja u psihijatrijskim ustanovama. Također, u skladu s mandatom, kao tijelo nadležno za obavljanje poslova NPM-a, nenajavljeno smo obišli zatvorene odjele psihijatrije Opće bolnice Šibenik (OPOBŠ) i Opće bolnice Zadar (OPOBZ).

Temeljem pritužbi i podataka prikupljenih razgovorima i fokus grupama s osobama s duševnim smetnjama tijekom obilazaka, i ove godine smo uočili kako smješteni u psihijatrijskim ustanovama nisu uvijek adekvatno informirani zašto su tamo, kakav je plan liječenja i koja su njihova prava, iako su gotovo svi pristali na smještaj. Sam pristanak dio je obvezne medicinske dokumentacije i njime se daje suglasnost za primjenu određenog medicinskog postupka koji uključuje prijem, zadržavanje i smještaj te dijagnostičke postupke i liječenje. Međutim, dobrovoljno smješteni pacijenti u zatvorenim odjelima isticali su da su pristanak dali u strahu od prisilnog zadržavanja, odnosno od sudske mjere. Da bi se smatrao informiranim, a time i valjanim, pristanak mora biti rezultat slobodno izražene volje osobe s duševnim smetnjama pa je davanje netočnih ili nepotpunih informacija i nagovaranje, suprotno smislu instituta informiranog pristanka. Nadalje, pacijenti često nisu upoznati s planom liječenja, ne znaju koju terapiju uzimaju i često pitaju kada mogu kući ili u šetnju, ne znaju zašto im se to osporava ili zašto se nalaze na zatvorenom odjelu, a dobrovoljno su smješteni. Nisu adekvatno informirani o svojim pravima, uključujući i na podnošenje pritužbe, radi čega je potrebno izraditi letke, izvjesiti popis prava na oglasne ploče te dodatno educirati osoblje o pravima pacijenata. Kako bi pritužbeni mehanizmi bili pristupačniji, potrebno je postaviti sandučice i obrasce za podnošenje pritužbi.

Dodatno, prema podacima obje bolnice o broju primjena mjera prisile proizlazi da osobe prilikom prijema potpisuju pristanak, a nakon kratkog vremena prema njima budu primijenjena sredstva prisile. Kako se one mogu primijeniti samo u osobito hitnim slučajevima i ako su jedino sredstvo uklanjanja opasnosti iz ponašanja osobe kojim ona ozbiljno i izravno ugrožava vlastiti ili tuđi život ili zdravlje, upitno je kako je osoba samo nekoliko minuta prije mogla shvatiti, upamtiti i koristiti informacije bitne za primjenu medicinskog postupka, a potom se, niti uz primjenu svih blažih mjera, ne može „smiriti“, osim uporabom fizičkog sputavanja. Na ovaj način se gubi svrha dobrovoljnosti smještaja, s time da su te osobe čak i u lošijem pravnom položaju od onih na prisilnom smještaju, odnosno smještaju bez pristanka, jer nemaju jamstva koja služe za provjeru njegove opravdanosti (sud, odvjetnik, mišljenje drugog psihijatra, pravobraniteljica za osobe s invaliditetom).

Primjerice, u OPOBŠ u prvih šest mjeseci mjere sputavanja bile su primijenjene 136 puta prema 46 osoba, s prosječnim vremenom sputavanja od 18 sati, s time da je tijekom prvih deset mjeseci bilo samo osam prisilno smještenih osoba. U OPOBZ u prvih šest mjeseci mjera sputavanja primijenjena



je 62 puta prema 31 osobi, a prosječno vrijeme sputavanja bilo je 8-12 sati, dok je tijekom prvih deset mjeseci bilo samo 12 prisilno smještenih osoba. Ovi podatci ukazuju da se pretežito sputavaju dobrovoljno smješteni pacijenti, što nije u skladu sa CPT standardima. Naime, ako se smatra da je primjena mjera prisile kod dobrovoljnog smještaja nužna, a pacijent na nju ne pristane, trebao bi se preispitati njegov pravni status.

Također, u medicinskoj dokumentaciji nema podataka o provedenim deeskalacijskim postupcima prije primjene mjera prisile, odnosno nisu iskušane sve alternative. Prema praksi ESLJP u predmetu Bureš protiv Češke (2012.) mjera prisile je ozbiljna mjera koja se uvijek mora opravdati prevencijom neposredne opasnosti za pacijenta ili okolinu i mora biti proporcionalna toj svrsi, stoga je potrebno provesti edukacije zdravstvenih radnika o deeskalacijskim tehnikama i postupanjima s agresivnim bolesnikom te odredbama Zakona o zaštiti osoba s duševnim smetnjama (ZZODS) i Pravilnika o vrstama i načinu primjene mjera prisile prema osobi s težim duševnim smetnjama. Osim toga, u sputavanju ne sudjeluje najmanje pet osoba, kako je to propisano Pravilnikom. U OPOBŠ se svim pacijentima pri primjeni mjera sputavanja stavljaju pelene, što može biti ponižavajuće postupanje.

U medicinskoj dokumentaciji nema podataka o provedenim deeskalacijskim postupcima prije primjene mjera prisile, odnosno nisu iskušane sve alternative.

Unatoč preporukama koje smo dali u svim godišnjim izvješćima od 2016., još nisu ustrojene posebne evidencije o mjerama prisile iz kojih je moguće utvrditi njihovu učestalost, odnosno koje bi omogućile njihovo praćenje i analizu pa, osim u pojedinačnim kartonima pacijenata, nema podataka tko je, kada i zašto odredio njihovu primjenu, koji su postupci prethodili, kao niti o praćenju tjelesnog i duševnog stanja pacijenta po njenom završetku. Dodatno, u obje bolnice sestrinska dokumentacija o mjerama prisile vodi se uredno, ali nedostaje liječnička dokumentacija.

Unatoč preporukama koje smo dali u svim godišnjim izvješćima od 2016., još nisu ustrojene posebne evidencije o mjerama prisile iz kojih je moguće utvrditi njihovu učestalost, odnosno koje bi omogućile njihovo praćenje i analizu pa, osim u pojedinačnim kartonima pacijenata, nema podataka tko je, kada i zašto odredio njihovu primjenu, koji su postupci prethodili, kao niti o praćenju tjelesnog i duševnog stanja pacijenta po njenom završetku. Dodatno, u obje bolnice sestrinska dokumentacija o mjerama prisile vodi se uredno, ali nedostaje liječnička dokumentacija.

Također, utvrđeno je pomanjkanje soba za pojačano praćenje pacijenata, ali i nedostatak medicinskog osoblja za praćenje primjene mjera prisile. Tako se u OPOBZ samo jedna soba koristi za intenzivniji nadzor pacijenata, što je protivno Pravilniku kojim se nalaže da na odjelu hitne psihijatrije moraju biti ustrojene minimalno dvije nadzirane sobe opremljene suvremenim sistemom video nadzora na odjelu. Dodatni je problem pomanjkanje osoblja, jer u obje bolnice u smjeni rade dva medicinska tehničara, koji ponekad zbog prijema novih pacijenata i redovnih poslova na odjelu ne mogu u kontinuitetu pratiti primjenu mjere sputavanja.

Tijekom obilazaka utvrđeno je da uvjeti smještaja nisu usklađeni s međunarodnim i nacionalnim standardima, posebice zbog nedostatka adekvatnih prostorija za dnevne aktivnosti pacijenata. Primjerice, OPOBŠ i OPOBZ nemaju posebne prostorije za rad s grupama, što je protivno Pravilniku o normativima i standardima za obavljanje zdravstvene djelatnosti i što onemogućuje pravilnu provedbu socioterapije s ciljem pune resocijalizacije i reintegracije pacijenata u društvo. Na taj problem nadovezuje se i planiranje dnevnih aktivnosti pacijenata pa je tako u OPOBŠ utvrđeno da hospitalizirani bolesnici slobodno koriste prostoriju za prehranu i dnevni boravak gdje uglavnom gledaju TV pa se pritužuju na nedostatak rekreacije, društvenih igara, literature i informatičke

opreme, pri čemu ističu da je boravak dodatno otežan nemogućnošću posjeta zbog epidemije. S obzirom da pacijenti imaju pravo samo na jedan telefonski poziv dnevno, uz prethodni dogovor s medicinskim osobljem, ta im mogućnost praktično predstavlja jedini oblik socijalizacije s osobama

Liječenje pacijenata mora uključivati široki spektar rehabilitacijskih i terapijskih aktivnosti, odnosno radnu terapiju, grupnu terapiju, individualnu psihoterapiju, umjetničke, dramske, glazbene i sportske aktivnosti

izvan ustanove, što je kršenje ZZODS-a, kojim je osobama s duševnim smetnjama propisano pravo da o svom trošku mogu slati i primiti, bez nadzora i ograničenja, poštu, pakete i tiskovine, telefonirati te koristiti elektroničku tehnologiju i komunikaciju. Prema informativnom obrascu CPT-a iz prosinca, u svim ustanovama socijalne skrbi, što se odnosi i na psihijatrijske ustanove, pacijentima se

trebaju omogućiti odgovarajući kontakti s vanjskim svijetom, tj. slanje i primanje pisama, telefoniranje i primanje posjeta, a pohvaljuje se i preporuča praksa da se posjetiteljima izdaleka omogući da ostanu u objektu institucije preko noći.

S obzirom da jedan terapeut radi s manjim grupama u okviru Dnevne bolnice, dok je drugi angažiran na glavnom ulazu Bolnice na poslovima trijaže, u OPOBŠ trenutno nije organizirana terapijska zajednica za pacijente, što je protivno CPT standardima koji nalažu da liječenje pacijenata mora uključivati široki spektar rehabilitacijskih i terapijskih aktivnosti, odnosno radnu terapiju, grupnu terapiju, individualnu psihoterapiju, umjetničke, dramske, glazbene i sportske aktivnosti.

## 4.4 TRAŽITELJI MEĐUNARODNE ZAŠTITE I IREGULARNI MIGRANTI

Dok je u 2020. stavljen veliki naglasak na važnost solidarnosti kako bismo zaštitili najranjivije među nama, kako one koji su u povećanom riziku od bolesti COVID 19, tako i one koji su izgubili dom u potresima, u odnosu na izbjeglice, koji su također ostali bez doma, ona nažalost ponovno nije prepoznata u potrebnoj mjeri. Države članice EU nisu uspjele postići zajednički stav o međusobnoj raspodjeli odgovornosti za postupanje prema tražiteljima međunarodne zaštite, pa neke realno preuzimaju nerazmjerno veću odgovornost isključivo zbog svog geografskog položaja, dok se druge odbijaju solidarizirati s njihovim premještajem na svoj teritorij. Politički zastoj u reformi zajedničkog europskog sustava azila EK pokušava prevladati donošenjem Pakta o migracijama i azilu (Pakt), koji nizom prijedloga zakonodavnih i drugih mjera predstavlja novi pristup migracijama. Tako se predlaže donošenje Uredbe o upravljanju azilom i migracijama koja bi uvela mjere solidarnosti među državama članicama. Pojedinoj članici bi se, naime, dalo na izbor hoće li pružiti podršku državi pod pritiskom prihvatanjem tražitelja putem premještanja, sponzoriranjem povratka osoba kojima je odbijena međunarodna zaštita ili pružanjem tehničke ili financijske podrške na terenu. Međutim, upitno je može li ovakav mehanizam dovesti do ravnomjernog sudjelovanja svih država članica, bez čega sustav azila ne može ni pravedan ni funkcionalan.

UNHCR procjenjuje kako se sredinom godine broj prisilno raseljenih osoba u svijetu popeo na preko 80 milijuna. Istovremeno, prihvat osoba kojima je potrebna međunarodna zaštita dodatno je otežala pandemija. Epidemiološke mjere smanjile su opću mobilnost tražitelja tako da je tijekom godine u EU bitno manji broj osoba uspio podnijeti zahtjev za azil, budući da je EU uvela nadzor svojih unutarnjih granica te privremeno ograničenje neobaveznih putovanja. U RH, doduše, smanjenje tražitelja u odnosu na 2019. iznosi samo 3% - 2019. ih je bilo 1.986, a 2020. godine 1.932.

Kao i većina drugih država članica EU, RH je odgodila transfere tražitelja državi odgovornoj za razmatranje njihovog zahtjeva (Uredba Dublin III), a novopridošlima odredila mjeru samoizolacije, pod kojom ih je tijekom godine bilo čak 1.348. Prihvatilišta za tražitelje azila prilagođena su epidemiološkim mjerama, osigurano je svakodnevno prisustvo liječnika, a pristup za osobe koje nisu neophodne za funkcioniranje tih objekata je ograničen.

Navodi o *pushback-ovima* diljem granica EU ne jenjavaju, usprkos zahtjevima VE, dijela zastupnika Europskog parlamenta i brojnih međunarodnih i nacionalnih organizacija, da se zaustave takve prakse.

Istovremeno, navodi o *pushback-ovima* diljem granica EU ne jenjavaju, usprkos zahtjevima VE, dijela zastupnika Europskog parlamenta i brojnih međunarodnih i nacionalnih organizacija, da se zaustave takve prakse. U okviru tih zahtjeva, velika pažnja posvećena je postupanju hrvatske policije prema iregularnim migrantima i tražiteljima, a mi smo tijekom 2020. otvorili 39 predmeta, koji su se ponekad odnosili i na veće grupe, upravo vezano uz takva postupanja.

Primjerice, pokrenuta su dva ispitna postupka vezana uz članke objavljene u časopisu *The Guardian*. Prvi, zbog navoda da su policijski službenici osobama zatečenima u nezakonitom boravku u RH ili prelasku državne granice s BiH uzimali novac, mobitele i obuću te ih, bez zakonom predviđenog postupka, prisilno vraćali preko zelene granice. Dodatno uznemirujući su navodi kako su im sprejem na glavi crtali križ, što može upućivati i na vjersku netrpeljivost. Već dan nakon objave, Ravnateljstvo policije priopćilo je kako izvršenim provjerama nije utvrđeno postupanje policijskih službenika prema migrantima, naglasivši, kao i obično, da pri postupanju policija poštuje njihova temeljna ljudska prava i dostojanstvo te im omogućuje pristup sustavu međunarodne zaštite. Kako smo naknadno zaprimili pritužbe sedam iregularnih migranata iz ove grupe, od MUP-a smo zatražili dopunu odgovora i dostavu dokumentacije o izvršenim provjerama. Prema dostavljenom, utvrđeno je da su policijski službenici postupali prema dvojici pritužitelja, konkretno, prema deveteoročlanoj grupi u jednoj PP, među kojima je bio prvi pritužitelj, te prema grupi od 22 migranata u dvije PP, u kojoj je bio drugi. Prvi pritužitelj zatečen je u gustom šumskom predjelu, doveden u PP, razgovor s njim i ostalim članovima grupe obavljen je na engleskom jeziku, a nakon što je utvrđeno da nemaju vidljivih ozljeda, ne žale se na respiratorne poteškoće te ne traže međunarodnu zaštitu, izdano im je rješenje o povratku s rokom napuštanja EGP od sedam dana. Drugi pritužitelj je s grupom od 22 migranta readmisijski vraćen iz Slovenije, doveden u PP koja ga je preuzela i u kojoj je proveden dio postupka, a potom odveden u PP mjesta prelaska državne granice, koja je postupak okončala. Postupak je također proveden na engleskom jeziku, tijekom kojeg nije izrazio namjeru za podnošenjem zahtjeva

za međunarodnu zaštitu, nije imao vidljivih ozljeda i nije se žalio na zdravstveno stanje. Nakon izdavanja rješenja o povratku s rokom od sedam dana, napustio je prostor PP. Postupanja prema ostalim pritužiteljima koji su nam se obratili, MUP nije utvrdio. Nema, međutim, podataka da je istraga navoda, kako pritužitelja, tako i onih iz članka, obuhvaćala postupanja policijskih službenika izvan prostorija PP, iako migranti naglašavaju da su vraćeni u BiH bez provođenja zakonom predviđenih postupaka. Dodatno, većina migranata nema identifikacijske dokumente i/ili putne isprave (u ove dvije grupe nitko ih nije imao), a kako je očito da su vraćeni u PP/PGP, u čijoj blizini nema organiziranog javnog prijevoza, upitno je na koji način mogu (legalno) ispuniti obvezu napuštanja EGP u roku od samo sedam dana. S druge strane, zbog pandemije je smanjena dostupnost letova i drugih načina transporta, a mjere ograničavanja ulaska koje su uvele treće zemlje utjecale su i na mogućnost kako dobrovoljnih povrataka, tako i prisilnih udaljenja, pa je nejasno na koji način MUP osigurava i pomaže osobama u ispunjavanju obveza iz izdanih rješenja. Sve to upućuje na zaključak kako je svrha prevoženja u udaljene i često prometno izolirane PP, udaljenje migranata iz RH preko zelene granice.

Drugi ispitni postupak u vezi članka objavljenog u časopisu *The Guardian*, odnosio se na izvješće Danskog vijeća za izbjeglice koje je dokumentiralo niz nasilnih postupanja prema iregularnim migrantima i tražiteljima na granici RH i BiH. Prema navodima iz članka, više od 75 migranata prijavilo je neljudsko postupanje, čak i seksualno zlostavljanje. Uz to smo zaprimili i tri pritužbe u kojima pritužitelji opisuju postupanje policije pri zatjecanju, boravku u PP te vraćanju na granici. Navode kako su tijekom dvodnevnog zadržavanja samo dva puta dnevno odvođeni na toalet, što su im ujedno bili i jedini kontakti s policijskim službenicima. Voda im je bila osigurana, a imali su svoju hranu. Po prestanku zadržavanja odvedeni su na sud kao svjedoci, nakon čega su ih policijski službenici predali desetorici naoružanih muškaraca obučenih u crno s maskama na licu, da bi potom kombijem bili prevezeni na nepoznato mjesto. Po dolasku im je naređeno da se skinu do donjeg rublja, legnu licem prema podu te ispruže ruke dlanovima prema zemlji. Potom su im muškarci stali na ruke i počeli ih tući nogama, granjem i nečim poput biča, što je trajalo 15-ak minuta. Jedan od pritužitelja naveo je i kako mu je nakon 7-8 minuta muškarac granom snažno ušao u anus, a prodor je izvršen preko donjeg rublja, dok su se drugi muškarci odjeveni u crno smijali. Nekako je uspio izvući ruku ispod čizme, zaokrenuti tijelo i time spriječiti daljnju penetraciju. Nakon toga su svi ponovno ušli u kombi te su prevezeni na graničnu liniju u blizini Šiljkovače, uz poruku da se ne vraćaju u Hrvatsku. Po dolasku u kamp u BiH pregledani su i upućeni u bolnicu u Bihaću. U ispitnom postupku utvrđeno je kako je MUP zatražio očitovanje Granične policije BiH, koja je odgovorila da nema saznanja o tim migrantima, da njihovi službenici nisu prema njima postupali te da se druge podatke zatraži putem međunarodne pravne pomoći. Ti podatci nisu im, međutim, dostavljeni, a nemamo saznanja jesu li pokrenute odgovarajuće provjere unutar MUP-a niti je li MUP, s obzirom na ozbiljnost navoda, o tome obavijestio DORH.

Pokrenuli smo i ispitni postupak po pritužbama pet osoba koje opisuju postupanje policijskog službenika prema njima, kao i prema ostalih 11 članova grupe zatečene u pokušaju prelaza državnog teritorija prema zapadnoj Europi. Prema njihovim navodima, osmorica policijskih službenika u crnim uniformama i crnim maskama najprije su ispaljivali metke u zrak, pet sati ih tukli palicama i

rukohvatima pištolja, vezali za stabla, a potom razmazali kečap, majonezu i šećer na njihove raskrvavljene glave. Nakon toga su ih predali policijskim službenicima granične policije, koji su ih kombijima odvezli do blizine granice s BiH te im naredili da hodaju. Pritužitelji su naveli vrijeme i mjesto postupanja, a sve je objavljeno i na stranicama Amnesty International-a. MUP je potpuno negirao postupanje prema njima, navodeći kako "nakon ozljeđivanja nesretnim slučajem ili u međusobnim fizičkim obračunima, migranti uvijek izjavljuju da su pretučeni od strane policije zemlje u koju žele ući", a „aktivisti nevladinih udruga, koji nisu neovisni i objektivni novinari, uredno bilježe njihove izjave i prenose ih medijima kao gotovu činjenicu, a mediji ih objavljuju uz senzacionalističke naslove“.

Prema nama dostupnim informacijama, DORH nije proveo istragu niti u jednom od ovih slučajeva. Prema tome, i ove godine ističemo kako je istraga o postupanjima koja mogu predstavljati povrede čl. 3. EKLJP (zabrana mučenja, neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja) imperativ, a kako bi se otklonila sumnja, ili pak potvrdili navodi, nužno je da ju provodi tijelo neovisno od osumnjičenih državnih službenika (ESLJP, Bolcenko protiv Moldavije (2010.)). U protivnom bi predstavnicima države bilo omogućeno da nekažnjeno zloupotrebljavaju prava onih koji se nalaze pod njihovom kontrolom (Labita protiv Italije (2010.) i Muradova protiv Azerbadžana (2009.)). Istraživanje ovakvih postupaka ključno je za održavanje vladavine prava u kojoj nitko, a naročito policija, ne može biti iznad zakona.

**Pakt o migracijama i azilu od svake države članice zahtijeva uspostavu tzv. neovisnog mehanizma praćenja poštovanja temeljnih prava, u svakom trenutku tijekom provođenja postupaka na granici, koji bi se primjenjivali prema osobama zatečenim u iregularnom prelasku te nacionalnih pravila u slučaju zadržavanja.**

Stoga ne čude sve brojnija traženja neovisnog nadzora postupanja policijskih službenika na granici. U okviru sredstava Fonda za unutarnju sigurnost, Instrumenta za financijsku potporu u području vanjskih granica i viza, hitne pomoći, projekta „Jačanje aktivnosti granične kontrole na hrvatskom dijelu granice zbog povećanog migracijskog pritiska“ (projekt EMAS) dodijeljenih RH od strane EK, dio je namijenjen za provođenje monitoringa postupanja policijskih službenika. Međutim, Europski ombudsman odlučio je ispitati način na koji EK osigurava poštivanje temeljnih prava migranata od strane RH u kontekstu aktivnosti upravljanja granicom financiranih sredstvima EU, a temeljem pritužbe Amnesty International-a. Naime, u njoj se navodi kako EK nije odgovorila na kontinuirane navode o ozbiljnim kršenjima ljudskih prava od strane hrvatskih vlasti u kontekstu operacija upravljanja granicama te nije provjerila jesu li hrvatske vlasti uspostavile učinkovit mehanizam monitoringa kako bi se osiguralo da su aktivnosti upravljanja granicama u potpunosti usklađene s temeljnim pravima i pravom EU. Od MUP-a smo zatražili podatke kako o iznosu namijenjenom tom mehanizmu praćenja, tako i o provedenim aktivnostima, međutim nismo ih dobili uz obrazloženje da djelatnici Ureda "nisu sudjelovali u provođenju projekta".

Također, uspostavu tzv. neovisnog mehanizma praćenja Pakt zahtijeva od svake države članice. Taj bi mehanizam trebao pratiti poštivanje temeljnih prava u svakom trenutku tijekom provođenja

postupaka na granici koji bi se primjenjivali prema osobama zatečenim u iregularnom prelasku te primjenjivih nacionalnih pravila u slučaju zadržavanja. Postupci na granici uključivali bi sigurnosnu, zdravstvenu i identifikacijsku provjeru tijekom koje bi osoba mogla zatražiti azil te bi se sukladno utvrđenom određivala kasnija postupanja (redovni postupak azila, ubrzani postupak azila, povratak te, u slučaju zdravstvenih potreba, posebna jamstva ili izolacija). Međutim, s obzirom da se *pushback-ovi*, prema navodima migranata, često provode mimo ikakvih zakonom propisanih postupaka, dvojben je adekvatnost ovako predviđenog mehanizama za njihov monitoring. Isto tako, s obzirom da je uspostava monitoringa prepuštena samim državama članicama, nejasno je kako će se ostvariti njegova neovisnost koja je nužna za učinkovit nadzor, te koje bi bile posljedice ukoliko se zaista utvrde nepravilnosti.

Nadalje, proveli smo ispitni postupak vezan uz pristup BPP-u stranaca u Prihvatnom centru za strance Ježevo. Utvrđeno je kako oni nisu adekvatno upoznati niti da imaju to pravo niti kome se mogu obratiti za pravni savjet i/ili pravno zastupanje. S obzirom da su prava osoba lišenih slobode od malog značaja ukoliko one nisu svjesne njihovog postojanja, preporučili smo da se obavijesti o BPP-u tiskaju na svim učestalim jezicima stranaca u postupcima povratka, da se primjerci obrasca izvjesu na oglasne ploče Centra te uruče svakom strancu pri donošenju odluke u vezi s povratkom.

Osim toga, u ispitnom postupku nakon zatjecanja 30 osoba u izbjegavanju granične kontrole, utvrđeno je da su se ukrcali u vlak u Srbiji sakrivši se u posebno izgrađena skloništa u teretnim vagonima, na koje je kasnije utovarena glinica. Migranti su pronađeni na graničnom prijelazu Dobova, na granici sa Slovenijom, a među njima bilo je 15 djece i četiri žene, od kojih je jedna bila trudna. Osim po spolnoj i dobnoj strukturi, grupa se razlikovala i prema državama podrijetla, a time i jezicima na kojima su se mogli sporazumijevati. Iako se radilo o, po više kriterija, heterogenoj grupi u kojoj su se nalazile ranjive skupine, tijekom postupka nisu imali prevoditelje pa je vrlo upitno na koji način je, osim iskazima samih članova grupe na „lošem engleskom“, utvrđivano njihovo srodstvo te kako se vodilo računa o najboljem interesu djece. Također, tijekom boravka u postaji, odnosno tijekom večeri, noći i jutra, zadržani su u prostorijama koje ne ispunjavaju standarde CPT. Nakon završenog dijela postupka, prevezeni su u postaju na granici sa Srbijom i tek potom im je uručeno rješenje o povratku sa sedmodnevnim rokom napuštanja EGP-a, iako su imali neznatne količine novca, nisu imali putne isprave, a izlaz iz RH je bio otežan ograničenjima ulaza u treće države uslijed pandemije, odnosno posjedovanjem negativnog testa na COVID 19. Stoga bi MUP prilikom provođenja postupka osiguranja povratka, između ostalog, trebao voditi računa da su javnopravna tijela koja vode upravni postupak i rješavaju u upravnim stvarima, dužna postupati u skladu s načelima ZUP-a, kako bi se osigurala zakonitost, učinkovitost i ekonomičnost tog postupka. Pravna ili stvarna nemogućnost izvršenja rješenja jedan je od uvjeta da se rješenje oglasi ništavnim. Stoga bi trebali sklapati sporazume s tijelima država članica EPG-a i trećih država radi poticanja dragovoljnog odlaska, a u slučajevima ranjivih skupina i pribavljati putne isprave i karte.

Ispitali smo i postupanje prema dvojici nigerijskih državljana koji su krajem 2019. došli u RH na međusveučilišno natjecanje u stolnom tenisu da bi ih, prema njihovim navodima, policija zaustavila u Zagrebu te, budući da kod sebe nisu imali putovnice, prisilno natjerala da uđu na područje BiH na mjestu koje nije predviđeno za zakoniti prelazak granice i bez prethodne provjere njihovog

boravišnog statusa. Nedugo nakon toga vraćeni su u Nigeriju. U svom odgovoru, MUP je naveo kako je provedeno kriminalističko istraživanje, međutim, istinitost navoda pritužitelja nije utvrđena te je posebno izvješće o provedenim izvidnim radnjama poslano USKOK-u, koji je pak ocijenio da nema osnova daljnjem postupanju. S obzirom da je nejasno zašto i kako su dospjeli baš u državu u koju ih, prema brojnim navodima migranata, policija RH prisilno vraća, očekujemo da ćemo kroz daljnju suradnju s DORH-om izvršiti dodatni uvid u okolnosti ovog slučaja.

Obavljajući poslove NPM-a, temeljem članaka 4., 19., i 20. OPCAT-a te 3. i 5. ZNPM ovlašteni smo nenajavljeno obići mjesta u kojima se nalaze ili bi se mogle nalaziti osobe lišene slobode te slobodno pristupiti podacima o postupanju s osobama lišenim slobode, odnosno onima kojima je određeno bilo kakvo zadržavanje, zatvaranje ili smještaj

Obavljanje mandata pučkog pravobranitelja ne bi smjelo ovisiti o tumačenju međunarodnih ugovora i zakona pojedinih službenika MUP-a. Tim više što ih oni različito tumače pa nam uskraćuju podatke u onim PP/PU koje su povezane s migracijama, a u ostalima su nam svi podatci dostupni.

u mjesto pod javnim nadzorom i koje ga ne mogu napustiti po svojoj volji, što posve nedvosmisleno uključuje obilaskе PP/PGP te pristup podacima o iregularnim migrantima koji su u njima zadržavani. Međutim, i ove, kao i prijašnje dvije godine, MUP to uskraćuje.

Naime, tijekom 2020. smo, sukladno ovlastima iz ZNPM-a, nenajavljeno obišli VI. PP Zagreb, PGP Cetingrad i PGP Hrvatska Kostajnica te niti u jednoj od njih nismo imali pristup evidencijama o postupanju s iregularnim migrantima koje se vode u informacijskom sustavu MUP-a, uz obrazloženje da za to nemamo ovlast, odnosno lozinku, a nije nam bilo omogućeno niti dobivanje ispisa traženih podataka. U PGP Hrvatska Kostajnica ipak je omogućen pristup svim predmetima i pomoćnim neslužbenim evidencijama, dok primjerice u PGP Cetingrad nije omogućen uvid u evidencije niti u predmete o postupanju prema iregularnim migrantima, uz obrazloženje kako mandat pučkog pravobranitelja za obavljanje poslova NPM-a obuhvaća samo postupanja s uhićenim osobama, ali ne i prema iregularnim migrantima. Time obavljanje mandata pučkog pravobranitelja ovisi o tumačenju međunarodnih ugovora i zakona pojedinih službenika MUP-a, koje se razlikuje po mjestu obilaska, budući da su nam svi ti podatci dostupni prilikom obilazaka onih PP/PU koje nisu povezane s migracijama.

S tim u vezi, EK je inicirala četiri sastanka s pučkom pravobraniteljicom kako bi se razmotrila mogućnost poboljšanja sustava monitoringa policijskog postupanja i osigurao pristup relevantnim podacima, a nekima su nazočili i predstavnici MUP-a. Osim toga, održana su i dva sastanka s MUP-om bez prisustva EK, upravo zbog uskrate podataka. MUP, međutim, ustraje na svom tumačenju tvrdeći da ZNPM zbog nedorečenosti treba mijenjati, pri tome ne uzimajući u obzir odredbe OPCAT-a i zanemarujući da su međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni po pravnoj snazi iznad zakona. Nažalost, unatoč izraženoj spremnosti ministra da tu praksu MUP-a promijeni, uvid u informacijski sustav nam nije omogućen niti tijekom nenajavljenog obilaska PGP Hrvatska Kostajnica u prosincu.

Osim toga, i CPT je u kolovozu proveo petodnevni *ad hoc* obilazak RH kako bi ispitao postupanje prema osobama koje su zadržane od strane policije pri pokušaju ulaska. Obiđene su PGP Cetingrad, Donji Lapac i Korenica, Interventna jedinica policije PU karlovačke te Prihvatni centar za strance Ježevo. Delegacija je također posjetila nekoliko privremenih prihvatnih centara i neformalnih smještajnih mjesta u BiH gdje je razgovarala s brojnim migrantima. Izvešće o obilasku usvojeno je u studenom te je Povjerenica za ljudska prava VE apelirala na RH da ga objavi, budući da je ustaljena praksa da se izvješća CPT-a javno objavljuju, a iznimke su vrlo rijetke.

**Zaključno**, granice koje su ionako slabo propusne za tražitelje međunarodne zaštite dodatno su se zatvorile mjerama ograničavanja ulaska i transfera radi sprečavanja širenja zaraze, dok anti-migrantski diskurs unutar EU ne jenjava. Ipak, Komisija Paktom o azilu i migracijama poziva na poštovanje temeljnih prava migranata i važnost pristupa sustavu azila. Međutim, rješenja ponuđena tim dokumentom se i dalje u velikoj mjeri naslanjaju na eksternalizaciju sustava azila, a mogućnosti zakonitih puteva za osobe kojima je potrebna međunarodna zaštita nisu dovoljno razrađene. Pakt predviđa uspostavljanje provjera na granici, uključujući i sigurnosne, te proširenje primjene ubrzanih postupaka azila. No upitno je mogu li doprinijeti smanjenju kršenja prava iregularnih migranata ili bi, upravo suprotno, dovele do ugrožavanja ljudskih prava i načela *non refoulement* zbog, između ostalog, brzine provođenja postupaka, načina provođenja sigurnosnih provjera i identificiranja ranjivosti.

## 4.5 MEĐUNARODNA SURADNJA NPM-A

2020. je zbog pandemije bila specifična i u pogledu međunarodne suradnje. Predsjedavali smo Mrežom NPM-ova jugoistočne Europe (Mreža NPM JEE) te smo, u suradnji s Asocijacijom za prevenciju mučenja (APT) te Boltzman Institutom, organizirali dva sastanka koja je podržalo Vijeće Europe (VE).

Zbog pridržavanja epidemioloških mjera oba su se sastanka organizirala *online* i na njima su, osim članice Mreže, sudjelovali i predstavnici srodnih institucija iz još šest zemalja, kao i oni Europskog odbora za sprječavanje mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT) te Pododbora UN-a za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja (SPT). Prvi je sastanak bio posvećen nadziranju proceduralnih jamstava u prvim satima policijskog lišavanja slobode, dok je drugi bio o praćenju preporuka za proceduralna jamstva tijekom policijskog zadržavanja te nadzor tijekom COVID 19 kao jedan od najvećih izazova u provođenju mandata.

Ujedno, u okviru Mreže NPM JEE sudjelovali smo na *online* sastanku u organizaciji NPM-a Srbije kao predsjedavajućih medicinskom grupom unutar Mreže NPM JEE na temu nadzora postupanja prema ovisnicima psiho-aktivnih supstanci u zatvorskom sustavu te smo aktivno sudjelovali u svim diskusijama EU NPM Foruma.



Nastavili smo rad na projektu o promicanju i zaštiti prava migranata na granici u okviru ENNHRI-jeve Radne skupine za azil i migracije kojom smo u 2020. predsjedavali te smo, između ostalog, izdali smjernice o monitoringu, kako postupanja na granici, tako i, općenitije, migracija u kontekstu izazova COVID 19 pandemije. Sudjelovali smo u NHRI akademiji u organizaciji OSCE/ODIHR, ENNHRI i FRA na temu „Sagledavanje migracija iz perspektive ljudskih prava: uloga NHRI“.

Tijekom godine su održana i dva sastanka IPCAN Mreže na kojima se raspravljalo o postupanju policije s posebnim osvrtom na izazove u radu uslijed pandemije COVID 19, a sudjelovali smo i na *online* Konferenciji u organizaciji VE vezano za ulogu policije u demokratskim društvima u kontekstu Europskog kodeksa za policijsku etiku.

Ove godine smo sudjelovali i na brojnim webinarima u organizaciji APT, Boltzmann Instituta, Mađarskog helsinškog odbora za ljudska prava te Antigone vezanih za prava osoba lišenih slobode, postupanje prema ranjivim skupinama, provođenje stegovnih mjera, standarda detencije u EU i uloga NPM-a, a krajem godine smo prezentirali svoja iskustva iz obilazak tijekom epidemije COVID 19 na Međunarodnoj konferenciji u organizaciji tuniškog NPM-a.

## Preporuke:

### Zatvorski sustav:

117. Ministarstvu pravosuđa i uprave, da unaprijedi postupanje po pritužbama podnesenim sukladno Zakonu o izvršavanju kazne zatvora i Pravilniku o kućnom redu u zatvorima za izvršavanje istražnog zatvora;
118. Ministarstvu pravosuđa i uprave, da izradi strategiju borbe protiv međuzatvoreničkog nasilja;
119. Ministarstvu zdravstva i Ministarstvu pravosuđa i uprave, da regulira pitanje obavljanja zdravstvene djelatnosti unutar zatvorskog sustava sukladno Zakonu o zdravstvenoj zaštiti;
120. Ministarstvu pravosuđa i uprave, da se žurno pristupi sanaciji odnosno izgradnji novih objekata Zatvora u Sisku i Kaznionice u Glini;
121. Ministarstvu pravosuđa i uprave, da propiše uvjete uporabe sredstava za vezivanje tijekom izvršavanja odgojne mjere upućivanja u odgojni zavod;
122. Ministarstvu pravosuđa i uprave, da izmjeni Pravilnik o načinu izvršavanja odgojne mjere upućivanja u odgojni zavod kako bi se državno odvjetništvo i suca za mladež obavijestilo o bilo kojoj, a ne samo teškoj tjelesnoj ozljedi maloljetne osobe;

### Policijski sustav:

123. Ministarstvu unutarnjih poslova i Ravnateljstvu policije, da primjenjuju policijske ovlasti kojima se u najmanjoj mjeri zadire u slobode i prava čovjeka, a postiže svrha obavljanja policijskog posla, osobito kada se ograničava sloboda građana i dolazi do njihovog privođenja;
124. Ravnateljstvu policije, da se provjerava i utvrđuje identitet samo kada postoje zakonski ispunjeni osnovi te da se osoba upozna s razlogom provjere identiteta;

125. Ministarstvu unutarnjih poslova i Ravnateljstvu policije, da se prilikom poduzimanja policijskih radnji poštuje nepovredivost doma;
126. Ministarstvu unutarnjih poslova i Ravnateljstvu policije, da se prilikom ocjene uporabe sredstava prisile ispituje, osim zakonitosti i osnovanosti, primjena načela razmjernosti i postupnosti;
127. Ravnateljstvu policije, da na svim razinama provodi kontinuiranu edukaciju o načinima ophođenja prema građanima sukladno zakonskim propisima i Etičkom kodeksu policijskih službenika;
128. Ministarstvu unutarnjih poslova i Ravnateljstvu policije, da osiguraju uvjete smještaja u prostorijama za OLS sukladno međunarodnim i domaćim standardima;
129. Ministarstvu unutarnjih poslova i Ravnateljstvu policije, da uspostave video nadzor u svim prostorijama gdje se nalaze i kreću OLS te sustav dojave (zvono za poziv), koji treba biti dostupan pritvorskim nadzornicima u operativno-komunikacijskim centrima;

#### **Osobe s duševnim smetnjama kojima je ograničena sloboda kretanja:**

130. Ministarstvu zdravstva, da sustavno provodi edukacije zdravstvenih radnika o pravima osoba s duševnim smetnjama i primjeni mjera prisile;
131. Ministarstvu zdravstva i Ministarstvu pravosuđa i uprave, da na svim psihijatrijskim odjelima vode evidencije primjene sredstava prisile;
132. Ministarstvu zdravstva, da uvjete smještaja u svim psihijatrijskim ustanovama uskladi s međunarodnim i zakonskim standardima;

#### **Tražitelji međunarodne zaštite i iregularni migranti:**

133. Ministarstvu unutarnjih poslova, da prema iregularnim migrantima zatečenima na teritoriju RH provede postupke predviđene međunarodnim i EU pravom;
134. Ministarstvu unutarnjih poslova, da djelatnicima Ureda pučke pravobraniteljice i Nacionalnog preventivnog mehanizma omogući slobodan pristup podacima o postupanjima prema iregularnim migrantima, sukladno OPCAT-u, ZNPM-u i Zakonu o pučkom pravobranitelju;
135. Ministarstvu unutarnjih poslova, da uspostavi neovisan nadzor nad postupanjem policijskih službenika na granici;
136. Ministarstvu unutarnjih poslova, da pri provođenju mjera osiguranja povratka osigura adekvatno prevođenje;

## 5 SURADNJA I JAVNO DJELOVANJE U PROMICANJU LJUDSKIH PRAVA I SUZBIJANJU DISKRIMINACIJE

### 5.1 ULOGA CIVILNOG DRUŠTVA U ZAŠTITI I PROMICANJU LJUDSKIH PRAVA

Organizacije civilnog društva imaju važnu ulogu u promicanju i zaštiti demokracije i ljudskih prava, što su i pokazale svojim aktivnostima s korisnicima i uključivanjem u život lokalnih zajednica tijekom epidemije i nakon razornih potresa, o čemu svjedoči i internet stranica Nacionalne zaklade za razvoj civilnog društva.

Nažalost, niti ove godine nije usvojen Nacionalni plan stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnoga društva od 2020. do 2026., kao ni Plan provedbe od 2020. do 2023., iako je posljednji strateški dokument istekao još 2015. Temeljem provedenog postupka, Vlada je imenovala članove i zamjenike članova 7. saziva Savjeta za razvoj civilnog društva, a konstituirajuća sjednica održana je u svibnju.

Kako bi OCD-i mogli doprinosti društvu, u skladu s Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima nužno im je osigurati financiranje. Kako je radi sprječavanja epidemije donesen niz mjera, uključujući i mjere ograničenja kretanja i okupljanja, OCD-i nisu bili u mogućnosti provoditi dio svojih aktivnosti poput edukacija, konferencija, direktnog rada s korisnicima i slično. Stoga su u travnju 2020. Koordinacija za očuvanje digniteta udruga RH i Inicijativa Za snažno civilno društvo apelirale da Vlada donese mjere za očuvanje rada OCD-a. Iako je još u travnju najavljeno raspisivanje tzv. COVID 19 natječaja koji bi omogućio da prilagode svoj rad novim okolnostima, raspisan je tek u prosincu 2020. pod nazivom "Jačanje kapaciteta OCD-a za odgovaranje na potrebe lokalne zajednice", s iznimno kratkim rokom prijave (4. siječnja 2021. ili svega 10 radnih dana), po principu "najbržeg prsta". Nakon reakcije OCD-a, rok je ipak produljen.

No, zbog principa „najbržeg prsta“ prednost imaju udruge koje su ranije predale projekte, neovisno o njihovoj kvaliteti te se stavlja u nepovoljniji položaj udruge koje djeluju na ruralnim područjima ili na otocima, gdje pošte ne rade svaki dan ili ih uopće nema, a ni internetska veza nije uvijek stabilna. Posebice je otežan rad OCD-a čiji prostori su stradali u potresima pa im ih je važno osigurati kako bi mogli nastaviti djelovati i tijekom obnove.

Tijekom 2020. Kuća ljudskih prava provela je istraživanje o pristupu financiranju OCD-a koje je pokazalo zabrinjavajuću razinu nepovjerenja udruga prema domaćim donatorima, odnosno institucijama koje dodjeljuju sredstva iz državnog proračuna te ESI fondova. Istovremeno, OCD-i

ukazuju na niz administrativnih prepreka koje utječu na povećanje opterećenosti njihova rada; nedostatku prepoznavanja društvenih problema od strane domaćih donatora, koji se zbog toga ne uvrštavaju u programe financiranja niti se razvijaju novi programi. Posljedica je to i činjenice da nedostaju ključni strateški dokumenti, koji bi definirali prioritete u pojedinim područjima – tako ULJPPNM planira staviti van snage Nacionalni plan borbe protiv diskriminacije 2017. – 2022. pa nije izrađen novi Akcijski plan 2020.-2022., a Nacionalni plan zaštite i promicanja ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije, s čijom izradom se započelo 2018., još nije usvojen. Također, neki OCD-i ukazuju na otežan pristup informacijama i statističkim podacima kojima raspolažu nadležna tijela, posebice u kontekstu migracija, kao i nemogućnosti pristupa prihvatilištima i detencijskim centrima za vrijeme epidemije.

Sudjelovanje građana i OCD-a u procesima donošenja javnih politika i zakona važna je pretpostavka izgradnje povjerenja u otvoren, odgovoran i djelotvoran rad državne uprave. Istovremeno, ono omogućava tijelima državne uprave da prodube svoje razumijevanje specifičnih pitanja te da prepoznaju njihov utjecaj na pojedince i/ili pojedine društvene skupine. Ipak, predstavnici civilnog društva ukazuju kako je izostao dijalog u vezi s usvajanjem mjera povezanih s epidemijom, posebice radi zaštite najranjivijih članova našeg društva.

Prema privremenim podacima Ureda za zakonodavstvo, u 2020. je u 760 savjetovanja sudjelovalo čak 1.974 udruge, a zaprimljeno je 21.779 komentara, od čega na čak 35% nije odgovoreno. To je značajno povećanje u odnosu na 2019., kada nije odgovoreno na 22% komentara. Kao što se navodi u EK Izvješću o vladavini prava za 2020., to ostavlja dojam da je savjetovanje samo formalan čin, a ne kontinuirani dijalog među dionicima u stvaranju javnih politika, što ne doprinosi izgradnji povjerenja u rad državne uprave. Nadalje, tijekom 2020. ukupno je za 146 zakona u prvom čitanju i u hitnom postupku provedena procjena učinka propisa, a kao i prijašnjih godina, u velikoj većini slučajeva stručni nositelji nisu utvrdili izravne učinke prijedloga zakona na područje ljudskih prava. Stoga je nužno u narednom periodu educirati državne službenike o ljudskim pravima kao važnom i dinamičnom području te ojačati njihove kapacitete za praćenje učinaka zakonodavnih inicijativa na ostvarivanje ljudskih prava.

### Preporuke:

137. Vladi RH, da donese Nacionalni plan stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva;
138. Vladi RH, da donese novi Nacionalni plan zaštite i promicanja ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije u kojeg će, između ostalih, kao cilj uvrstiti i važnost izgradnje poticajnog okruženja za rad OCD-a koji se bave zaštitom i promicanjem ljudskih prava;
139. Državnoj školi za javnu upravu i Uredu za zakonodavstvo, da edukacijama o ljudskim pravima ojača kapacitete državnih službenika za praćenje učinaka zakonodavnih inicijativa na ostvarivanje ljudskih prava;

## 5.2 SURADNJA S DIONICIMA

Tijekom 2020. nastavljena je suradnja s brojnim dionicima, između ostalih s tijelima državne uprave, međunarodnim organizacijama, JLP(R)S-ima, vijećima i predstavnicima nacionalnih manjina, OCD-ima te akademskom zajednicom, u neposrednom, ali i u virtualnom okruženju.

I 2020. smo sudjelovali u nizu događanja, a detaljnije informacije dostupne su na [www.ombudsman.hr](http://www.ombudsman.hr).

### Savjet za ljudska prava pučke pravobraniteljice

Savjet za ljudska prava sastao se dva puta, u svibnju i prosincu. Među temama sastanka je dominirao utjecaj epidemije na demokratske procese, ljudska prava i jednakost u Hrvatskoj, što je obilježilo i rad institucije i rad članova Savjeta u protekloj godini.

### Suradnja s posebnim pravobraniteljicama

Tijekom 2020. nastavljena je suradnja s posebnim pravobraniteljicama radom na predmetima, uključujući prosljeđivanjem pritužbi u skladu s nadležnostima ovih institucija, kao i sastancima te sudjelovanjem u aktivnostima.

### Suradnja s organizacijama civilnog društva

Nastavljena je suradnja s 11 OCD-a članica Mreže antidiskriminacijskih kontakt točaka pučke pravobraniteljice, između ostalog i prosljeđivanjem pritužbi građana. Osim redovite razmjene informacija i sudjelovanja u aktivnostima, s članicama mreže podijelili smo i Preporuke za pravednu i ravnopravnu Europu: Obnova društva nakon COVID 19 (Equinet), kojom se poziva Vlade da se u odgovoru na krizu vode brigom za jednakošću i zaštitom cjelokupnog društva, bez diskriminacije.

Nastavljena je i kontinuirana suradnja s brojnim drugim OCD-ima, posebice u područjima zaštite prava osoba starije životne dobi, mladih, beskućnika, branitelja, migranata, dostupnosti BPP-a, podrške žrtvama i svjedocima, prava pripadnika nacionalnih manjina, zaštite okoliša i brojnim drugima. Kao i prijašnjih godina, za potrebe ovog Izvešća brojni OCD-i koji rade na zaštiti ljudskih prava i suzbijanju diskriminacije dostavili su nam svoje informacije i zapažanja.

## 5.3 MEĐUNARODNA SURADNJA

### RH i međunarodni mehanizmi zaštite ljudskih prava

U ožujku je održan sastanak s predstavnicima Savjetodavnog odbora Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina VE, u sklopu pripreme njihovog Petog mišljenja. Cilj njihovog posjeta RH bilo je praćenje primjene Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina u Hrvatskoj te formuliranje preporuka za unapređenje njene provedbe.

U studenom je, u sklopu Trećeg ciklusa Univerzalnog periodičnog pregleda (UPR), RH predstavila aktivnosti poduzete u provedbi preporuka dobivenih tijekom prva dva ciklusa UPR-a. Zbog epidemioloških mjera, po prvi puta je Radna skupina za UPR održana u tzv. hibridnom formatu (djelomično u Ženevi, a djelomičnom putem interneta u Zagrebu). RH je u ovom ciklusu zaprimila 224 preporuke, znatno više nego u prethodnom, kada ih je bilo 167 preporuka. Privremeno izvješće usvojeno je u studenom, a potvrđivanje i usvajanje se očekuje na 46. sjednici Vijeća za ljudska prava u 2021. Kao i u prijašnjim ciklusima, pučka je pravobraniteljica, djelujući kao nacionalna institucija za zaštitu ljudskih prava sa statusom A, u suradnji s posebnim pravobraniteljicama, predala Izješće u okviru trećeg ciklusa te je glavne preporuke predstavila na virtualnoj pred-sesiji u listopadu.

EK je objavila svoje prvo izvješće u kojem se ocjenjuje stanje vladavine prava u svim državama članicama EU, koje prepoznaje i važnu ulogu nacionalnih institucija za ljudska prava, a pučka pravobraniteljica sudjelovala je u procesu konzultacija kroz svoj doprinos Europskoj mreži nezavisnih institucija za zaštitu ljudskih prava (ENNHRI). Izješće obuhvaća četiri ključna područja: pravosudni sustav, antikorupcijski okvir, pluralizam medija i druge institucionalne provjere i ustavna ravnoteža. Komisija ističe kako NHRI imaju važnu ulogu kao zaštitnici vladavine prava i mogu pružiti neovisnu provjeru sustava u krizi. Također, rad i prostor za djelovanje NHRI-a uvodi kao jedan od pokazatelja vladavine prava. U svom Izješću EK prepoznaje kako pučkom pravobranitelju raste ugled zbog profesionalnosti, otpora politizaciji i dobrih rezultata. Uz to, NHRI su prepoznati u rezoluciji Europskog parlamenta o uspostavi Mehanizma EU-a o demokraciji, vladavini zakona i temeljnim pravima, koja je izglasana na plenarnoj sjednici 7. listopada, koja naglašava kako neovisni NHRI u skladu s Pariškim načelima mogu poslužiti i kao pokazatelj poštivanja demokracije, vladavine zakona i temeljnih prava u državama članicama EU-a.

Povjerenica za ljudska prava VE je u svome komentaru u lipnju istaknula važnost i potencijal tijela za jednakost, što je također jedan od mandata pučke pravobraniteljice. Istaknula je kako je važno podržati napore usmjerene na jačanje standarda o tijelima za jednakost, uključujući revidiranu Preporuku br. 2 Europske komisije protiv rasizma i netolerancije (ECRI) i Preporuku EK o tijelima za jednakost.

Kao i prijašnjih godina, ukazujemo na potrebu ratifikacije do sada neratificiranih međunarodnih ugovora, čime bi se u pravni sustav RH unijeli najviši standardi zaštite ljudskih prava i nediskriminacije, ponajprije Fakultativnog protokola uz Međunarodni pakt o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima i Europske socijalne povelje (Revidirane).

## Sudjelovanje na međunarodnim forumima

Tijekom 2020. nastavljena je i multilateralna suradnja s tijelima UN-a, EU i VE, a posebice u okviru specijaliziranih mreža: GANHRI-a, ENNHRI-a, EQUINET-a, IOI-a, Europske mreže ombudsmana te Mreže mediteranskih ombudsmana.

Zamjenica pučke pravobraniteljice Tena Šimonović Einwalter nastavila je predsjedavati EQUINET-om, dok je pučka pravobraniteljica Lora Vidović i dalje članica Upravnog odbora ENNHRI-a i biroa GANHRI-a. Predstavnici Ureda nastavili su putem *online* platformi sudjelovati u radnim skupinama ENNHRI-a o pravnim pitanjima, ekonomskim i socijalnim pravima, održivim razvojnim ciljevima, komunikaciji, poslovanju i ljudskim pravima, kao i predsjedavati radnom skupinom o azilu i migracijama. Također, savjetnici Ureda nastavili su sudjelovati i u aktivnostima radnih skupina EQUINET-a za pravo jednakosti, strateško parničenje te komunikaciju, a sudjelovali su i na konferencijama, seminarima i godišnjoj skupštini obje mreže, te su se redovito uključivali u istraživačke projekte i izradu EQUINET-ovih i ENNHRI-evih publikacija.

U veljači 2020. ENNHRI je okupio predstavnike 19 europskih nacionalnih institucija za ljudska prava i regionalne dionike u Bruxellesu kako bi identificirali mogućnosti NHRI-a za sudjelovanje u mehanizmima vladavine prava EU-a, u čijem radu je sudjelovala i pučka pravobraniteljica.

Europska pravobraniteljica organizirala je u ožujku video konferenciju o utjecaju krize COVID 19 na rad pravobraniteljskih institucija u EU kao i na zaštitu temeljnih prava, na kojoj je pučka pravobraniteljica govorila o izazovima zaštite ljudskih prava u RH tijekom epidemije, ali i posljedicama potresa u Zagrebu.

Prošle godine obilježeno je i 20 godina od usvajanja Direktive o rasnoj jednakosti. Povodom toga, a u organizaciji hrvatskog predsjedanja Vijećem EU-a, Europske mreže tijela za jednakost (Equinet), EK i Glavnog tajništva Vijeća EU-a, organizirana je *online* konferencija #equality2020, koja je okupila europske lidere s područja jednakosti, uključujući Povjerenicu Dalli, a na kojoj je sudjelovala zamjenica pučke pravobraniteljice te predsjedavajuća Equineta-a Tena Šimonović Einwalter.

Stanje pravnog okvira EU u postizanju jednakosti te identifikacija potencijalnih područja poboljšanja provedbe postojećih direktiva o jednakosti bile su neke od tema Okruglog stola o budućnosti europskog anti-diskriminacijskog zakonodavstva u organizaciji Equineta i zastupnice u EP Alice Bahn Kuhnke, izvjestiteljice za 'Horizontalnu direktivu', u čijem radu je sudjelovala i zamjenica pučke pravobraniteljice Tena Šimonović Einwalter.

Nastavljeno je predsjedanje ENNHRI-evom Radnom skupinom o azilu i migracijama, a u drugoj polovici 2020. pučka pravobraniteljica predsjedala je Mrežom NPM-a jugoistočne Europe, u okviru koje su održane dvije *online* konferencije.

Kao institucija nadležna za vanjsko prijavljivanje nepravilnosti pridružili smo se Mreži europskih tijela za zaštitu zviždača (NEIWA), u čijem radu trenutno sudjeluje 21 organizacija iz država članica EU. Osim poticanja suradnje i razmjene znanja i iskustava državnih institucija u ovom području na

europskoj razini, jedan od temeljnih ciljeva Mreže je i omogućavanje dosljedne primjene [EU Direktive 2019/1937](#) o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije, a koja stupa na snagu u prosincu 2021.

Nastavljena je suradnja s kolegama iz drugih neovisnih institucija pa je povodom Međunarodnog dana ljudskih prava pučka pravobraniteljica potpisala Memorandum o suradnji s Institucijom ombudsmana za ljudska prava BiH. Cilj Memoranduma je stvaranje organizacijskih uvjeta za suradnju na zaštiti prava građana, kroz postupanja po pritužbama i druge aktivnosti.

### Preporuke:

140. Vladi RH, da dostavi periodično izvješće UN-ovom Odboru za gospodarska, socijalna i kulturna prava;
141. Vladi RH, da pokrene postupak ratifikacije Fakultativnog protokola uz Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i Europske socijalne povelje (Revidirane);

## 5.4 ODNOSI S JAVNOŠĆU

Promocija ljudskih prava i jednakosti značajna je za podizanje svijesti o njihovoj važnosti, pojedinim pravima i načinima njihove zaštite, kao i preporukama za postizanje potrebnih promjena. Ovu aktivnost provodimo putem službene stranice [www.ombudsman.hr](http://www.ombudsman.hr), društvenih mreža, e-mail novosti, kao i suradnjom s medijima. Najaktivniji smo bili u temama koje su se odnosile na utjecaj epidemije na ljudska prava, posebno na starije osobe i pristup zdravstvenoj zaštiti, ali i prava radnika, probleme vezane uz ovrhe i rad agencija za naplatu potraživanja.

Naš Twitter profil privukao je 288 novih pratitelja, što je rast od 24% u odnosu na prethodnu godinu, a otvorili smo i profil na LinkedIn-u, koji je do sada zapratilo 172 korisnika. Nastavili smo i s redovitim slanjem e-mail novosti domaćoj, ali i međunarodnoj publici, a povodom konstituiranja novog saziva Hrvatskog sabora, zastupnike smo tim putem informirali o ulozi institucije, mogućnostima suradnje i postignutim rezultatima.

Zbog epidemiološke situacije smo sve događaje organizirali *online*, serijom susreta #Kavazaljudskaprava, na kojima su građani, stručnjaci te predstavnici nadležnih institucija i OCD-a imali priliku na otvoren, konstruktivan i uključiv način razgovarati o problemima vezanima uz ljudska prava i načinima njihova rješavanja. Do kraja godine održali smo četiri takva susreta, i to o utjecaju koronavirusa na socijalna prava, mladima, zaštiti okoliša i klimatskim promjenama, dok smo na posljednjem, u povodu Međunarodnog dana ljudskih prava, razgovarali s povjerenicom za ljudska prava VE Dunjom Mijatović.



## 6 LJUDSKI POTENCIJALI, ORGANIZACIJA RADA I PRORAČUN UREDA

### Unutarnje ustrojstvo i organizacija rada

Na dan 31. prosinca 2020. u Uredu pučke pravobraniteljice bila su zaposlena 52 državnih službenika i jedan namještenik, od kojih 46 u sjedištu Ureda u Zagrebu, tri u Splitu i po dva u Osijeku i Rijeci. 42 ih je visoke stručne spreme, troje više i osmero srednje stručne spreme. Tijekom 2020. jedna polaznica stručnog osposobljavanja polazila je program stručnog osposobljavanja za rad bez zasnivanja radnog odnosa u Područnom uredu u Rijeci.

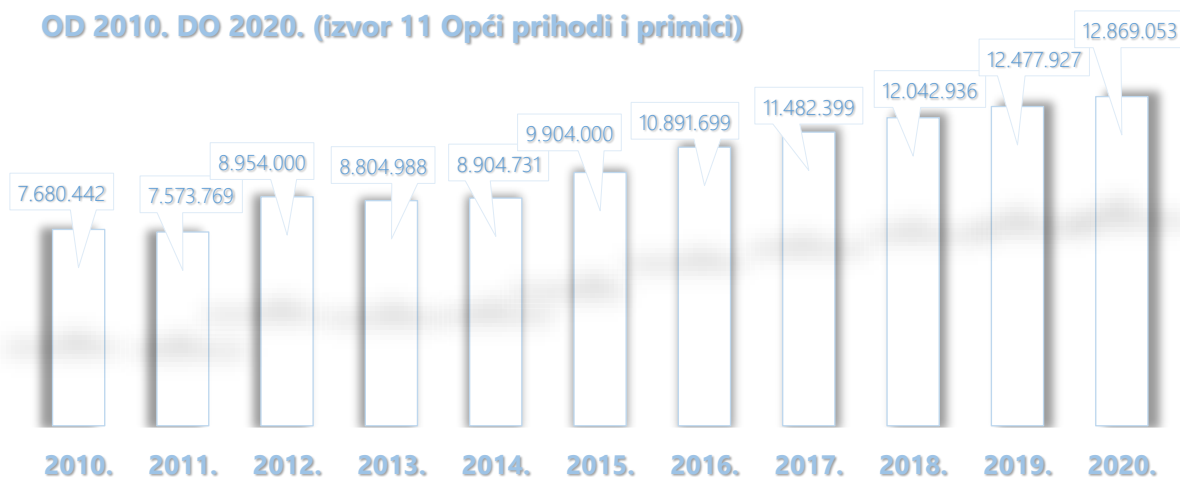
Uredom pučke pravobraniteljice u 2020. upravljale su pučka pravobraniteljica i tri zamjenice.

### Proračun Ureda pučkog pravobranitelja

Proračun za 2020. izvršen je u iznosu od 12.720.815,20 kn, što je 98,85% planiranog, pri čemu su rashodi za zaposlene izvršeni 99,70%, materijalni rashodi 94,02%, a rashodi za nabavu nefinancijske imovine 96,97% od planiranog proračuna. Proračun je bio 3,13% veći nego 2019., a povećanje se najvećim dijelom odnosilo na rashode za zaposlene radi povećanja osnovice za izračun plaće.

Podatci se odnose na sredstva financirana iz izvora 11 Opći prihodi i primici.

#### PRORAČUN UREDA PUČKOG PRAVOBRANITELJA OD 2010. DO 2020. (izvor 11 Opći prihodi i primici)



#### Preporuka:

142. Vladi RH i Ministarstvu prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine, da hitno, do završetka obnove i povratka u zgradu na Trgu hrvatskih velikana, Uredu pučke pravobraniteljice osigura adekvatni zamjenski prostor za rad u punom kapacitetu, vodeći računa o broju zaposlenih te drugim potrebama koje proizlaze iz zakonom propisanog djelokruga.

## 7 ZAKLJUČAK

Krizne situacije značajno ugrožavaju ljudska prava – na život, zdravlje, rad, socijalnu sigurnost i druga pa i ne čudi što su epidemija i potresi dodatno istaknuli poteškoće na koje smo upozoravali u ranijim izvješćima. To se prije svega odnosi na potrebu izgradnje snažnih i učinkovitih sustava javnog zdravstva i socijalne skrbi te jačanje radničkih prava. Sve navedeno je, između ostalog, i cilj preporuka iz ovog Izješća koje mogu doprinijeti stvaranju snažnijeg društva, otpornijeg na buduće krize.

Dostupnost zdravstvenih usluga moguće je unaprijediti ažuriranjem Mreže javne zdravstvene službe, donošenjem nove Mreže hitne medicine, kao i uklanjanjem zapreka za radnu aktivaciju nezaposlenih zdravstvenih djelatnika, što je otežano zabranom zapošljavanja i zastojem u provedbi mjera za poticanje zapošljavanja mladih. Položaj radnika bez obzira na sektor kojem pripadaju potrebno je osnažiti, primjerice preciznijom regulacijom rada od kuće ili propisivanjem maksimalnog broja ugovora na određeno koje poslodavac s nekim može sklopiti.

Da bi građani uistinu osjetili promjenu u ostvarenju svojih prava i bili u mogućnosti ravnopravno se uključiti u društvo, nužno je znatno odlučnije ulagati u zaštitu najranjivijih i ispunjavanje ustavnih obveza koje proizlaze iz opredijeljena države kao socijalne. Temelj za to je donošenje novog Zakona o socijalnoj skrbi, no ono je odgođeno u više navrata jer se njegova provedba, nažalost, promatra prvenstveno kao rashod, umjesto kao investicija. No, čak i rješenja koja ne zahtijevaju ulaganja ili bi se njima ostvarile uštede ostaju neiskorištena, poput preporuke o uvođenju registra ugovora o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju, kao alata za prevenciju njihovih zlouporaba; zatim o definiranju kriterija za prijem u domove za starije koji se sufinanciraju iz državnog proračuna, kako bi skrb dobili oni kojima je najpotrebnija; ili o definiranju beskućnika prema EHTOS tipologiji, što bi obuhvatilo i osobe s nesigurnim ili neodgovarajućim domom.

Odlučniji pristup potreban je i u edukaciji o ljudskim pravima. Naime, i dalje je iz pritužbi vidljivo kako građani s njima nisu upoznati, ne znaju kako ih zaštititi i kome se obratiti pa ih je o tome potrebno detaljnije informirati. Sustavnom edukacijom, s naglaskom na antidiskriminacijsko pravo, potrebno je obuhvatiti i državne i službenike u JLP(R)S, suce, poslodavce, inspektore rada i sindikalne povjerenike, kao jedan od ključnih preduvjeta za uspješnije suzbijanje diskriminacije. To bi pomoglo i jačanju povjerenja u institucije koje je sada, prema pritužbama i brojnim istraživanjima, na nezadovoljavajućoj razini.

Na kraju, institucija Pučkog pravobranitelja, opunomoćenika Hrvatskog sabora, osmišljena je kao svojevrsan sustav ranog upozorenja na nedostatke koje ugrožavaju ili krše prava građana, ali i kao kreator preporuka za njihovo uklanjanje. Nažalost, unatoč potencijalu koji u tom smislu imaju naša godišnja izvješća, ona su od 2018. uvelike neiskorištena, s obzirom da Hrvatski sabor još nije o njima raspravio na plenarnoj sjednici. Kako je upravo podrška Hrvatskoga sabora snažna poruka tijelima kojima su preporuke upućene, time je propušten cijeli niz prilika za postizanje osjetnih promjena što se, nažalost, vidi i u kontekstu posljedica epidemije i potresa.

## 8 DODATAK: POPIS KRATICA

AEM – Agencija za elektroničke medije  
APN – Agencija za pravni promet i posredovanje nekretninama  
APSD – Akcijski plan za suzbijanje diskriminacije  
APT - Asocijacija za prevenciju mučenja  
AZVO – Agencija za znanost i visoko obrazovanje  
BiH – Bosna i Hercegovina  
BPP – besplatna pravna pomoć  
CHF - švicarski franak  
CPT - Europski odbor za sprečavanje mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja  
CZ - civilna zaštita  
CZRH – Civilna zaštita Republike Hrvatske  
CZSS – Centar za socijalnu skrb  
DIP – Državno izborno povjerenstvo  
DIRH – Državni inspektorat Republike Hrvatske  
DORH – Državno odvjetništvo Republike Hrvatske  
DVD – Dobrovoljno vatrogasno društvo  
DZ – Dom zdravlja  
DZS – Državni zavod za statistiku  
ECRI - Europski odbor protiv rasizma i netolerancije pri Vijeću Europe  
ECTS – Europski sustav prijenosa i prikupljanja bodova  
EDMO - Europske digitalne medijske osmatračnice  
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  
EPK – Europska prijestolnica kulture  
EQUINET - Europska mreža tijela za jednakost  
ESF – Europski socijalni fond  
ESLJP – Europski sud za ljudska prava  
EU – Europska unija  
FINA – Financijska agencija  
FRA – Agencija EU za temeljna prava  
FZOE - Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost  
GANHRI – Globalni savez nacionalnih institucija za ljudska prava  
HBK - Hrvatska biskupska konferencija  
HCK – Hrvatski crveni križ  
HEP – Hrvatska elektroprivreda

HERA - Hrvatska energetska regulatorna agencija  
HLJK - Hrvatska ljekarnička komora  
HMP – Hitna medicinska pomoć  
HNB - Hrvatska narodna banka  
HND – Hrvatsko novinarsko društvo  
HOK - Hrvatska odvjetnička komora  
HRVI - hrvatski ratni vojni invalid  
HZJZ – Hrvatski zavod za javno zdravstvo  
HZMO – Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje  
HZZ – Hrvatski zavod za zapošljavanje  
HZZO – Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje  
ILO – Međunarodna organizacija rada  
JIVU - javni isporučitelji vodnih usluga  
JLP(R) S – Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave  
JLS – Jedinice lokalne samouprave  
KBC – Klinički bolnički centar  
LGBT - engleska kratica za: "lesbian, gay, bisexual, transgender, questioning, queer, intersex, androgynous/agender/asexual"  
MDI – Ministarstvo državne imovine  
MDOMSP – Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku  
MF – Ministarstvo financija  
MGOR – Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja  
MHB – Ministarstvo hrvatskih branitelja  
MKM – Ministarstvo kulture i medija  
MORH – Ministarstvo obrane Republike Hrvatske  
MPU – Ministarstvo pravosuđa i uprave  
MP – Ministarstvo pravosuđa  
MPUGIDI - Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine  
MRMSOSP – Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike  
MRRFEU - Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije  
MU – Ministarstvo uprave  
MUP – Ministarstvo unutarnjih poslova  
MVEP- Ministarstvo vanjskih i europskih poslova  
MZ – Ministarstvo zdravstva  
MZO – Ministarstvo znanosti i obrazovanja  
MZOE – Ministarstvo zaštite okoliša i energetike  
NHRI – nacionalna institucija za zaštitu ljudskih prava  
NPM – Nacionalni preventivni mehanizam  
NPM JEE - Mreža NPM-ova jugoistočne Europe  
NZJZ – Nastavni zavod za javno zdravstvo  
OBŽ – Osječko-baranjska županija

OCD – organizacije civilnog društva  
ODO – Općinsko državno odvjetništvo  
OECD - Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj  
OLS – osobe lišene slobode  
OPCAT - UN Konvencija protiv mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja  
OPOBŠ – Odjel psihijatrije Opće bolnice Šibenik  
OPOBZ – Odjel psihijatrije Opće bolnice Zadar  
OZ – Ovršni zakon  
PDV - porez na dodanu vrijednost  
PGP - Postaja granične policije  
PGŽ – Primorsko-goranska županija  
PMF – Prirodoslovno-matematički fakultet  
POS - Program društveno poticane stanogradnje  
PP - Policijska postaja  
PU – Policijska uprava  
RAY mreža - Programi Erasmus+ u području mladih i Europske snage solidarnosti  
RHP - Regionalni program stambenog zbrinjavanja  
RH – Republika Hrvatska  
SDUOSZ – Središnji državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje  
SLAPP - Strateška tužba protiv sudjelovanja javnosti  
SMŽ- Sisačko-moslavačka županija  
SNV – Srpsko narodno vijeće  
SPT - Pododbor UN-a za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupanja ili kažnjavanja  
SUZSP - Središnji ured Uprave za zatvorski sustav i probaciju  
TDU - tijela državne uprave  
UDU – Ured državne uprave  
ULJPPNM – Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina  
UN – Ujedinjeni narodi  
UNHCR - Ured Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice  
UOŽ – Upravni odjel u županiji  
UZPNM – Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina  
VE – Vijeće Europe  
ZEM – Zakon o elektroničkim medijima  
ZHB - Zakon o hrvatskim braniteljima  
ZHD – Zakon o hrvatskom državljanstvu  
ZIKZ - Zakon o izvršavanju kazne zatvora  
ZKP – Zakon o kaznenom postupku  
ZMN – zajamčena minimalna naknada  
ZNNSO - Zakon o nacionalnoj naknadi za starije osobe

ZOP – Zakon o prebivalištu

ZOR – Zakon o radu

ZOS – Zakon o strancima

ZOS CZ - Zakon o sustavu civilne zaštite

ZOZO - Zakon o obveznom zdravstvenom osiguranju

ZOZPZB - Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti

ZPPJRM - Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira

ZPPO - Zakon o policijskim poslovima i ovlastima

ZSD – Zakon o suzbijanju diskriminacije

ZSS – Zakon o socijalnoj skrbi

ZSZPP - Zakon o stambenom zbrinjavanju na potpomognutim područjima

ZZPN- Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti

ZZPP – Zakon o zaštiti prava pacijenata

ZZZ – Zakon o zdravstvenoj zaštiti



---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---