



# Izvješće pučke pravobraniteljice

Analiza stanja ljudskih prava  
i jednakosti u Hrvatskoj

2022.

Zagreb, ožujak 2023.





1.	UVOD.....	2
2.	ANALIZA I OCJENA STANJA ZAŠTITE LJUDSKIH PRAVA I JEDNAKOSTI .....	9
2.1.	Utjecaj potresa na ostvarivanje ljudskih prava .....	9
2.2.	Pravo na dobro upravljanje.....	18
2.3.	Pravo na zdravlje.....	23
2.3.1.	Zdravstvena zaštita (Dostupnost, Pristupačnost, Prihvatljivost i Kvaliteta) .....	24
2.3.2.	Onkološki pacijenti.....	30
2.3.3.	Palijativna skrb .....	31
2.3.4.	E-zdravstvo .....	33
2.3.5.	Zdravstveno osiguranje.....	33
2.3.6.	Epidemija bolesti COVID-19 i zdravlje.....	37
2.4.	Pravo na rad.....	38
2.4.1.	Prava za vrijeme nezaposlenosti.....	39
2.4.2.	Radni odnosi u državnoj i javnim službama.....	40
2.4.3.	Radni odnosi u gospodarstvu i obrtu.....	41
2.4.4.	Mobing.....	44
2.5.	Diskriminacija pri zapošljavanju i na radu .....	45
2.5.1.	Diskriminacija pri zapošljavanju.....	45
2.5.2.	Diskriminacija u području rada .....	47
2.5.3.	Rad putem digitalnih radnih platformi.....	48
2.6.	Prava starijih osoba.....	49
2.6.1.	Socijalna sigurnost starijih osoba .....	49
2.6.2.	Domovi za starije i nemoćne .....	51
2.6.3.	Nasilje nad starijim osobama.....	53
2.6.4.	Ugovori o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju.....	55
2.6.5.	Mirovinsko osiguranje .....	58
2.7.	Diskriminacija temeljem dobi.....	59
2.8.	Mladi.....	62
2.9.	Pravo na obrazovanje i diskriminacija temeljem obrazovanja .....	66
2.10.	Socijalna skrb: Siromaštvo i ljudska prava .....	68
2.10.1.	Sustav socijalne skrbi.....	68
2.10.2.	Podrška najsiromašnijima .....	72

2.10.3.	Beskućnici.....	75
2.10.4.	Diskriminacija temeljem imovnog stanja.....	77
2.11.	Pravo na adekvatno stanovanje.....	80
2.11.1.	Stanovanje.....	80
2.11.2.	Energetsko siromaštvo.....	87
2.11.3.	Pravo na vodu i vodne usluge.....	90
2.11.4.	Stambeno zbrinjavanje.....	93
2.12.	Graditeljstvo.....	99
2.13.	Imovinskopravni odnosi.....	100
2.14.	Prava potrošača.....	101
2.15.	Prava hrvatskih branitelja i civilnih stradalnika iz Domovinskog rata.....	102
2.15.1.	Prava hrvatskih branitelja.....	102
2.15.2.	Civilni stradalnici iz Domovinskog rata.....	104
2.16.	Prava nacionalnih manjina.....	105
2.17.	Diskriminacija temeljem rasnog ili etničkog podrijetla.....	114
2.18.	Prava raseljenih osoba iz Ukrajine.....	122
2.19.	Diskriminacija temeljem vjere i sloboda vjeroispovijedi.....	124
2.20.	Pravosuđe.....	127
2.20.1.	Jačanje učinkovitosti pravosuđa.....	127
2.20.2.	Pritužbe na rad pravosuđa.....	129
2.20.3.	Ovrhe i stečajevi.....	132
2.20.4.	Besplatna pravna pomoć.....	136
2.20.5.	Sudska praksa u predmetima vezanim uz diskriminaciju.....	138
2.20.6.	Zločini iz mržnje.....	141
2.20.7.	Podrška žrtvama i svjedocima.....	144
2.20.8.	Postupanje Europskog suda za ljudska prava.....	146
2.21.	Sloboda izražavanja.....	152
2.21.1.	Sloboda izražavanja i govor mržnje.....	152
2.21.2.	Dezinformacije i provjeravatelji činjenica.....	156
2.21.3.	Novinarske slobode i mediji.....	157
2.22.	Javno okupljanje.....	158
2.23.	Pravo na privatnost i utjecaj umjetne inteligencije na ljudska prava.....	160
2.24.	Branitelji ljudskih prava.....	164
2.25.	Pravo na čist, zdrav i održiv okoliš.....	167
3.	<b>ZAŠTITA PRIJAVITELJA NEPRAVILNOSTI.....</b>	<b>176</b>
3.1.	Unutarnje prijavljivanje nepravilnosti.....	177

3.2.	Vanjsko prijavljivanje nepravilnosti.....	179
3.3.	Javno razotkrivanje.....	182
3.4.	Edukativne i promotivne aktivnosti.....	183
4.	<b>POLICIJSKO POSTUPANJE, PRAVA OSOBA LIŠENIH SLOBODE I DJELOVANJE NACIONALNOG PREVENTIVNOG MEHANIZMA.....</b>	<b>185</b>
4.1.	Policijski sustav.....	185
4.1.1.	Zaštita prava građana u policijskom postupanju.....	185
4.1.2.	Obavljanje poslova NPM-a: Obilasci policijskih postaja i pritvorskih jedinica.....	191
4.1.3.	Statusna prava.....	194
4.2.	Tražitelji međunarodne zaštite i iregularni migranti.....	200
4.3.	Zatvorski sustav.....	210
4.3.1.	Zaštita prava osoba lišenih slobode u zatvorskom sustavu.....	210
4.3.2.	Obavljanje poslova NPM-a u zatvorskom sustavu.....	217
4.4.	Osobe s duševnim smetnjama kojima je ograničena sloboda kretanja.....	223
5.	<b>PODACI O POSTUPANJU ZA 2022. GODINU.....</b>	<b>235</b>
5.1.	Opći statistički podaci o postupanju pučke pravobraniteljice.....	235
5.2.	Statistički podaci o postupanju pučke pravobraniteljice povodom diskriminacije.....	238
5.3.	Objedinjeni podaci pravobraniteljskih institucija.....	240
6.	<b>SURADNJA I JAVNO DJELOVANJE U PROMICANJU LJUDSKIH PRAVA I SUZBIJANJU DISKRIMINACIJE.....</b>	<b>243</b>
6.1.	Suradnja s dionicima.....	243
6.2.	Međunarodna suradnja i međunarodni mehanizmi zaštite ljudskih prava.....	249
6.3.	Odnosi s javnošću.....	252
6.4.	Percepcija diskriminacije, osobno iskustvo i neprijavlivanje.....	252
7.	<b>LJUDSKI POTENCIJALI, UVJETI ZA RAD I PRORAČUN UREDA.....</b>	<b>257</b>
8.	<b>ZAKLJUČAK.....</b>	<b>259</b>
	Dodatak: Popis kratica.....	260
	Dodatak: Fotografije - izvori.....	265
	Dodatak: Izvori.....	266
	Dodatak: Doprinosi za Izvješće.....	273

*Izrazi koji se koriste u ovom Izvješću, a imaju rodno značenje, odnose se jednako na muški i ženski rod.*



# 1. UVOD

Poštovane zastupnice i zastupnici Hrvatskog sabora,


Izvešće pučke pravobraniteljice za 2022. godinu **neovisna je analiza i ocjena stanja zaštite ljudskih prava i sloboda** u Hrvatskoj, kao i stanja vezano za određene pojavne oblike povreda prava pojedinaca ili pojedinih društvenih skupina. **Posebna vrijednost Izvešća su preporuke** za jačanje zaštite ljudskih prava i sloboda u Hrvatskoj, koje dajemo kroz poglavlja, a ove godine ih je 170.

Uloga ovog Izvešća jest ukazati na sustavne probleme koji već jesu ili bi uskoro mogli biti vidljivi u svakodnevnom životu građana, i to kroz njihove **pritužbe**, kroz **podatke i informacije prikupljene od širokog kruga dionika**, različitih državnih tijela, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao i vjerskih zajednica, organizacija civilnog društva, sindikata, udruga poslodavaca, akademske zajednice, strukovnih komora, Savjeta za nacionalne manjine, međunarodnih organizacija i drugih. Zaključke temeljimo i na informacijama prikupljenim tijekom terenskih obilazaka, koji su u 2022. uključivali obilaske žrtava potresa u Sisačko-moslavačkoj županiji i Zagrebu, domova za starije i nemoćne, veteranskih centara, romskih naselja, ekološki ugroženih lokacija, kao i obilaske zatvora, policijskih postaja i pritvorskih jedinica, prihvatnih centara za strance te klinika i odjela za psihijatriju. Koristili smo i brojne objavljene **znanstvene izvore i statističke pokazatelje**, kao i istraživanja i analize koje smo sami provodili: „Istraživanje o stavovima i razini svijesti o diskriminaciji i pojavnim oblicima diskriminacije“ te istraživanje „Kako do prava u socijalnoj skrbi? Dostupnost informacija i administrativne pretpostavke za ostvarivanje naknada u sustavu socijalne skrbi - ZMN i jednokratna naknada“.

Stoga ovo Izvešće služi kao **sustav ranog upozorenja na „pukotine“ sustava zaštite ustavnih i zakonskih prava građana**, dok preporuke govore **što je potrebno napraviti** kako bi ta zaštita bila snažnija i učinkovitija. Ovo je posebno važno s obzirom na to da, iako su u raznim područjima vidljivi **manji pozitivni pomaci**, niti u jednom **ne možemo dati ocjenu značajnog napretka** stanja ljudskih prava i jednakosti.

Izvešće predajemo u vrijeme značajnih poskupljenja troškova života, uslijed neizvjesnosti rata koji i dalje traje u Ukrajini, kao i s još uvijek značajno prisutnim posljedicama razornih potresa koji su pogodili Hrvatsku 2020. godine. Nažalost, novo Izvešće predajemo i u trenutku dok prethodno, ono za 2021. godinu, **još uvijek nije raspravljeno na plenarnoj sjednici Hrvatskog sabora**. Nije raspravljeno ni posebno Izvešće "Utjecaj epidemije COVID-19 na ljudska prava i jednakost - preporuke za jačanje otpornosti na buduće krize", također predano prošle godine.

Ovakvim odnosom prema svojoj opunomoćenici za promicanje i zaštitu ljudskih prava i izvješćima kao podlozi za pokretanje i usmjeravanje potrebnih promjena, Hrvatski sabor propušta dati i podršku preporukama i tako potaknuti promjene. Dodatno, ažurna rasprava je važna kako bi saborski zastupnici o izvješćima imali priliku raspravljati dok su aktualni brojni podatci, u čije prikupljanje napor ulažu i različita javnopravna tijela i drugi dionici od kojih ih tražimo, kao i analiza stanja koju temeljem njih radimo te s njom povezane preporuke, a koji protekom vremena gube na relevantnosti. S druge strane, kao pozitivan primjer suradnje ističemo Savjet za ljudska prava Vlade RH, koji je raspravljao o Izvešću pučke pravobraniteljice za 2021. godinu brzo nakon što je podneseno, a donio je i Zaključak kojim



poziva tijela javne vlasti da poduzmu odgovarajuće mjere i aktivnosti za provedbu preporuka pučke pravobraniteljice, odnosno da joj dostave odgovarajuće obrazloženje o nemogućnosti njihovog provođenja.

Stoga izražavamo nadu **da će ovo Izvješće biti raspravljeno u godini u kojoj je i predano**, a u kojoj se obilježava i 75 godina Opće deklaracije o ljudskim pravima UN-a. Ističemo i kako je Europska komisija u Izvješću o vladavini prava uputila pet preporuka Republici Hrvatskoj, a jedna od njih je i da osigura sustavniji odgovor na preporuke pučke pravobraniteljice, kao i njene zahtjeve za informacijama.

**Koncept** Izvješća za 2022. godinu sličan je kao i prošle godine pa smo tako zadržali inovacije – poglavlja su podijeljena po ljudskim pravima, preporuke su istaknute u dijelovima poglavlja u kojima se opisuje problem na koji se odnose, a kao novinu ističemo preporuke koje se ponavljaju. I ove godine donosimo popis javnih savjetovanja u kojima smo sudjelovali. Zadržali smo i poglavlja koja smo uveli prošle godine: o pravu na dobro upravljanje, umjetnoj inteligenciji, braniteljima ljudskih prava, postupanju Europskog suda za ljudska prava u odnosu na RH, a uvodimo i **nova poglavlja** – o mladima, što je u skladu s činjenicom da je 2022. godinu EU proglasio i obilježavao upravo kao godinu mladih te poglavlje o raseljenim osobama iz Ukrajine i njihovom ostvarivanju prava u RH.

**Građani su nam se tijekom 2022. godine najčešće obraćali** zbog prava na zdravlje, zatim diskriminacije, prava na rad i vezano uz pravosuđe. Pritužbe građana odnosno postupanje po njima temeljni su dio rada institucije, a neke i citiramo, kao autentični glas građana o problemima s kojima su nam se obraćali. U 2022. godini zaprimili smo ih više od tri tisuće i, osim što po njima postupamo pojedinačno, one nam omogućuju uvid i izvještavanje Hrvatskog sabora o sustavnim problemima. Nadamo se da će **primjeri pritužbi** koje donosimo pomoći i vama – saborskim zastupnicama i zastupnicima – u predlaganju i zagovaranju potrebnih promjena, uključujući i preporuka iz ovog Izvješća.

Radom na velikom broju područja i prava uočili smo više zajedničkih problema: prije svega, **nisku upoznatost građana s pravima i načinima njihove zaštite**, o čemu ih je potrebno kvalitetnije informirati; zatim **neadekvatnu komunikaciju** nadležnih tijela s građanima što se prvenstveno odnosi na izostanak odgovora, sporo odgovaranje, ali i pretjerano formalističke odgovore; i **nezadovoljavajuće postupanje** nadležnih tijela, prvenstveno dugotrajnost, ali i neprimjenjivanje načela pomoći stranci. Napokon, pojavljuje se i međusobno prebacivanje posla i/ili odgovornosti s jednog tijela na drugo te nedovoljna (međuresorna) razmjena informacija i suradnja. Sve navedeno pridonosi niskom povjerenju u institucije te je pitanje **prava na dobro upravljanje**, a utječe na cijeli niz drugih prava. Primjeri su neinformiranje građana o pravima u sustavima socijalne skrbi ili zdravstvene zaštite te o pritužbenim mehanizmima u odnosu na zdravstvenu zaštitu/prava pacijenata ili policijsko postupanje. Važan primjer je i inzistiranje javnopravnih tijela na uvjerenju o prebivalištu kao jedinom načinu dokazivanja prebivanja, umjesto utvrđivanja stvarnog mjesta prebivanja osobe radi pristupa pravima kojima je uvjet prebivalište.

Također su prisutne i **značajne prepreke participaciji građana, ali i stručne javnosti, u donošenju odluka**. Tako su javna savjetovanja često svedena na zadovoljavanje forme. Naime, na više od polovice komentara u e-savjetovanjima nije odgovoreno ili su tek primljena na znanje, a usvojeno ih je (u potpunosti ili djelomično) tek jedna petina. Nije prihvaćen ni velik dio naših komentara u javnim savjetovanjima, u čiju pripremu tijekom godine ulažemo trud kako bismo doprinijeli kvaliteti propisa i strateških dokumenata prije nego stupe na snagu, kao i kroz sudjelovanje u raspravama na saborskim



odborima. U isto vrijeme, svjedočimo nepovoljnim posljedicama na prava građana koje se mogu povezati upravo s neuvažavanjem kvalitetnih argumenata iz javnih savjetovanja i inzistiranju na prvotno predloženim rješenjima. Primjer je veliki broj najsiromašnijih građana, njih najmanje 530 iz cijele Hrvatske, koji su nakon stupanja na snagu novog Zakona o socijalnoj skrbi odustali od primanja zajamčene minimalne naknade jer su se bojali zabilješke tražbine na jedinu nekretninu. U konačnici je najavljeno da će se te odredbe naknadno mijenjati, no građani su nepotrebno snosili i nastavljaju snositi posljedice takvog rješenja, unatoč tome što smo upravo na ovu mogućnost upozorili u javnom savjetovanju. Dodatno, zakonski prijedlozi su često popraćeni nedostatnim objašnjenjima, koja su bitna kako radi razumijevanja svrhe predložene odredbe, tako i radi njezine ujednačene primjene nakon što zakon stupi na snagu i time veće pravne sigurnosti.


Najviše pritužbi primili smo u području **prava na zdravlje**, kod čijeg ostvarivanja postoje brojni izazovi. Građani su nam se obraćali zbog neadekvatnog i nepravodobnog liječenja, propusta u informiranju pacijenata, neadekvatne komunikacije liječnika s pacijentima, nedostatne razmjene informacija među različitim liječnicima i njihovog pristupa različitim vrstama zdravstvenih podataka o pacijentima, kao i zbog nejasnoća u postupanju po njihovim pritužbama u zdravstvenom sustavu. Učinjeni su prvi od brojnih potrebnih koraka za reformu sustava zdravstva, no za sada nije dovoljno jasno kako će točno i koliko doprinijeti osiguravanju prava na zdravlje, ukoliko se pacijente zaista ne stavi u fokus reforme i ne osigura bolje uvjeta rada zaposlenima u sustavu. Na to upozoravamo u trenutku kad je smrtnost od raka u Hrvatskoj među najvišima u EU-u, broj smrtnih slučajeva koji su se mogli izbjeći pravodobnom i učinkovitom zdravstvenom skrbi znatno iznad stope EU, a sustav palijativne skrbi nerazvijen i nedostupan građanima koji su u iznimno teškoj situaciji.

I u 2022. su među dominantnim temama bile **posljedice potresa**, a kao ključni problemi isticali su se: prespora obnova povezana s kompleksnim procedurama i nedovoljnim kapacitetima dionika pa je, primjerice, u 2022. novoizgrađeno tek šest kuća stradalih u tzv. petrinjskom potresu. Problem je bio i izostanak adekvatne komunikacije sa stradalima te njihov smještaj u kontejnerima koji se pretvorio u višegodišnji, umjesto krizni smještaj. Zbog toga su građani navodili da se osjećaju zaboravljenima te dodatno gubili povjerenje u institucije.

I na općenitoj razini postojale su poteškoće u ostvarivanju **prava na adekvatno stanovanje** zbog čega je potrebno uložiti konkretnije napore u donošenje Stambene strategije, koja bi u većoj mjeri osigurala cjenovno prihvatljivo stanovanje. Problemi na koje ukazuju građani su previsoke cijene i za kupnju i za najam stanova. Istovremeno je nedovoljan broj stanova dostupan za javni najam, a građani su i dalje suočeni s poteškoćama u pristupu energentima i zdravstveno ispravnoj vodi za ljudsku potrošnju.

Vezano za **pravo na rad**, građani su nam se obraćali zbog nezakonitih otkaza, neisplate plaće, mobinga, nezakonitog i neplaćenog prekovremenog rada, zlouporabe ugovora o radu na određeno vrijeme i slično. Prituživali su se na povrede prava iz radnih odnosa kako u gospodarstvu i obrtu (privatni sektor), tako i u javnim i državnim službama, a sve češće nam se obraćaju i strani radnici. U pogledu propisa u ovom području, najznačajnije su bile izmjene i dopune Zakona o radu, kao i donošenje Zakona o suzbijanju neprijavljenog rada. Pritužbe na **diskriminaciju na radu i pri zapošljavanju** u najvećoj su se mjeri odnosile na diskriminaciju temeljem zdravstvenog stanja, dobi, članstva u sindikatu i nacionalnog podrijetla, a ističemo i poteškoće s kojima se susreću tzv. platformski radnici.

Podrška socijalno ugroženim građanima i dalje je bila nedostatna. Indikativan je podatak o udjelu izdataka za socijalnu isključenost – on u RH iznosi 0,4% BDP-a, dok je EU prosjek 0,7%. 2022. godinu je



u značajnoj mjeri obilježio početak primjene novog Zakona o **socijalnoj skrbi** koji je, uspostavljanjem Hrvatskog zavoda za socijalni rad, dodatno centralizirao sustav, što je trebalo dovesti do ujednačavanja postupanja, ali iz pritužbi vidimo da tako nije u praksi. Primjerice, gledajući mjeru u kojoj su informacije bile dostupne građanima, godinu dana od stupanja na snagu Zakona i više od mjesec dana od početka rada Zavoda, vidimo da su većina (57%) mrežnih stranica još uvijek stranice centara za socijalnu skrb, koji formalno više ne postoje, dok 42% stranica uopće nije u funkciji. Samo jedna stranica ima naziv područnog ureda Zavoda, no građanima nije moguće pristupiti nikakvom sadržaju. Stopa rizika od siromaštva porasla je na 19,2%, a očekuje se da će podaci za 2022. biti i nepovoljniji. Unatoč rastu siromaštva, drastično je manje građana koji primaju zajamčenu minimalnu naknadu pa je od 2018. do 2022. njihov broj pao s 39 na 28 tisuća. Nažalost, iako je novim Zakonom o socijalnoj skrbi proširena definicija beskućništva, način na koji su centri za socijalnu skrb prikupljali podatke o broju beskućnika nije bio usklađen s ovom definicijom pa se ne zna koliko ih uistinu ima u RH, a još nije donesena ni Nacionalna strategija za borbu protiv beskućništva i Protokol o postupanju.

I ove godine poseban fokus stavljamo na **starije osobe**, a najnoviji popis stanovništva pokazao je da stariji od 65 godina čine gotovo četvrtinu stanovništva RH (22,45%). Mnogi žive sami i bez podrške te i dalje imaju značajne poteškoće u podmirenju osnovnih životnih potreba – kako materijalnih zbog siromaštva i sve većih troškova života, tako i socijalnih (pomoć u kući, mjesto u domovima za starije i sl.), kao i zdravstvenih usluga koje su im potrebne, ali nisu dostupne. Pri tome su u najtežem položaju bile starije osobe koje žive izvan velikih gradova, u područjima loše prometne povezanosti i velike udaljenosti od najvažnijih adresa (liječnik, ljekarna, centar za socijalnu skrb, pošta, banka i sl.). Oko sedam i pol tisuća starijih sklopilo je u 2022. godini ugovore o dosmrtnom i doživotnom uzdržavanju, čime se izlažu riziku od zlostreba, a još nisu uvedeni dodatni zaštitni mehanizmi koje predlažemo. Zabrinjava i što su liste čekanja za domove preduge, a uvjeti u domovima često nezadovoljavajući. Bilježimo i značajno povećanje broja starijih koji su žrtve nasilja u obitelji pa je potrebno unaprijediti i djelovanje na suzbijanju nasilja nad starijima.

O **mladima** ove godine po prvi put izvještavamo u posebnom poglavlju, prvenstveno u kontekstu prava na rad, prava na adekvatno stanovanje i prava na zdravlje, osobito vezano za mentalno zdravlje mladih, a za strateško djelovanje potrebno je donijeti Nacionalni program za mlade. Zabrinjava visoka stopa nesvojevoljno zaposlenih na određeno vrijeme u dobnoj skupini od 15 do 29 godina – u RH iznosi 25%, dok je prosjek EU-a 12,2%. Iznadprosječan je i broj mladih koji ne rade, nisu u sustavu redovitog obrazovanja ni obrazovanja odraslih (tzv. NEET), kojih je 14,9%, a kao skupinu kojoj također treba snažnija podrška ističemo i mlade iz alternativne skrbi.

Nastavljena je reforma **pravosuđa** u cilju jačanja njegove neovisnosti, nepristranosti, transparentnosti i učinkovitosti. Još je izražena negativna percepcija građana pa je radi jačanja transparentnosti rada, a time i vraćanja povjerenja građana, potrebno unaprijediti komunikaciju, s jedne strane uvažavajući pravila postupanja sudaca i državnih odvjetnika, te s druge strane uvažavajući interes javnosti za određene teme. Istovremeno je za podizanje učinkovitosti rada pravosuđa potrebno osigurati dostatne ljudske kapacitete, provoditi edukacije i javno objavljivati sudske odluke. I dalje su prisutne poteškoće vezane uz **ovrhe**, pri čemu je i dalje vidljiva potreba za sveobuhvatnom analizom ovršnog sustava i, na temelju nje, pripreme novog i cjelovitog Ovršnog zakona, umjesto dosadašnjih parcijalnih rješenja.

**Neprihvatljiv govor** i **govor mržnje** bili su naglašeno prisutni u javnom prostoru, **ponajviše** na Internetu, naročito na društvenim mrežama. U cilju njihova suzbijanja potrebno je i da se javne osobe

ne samo suzdrže od takvog izražavanja, već ga i javno osude. Važno je i da građani budu bolje upoznati što je nezakonit govor u javnom prostoru te s njegovom kažnjivosti. Potrebno je i u Zakonu o prekršajima protiv javnog reda i mira jasnije propisati javno iskazivanje i isticanje obilježja mržnje te predvidjeti strožu sankciju, kao i adekvatno i konzistentno sankcionirati počinitelje. Izazov predstavljaju i neprovjerene i lažne informacije koje mogu uznemiriti građane, zbog čega se osvrćemo i na novine vezane uz suzbijanje dezinformacija i rad tzv. fact-checkera (provjeravatelja činjenica). Na **slobodu medija** utječu SLAPP tužbe, nestalni oblici rada i radni uvjeti te prijetnje i napadi kojima su novinari izloženi.

2022. godine je obilježena dvadeseta godišnjica donošenja Ustavnog zakona o pravima **nacionalnih manjina**, koji se zadovoljavajuće provodi u području kulturne autonomije, no problemi su i dalje prisutni u ostvarivanju prava na uporabu jezika i pisma nacionalnih manjina, prava na adekvatnu zastupljenost među zaposlenima u upravi i pravosuđu, kao i na adekvatnu prisutnost u medijima. Popis birača pokazao je pad broja pripadnika nacionalnih manjina od gotovo 27%, pri čemu je njihov udio u nekim jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave pao ispod minimuma propisanog za ostvarivanje prava na zastupljenost u predstavničkom i izvršnom tijelu i na ravnopravnu uporabu manjinskog jezika i pisma.


Dugo očekivani novi **Nacionalni plan zaštite i promicanja ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije** tijekom 2022. nije donesen, iako je stari istekao još 2016. godine. Njegovi akcijski planovi nedovoljno su ambiciozni jer ne sadrže konkretne i adekvatne mjere.

Kao središnje tijelo za suzbijanje **diskriminacije** ukazujemo na uvjete života i različite prepreke s kojima se suočavaju pripadnici pojedinih skupina te navodimo konkretne primjere. Istraživanje o diskriminaciji koje smo proveli u 2022. godini potvrđuje problem njezinog ne(pre)poznavanja i neprijavlivanja, a ispitanici kao najproblematičnije područje ističu rad i zapošljavanje, dok kao obilježje prema kojem je najraširenija navode nacionalnu pripadnost ili porijeklo.

Kao najdiskriminiraniju grupu navode Rome, što ne čudi s obzirom na marginalizaciju i diskriminaciju s kojom su suočeni, kao i nedostatne politike uključivanja Roma u društvo. Posebno brine porast broja romske djece koja pohađaju segregiranu nastavu. Diskriminacija i netrpeljivost su u većoj mjeri usmjereni i prema Srbima, što je bilo vidljivo nakon objave rezultata popisa stanovništva, kada je značajan pad broja pripadnika ove nacionalne manjine u dijelu javnosti dočekan kao pozitivna vijest. Još uvijek nedostaju tečajevi učenja hrvatskog jezika, što je jedna od većih prepreka za migrante u uspješnoj integraciji u društvo. U RH je pri tome u 2022. bio i sve veći broj stranih radnika, od kojih su mnogi iz udaljenih zemalja. Međutim, javne politike usmjerene ka njihovoj integraciji u društvo izostaju, nedostaje tečajeva hrvatskog jezika, kao i informacija o raspoloživim načinima zaštite prava, kako onih vezanih uz rad, tako i drugih.

Odmah po početku rata u Ukrajini, Vlada je počela organizirati prihvata i zbrinjavanje **raseljenih osoba iz Ukrajine**, što smo pozdravili, a solidarnost su iskazali i građani RH. Ipak, u narednom razdoblju potrebno je otkloniti poteškoće koje raseljene osobe imaju pri ostvarivanju privremene zaštite.

Do trenutka predaje ovog Izješća nisu nam bili dostupni cjeloviti podaci o **zločinima iz mržnje** za 2022. godinu, koji bi se trebali objedinjavati temeljem Protokola o postupanju u slučaju zločina iz mržnje. Zasebni podaci MUP-a pokazuju značajan pad broja ovih kaznenih djela u 2022. godini, no tek uvidom



u cjelokupne podatke pravosudnih tijela moći će se dati zaključak o stanju u odnosu na zločine iz mržnje.

U predmetima koji se odnose na **pravo na čist, zdrav i održiv okoliš** postupali smo na vlastitu inicijativu, kao i povodom pritužbi, koje su se odnosile na onečišćenje različitih sastavnica okoliša i prirode, među kojima su zrak, voda, more i tlo, zatim na propisno gospodarenje otpadom, svjetlosno onečišćenje, neionizirajuće zračenje i prekomjernu buku.

**Prijavitelji nepravilnosti (tzv. zviždači)** obraćali su nam se u čak 60% većem broju nego godinu ranije, što može biti posljedica novog Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, koji je na snagu stupio u travnju 2022. godine, po kojem više nije obavezno prvo koristiti unutarnje prijavljivanje, već prijavitelj može odmah ići na vanjsko prijavljivanje, za koje smo nadležni mi. Dio poslodavaca i dalje nema opći akt niti je imenovao povjerljivu osobu i njezina zamjenika, iako su zakonom na to obvezni, a kao pozitivne ističemo primjere poslodavaca koji su dodatnim mjerama omogućili bolju učinkovitost unutarnjeg kanala prijavljivanja, kao i onih koji su ga uspostavili iako nisu bili obvezni, jer imaju manje od 50 zaposlenih.

Uporaba **umjetne inteligencije** postala je dio svakodnevice i u tijeku je regulacija njezine upotrebe donošenjem Uredbe o umjetnoj inteligenciji na razini EU i Okvirne konvencije o umjetnoj inteligenciji, ljudskim pravima, demokraciji i vladavini prava na razini Vijeća Europe. No, RH još nije izradila nacionalni plan za razvoj umjetne inteligencije što je potrebno što skorije učiniti s obzirom na ubrzanu digitalizaciju i korištenje umjetne inteligencije u brojnim područjima života.

Predmete vezane za **postupanje policije** otvarali smo na temelju pritužbi i na vlastitu inicijativu, a odnosili su se na nezakonito lišenje slobode, uporabu sredstava prisile, propuste u obavljanju policijskih poslova te neprofesionalno i neetično ponašanje policijskih službenika prema građanima.

Vezano za **migracije** 2022. su obilježili završavanje postupka ulaska RH u Schengen, veliki porast broja evidentiranih iregularnih migranata te najveći do sada broj zahtjeva za međunarodnom zaštitom, koju je u 2022. zatražilo čak 12.827 osoba. Osobitu pažnju posvetili smo uvjetima smještaja i ostvarivanju prava u prihvatnim centrima za strance, u kojima su uočene različite poteškoće u ostvarivanju prava osoba koje su u njima smještene. U pogledu nadzora i odgovornosti za poštivanje prava osvrćemo se na djelovanje Nezavisnog mehanizma nadzora postupanja policijskih službenika u području nezakonitih migracija i međunarodne zaštite te ističemo da nam se i dalje ne omogućuje uvid u sve podatke o postupanju prema iregularnim migrantima.

Vezano uz **zatvorski sustav**, najbrojnije su bile pritužbe na zdravstvenu zaštitu i uvjete smještaja, na što su se odnosila i naša upozorenja i preporuke nakon nenajavljenih obilazaka kaznenih tijela. Prenapučenost je dodatno povećana, a u Zatvoru u Osijeku iznosila je čak 205%, dok je u Zatvoru u Zagrebu bila najveća od 2015. godine. S obzirom da je tijekom 16 mjeseci od ukupno šest smrti predoziranje u zatvorima čak pet bilo u Zatvoru u Zagrebu, posebno smo analizirali probleme u organizaciji raspodjele supstitucijske terapije u tom kaznenom tijelu.

Psihijatrijske ustanove trebaju prema **osobama s duševnim smetnjama** sredstva prisile koristiti samo dok je to nužno za otklanjanje neposredne opasnosti koja proizlazi iz njihova ponašanja, a kojom ozbiljno i izravno ugrožavaju vlastiti ili tuđi život ili zdravlje, a uvjete smještaja treba uskladiti s međunarodnim i nacionalnim standardima. U nenajavljenim obilascima uočili smo nezadovoljavajuće

uvjete smještaja i postupanja, poput stavljanja pelena osobama koje nisu inkontinentne ili smještaja agitiranog/agresivnog pacijenta u malenu sobu sa željeznim vratima, ukopanu u zemlju, bez prozora.

Održali smo veći broj edukacija te organizirali javna događanja, a krajem godine obilježili smo 30 godina institucije, odnosno stupanja na snagu prvog Zakona o pučkom pravobranitelju. Nastavili smo surađivati s mnogim dionicima koji rade na zaštiti ljudskih prava i vladavine prava u Hrvatskoj, a sudjelovali smo i u aktivnostima na međunarodnoj razini.

## 2. ANALIZA I OCJENA STANJA ZAŠTITE LJUDSKIH PRAVA I JEDNAKOSTI

### 2.1. Utjecaj potresa na ostvarivanje ljudskih prava

*„...Poštovana Tena! Šaljem Vam ovaj mail jer mislim kako mi Ministarstvo zaduženo za obnovu iz nekog razloga, odugovlači izdati rješenje za izgradnju zamjenske obiteljske kuće. Kuća je uklonjena u 10. mjesecu 2021. odlukom Ministarstva.... Zahtjev za izgradnju zamjenske obiteljske kuće podnio sam u ožujku 2021. Od uklanjanja kuće do danas u stalnom sam kontaktu sa djelatnicima koji rade na rješavanju odluke o izgradnji zamjenske obiteljske kuće. Izuzetno su ljubazni i osjećam da žele iskreno riješiti naš problem. Međutim! Našli su "problem". Kućni broj ... ili.... Dvije spojene kuće u istom dvorištu. Pitanje. Zašto je srušena kuća odlukom Ministarstva, a sada je problem? Zašto šalju policijske istražitelje kako bi utvrdili gdje je moja obitelj živjela? Moja obitelj nema ništa. Sve nam je uništio potres. Molim Vas da svojim utjecajem pomognete mojoj obitelji i svim drugima stradalim u potresu. Hvala!“*

O problemima s kojima se građani suočavaju nakon potresa koji su pogodili njihove domove saznavali smo kroz pritužbe koje smo zaprimali i u 2022. godine, u komunikaciji s građanskim inicijativama i udrugama na terenu te obilascima stradalnika u kontejnerskim naseljima u Sisačko- moslavačkoj županiji (SMŽ) i Hostelu Arena, ali i onima čiji domovi su stradali na Medvedskom bregu u Zagrebu. Posljedice potresa, usprkos proteku vremena i neovisno o kojem se pogođenom području radi, i u 2022. su bile naglašeno prisutne. Tri su ključna problema: 1) prespora obnova objekata povezana sa zakonskim rješenjima i kompleksnim procedurama te nedostatnim kapacitetima dionika uključenih u obnovu; 2) neadekvatno komuniciranje sa žrtvama potresa te 3) okolnost da se hitni, krizni smještaj u mobilnim stambenim jedinicama odnosno kontejnerima pretvorio u višegodišnji smještaj.

#### Obnova objekata – dugotrajnost i neizvjesnost

Građani u pritužbama u velikoj mjeri ukazuju na dugotrajnost postupanja tijela, što izaziva osjećaj neizvjesnosti kada će, odnosno hoće li do obnove doći. Tako nam se obratio pritužitelj kojem je u listopadu 2021. godine uklonjena obiteljska kuća u Zagrebu te čeka zamjenski objekt. MPUGDI nam je dostavilo informaciju da je odluka o gradnji zamjenske obiteljske kuće donesena u svibnju 2022. i upućena Fondu za obnovu Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije i Zagrebačke županije na provedbu. Iz Fonda su naveli kako je prvo trebalo provjeriti može li se na mjestu uklonjene kuće graditi zbog geoloških promjena i klizišta, a nakon toga je u rujnu 2022. godine pokrenut postupak javne nabave za projektiranje zamjenskih obiteljskih kuća. Prema informacijama iz studenoga 2022. godine u tijeku je bila evaluacija pristiglih ponuda dok se rokovi početka radova ne spominju ni u okvirnom vremenu.

Pritužila nam se i obitelj koja živi u selu pored Siska sa sedmero malodobne djece u kontejneru u dvorištu. Zahtjev za obnovu su putem mobilnog tima predali u ožujku 2021. godine, a iz očitovanja SDUOSZ-a proizlazi da u travnju 2022. još nisu zaprimili odluku o obnovi. Informacije od MPUGDI oko stanja predmeta nismo zaprimili ni nakon tri požurnice.

I dinamika uklanjanja oštećenih nekretnina koje dodatno propadaju zbog vremenskih neprilika i naknadnih potresa u velikoj mjeri utječe na sigurnost prolaznika u pogođenim mjestima. Tako su nam, primjerice, pri obilasku Petrinje članovi Građanske inicijative Petrinjsko proljeće ukazali na opasnu zgradu uz koju svakodnevno prolaze roditelji s djecom na putu prema vrtiću.

**Fotografija 1.**



U blizini su i obiteljske kuće, a nagomilani otpad zbog stanja građevine nije moguće očistiti. DIRH navodi kako je doneseno rješenje o uklanjanju i pokrenuta javna nabava za izbor najpovoljnijeg ponuditelja za uklanjanje, no nije definirano kada bi do uklanjanja trebalo doći. Radi se o uklanjanju objekta po čl. 113.a Zakona o držanom inspektoratu, odnosno o potresom oštećenoj zgradi koja neposredno prijeti

javnim površinama i susjednim zgradama i ugrožava zdravlje ljudi. Kako je u SMŽ izuzetno veliki broj zgrada koje su zbog utjecaja potresa, ali i neodržavanja te nekvalitetnog građenja, izgubile mehaničku otpornost i stabilnost, građevinska inspekcija provodi hitna uklanjanja, no nije jasno kojim se prioritetima vode kada je više sličnih hitnih slučajeva, što zabrinjava stanovnike ovih područja.

Tako DIRH navodi da su po ovoj pravnoj osnovi donijeli 305 rješenja, od kojih je još 73 neizvršeno (najviše u Sisku i Glini po 22, šest u Zagrebu, i drugdje). Najviše su se uklanjale obiteljske stambene zgrade s pripadajućim i pomoćnim objektima. Iz DIRH-a navode i kako se zbog kontinuiranog podrhtavanja tla planiraju daljnja uklanjanja, jer pristižu novi zahtjevi za nadzorima. Kako bi se ubrzali postupci podsjećamo na uključivanje vojne inženjerije u uklanjanje uništenih zgrada 2016. i 2017. godine na području

Pakraca, pa preporučamo MPUGDI da u suradnji s DIRH-om i MORH-om ovaj model primijeni i u slučaju uklanjanja objekata, posebice kada ih se više nalazi u istoj JLS odnosno geografskoj cjelini ili bloku.

#### **Preporuka 1.**

Ministarstvu prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine, da u suradnji s DIRH-om i MORH-om uključi vojnu inženjeriju u uklanjanje objekata, posebice kada ih se više nalazi u istoj jedinici lokalne samouprave ili istoj geografskoj cjelini ili bloku



MPUGDI je za „zagrebački“ i „petrinjski“ potres do 31. prosinca 2022. zaprimilo 20.573 zahtjeva za obnovu za 18.745 različitih lokacija, a doneseno je 7.418 akata o obnovi. U 2022. godini donesen je 1.891 akt o obnovi više nego u prethodnoj godini, odnosno 82% više.

Što se provedbe tiče, po podacima Fonda na području Grada Zagreba i Krapinsko-zagorske županije do 31. prosinca 2022. uklonjeno je 40 obiteljskih kuća. Za projektiranje gradnje zamjenskih obiteljskih kuća izdano je 17 naloga. Na šest obiteljskih kuća/zgrada su u tijeku radovi konstrukcijske obnove, izrađeno je 279 izvještaja ovlaštenih inženjera, a u nabavi su radovi za ukupno 12 obiteljskih kuća/zgrada. Nekonstrukcijska organizirana obnova dovršena je na dvije obiteljske kuće/zgrade, dok su radovi u tijeku na njih 13, a ugovorene su usluge za projektiranje 886 objekata. U tijeku su radovi konstrukcijske samoobnove na 20 obiteljskih kuća/zgrada, a na 14 ih je završeno. Ukupno isplaćena sredstva su u visini od 35.633.225,31 kunu. Za nekonstrukcijsku samoobnovu novčana pomoć isplaćena je za 2.245 obiteljskih kuća/zgrada u iznosu od 137.637.041,56 kuna.

Vezano uz „petrinjski“ potres, prema podacima objavljenim na <https://potresinfo.gov.hr/>, do 31. siječnja 2023. nekonstrukcijski je obnovljeno 4.165 kuća, samoobnovljeno 1.090, a radovi se izvode na 620 kuća. Novoizgrađeno je šest kuća, grade se 94 kuće, od čega 11 donatorskih te 15 zgrada. Uklonjeno je 860 objekata.

Ovi podaci i pritužbe građana pokazuju da dinamika, poglavito konstrukcijske obnove i gradnje zamjenskih kuća, nije bila zadovoljavajuća. Situacija u 2022. godini bila je u velikoj mjeri uzrokovana vrlo složenim zakonskim rješenjima i procedurama te nedostatkom kapaciteta, pa smo podržali nastojanje da se procesi ubrzaju kroz javnu raspravu o novom Zakonu o obnovi, ukazujući kako treba biti što jednostavniji, a da se u postupku njegova donošenja trebaju vrednovati primjedbe struke i javnosti. Ukazali smo i da je pri donošenju pozakonskih propisa nužno provoditi javno savjetovanje sukladno Zakonu o pravu na pristup informacijama, što nije bio slučaj s Programom mjera obnove iz srpnja 2022. godine.

Nakon potresa povećala se potražnja na tržištu gradnje, a cijene materijala i visoka inflacija doveli su do povećanja cijena usluga i radova, dok je dodatni problem nedostatak radne snage, što za posljedicu

ima ograničenu i nedostatnu ponudu i angažman poslovnih subjekata. Istovremeno, nadležna tijela u procesu obnove ukazuju kako nemaju dovoljno službenika za rad na ovim poslovima. Gotovo svaka pritužba pučkoj pravobraniteljici dotiče se dugotrajnosti postupanja, odnosno nedobivanja informacija o statusu predmeta.

Primjećuje se pomak fokusa sa organizirane obnove na poticanje samoobnove. Pretpostavka je da će se mnogi odlučiti na

kreditiranje od strane banaka za radove koje im slijede pa dodatno podsjećamo na preporuku pučke pravobraniteljice upućenu MPUGDI u lipnju 2021. godine o poticanju na komunikaciju s komercijalnim bankama oko osiguranja povoljnih kredita za obnovu.

Postupajući po pritužbama uočili smo i neke specifične probleme.

## Preporuka 2.

Ministarstvu prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine, da poduzme potrebne mjere radi ubrzanja postupanja u predmetima obnove nakon potresa angažiranjem većeg broja službenika koji rješavaju predmete ili internom reorganizacijom



„...Ja sam iz Siska. Šaljem Vam ovaj mail, ako mi možete pomoći u svezi mog slučaja. Radi se o slijedećem: moj stan u Sisku, srušen je prilikom potresa, koji nas je zadesio 28.12.2020. godine. Ostale su samo vanjske zidne zgrade, a iznutra je sve srušeno. Na vanjskoj strani zgrade je crvena naljepnica, a potpisala sam i obrazac za rušenje. Međutim poduzeće, koji su bi namijenjeni za pričuvu zgrade i dalje mi šalju uplatnice za pričuvu, a zgrade nema, za rušenje je. Prijete mi ovrhom. Gospođu Tena, zabrinuta sam, ja im platiti račune za pričuvu neću za zgradu koje nema, jer je to apsurd i ne znam što dalje...“

i nastavak nakon nekoliko mjeseci:

„zgrada u kojoj je bio moj stan je srušena i što će dalje biti što se tiče obnove, zaista ne znam. Uglavnom se nadam da mi gospodin... koji se nije udostojio ni da mi se javi kad će zgrada biti srušena, sada više neće slati račune za pričuvu, jer tamo više ničega nema...“

Radi se o plaćanju pričuve za zgrade koje su zbog oštećenja opasne za život i neuporabljive, dok stanari žive u zamjenskom smještaju. Mnogi stradalnici su u izrazito lošoj financijskoj situaciji, pri čemu neki otplaćuju kredite za oštećene nekretnine u kojima ne žive, a dodatno im zbog neplaćanja pričuve za zgrade uništene u potresu prijete ovrhe. Ni predstavnici stanara ni upravitelji ne znaju kako premostiti ovaj problem. Važeći propisi ne prepoznaju ovu izvanrednu situaciju na koju smo ukazali MPUGDI te MPU-u u srpnju 2022. godine predlažući žurno razmatranje i donošenje propisa kojim bi se suvlasnike, imajući u vidu namjenu pričuve i prava trećih, privremeno oslobodilo od njezina plaćanja, odnosno kojim bi se odredio moratorij na ovrhe zbog neplaćanja pričuve. Kako pomaka nije bilo, ponovili smo prijedlog u javnoj raspravi i postupku donošenja novog Zakonu o obnovi početkom 2023. godine. Preporuka je djelomično prihvaćena i Vlada RH je u ožujku 2023. donijela Odluku o načinu plaćanja i visini zajedničke pričuve za zgrade oštećene potresom na području Zagrebačke županije, Sisačko-moslavačke i Karlovačke županije, a mi nastavljamo pratiti njezinu primjenu. No preporuka MPUGDI-u i MPU-u o moratoriju na pokretanje ovrhe radi neplaćanja pričuve još nije prihvaćena.

Građani su ukazivali i na probleme sa suvlasnicima koji blokiraju obnovu, često samo radi vlastitih interesa, kao i da država kao suvlasnik nekretnine odugovlači s davanjem suglasnosti. U e-savjetovanju smo radi ubrzanja postupanja predložili propisivanje hitnosti predmetnih sudskih postupaka, što je

### Preporuka 3.

Ministarstvu prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine i Ministarstvu pravosuđa i uprave, da odrede moratorij na pokretanje ovrhe radi neplaćanja pričuve za zgrade uništene u potresima

prihvaćeno, kao i da se pozitivna suglasnost za obnovu od strane javnopravnih tijela kao suvlasnika nekretnine propiše kao zakonska presumpcija.

Također, s obzirom da je obnova u interesu RH odnosno u javnom interesu, ali i zbog potencijalnog rizika od odgoda/blokiranja postupka zbog različitih interesa pojedinaca u suvlasničkim zajednicama, te imajući u vidu da je određeni dio takvih zgrada u povijesnim urbanim i kulturnim cjelinama, predlažemo razmotriti propisivanje obveze obnove svih zgrada koje trebaju obnovu konstrukcije, odnosno koje su preliminarnim pregledima označene kao opasne za život, neovisno o odluci suvlasnika.

## Problemi u komunikaciji sa stradalim građanima

*„U mom kućanstvu živi moja majka koja ima 85 godina, jako je bolesna i nepokretna i suprug koji ima minimalna primanja i otplaćuje kredit za renovaciju stana (etažnog dijela kuće) u kojem smo živjeli a sad je uništen. Ja sam u mirovini. Bez obzira na to uspjeli smo skupiti nešto novaca kako bi što prije napravili detaljni pregled, izradili Elaborat postojećeg stanja i obnove, kako bismo predali zahtjev za samostalnu obnovu. Po izradi svih dokumenata 17.06.2021. predali smo Zahtjev za obnovu...Dakle, predmetni zahtjev se odnosi na SAMOSTALNU OBNOVU A PREDAN JE 17.06.2021. nadležnom Ministarstvu. Zahtjevu su priložene sve osobne iskaznice kao dokaz prebivališta, vlasnički list, uvjerenje o starosti građevine, projekt postojećeg stanja i projekt obnove, vjenčani i rodni list kao dokaz srodstvu, Specijalna punomoć i punomoć, Izjava o samostalnoj obnovi. Također, u kolovozu 2021. godine, dakle prije više od godinu dana, je dostavljen PROJEKT OBNOVE pregledan od strane konzervatorskog odjela, dakle s POTVRDOM konzervatorskog odjela. Uza svo razumijevanje za opterećenost predmeta, u više navrata smo kontaktirali Ministarstvo, te smo svaki put dobivali različite informacije. Htjela bih istaknuti da nekretnina oštećena u potresu sada još više propada zbog kiša i svega. Iznos koji sada treba izdvojiti je daleko veći od prvotnog, a mi nismo ni kreditno sposobni i ova cijela situacija samo produbljuje našu agoniju. Ovo odugovlačenje cijelog postupka, samo produbljava našu agoniju, naša nekretnina propada još više !! Cijene građevinskog materijala rastu. Uz to, naša nekretnina propada sve više i više i troškovi će sigurno biti veći. Sve je počelo prokišnjavati, zidovi su sve natopljeniji. Pozivam Vas da dođete izvršiti očevid sada na teren ! Ovim putem molim za pomoć i hitnost u postupanju. Ne znamo što se događa s našim predmetom i zašto ne možemo krenuti s obnovom...“*

Osobe smještene u kontejnerskim naseljima u Petrinji i Glini ukazivale su nam na nedostatnu i neučinkovitu komunikaciju između tijela i stradalnika. Brojni su izgubili povjerenje u institucije, osjećaju se zaboravljenima, nedostaju im kvalitetne, stručne, provjerene i personalizirane informacije vezane uz obnovu njihovih domova i stambeno zbrinjavanje. Iz Inicijative SOS Zagreb navode da se slično osjećaju i stradali u Zagrebu te ukazuju da su s mogućnostima i prednostima samoobnove upoznati jedino suvlasnici ili predstavnici suvlasnika koji imaju pristup *online* informacijama i kojima poslovne i privatne obveze dopuštaju da u slobodno vrijeme „istražuju“ propise. Ističu da jedan od najvećih upravitelja zgradama nije dovoljno aktivno pristupio građanima, suvlasnicima i predstavnicima stanara oko samoobnove pa je sva odgovornost na građanima. Stoga ponavljamo preporuku MPUGDI-u.

Ukazujemo i na preporuke koje smo još 2021. godine uputili MPUGDI i Gradu Zagrebu, da komunikacija s građanima mora biti jasna i prilagođena različitoj dobi, obrazovanju i imovnom stanju i ne dostupna samo putem elektroničke komunikacije ili Interneta. Važno bi stoga bilo osnažiti međusektorske timove državnih i/ili gradskih službenika za preciznije informiranje građana i pomoć u procesima oko obnove (tumačenja posebnih propisa iz područja obnove i gradnje, imovinsko-pravnih pitanja i sl.) u postojećim informativnim centrima, odnosno organiziranjem različitih lokalnih/kvartovskih tribina i/ili zborova građana. Nadalje, dok se ne zbrinu u adekvatnije objekte, trebalo bi organizirati periodične obilaske kontejnerskih naselja radi pružanja što jednostavnijih i konkretnijih informacija o pojedinačnim predmetima, odnosno objektima u obnovi i stambenom zbrinjavanju. Također, trebalo bi raditi i s lokalnim medijima na što jasnijoj i jednostavnijoj komunikaciji. U tu svrhu preporučamo MPUGDI-u izradu info grafike sa što jasnije opisanom procedurom obnove te izradu letaka s uputama o koracima, rokovima, potrebnoj dokumentaciji i načinima korištenja pravnih lijekova u pojedinim postupcima, koji bi bili dostupni *online* i fizički.

Brojni su upiti i o pravnoj pomoći. Mnogi stradalnici, posebice u ruralnim područjima zbog izoliranosti i/ili drugih okolnosti kao što je dob, invaliditet i zdravstveno stanje u posebno su ranjivom položaju pa preporučamo da se u suradnji s Ministarstvom pravosuđa i uprave i Ministarstvom regionalnog razvoja i fondova EU razmotre mogućnosti za dodatnim financiranjem udruga koje se bave besplatnom pravnom pomoći na potresima pogođenim područjima, uključujući i kroz program Revitalizacije.

## Privremeni smještaj u neadekvatnim objektima

Treći gorući problem s kojim se susreće značajan dio stradalnika potresa je što se hitni, krizni smještaj pretvorio u višegodišnji, radi čega su mnogi treću zimu proveli u kontejnerima i drugim oblicima privremenog smještaja, čime im je ograničeno pravo na dostojanstveno stanovanje, odnosno obiteljski život i dom.

Stanovnici kontejnerskih naselja najčešće su osobe starije životne dobi, lošeg imovnog i socijalnog stanja, samci, ne služe se računalom pa su im kontakti i podrška izrazito važni.

### Preporuka 4. (ponovljena)

Ministarstvu prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine, da jasno postavi i komunicira rokove i obuhvate obnove obiteljskih kuća i višestambenih zgrada na potresima pogođenim područjima

### Preporuka 5.

Ministarstvu prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine, da izradi info grafiku sa što jasnije opisanom procedurom obnove te letaka s uputama o koracima, rokovima, potrebnoj dokumentaciji i načinima korištenja pravnih lijekova u pojedinim postupcima

### Preporuka 6.

Ministarstvu pravosuđa i uprave i Ministarstvu regionalnog razvoja i fondova Europske unije, da osiguraju dodatno financiranje za udruge koje pružaju besplatnu pravnu pomoć na potresima pogođenim područjima

I mediji izvještavaju o teškim uvjetima života u kontejnerima, ukazujući posebno na starije, djecu te životno ugrožene pojedince. Posebnu je pozornost izazvala informacija o smrti dvomjesečnog djeteta u kontejnerskom naselju u Petrinji u prosincu 2022. godine, čijoj je obitelji, kako su mediji naveli, odmah po tragičnom događaju ponuđeno preseljenje u neku od 14 dostupnih i useljivih kuća. Preporučili smo žurno zbrinjavanje obitelji s malodobnom djecom u primjerenije objekte, kao i dodatni angažman djelatnika nekadašnjih centara za socijalnu skrb i Hrvatskog crvenog križa na terenu, kako u konkretnom slučaju, tako i u drugim kontejnerskim naseljima. Iz zaprimljenih očitovanja proizlazi da je MPUGDI donijelo odluku o obnovi za predmetnu obitelj. MPUGDI navodi kako su u gradovima Sisku, Petrinji i Glini u listopadu predložili da pozovu zainteresirane vlasnike neoštećenih kuća koje bi ih dali u najam. Tako su se Petrinji javili vlasnici 14 podobnih kuća, koje su ponuđene svim korisnicima kontejnerskih naselja, uključujući i obitelj preminulog djeteta, koja je sada u fazi preseljenja. No iz očitovanja nije jasno je li preseljenje ponuđeno obitelji prije ili nakon smrti djeteta.

U Programu zbrinjavanja korisnika mobilnih stambenih jedinica iz veljače 2023. navodi se kako 5.820 osoba, odnosno njih 5.753 iz područja SMŽ, Karlovačke i Zagrebačke županije, živi u 2.122 kontejnera

### Preporuka 7. (ponovljena)

Ministarstvu prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine i jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, da žurno zbrinu građane smještene u kontejnere u primjerenije objekte

smještena u dvorištu svojih kuća. U 11 kontejnerskih naselja u Sisku, Petrinji i Glini žive 438 osoba u 297 kontejnera. Ukoliko se sadašnja dinamika obnove ne ubrza izvjesno je da će do povratka u domove mnogi čekati godinama pa njihovo zbrinjavanje u primjerene objekte mora biti prioritet. Stoga, ponavljamo preporuku upućenu MPUGDI-u i JLPRS-ima da žurno zbrinu građane smještene u kontejnere u primjerenije objekte. Novim Programom mjera obnove zgrada oštećenih potresom predviđeno je utvrditi status

svih korisnika te im do 1. studenoga 2023. osigurati stambeno zbrinjavanje, što ćemo pratiti.

U Zagrebu je dio stradalnika smješten u Hostel u Arena, dio u gradske odnosno privatne stanove, a 67 osoba je u kontejnerima. U studenom 2022. pučka pravobraniteljica ponovno je posjetila Hostel Arena u kojem su tada po popisu MPUGDI-a boravile 163 osobe stradale u zagrebačkom potresu. Uglavnom je riječ o osobama starije životne dobi ili obiteljima čiji su se članovi razdvojili i nalaze se u teškoj egzistencijalnoj, ali i psihološkoj situaciji, dijelom i zbog manjka informacija o obnovi. Muči ih i rok do kojeg mogu boraviti u Hostel, tim više jer nekima ovaj smještaj zamjenjuje smještaj u domove za starije. MPUGDI-u smo uputili preporuku o nužnosti periodičnih revizija potreba korisnika, jer je grad Zagreb u međuvremenu osigurao smještaj za neke korisnike u gradskim stanovima. Podsjetili smo i na preporuku iz lipnja 2021. o formaliziranju statusa stradalnika u Hostel u izdavanjem akta s rokom zbrinjavanja i mogućnošću ulaganja pravog lijeka.

## Ranjive skupine i pristup pravima i uslugama

Podaci Koordinacije humanitaraca u SMŽ, prikupljeni u ljeto 2022. godine, pokazuju da je oko 90.000 ljudi u potrebi za podrškom na razini SMŽ. Kombinacija siromaštva, nepovoljnih demografskih procesa (starenje i ekonomska emigracija) te ranijih traumatičnih iskustava dovela je do višestruke ugroženosti velikog dijela stanovnika, ponajviše ranjivih skupina. Velik broj ljudi ovisi o socijalnim i/ili naknadama

za invaliditet, povremenim primanjima te mirovinama koje su trećini anketiranih iznosile manje od 2.000 kuna. Petinu stanovništva pogođenog područja čine stariji od 65 godina, a oštećenja na infrastrukturi i poslovnim prostorima dovela su do gubitka radnih mjesta. Potres je dodatno otežao pristup zdravstvenim uslugama stanovnicima SMŽ. Potresom je izravno pogođeno 13.750 djece, 50 škola je privremeno ili trajno neuporabljivo pa se one koje rade suočavaju s prekapacitiranošću i preopterećenjem nastavnika. Koordinacija humanitaraca navodi i da velik broj djece nema adekvatnu opremu i sredstva za učenje (Internet, IT oprema, stručna literatura i odvojen prostor za učenje).

Procjena potreba stradalog stanovništva pokazuje da su svi krizni oblici podrške jednako potrebni i danas, a da se u međuvremenu smanjila financijska podrška, ali i rad na terenu – kako javnih službi, tako i humanitarnih organizacija i udruga. Više od 80% anketiranih pripadnika ranjivih skupina još uvijek ima psihičke posljedice, najčešće strah i nesanicu, a preko 70% anketiranih smatra da im informacije nisu dostupne na pravi način, o čemu smo već pisali.

S duge strane, HCK navodi kako se stradalnici rado uključuju u organizirane socijalne aktivnosti, no u manjim mjestima nema adekvatnih mogućnosti za organizaciju grupnih aktivnosti pa se kod djece primjećuje usamljenost i izoliranost od vršnjaka. I stariji se žale na usamljenost jer članovi njihovih obitelji žive u većim gradovima ili inozemstvu, zbog čega su im izrazito važni mobilni timovi za psihosocijalnu podršku, koji su im ujedno i izvor informacija o obnovi. Lokalna društva CK su se prijavila na natječaj „Zaželi-faza III“ ili surađuju s organizacijama koje provode ovaj projekt, jer se dolaskom gerontodomaćica u domove starijih i teže pokretnih osoba osigurava dostupnost različitih usluga i smanjuje rizik od socijalne izolacije.

#### Preporuka 8. (ponovljena)

Hrvatskom crvenom križu, da nastavi provoditi programe psihosocijalne podrške u organiziranim smještajima, a prema mogućnostima i u domovima stradalnika

*„Postovani, javljam vam se s velikom tugom i gorcinom, i ako mogu reć ljutnjom. Ovako radi se o gospodi IZ GLINE njena kuća za vrijeme potresa je dobila zutu naljepnicu i kuci prijete potonuće ceka se od dana potresa u Glini izlazak geoloza svoj stambeni kontenjer je dobila samo zahvaljujući... MARIN MILETIĆ, TOMO MEDVED, dobila je kontenjer u 11mj.vodu, kupatilo je koristila iz tude kuće vlasnik te kuće je prodao kucu a kontenjer je bio smjesten na tudu livadu gda je bila primorana zvati stozer da se kontenjer preveze pored njene kuće u SELO MAJA U GLINI i sada ono najgore od tada je 6,7kil.nema vode u dvoristu postoji bunar al gubi vodu jer je ostećen vatrogasci dovezu 6 kubika vode i kroz pol sata nema nista obratila se i molila stozer u glini da joj se dodijeli ono bure za vodu al od 02.07 do dana danas nista s tim da u tom dvoristu ima od njenog brata sin zena i troje djece 7,god 5,god, i 1,god. pa ja vas pitam dal ljudi mogu biti bez vode... ovim vas putem MOLIM POMAGAJTE ZA VODU evo vam i broj gdje, puno hvala na razumijevanju...“*

Nastavili smo pratiti i probleme s kojima se građani susreću u pristupu zdravstveno ispravnoj vodi za ljudsku potrošnju pa postupamo i po pritužbi gospođe iz Gline. Nakon prvotnih problema s pribavljanjem i postavljenjem kontejnera, u srpnju 2022. godine u vrijeme velikih suša pojavio se

problem s vodom i oštećenim bunarom radi čega smo se obratili nadležnim tijelima. Pritužiteljica je dobila spremnik, no on je pukao i poplavio kontejner pa smo ponovo kontaktirali nadležne te je gospođa smještena u kontejnersko naselje u kojem se „zgrijala nakon dugo vremena“.

Prema već spomenutoj Analizi Koordinacije humanitaraca oko 20% pogođenog stanovništva i dalje ovisi o vodi iz bunara, čija kvaliteta i dalje varira. Vatrogasci im dovoze vodu, no velik dio bunara je porozan pa se voda izgubi u tlu. HCK i dalje provodi asanacije bunara, a prioritet su kućanstva koja nisu priključena na javnu infrastrukturu i koja se bave poljoprivredom. No asanacijom se često ne rješava problem, jer naknadna ispitivanja pokazuju da voda ipak nije ispravna za ljudsku potrošnju pa se svakodnevno distribuira flaširana voda. HCK ističe kako se tijekom 2022. godine nisu smanjile potrebe za flaširanom vodom u odnosu na prethodnu godinu te da isti trend očekuju i dalje.

Imajući u vidu geološke promjene koje su utjecale na dostupnost vode u individualnim izvorima, ali i na klimatske promjene, izgradnja vodnih građevina dugoročno je rješenje pa su projekti s potresom pogođenih područja uvršteni na indikativnu listu projekata za financiranje putem Nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021. – 2026. godine. Ohrabruje i što se Višegodišnjim programom gradnje komunalnih vodnih građevina za razdoblje do 2030. godine rješavanje problema javne vodoopskrbe na području SMŽ smatra prioritetnim. Radi se o projektima JIVU Siska, Petrinje, Gline, Hrvatske Kostajnice, Topuskog i Dvora, o čemu više pišemo u dijelu o vodnim uslugama.

U tom kontekstu ukazujemo na napredak u izgradnji vodovoda prema naselju Župić u Petrinji, odakle smo zaprimili pritužbu vezanu uz dostupnost vode. Iz očitovanja JIVU proizlazi kako je tijekom svibnja 2022. izrađen projekt za Spojni vodoopskrbni cjevovod naselja Križ Hrastovački – Župić, da je provedena javna nabava i ugovorena izrada projektne dokumentacija s ishodom javne građevinske dozvole, nakon čega će od Hrvatskih voda tražiti sredstva za sufinanciranje gradnje.

I dalje zaprimamo pritužbe vezane uz neostvarivanje prava na otpis potraživanja za električnu energiju

### **Preporuka 9. (ponovljena)**

Vladi Republike Hrvatske, da nastavi s provedbom mjere otpisa potraživanja za energente na području na kojem je proglašena katastrofa

sukladno Zaključcima Vlade RH o provedbi otpisa potraživanja i naknade za električnu i toplinsku energiju isporučenu krajnjim kupcima na potresom pogođenim područjima, pri čemu se uglavnom radilo o ispostavljanju računa, za koje bi se naknadno utvrdilo da su omaškom dostavljeni. No imajući u vidu ne samo posljedice potresa zbog kojih su mnogi ugrožene egzistencije dodatno osiromašili, već i inflaciju i poremećaje na tržištu energenata, preporučamo Vladi

RH nastavak mjere otpisa potraživanja za energente na području na kojima je proglašena katastrofa.

Probleme s pristupom električnoj energiji imala je i obitelj stradala u zagrebačkom potresu u naselju Donji Čehi. Nakon postupanja pučke pravobraniteljice, u srpnju 2021. obitelj je s Gradom Zagrebom sklopila ugovor o korištenju stambenog kontejnera bez naknade. U rujnu 2021. godine su nam se ponovo javili zbog problema s priključenjem kontejnera na elektroenergetsku mrežu, što je riješeno u studenome 2021. godine. U travnju 2022. javili su nam da još uvijek nisu priključeni na vodu, a iz nadležnog JIVU naveli su da do priključenja nije došlo zbog prijašnjeg duga i ovršnih postupaka. No kako nismo zaprimili informacije je li vodovod postupio sukladno Zakonu o vodnim uslugama i osigurao obitelji minimalnu količinu vode, MINGOR-u i DIRH-u smo u studenome 2022. predložili provođenje nadzora, o čijim rezultatima još nemamo informacija.



Osim toga, u listopadu 2022. su nam se ponovno javili zbog isključenja struje na kontejneru radi dugovanja. Opet smo se obratili Gradu Zagrebu imajući u vidu Zaključak Gradske skupštine o podmirivanju računa i naknadi iznosa plaćenih računa za električnu energiju građanima korisnicima stambenih kontejnera u koje su smješteni nakon potresa na području Grada Zagreba, prema kojem Grad građanima s kojima ima ugovor o korištenju stambenih kontejnera bez naknade podmiruje račune distributerima električne energije ili nadoknađuje iznos plaćenih računa prema popisu korisnika stambenih kontejnera. Grad je naveo kako u njihovom popisu nije evidentirano spajanje ovog kontejnera na mrežu pa je upitno je li pritužiteljica uopće bila upoznata s pravom na otpis. Stoga preporučamo Gradu Zagrebu da posebnu pažnju posveti stradalnicima potresa koji su u privremenom smještaju u kontejnerima te im pruži svu potrebnu pomoć u ostvarivanju njihovih prava.

#### Preporuka 10.

Gradu Zagrebu, da posebnu pažnju posveti stradalnicima potresa koji su u privremenom smještaju u kontejnerima te im pruži potrebnu pomoć u ostvarivanju prava

## 2.2. Pravo na dobro upravljanje

Pravo na dobru upravu u okviru prava EU jamči se člankom 41. Povelje o temeljnim pravima EU-a, dok je u nacionalnim propisima zajamčeno Ustavom i zakonima, poput Zakona o općem upravnom postupku i Zakona o sustavu državne uprave. Općeprihvaćena načela dobrog upravljanja EU-a, poput otvorenosti i transparentnosti, participacije građana, odgovornosti, učinkovitosti i djelotvornosti te usklađenosti (koherentnosti) obvezuju i hrvatska tijela javne uprave.

Iz pritužbi građana dobivamo uvid u nepoštivanje načela dobrog upravljanja od strane raznih tijela javne uprave, a poglavlje o pravu na dobro upravljanje prvi puta je uključeno u Izješće za 2021. godinu.

U pritužbama zaprimljenima 2022. građani su često kao problem isticali dugotrajnost postupanja tijela javne uprave, šutnju administracije, a vidljiv je i pretjerani formalizam u postupanju. Ukazivali su i na nedostupnost i manjak službenika u tijelima i neodgovaranje na pozive i podneske, čime im je otežano ostvarivanje kontakta s predstavnicima tijela i učinkovito pružanje usluge građanima. U pritužbama su ukazivali i na neetično postupanje pojedinih službenika te moguće koruptivno postupanje.

*„Molim Vas da iskoristite Vašu poziciju, utjecaj, sve HR društveno-politički relevantne kontakte, elektroničke i tiskane medije da iznova, iznova i opet (trilijunti put) iznova, između svih ostalih, daleko ozbiljnijih, problema koji tište hrvatsko društvo, ponovno istaknete baš ovaj, iritantan poput peruti: nedostupnost hrvatskih institucija hrvatskim građanima, pa čak i za obični telefonski, odnosno e-mail kontakt“*

Građani su nam se obraćali s upitima kako da ostvare svoja prava u određenom postupku i kojoj se instituciji trebaju povodom toga obratiti, s obzirom na ponekad im nejasne nadležnosti tijela te složene procedure i stručne propise koje je bez jasnih uputa teško razumjeti.

MPU nas je izvijestilo o provedbi preporuke iz Izvješća za 2021. godinu, da izradi brošuru o ZUP-u namijenjenu građanima te ju učini dostupnom u elektroničkom obliku i u tiskanom obliku u svim tijelima državne uprave i JLP(R)S-ima. U okviru projekta „Daljnje unaprjeđenje praćenja upravnog postupanja i odlučivanja (ZUP III)“ MPU je izradilo brošuru koja uz sadržaj koji se odnosi na rezultate projekta, sadrži i opće informacije o ZUP-u te je objavljena na njihovim mrežnim stranicama i distribuirana javnopravnim tijelima u elektroničkom i tiskanom obliku. DŠJU nas je obavijestila o provedbi preporuke o uvođenju osnovnog i naprednog modula radionice o primjeni ZUP-a, te su u 2022. postojeće radionice proširili modulima „E-učenje o ZUP IT sustavu“ i „Izmjene i dopune Zakona o općem upravnom postupku“. Pozdravljamo navedene aktivnosti usmjerene boljem razumijevanju građana o načinu ostvarivanju njihovih prava i educiranju službenika javnopravnih tijela.

Pučka pravobraniteljica postupanjem u okviru svojih mandata potiče tijela javne uprave na dobro upravljanje, odnosno da institucije javnog sektora omoguće građanima ostvarivanje najviše razine njihovih prava, kroz, primjerice, smanjivanje suvišnog formalizma, veću pristupačnost i otvorenost te popisivanje usluga koje pružaju i razumljivo opisivanje procedura kako ih ostvariti.

Ukazujemo da nam, kako tijekom 2022. tako i ranije, u više navrata tijela javne uprave nisu dostavljala tražene informacije potrebne za postupanje po pritužbama građana, zbog čega smo nekima slali i četiri požurnice.

Građani su nam se obraćali i zbog nedostatnih ili nerazumljivih informacija nadležnih javnopravnih tijela, koja u odgovorima često navode odredbe propisa, bez pojašnjenja njihove primjene u konkretnim situacijama. Primjerice, obratio nam se građanin kojemu je na molbu za pojašnjenjem odredbi Zakona o socijalnoj skrbi ministarstvo odgovorilo citirajući iste odredbe za koje je ukazao da ih ne razumije. Ukazivalo se i na neujednačeno tumačenje propisa i postupanja nadležnih tijela, primjerice u slučajevima dvostrukog oporezivanja stranih radnika.

#### **Preporuka 11.**

Ministarstvu unutarnjih poslova, da uredovno radno vrijeme u policijskim upravama/postajama koje obavljaju upravne poslove organizira tako da se barem jedan dan tjedno stranke primaju i nakon 16 sati

Građani su ukazivali i na nedostupnost javnopravnih tijela, neodgovaranje na podneske, kao i lošu organizaciju radnog vremena tijela. Tako nas je pritužiteljica zamolila da joj pomognemo da se ostvari promjena radnog vremena jedne policijske postaje, s obzirom da građani koji rade do 16 sati ne mogu obaviti prijavu prebivališta jer je radno vrijeme šaltera do 16 sati.

Zaprimljen je značajan broj pritužbi zbog neodgovaranja i nepostupanja po prijavama građana DIRH-u, što je zasigurno uvjetovano i nedovoljnim brojem inspektora, na što je upozorio i glavni državni inspektor. S obzirom na ulogu DIRH-a u zaštiti kako pojedinačnih prava, tako i javnog interesa, jedan od preduvjeta učinkovitog rada jest osiguranje dostatnih kapaciteta.



Znatan broj pritužbi se odnosio na dugotrajnost postupanja tijela javne uprave, prvenstveno upravnih postupaka, te su pojedina tijela tek nakon našeg pokretanja ispitnog postupka postupila po zahtjevima građana i donijela rješenja. Građani su nam se obraćali, primjerice, zbog dugotrajnosti rješavanja zahtjeva za refundacijom sredstava, postupka legalizacije objekta ili postupka utvrđivanja građevinske čestice. U takvim smo slučajevima ukazivali na mogućnost ulaganja žalbe drugostupanjskom tijelu i pokretanja upravnog spora. Ujedno smo tijelima kod kojih je nastupila „šutnja uprave“ ukazivali na nužnost poštivanja rokova iz ZUP-a te preporučali da, ukoliko je do prekoračenja roka došlo zbog izvanrednih okolnosti, o razlozima obavijeste stranku. Trajanje nekih postupaka izlazi izvan svakog razumnog vremenskog okvira, poput postupaka povrata imovine ili stambenog zbrinjavanja, koji ponekad traju i dvadeset godina. U tim slučajevima problem često proizlazi iz, primjerice, nedovoljno stanova za sve koji su ostvarili pravo na stambeno zbrinjavanje.

Kod pokretanja i vođenja postupaka za priznavanje pojedinih prava na građane je stavljeno veliko administrativno opterećenje, iako javnopravna tijela dio potrebne dokumentacije mogu pribaviti po službenoj dužnosti. Upravo s ciljem administrativnog rasterećenja građana uključili smo se u javno savjetovanje pri donošenju Pravilnika o načinu utvrđivanja ispunjenosti uvjeta za otpis duga. Naime, prema prijedlogu Pravilnika na korisnicima koji podnose zahtjev za otpis duga je bila obveza da Zavodu za socijalni rad dostave opsežnu dokumentaciju, s kojom Zavod raspolaže ili ju može pribaviti po službenoj dužnosti. Stoga smo predložili da se od korisnika traži samo dokumentacija koju Zavod ne posjeduje ili ju je potrebno ažurirati, s obzirom da se u pravilu radi o postojećim korisnicima koji su ranije dostavili dokumentaciju pri priznavanju prava na zajamčenu minimalnu naknadu. Pravilnik je stupio na snagu početkom 2023. godine te korisnici trebaju dostaviti samo dokumentaciju kojom Zavod ne raspolaže, odnosno ne može ju pribaviti.

---

*„Stoga se obraćamo Uredu Pučke pravobraniteljice kao zadnjoj instanci zaštite ljudskih prava građana i građanki te se pitamo, zar je moguće da će osobe koje su u potrebi doista zbog jedne birokratske činidbe ostati bez potrebne pomoći odnosno svog zakonom zajamčenog prava? Kažnjava li država nepismene i vrlo stare umirovljenike bez dovoljno prihoda za život zbog njihove neinformiranosti i neupućenosti“*

---

Primjer izostanka adekvatnog informiranja građana o zakonskim obvezama i posljedicama njihovog neispunjavanja te formalističkog tumačenja propisa je slučaj bolesne, nepismene i teže pokretne 94-godišnje starice, koja je sama živjela na selu te je zbog birokratskih peripetija ostala bez tzv. Covid dodatka. Naime, ona nije znala da mora ponovno prijaviti prebivalište koje joj je objavljeno po službenoj dužnosti zbog promjene kućnog broja na adresi na kojoj je godinama živjela, zbog čega je u konačnici ostala bez nužne financijske pomoći. Prema HZMO-ovom tumačenju zadovoljenja uvjeta prebivališta nije joj mogao biti isplaćen COVID dodatak, iako je godinama primala mirovinu na toj adresi. Nakon što smo utvrdili diskriminaciju i uputili preporuku, MUP nam je naknadno naveo da neregulirano prebivalište ne znači da pojedini građani nisu u određenom mjestu i živjeli, ukazujući da se neprekidno življenje na određenoj adresi može dokazivati i drugim dokaznim sredstvima za utvrđivanje činjeničnog stanja sukladno ZUP-u, a ne isključivo uvjerenjem o prebivalištu.

Osnovni cilj sustava e-Građani je omogućiti građanima brzu komunikaciju s javnim tijelima te brzo i efikasno rješavanje zahtjeva. Raste broj korisnika sustava pa ih je prema podacima Središnjeg državnog ureda za razvoj digitalnog društva krajem 2022. bilo preko 1,7 milijuna, a broj javnih e-usluga koji se njime pružaju narastao je na 100.

Krajem 2022. godine donesena je Strategija digitalne Hrvatske 2032., čiji se drugi strateški cilj „Digitalizirana javna uprava“ treba ostvariti i digitalizacijom svih ključnih javnih usluga te promidžbom digitalnih usluga i korisničkom podrškom. No iako digitalizacija nosi brojne prednosti, ponajviše brže postupanje javne uprave, nužno je voditi računa o građanima koji zbog objektivnih razloga nisu u mogućnost pratiti ove promjene te im treba omogućiti alternativne načine komunikacije s tijelima javne uprave.

Izmjenama i dopunama ZUP-a iz 2022. godine dodatno je potaknuta elektronička komunikacija i digitalizacija upravnih i drugih postupaka pa su smanjeni troškovi stranaka i javnopravnih tijela i povećana je učinkovitost postupanja.

#### **Preporuka 12.**

Ministarstvu regionalnog razvoja i fondova Europske unije, da ukine primjenu metode „najbržeg prsta“ kod dodjele sredstava, odnosno provodi evaluacije i izabire najkvalitetnije projekte

Digitalizacija javne uprave ne donosi uvijek najbolju i najpošteniju praksu, u što smo se uvjerali kod primjene metode „najbržeg prsta“ u natječaju Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost za dodjelu europskih i nacionalnih sredstava u području obnovljive energije. Prema ovoj metodi sredstva se dodjeljuju najbržim prijaviteljima, a ne nužno i najboljim

projektima, jer se prijave razmatraju po redoslijedu zaprimanja, do iskorištenja budžeta.

Tijekom 2022. godine mediji su izvještavali o brojnim korupcijskim aferama. Iako je prema Indeksu percepcije korupcije za 2022. godine Transparency Internationala RH bolja za šest mjesta nego prethodne godine, i dalje je pri začetju EU, ispred Rumunjske, Bugarske i Mađarske. Prema rezultatima Posebne ankete Eurobarometra o korupciji za 2022.<sup>1</sup>, 94% ispitanika smatra da je korupcija raširena (prosjeak EU 68 %), a 60 % da korupcija utječe na njih osobno u svakodnevnom životu (prosjeak EU 24%).

Stoga su pozitivne zakonske inicijative usmjerene suzbijanju korupcije. Tako je Hrvatski sabor u okviru borbe protiv korupcije 2022. godine izmjenama Zakona o Vladi RH ukinuo imunitet članovima Vlade za koruptivna kaznena djela koja se progone po službenoj dužnosti te će se ovi postupci voditi bez prethodnog odobrenja Vlade. Stupio je na snagu i novi Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti kojim je ojačana pravna zaštita prijavitelja i pojednostavljen je postupak prijave nepravilnosti, o čemu više pišemo u posebnom poglavlju. Izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama dodatno je ojačana pozicija Povjerenika za informiranje kao neovisne institucije koja doprinosi borbi protiv korupcije zaštitom i promicanjem prava na pristup informacija u posjedu tijela javne vlasti.

Jačanje sustava integriteta unutar institucija i propisivanje kodeksa ponašanja može doprinijeti smanjenju korupcije i sukoba interesa, zbog čega smo u Izvješću za 2021. preporučili Vladi i Hrvatskom saboru da sukladno preporukama GRECO-a donesu etičke kodekse, a isto smo preporučili i onim JLP(R)S-ima koje ih nemaju. Tijekom 2022. doneseni su Kodeks ponašanja državnih dužnosnika u

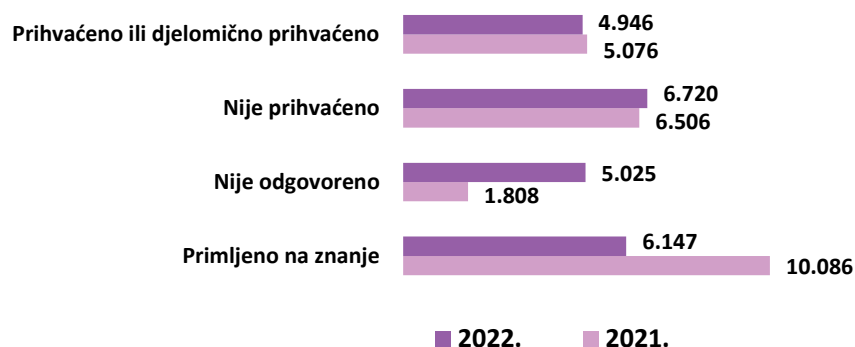
tijelima izvršne vlasti i Kodeks o etičkom djelovanju zastupnika u Hrvatskom saboru. Značajan broj većih gradova nas je informirao da je donio etičke kodekse, pri čemu podsjećamo da je Zakon o sprječavanju sukoba interesa, koji je krajem 2021. stupio na snagu, obvezao predstavnička tijela JLP(R)S da u roku od šest mjeseci donesu kodeks ponašanja koji se odnosi na članove predstavničkih tijela.

Potreba donošenja etičkih kodeksa u svim segmentima javne uprave proizlazi i iz pritužbi građana na neetično postupanje službenika tijela javne uprave, nepristojno i neprofesionalno ophođenje, kao i na uskratu pomoći i pristupa informacijama.

Važno je uključiti zainteresiranu javnost u procese odlučivanja kako bi građani i civilno društvo bili aktivni partneri u kreiranju javnih politika te u donošenju zakona i drugih propisa. Iako se prema rezultatima OECD-ovog izvješća iz 2022. „Praksa boljih propisa diljem Europske unije“, RH prema pokazatelju provođenja savjetovanja s javnošću nalazi na samom vrhu ljestvice u odnosu na ostale članice EU-a i OECD-a, ima prostora za napredak i učinkovitiju provedbu savjetovanja s javnošću.

Naime, prema podacima Ureda za zakonodavstvo, u 2022. putem portala e-Savjetovanja provedeno je 1.028 savjetovanja u kojima je sudjelovalo 6.530 fizičkih i pravnih osoba. Zaprimito je 22.838 komentara, a 4.946 (21%) ih je prihvaćeno ili djelomično prihvaćeno, 6.720 (29%) ih nije prihvaćeno, 6.747 (29%) primljeno na znanje, a na 5.025 (22%) nije odgovoreno. U odnosu na 2021. velik je rast broja komentara na koje nije odgovoreno, s obzirom da ih tada nije odgovoreno na nešto manje od 8%. Stoga bi tijela javne vlasti trebala osigurati učinkovitu provedbu savjetovanja s javnošću, ne samo potičući građane da participiraju svojim mišljenjima i prijedlozima, već i dajući obrazloženja izvješća o njihovim prijedlozima.

#### ZAPRIMLJENI KOMENTARI NA E-SAVJETOVANJIMA



Prema podacima Ureda za zakonodavstvo, u Planu zakonodavnih aktivnosti Vlade RH za 2022. godinu ukupno su planirana 195 prijedloga zakona, a izvršeno je 123, odnosno 63%, najviše do sada. Vlada RH je Hrvatskom saboru uputila 168 prijedloga zakona, od čega ih je 42,9% upućeno u redovnu proceduru s dva čitanja. Čak 57,1% prijedloga zakona upućen je u hitni postupak zbog pristupanja RH eurozoni i schengenskom prostoru. Inače, upućivanje u redovnu proceduru bitno je kako bi

#### Preporuka 13.

Stručnim nositeljima savjetovanja s javnošću, da obrazloženo odgovaraju na veći broj komentara danih u e-Savjetovanju

zainteresirana javnost mogla adekvatno sudjelovati u savjetovanju, a važno je i da se savjetovanja ne provode u razdobljima većeg korištenja godišnjih odmora.

Stručni nositelji su pri izradi svih 168 prijedloga zakona proveli prethodnu analizu učinaka, no kao i ranijih godina u velikoj većini slučajeva nisu utvrdili izravne učinke na ljudska prava.

#### **Preporuka 14.**

Uredu za zakonodavstvo, da u suradnji sa Središnjim državnim uredom za razvoj digitalnog društva unaprijedi portal e-Savjetovanje tako da se korisnici portala automatski obavještavaju o skraćivanju ili produljenju roka savjetovanja

Potaknuti skraćivanjem roka savjetovanja o prijedlogu jednog podzakonskog akta, bez prethodne obavijesti korisnicima portala e-Savjetovanje, predložili smo Uredu za zakonodavstvo da u suradnji sa Središnjim državnim uredom za razvoj digitalnog društva, unaprijedi portal e-Savjetovanje na način da se korisnike automatski obavještava o skraćivanju ili produljenju roka savjetovanja. Obaviješteni

smo da će se prijedlog razmotriti u okviru analize postojećeg stanja sustava e-Savjetovanja. S obzirom da je 2022. započeo projekt unaprjeđenja sustava „e-Savjetovanja - proširenja, nadgradnje i unaprjeđenje zakonodavnih procesa savjetovanja s javnošću“, čiji je nositelj Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva, prilika je to da se provedu navedene izmjene.

Tijekom 2022. zaprimili smo više pritužbi na rad JLP(R)S-a nego prethodne godine, najčešće zbog neraspisivanja izbora za mjesne odbore, kao i njihovog otežanog rada zbog nedostatka suradnje s tijelima JLP(R)S.

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisuje da se mjesni odbor osniva statutom JLP(R)S kao oblik neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju o lokalnim poslovima od neposrednog i svakodnevnog utjecaja na njihov život i rad, te su JLP(R)S koje imaju osnovane mjesne odbore dužne provoditi izbore za članove vijeća mjesnih odbora koje raspisuje predstavničko tijelo. Iako pitanje mjesne samouprave pripada samoupravnom djelokrugu JLP(R)S-a, o kojem one samostalno odlučuju svojim općim aktima, oni su mehanizam participativne demokracije putem kojeg građani sudjeluju u donošenju odluka na lokalnoj razini. Stoga je važno pravovremeno provoditi izbore za članove vijeća mjesnih odbora te osigurati njihov kontinuiran rad i adekvatnu suradnju s predstavničkim i izvršnim tijelima JLP(R)S.

## **2.3. Pravo na zdravlje**

Pravo na zdravlje čine međusobno povezani elementi: dostupnost, pristupačnost, prihvatljivost i kvaliteta. Naime, osiguranje adekvatne zdravstvene zaštite obveza je države koja, između ostalog, proizlazi iz čl. 12. Međunarodnog pakta o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima, kojeg je ratificirala i RH. U skladu s Općim komentarom br. 14.<sup>ii</sup> UN-ovog Odbora,<sup>iii</sup> ono je temeljno ljudsko pravo te je neophodno za ostvarivanje drugih ljudskih prava. Da bi ispunila svoju obvezu, država je dužna osigurati da ustanove, dobra i usluge budu: 1) dovoljno dostupne diljem države, uključujući funkcioniranje javnog zdravstva, 2) pristupačne, odnosno jednako dostupne svima, bez diskriminacije; fizički pristupačne, ekonomski pristupačne te i informacije moraju biti pristupačne, 3) prihvatljive,

odnosno da se poštuju etičke i kulturne potrebe te 4) kvalitetne, odnosno znanstveno i medicinski odgovarajuće i dobre kvalitete.

Međutim, u RH postoje brojni izazovi u pogledu ostvarivanja prava na zdravlje. Na to nam ukazuju građani kroz pritužbe o zdravstvenoj zaštiti i zdravstvenom osiguranju, koje su najbrojnije upravo u ovom području.

2022. godinu je obilježio početak dugo očekivane reforme zdravstvenog sustava objavom nacrtu prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zdravstvenoj zaštiti te nacrtu prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju. Iako je reforma sustava itekako potrebna te je dugo najavljivana, predloženi zakoni, kao najvažniji na ovom području i početak reforme izmjena propisa, ponajviše su usmjereni na organizacijske promjene za koje nije pojašnjeno kako će doprinijeti zadanim ciljevima koji se odnose na osiguravanje prava na zdravlje. Propuštena je prilika staviti pacijente u fokus reforme, a istovremeno osigurati bolje uvjete za rad medicinskom osoblju.

U ovom poglavlju donosimo pregled izazova u osiguravanju zdravstvene zaštite, kao i problema s kojima se građani suočavaju u ostvarivanju zdravstvenog osiguranja. Ukazujemo i na izazove s kojima se susreću onkološki pacijenti te na važnost jačanja sustava palijativne skrbi. Na kraju, ukazujemo i na utjecaj epidemije bolesti COVID-19 na ostvarivanje zdravstvene zaštite tijekom godine.


### 2.3.1. Zdravstvena zaštita (Dostupnost, Pristupačnost, Prihvatljivost i Kvaliteta)

Objektivni pokazatelj ostvarivanja prava na zdravlje je očekivani životni vijek. Prema *Pregledu stanja zdravlja i zdravstvene zaštite RH za 2021.* očekivani životni vijek u RH je 77,8 godina i zaostaje za prosjekom EU-a više od tri godine.

Kao jedan od razloga navodi se činjenica da je smrtnost od raka u RH među najvišima u EU-u. Istovremeno, bolest COVID-19 postala je treći uzrok smrtnosti u 2020. godini. Nadalje, javnozdravstvene intervencije nisu dovoljno razvijene. Broj smrtnih slučajeva koji su se mogli izbjeći pravodobnom i efektivnom zdravstvenom skrbi bili su znatno iznad stope EU. Primarna skrb je fragmentirana i čini se nedovoljno iskorištenom u usporedbi s bolničkom skrbi i skrbi koja se pruža u polikliničko konzilijarnim službama, a prema Pregledu liste čekanja za sekundarnu i tercijarnu skrb dodatno su se produljile zbog epidemije bolesti COVID-19.

Na dostupnost zdravstvene zaštite uz epidemiju bolesti COVID-19 utjecali su i katastrofalni potresi iz 2020. godine, što pokazuju i podaci Koordinacije humanitarca SMŽ. Koordinacija je u ljeto 2022. ponovno prikupila iskustva građana iz socijalno ugroženih skupina, koji pokazuju da 70% ispitanika ima problem s kupovinom potrebnih lijekova zbog niskih primanja i rizika od siromaštva, a 40% ih ima problem s dostupnošću javnog prijevoza, a time i sadržajima koji su im potrebni, uključujući i dostupnost zdravstvenih usluga.

Samoprijavljene nezadovoljene potrebe za zdravstvenom skrbi zbog zemljopisne udaljenosti su veće nego u bilo kojoj članici EU-a, a kada govorimo o starijim osobama one nadilaze prosjek EU-a. Također, one su značajno više kod osoba nižeg ekonomskog statusa, što ukazuje na nejednaku dostupnost zdravstvene zaštite uvjetovanu imovnim stanjem.



Problemi primarne zdravstvene zaštite, naročito obiteljske medicine, iako su bili najvidljiviji tijekom epidemije bolesti COVID-19, prisutni su već niz godina. Prema podacima Hrvatske liječničke komore (HLK), obiteljska medicina je u kadrovskom deficitu, a obim poslova se stalno povećava. U trenutku pisanja ovog Izvješća 732 liječnika u općoj i obiteljskoj medicini starija su od 60 godina, što je svaki treći liječnik, a još gotovo 500 liječnika starije je od 56 godina, što ukazuje da je više od 55% liječnika u obiteljskoj medicini unutar deset godina od odlaska u mirovinu. Istovremeno je i dalje veoma visok prosječan broj pacijenata po liječniku.

Postojeća Mreža javne zdravstvene službe za djelatnost primarne zdravstvene zaštite nije se mijenjala od 2015. godine te, osim što je nepopunjena, više nije niti u skladu sa stvarnim brojem stanovnika pa je nužno hitno izraditi novu Mrežu javne zdravstvene službe za djelatnost primarne zdravstvene zaštite. Također, potrebno je izraditi plan raspisivanja natječaja za specijalizacije obiteljske medicine jer broj raspisanih i planiranih specijalizacija nije u skladu s petogodišnjim planom MZ. S obzirom na manjak interesa, HLK i KOHOM ukazuju da je potrebno stimulirati mlade liječnike na specijalizaciju obiteljske medicine kako se Mreža ne bi urušila.

Manjak liječnika prisutan je i u djelatnostima zdravstvene zaštite žena, predškolske djece i dentalne zdravstvene zaštite. Prema podacima HZZO-a u djelatnosti opće/obiteljske medicine nedostaje 125 timova (najviše u Zagrebačkoj županiji), zdravstvene zaštite predškolske djece 52 tima (najviše u Gradu Zagrebu), zdravstvene zaštite žena 61 tim (najviše u Gradu Zagrebu) i dentalne zdravstvene zaštite 211 timova (najviše u Osječko-baranjskoj županiji).

Pri tome, kako *Pregled stanja zdravlja i zdravstvene zaštite RH za 2021.* navodi, za Hrvatsku nedostaju i ključni pokazatelji kvalitete primarne skrbi koji su dostupni za druge zemlje EU-a, poput hospitalizacije zbog kroničnih bolesti koje se mogu izbjeći, među ostalim zbog kronične opstruktivne bolesti pluća, kongestivnog zatajenja srca, dijabetesa i astme.

Pritužbe koje smo zaprimali tijekom 2022. godine ukazuju i na nedostupnost hitne zdravstvene zaštite, posebno kada je riječ o objedinjenom hitnom bolničkom prijemu.

---

*„Uđem na šalter gdje se ljudi prijavljuju... Rekla sam im da mi raste vrlo bolan umnjak i da su bolovi postali nepodnošljivi te da sam covid pozitivna osoba, ali da sam zvala prije i da su mi preko telefona obećali bar pogledati i pokušati pomoći, na što su mi rekli mi nemamo stomatologa već dvije godine ne možemo vam pomoći. Lijepo sam ih molila ako me mogu pustiti kod nekog liječnika da mi bar pomogne sa jačim sredstvom protiv bolova no onda su se počeli derati da oni nemaju stomatologa i nemam što ovdje raditi.*

*Izašla sam van, nazvala ponovno na broj u bolnicu i tražila da me spoje s hitnom Razgovarala sam s doktorom koji mi je obećao da će me pregledati samo se moram upisati u prijem.“*

---

U navedenom predmetu Povjerenstvo HLK je utvrdilo da je došlo do povrede Kodeksa medicinske etike i deontologije te da je pritužiteljici neosnovano uskraćena zdravstvena skrb, što je rezultiralo isprikom ravnatelja bolnice pritužiteljici.

Na probleme i uskratu adekvatne zdravstvene zaštite na hitnim prijemima ukazivano je i u drugim pritužbama koje smo zapimali u kojima se radilo o pacijentima starije životne dobi kojima se uslijed navedenoga pogoršalo zdravstveno stanje.

Pokrenuli smo ispitni postupak reagirajući i na okolnosti događaja u kojem je žena s otoka izgubila trudnoću dok je pokušavala stići do bolnice na kopnu. Ova situacija ukazuje na problem dostupnosti zdravstvene zaštite na otocima, na koji u nekoliko godišnjih izvješća skrećemo pažnju. Problem medicinskog prijevoza s otoka prepoznat je i u Nacionalnom planu razvoja otoka 2021.-2027. godine. U njemu se navodi kako se, ovisno o situaciji, za prijevoz hitnih pacijenata s otoka na kopno koriste helikopteri, trajekti, brodovi ugovoreni za prijevoz hitnih pacijenata te brodovi obalne straže i lučke kapetanije te policijski patrolni čamci koji nisu prilagođeni za ovu vrstu prijevoza. Iako MZ već niz godina pokušava nabaviti brze brodice i uspostaviti sustav hitne helikopterske službe i telemedicine te razviti sustav mobilnih ljekarni, to se još nije ostvarilo.

Tijekom 2022. postupali smo i u nekoliko medijski praćenih predmeta.

Vodili smo postupak nakon gostovanja ravnatelja KBC-a Zagreb na nacionalnoj televiziji, pri čemu je otkrio povjerljive podatke o pacijentici koji su Zakonom o liječništvu zaštićeni liječničkom tajnom. Tijekom ovog javnog nastupa nagađao je o njenom prezimenu te iznio podatke o njezinom medicinskom stanju i zahvatima. Ujedno je iznio podatak i o broju djece koju je rodila te je umanjivao propust u liječenju odnosno učinak koji je imala medicinska pogreška. Povjerenstvo za medicinsku etiku i deontologiju HLK-a još početkom srpnja je zaključilo da je prekršena liječnička etika, povrijeđeno dostojanstvo pacijentice te da postoji osnova za pokretanje disciplinskog postupka pred Časnim sudom HLK-a. Iako smo mi još krajem svibnja zatražili pokretanje zdravstveno-inspekcijskog nadzora MZ-a, a spomenuto mišljenje HLK-a doneseno je početkom srpnja, MZ nas još nije izvijestio o zaključcima te stoga ovaj ispitni postupak još traje.

Dva medijski eksponirana slučaja u kojima su osobe koje su tražile zdravstvenu zaštitu ili njihovi bližnji izašli u javnost s iskustvima i osobnim podacima su oni gđe Mirele Čavajde i g. Vladimira Matijanića. Ovi su slučajevi otvorili niz pitanja o dostupnosti, kvaliteti i pravovremenosti zdravstvene zaštite, kao i načinu postupanja zdravstvenog sustava nakon navoda da je došlo do nepravilnosti i/ili povreda prava pacijenata. Istovremeno, osim za ispitivanje pojedinačnih povreda odnosno zaštitu prava konkretnih osoba, ovi su slučajevi prilika i da se na konkretnim primjerima ukaže na sustavne probleme.

U slučaju gđe Mirele Čavajde, povodom kojeg je u svibnju bio organiziran i prosvjedni skup podrške, utvrdili smo nedostupnost zdravstvene zaštite u slučajevima prekida trudnoće nakon isteka 22 tjedna od začeća, kada je prekid zakonom dopušten, budući da je gđa Čavajda zdravstvenu uslugu morala potražiti izvan RH, u Sloveniji. Osim toga, utvrdili smo niz propusta u informiranju, počevši od neinformiranja o proceduri podnošenja zahtjeva za prekid trudnoće po isteku 10 tjedana od začeća (čl. 22. Zakona o zdravstvenim mjerama za ostvarivanje prava na slobodno odlučivanje o rađanju djece), preko neinformiranja o ustanovi gdje može dobiti zdravstvenu uslugu, do neinformiranja o pravima i postupcima za ostvarivanje prava iz zdravstvenog osiguranja. Naime, djelatnici javnog zdravstvenog sustava nisu ju uputili na mogućnost podnošenja zahtjeva komisiji prvog stupnja, u nekim



### **Preporuka 15.**

Ministarstvu zdravstva, da osigura informiranost pacijenticama koje zatraže prekid trudnoće te dostupnu i pristupačnu zdravstvenu zaštitu u svim slučajevima kada je prekid trudnoće dopušten Zakonom o zdravstvenim mjerama za ostvarivanje prava na slobodno odlučivanje o rađanju djece

### **Preporuka 16.**

Ministarstvu zdravstva, da izradi pisane upute za zdravstvene ustanove o postupanju za slučajeve na koja se primjenjuje članak 22. Zakona o zdravstvenim mjerama za ostvarivanje prava na slobodno odlučivanje o rađanju djece te da propiše minimalni sadržaj odluka prvostupanjske i drugostupanjske komisije

### **Preporuka 17.**

Ministarstvu zdravstva, da u roku dostavlja pučkoj pravobraniteljici u predmetima u kojima postupa zatražene informacije i dokumentaciju

prvostupanjskim odlukama nije bila navedena informacija o mogućnosti obraćanja komisiji drugog stupanja, a u jednoj odluci prvostupanjske komisije kojom joj je prekid trudnoće bio odobrena, kao i u odluci drugostupanjske komisije, nije bilo navedeno gdje može ostvariti odobrenu zdravstvenu uslugu. Gđu Čavajdu je s mogućnošću podnošenja zahtjeva te ostalim proceduralnim koracima upoznala odvjetnica, što govori o ozbiljnoj manjkavosti sustava i pokazuje kako su u ostvarivanju prava na zdravlje informacije često ključne pa se, kada one nisu dostupne svima, ne može smatrati niti da je to pravo dostupno.

Uz ranije navedenu nedostupnost pobačaja nakon 22 tjedna od začeća ženama generalno, utvrdili smo i druge diskriminatorne aspekte organizacije sustava, budući da je nedostupnija ženama slabijeg imovnog stanja i obrazovanja.

Osim toga, tijekom ovog ispitnog postupka višekratno smo morali tražiti podatke od MZ-a, jer ih nije dostavljalo u cijelosti niti na

vrijeme. Stoga smo izdali niz preporuka čija implementacija bi trebala rezultirati većom dostupnošću i boljim standardom zdravstvene zaštite žena u sličnim situacijama.

Sljedeći medijski intenzivno popraćen slučaj bila je smrt novinara Vladimira Matijanića, koji je tražio pomoć od zdravstvenog sustava uslijed zdravstvenih poteškoća vezanih uz COVID 19. Prema stručnom mišljenju HLK, do tragičnog ishoda je dovela kombinacija više okolnosti - izostanak antivirusnog liječenja za COVID-19, neuzimanje terapije za osobne kronične bolesti i necijepljenost protiv COVID-a. Pri tome je jedno od značajnijih pitanja kako bi se stanje Vladimira Matijanića razvijalo da mu je bilo omogućeno uzimanje antivirusnog lijeka, koji je prema očitovanju KBC-a Split bio nedostupan. Suprotno tome, MZ navodi da je na raspolaganju bio lijek, no KBC Split ističe da se taj lijek ne preporučuje za liječenje COVID 19 i to ne samo prema smjernicama MZ-a, već i međunarodnim i smjernicama samog proizvođača. Ovakve suprotne tvrdnje dovode do nepovjerenja u zdravstveni sustav, ali i način na koji reagira kod navoda o mogućim povredama prava pacijenata.

Slučaj je ukazao i na važnost razmjene informacija među različitim liječnicima i njihovog pristupa različitim vrstama zdravstvenih podataka o pacijentima. Naime, postavlja se pretegotno očekivanje od pacijenta da u svakom trenutku može dati potpune informacije o svom zdravstvenom stanju i svim zdravstvenim problemima koje ima, posebno kad se osjeća loše i zdravlje mu je životno ugroženo, umjesto da svi koji postupaju imaju uvid u sve relevantne zdravstvene podatke pacijenta.



Napokon, slučaj je u fokus stavio i pitanje postupanja zdravstvenog sustava prema pritužbama.

U konkretnom slučaju, zdravstvena inspekcija provela je zdravstveno-inspekcijske nadzore o tijeku medicinskog zbrinjavanja te je imenovala stručnjake koji su donijeli mišljenje o medicinskom zbrinjavanju g. Matijanića, a predmet je potom prosljeđen HLK-u na daljnje postupanje te Općinskom državnom odvjetništvu u Splitu na njihovo prethodno traženje. Nadalje, u konkretnom slučaju otvorilo se pitanje na čemu se baziraju zaključci. Naime, stručno mišljenje stručnjaka o provedenim zdravstveno-inspekcijskim nadzorima sadrži kronološke podatke bazirane isključivo na iskazima liječnika i drugih zdravstvenih radnika, ali nisu uzeli u obzir i druge izvore saznanja, uključujući snimke telefonskih razgovora te iskaz njegove partnerice, što je bila naša preporuka.

Nije jasno prema kojim kriterijima MZ pritužbe građana na stručnost rada liječnika prosljeđuje HLK-u, a kada zdravstvena inspekcija obavlja nadzor i prema čl. 206. ZZZ imenuje stručnjake koji donose stručno mišljenje, a koje može biti podloga za daljnje postupanje. Tako, prema nama dostupnim informacijama, temeljem većine pritužbi građana na stručnost rada liječnika, cjelokupna dokumentacija prosljeđuje se HLK radi donošenja stručnog mišljenja, dok tek u pojedinim slučajevima zdravstvena inspekcija postupa temeljem čl. 206. ZZZ-a. Na naš upit o kriterijima, MZ je pojasnilo da je temelj postupanja čl. 42. ZUP-a koji propisuje kako se postupak pokreće po službenoj dužnosti kada je to propisano zakonom ili je nužno radi zaštite javnog interesa, no smatramo da iz toga nije razvidno prema kojim kriterijima se odlučuje o načinu postupanja temeljem pritužbi.

Sustav mora osigurati da o pritužbama pacijenata odlučuju stručnjaci koji raspolažu adekvatnim znanjem po jasno propisanim procedurama kojima se jamči objektivno i neovisno postupanje i sankcioniranje mogućih propusta. Prilika za to bile su nedavne izmjene i dopune ZZZ-a, kada smo istaknuli kako je potrebno definirati kriterije prema kojima zdravstvena inspekcija traži stručno mišljenje od stručnjaka koje sama imenuje, kao i kriterije prema kojima s istim razlogom pritužbe građana ustupa HLK-u. Nažalost, ovaj prijedlog nije usvojen.

Dodatno, zaštita prava pacijenata, odnosno pravo na zdravstvenu zaštitu odvojeno je u dva zakona.

ZZZ štiti pravo na kvalitetu, dostupnost, pravovremenost i kontinuiranost zdravstvenih usluga, sveobuhvatnost zdravstvene zaštite te osigurava etično postupanje zdravstvenih djelatnika. Tijela kojima se građani mogu obratiti su ravnatelj zdravstvene ustanove, MZ (zdravstvena inspekcija) i nadležna zdravstvena komora.

S druge strane, Zakon o zaštiti prava pacijenata (ZZPP) jamči svakom pacijentu pravo na obaviještenost o zdravstvenom stanju, liječenju, mogućim rizicima i prednostima preporučenih pregleda i zahvata,

#### Preporuka 18.

Ministarstvu zdravstva, da definira kriterije prema kojima po pritužbama postupa zdravstvena inspekcija, a u kojima ih ustupa Hrvatskoj liječničkoj komori radi donošenja stručnog mišljenja

#### Preporuka 19.

Ministarstvu zdravstva, da definira opseg i način rada stručnjaka potrebnih za obavljanje pojedinih stručnih radnji u vezi s zdravstveno-inspekcijskim poslovima

pravo na pristup medicinskoj dokumentaciji, povjerljivost podataka o zdravstvenom stanju, privatnost prilikom pregleda i drugo. Tijela koja bi, temeljem ZZPP-a, trebala osiguravati zaštitu tih prava su županijska povjerenstva za zaštitu prava pacijenata.

Na ovaj način zaštita prava na zdravlje odvojena je u dva zakona pa su i procedure, mehanizmi zaštite i nadležna tijela različiti, što dodatno unosi nesigurnost oko postupaka zaštite prava u zdravstvenom sustavu.

### Preporuka 20.

Ministarstvu zdravstva, da poduzme odgovarajuće mjere kako bi se u zdravstvenim ustanovama redovito organizirale edukacije za zdravstvene djelatnike o pravima pacijenata te ponašanju i komunikaciji prema pacijentima, sukladno zahtjevima medicinske etike

Tijekom 2022. zaprimali smo i druge pritužbe na neodgovarajuću komunikaciju između zdravstvenog osoblja i pacijenata. I zdravstvene komore i županijska povjerenstva za zaštitu prava pacijenata zaprimali su pritužbe ovog sadržaja. Stoga smo MZ-u ukazivali na važnost kvalitetne komunikacije između liječnika i

pacijenata i preporučili poduzimanje odgovarajućih mjera kako bi se redovito organizirale edukacije za zdravstvene djelatnike o pravima pacijenata te o ponašanju i međusobnoj komunikaciji, u skladu sa zahtjevima medicinske etike. Pri tome, o komunikaciji s pacijentima potrebno je voditi računa već od obrazovanja na medicinskim fakultetima.

*„Prije 3 godine, mom ocu puca kapilara u oku, a uslijed značajne razrijeđenosti krvi (...), oko se potpuno ispunjava krvlju i žurimo na hitnu, naravno vrijeme radnje je oko ponoći. Na hitnom prijemu, uz svu volju, djelatnici nemaju ni instrumente za prvi pregled - osvjetljavaju bjeloočnicu MOBITELOM, a kako Zadar nema oftalmologa, kontaktiraju Split i vozimo ga u Split (Zadar je turistički grad). Prije 2 tjedna, čovjek iz Njemačke, na odmoru u Zadru, prilikom cijepanja drveta udara se (i posječe) SJEKIROM po gornjoj strani dlana, pruža mu se prva pomoć i vozim ga na hitni prijem u OB Zadar. - Pričekajte! Čekamo, čovjeku dolazi loše jer gubi krv, podsjećam djelatnike da je riječ o posjekotini od sjekire i da je čovjeku loše. Odvoze ga. Šivanje 50 kn, iskustvo toga da vas šiva (na stranu korona) osoba bez maske, dok u isto vrijeme priča i smije s drugim djelatnikom - neprocjenjivo. Moj sram - također neprocjenjiv. Ako niste znali, OB Zadar vas oko termina pregleda obavještava putem telefona, ako se niste stigli javiti - termin vam više ne treba. Nemoguće ih je dobiti na telefon, a poziv ne ponavljaju. Čekajte idući mjesec, odite na hitni prijem (jer zašto se ne bi pretrpao odjel koji ionako jedva funkcionira) ili idite privatno - jer nije da plaćate zdravstveno. Za ostale priče nemam snage.“*

Na organizaciju i opremljenost OB Zadar pritužila nam se stanovnica Zadra navodeći da djelatnici na hitnom prijemu nemaju potrebne instrumente, da je šivanje posjekotine obavljao djelatnik bez zaštitne maske istovremeno pričajući s drugim djelatnikom te da se termini za preglede dodjeljuju telefonskim putem - ukoliko se građani na taj poziv jave. Postupak povodom ove pritužbe je u tijeku.

Na istu Bolnicu pritužila nam se onkološka pacijentica koja je strana državljanka, no tumor joj je bio dijagnosticiran tijekom boravka u RH. Pritužila se na izostanak pravovremenog i adekvatnog liječenja, jer više od tri mjeseca nakon operacije nije bila upućena na ikakvo liječenje. Postupak povodom ove pritužbe je još u tijeku, no već sada je moguće potvrditi propuste u postupanju Bolnice iz koje je uzorak tkiva upućen na analizu drugoj zdravstvenoj ustanovi puna 44 dana nakon uzimanja, iako se radilo o životno ugrožavajućoj dijagnozi te je pacijentici rečeno kako ima još dva mjeseca života, a ovaj nalaz bio je preduvjet za definiranje daljnjeg liječenja.

### 2.3.2. Onkološki pacijenti

Problemi u segmentu zdravstvene zaštite uočeni su i u liječenju onkoloških bolesnika. Iako je po incidenciji karcinoma RH u prosjeku EU, prema podacima OECD-a druga je po smrtnosti od karcinoma u EU. I samo MZ navodi da su prognoze oboljelih u RH, za većinu vrsta raka, na začelju Europe.

Pri tome, stope sudjelovanja stanovništva u programima ranog otkrivanja raka dojke, vrata maternice i debelog crijeva niže su od prosjeka EU, pri čemu su u posebnom riziku stanovnici ruralnih područja i oni nižeg stupnja obrazovanja i dohotka.

Dodatno, brzi pristup liječenju raka otežan je zbog ispodprosječnog broja zdravstvenih djelatnika i centara za radioterapiju te kapaciteta za liječenje. Također, kako OECD navodi, nastojanja da se skрати vrijeme čekanja između dijagnosticiranja i liječenja raka nisu posve uspješna. Ti su problemi pojačani nedostatkom djelotvorne koordinacije u sustavu pružanja skrbi, što dovodi do niske stope petogodišnjeg preživljenja oboljelih od raka.

*Nacionalni strateški okvir protiv raka do 2030.* usvojen je prije dvije godine u Hrvatskom saboru, no njegova provedba još nije započela, iako je rak vodeći javnozdravstveni problem u RH, odgovoran za 27% ukupnog broja smrti. Stoga bi reformom sustava zdravstvene zaštite trebalo osigurati jednako pravo svih na visokokvalitetnu skrb, dijagnosticiranje i liječenje, jednak pristup lijekovima i jednake izgleda za izlječenje bez obzira gdje žive.

Udruga žena oboljelih i liječenih od raka SVE za NJU navodi da onkološki pacijenti najčešće ukazuju na teškoće s listama čekanja za preglede i terminima za operativne zahvate, kao i komunikaciju sa zdravstvenim djelatnicima. Ukazuju i na strah od moguće nestašice lijekova ili nedostupnosti ortopedskih pomagala radi poremećaja u opskrbi tržišta. Udruga ukazuje kako članovi obitelji koji njeguju teško oboljele imaju teškoće oko dobivanja bolovanja za njegu, na što smo ukazali pri donošenju novog Zakona o radu, a nedostaje i palijativnih postelja za smještaj najtežih bolesnika.

#### Preporuka 21.

Ministarstvu zdravstva, da žurno počne implementirati Nacionalni strateški okvir protiv raka do 2030.

### 2.3.3. Palijativna skrb

Skrb na kraju života ne odnosi se samo na medicinsku skrb za pacijente u posljednjim danima života, nego i na medicinsku skrb za sve sa terminalnom bolešću ili terminalnim stanjem koje je napredovalo, dalje je u progresiji i neizlječivo je. Djelatnost palijativne skrbi definirana je ZZZ-om na primarnoj i sekundarnoj razini zdravstvene zaštite, a u planu je proširivanje i na tercijarnu razinu kroz novi ZZZ.

Demografska slika, starenje stanovništva i zdravstveni faktori ukazuju na povećanje potrebe za ovom skrbi pa je Odbor za zdravstvo i socijalnu politiku u listopadu 2022. organizirao tematsku sjednicu na ovu temu. Pri tome, važno je prepoznati kako palijativna skrb predstavlja integrirani model skrbi, koji se oslanja na sustav zdravstvene zaštite te na sustav socijalne skrbi.

Trenutno godišnje više od 38.000 osoba u RH treba palijativnu skrb te se potreba za njom progresivno povećava, a prema procjenama do 2040. doći će do povećanja potreba za 20-47%. Trenutno su oko 30% bolesnika u bolnicama palijativni pacijenti. Zbog planiranja skrbi i što veće kvalitete života s palijativnom skrbi treba započeti bar zadnju godinu života, a ne zadnja dva-tri mjeseca, kako se to često događa.

Podatci HZZO-a pokazuju da je ukupan broj dana bolničkog liječenja u palijativnim posteljama od 2019. do zaključno 11. mjeseca 2022. u padu, dok su potrebe u porastu. S druge strane, nekim bolnicama nedostaje palijativnih postelja, primjerice Specijalnoj bolnici za produženo liječenje Duga Resa koja ima 10 ugovorenih palijativnih kreveta, a za pokrivanje realnih potreba, prema njihovoj procjeni, potrebno im je 35. Također tijekom rasprave na Odboru je predloženo osnivanje dnevnih bolnica za palijativne pacijente što bi rasteretilo odjele, na što je ukazao pilot projekt dnevne bolnice u Općoj bolnici Dr. Tomislav Bardek u Koprivnici, koji je u godinu dana pokazao odlične rezultate.

Na primarnoj razini zdravstvene zaštite i dalje nije ugovoren predviđen broj koordinatora ni mobilnih palijativnih timova. Prema podacima HZZO-a, u Mreži javne zdravstvene službe predviđeno je 52 koordinatora, a ugovoreno ih je 44, predviđena su 52 mobilna palijativna tima, a ugovoreno ih je 40. U Bjelovarsko-bilogorskoj županiji nije ugovoren ni koordinatorski ni mobilni palijativni tim.

Mobilni palijativni timovi i dalje su nepotpuni pa se nerijetko sastoje samo od liječnika i medicinske sestre, a naročito nedostaje socijalnih radnika, psihologa i duhovnika. Naknada za njihov rad je neodgovarajuća jer koeficijenti složenosti poslova, pripravnost i specifični uvjeti rada i dalje nisu pravno regulirani. Dodatno, pacijentima se pri otpustu iz bolnice ne uručuje sestrinsko otpusno pismo koje je važno za daljnje postupanje mobilnog palijativnog tima, pa je i to razlog zašto pacijenti nerijetko ne dobiju odgovarajuću palijativnu skrb.

Prema podacima udruge La Verna pacijenti su zaknuti za palijativnu skrb na primarnoj razini jer im mobilni palijativni timovi ne dolaze jer ih nema dovoljno, ili dolaze sa zakašnjenjem, ili nisu uključeni na vrijeme od strane obiteljskog liječnika, a neki obiteljski liječnici čak ih odbijaju uključiti u skrb. Naglašava se da članovi mobilnih timova nemaju superviziju niti kontinuiranu edukaciju, što vrijedi i za djelatnike sustava u bolnicama. Navode da se nerijetko palijativnom pacijentu odbija hospitalizacija bez cjelovitog pregleda ili uzimanja u obzir njegove dobrobiti. Otpuštanje iz bolnice petkom bez prethodno isplanirane i dogovorene skrbi na primarnoj razini zdravstvene zaštite, dovodi do toga da

pacijenti preko vikenda trpe bolove, a nemaju zdravstvenu njegu u kući i jedina pomoć na raspolaganju je pozivanje hitne medicinske pomoći.

Volonteri su bitan dio palijativne skrbi na primarnoj razini i mogu znatno doprinijeti pacijentima kao npr. pratnja u bolnici prije i nakon bolničke obrade ili zakazanog pregleda, ali sustavno volontiranje nije razvijeno. Udruga La Verna navodi i nedostatak timske suradnje i komunikacije između različitih stručnjaka u istoj ustanovi, među ustanovama i među različitim sustavima (zdravstvo i socijalna skrb).

Prisutan je i nedostatak informiranosti o postojanju službi palijativne skrbi pa znatan broj pacijenata i obitelji kaže da im nitko nije preporučio uključivanje mobilnog tima u daljnju skrb.

Dodatno je problematična komunikacija liječnika prema pacijentima i članovima obitelji pa i volonterima koji su nekad pratnja pacijentu. Radi se o npr. cjelovitoj i nepravovremenoj komunikaciji o bolesti, dijagnozi i prognozi, ponekad uz nepoštivanje autonomije bolesnika i obitelji, obraćanju liječnika prema članu obitelji pacijenta u smislu: „...jeste Vi liječnik ili ja...“, „tko Vam je rekao da smijete staviti antidekubitalni madrac...“.

Prema dosadašnjim iskustvima udruge La Verna palijativni pacijenti koji često imaju teškoća u dobivanju odgovarajuće skrbi su djeca, mlađi punoljetnici te starije osobe samci ili sa starijim i bolesnim bračnim drugom te sa slabijom socijalnom mrežom.

Pritužbe koje je zaprimila HLK odnosile su se na pacijente koji su bili smješteni u domovima za starije i nemoćne, specijalnim bolnicama za produženo liječenje i bolničkim odjelima za palijativnu skrb, a odnosile su se na ostvarivanje prava na kućnu posjetu, neodgovarajuću skrb u pogledu sestrinske njege i na nesavjesno liječenje kod, u pravilu, onkoloških bolesnika visoke životne dobi.

RH je donedavno imala samo jednu ustanovu za palijativnu skrb (Ustanova za palijativnu skrb hospicij „Marija Krucifiksa Kozulić“ u Rijeci) pa je pozitivno što je krajem 2022. osnovan i Hospicij Matošić u sklopu Doma zdravlja Splitsko-dalmatinske županije, s 22 palijativne postelje. Pozitivno je i proširenje ove djelatnosti na tercijarnu razinu novim ZZZ-om i uvođenje pružanja palijativnih usluga korisnicima u stacionarima domova za starije i nemoćne

kroz povezivanje sustava zdravstva i socijalne skrbi na području dugotrajne skrbi, što smo preporučili u Izvešću za 2019. godinu. Međutim, predloženim povezivanjem zdravstva i socijalne skrbi kroz usluge mobilnih palijativnih timova ne rješava se pitanje njihove dostupnosti nakon radnog vremena i vikendom. Stoga podsjećamo da prema načelima palijativne skrbi ona mora biti dostupna 24 sata dnevno sve dane u tjednu, što za sada nije osigurano. Ističemo i da navedenu prazninu ne mogu niti smiju kompenzirati timovi hitne pomoći koji nisu niti educirani niti opremljeni za pružanje palijativne skrbi.

#### Preporuka 22.

Ministarstvu zdravstva, da provede analizu rada mobilnih i bolničkih palijativnih timova i sukladno tome poduzme odgovarajuće mjere

#### Preporuka 23.

Ministarstvu zdravstva, da ubrza uspostavljanje svih oblika palijativne skrbi na svim razinama zdravstvene zaštite kako bi ona bila dostupna pacijentima svaki dan 24 sata dnevno

## 2.3.4. E-zdravstvo

U Nacionalnom planu razvoja zdravstva 2021.-2027. godine navodi se da su u RH projekti i aktivnosti e-zdravstva prioriteta za zdravstveni sustav više od 15 godina. Unatoč tome, informacijski sustavi još nisu u potpunosti cjeloviti i povezani kako bi omogućili integrirano pružanje zdravstvene zaštite koja pacijente stavlja u središte, što se vidjelo i u slučaju Vladimira Matijanića, koji je ukazao na važnost pristupa različitim zdravstvenim podacima za sve koji sudjeluju u liječenju odnosno komuniciraju s pacijentom.

### Preporuka 24.

Ministarstvu zdravstva i Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje, da ubrzaju dinamiku aktivnosti e-zdravstva s ciljem osiguranja cjelovitih i integriranih informacijskih sustava u zdravstvu

### Preporuka 25.

Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje, da sve osigurane osobe na koje se odnosi obveza periodičkog javljanja HZZO-u, informira o ovoj obvezi, vodeći računa da se svi građani ne služe sredstvima elektroničke komunikacije

Udruga žena oboljelih i liječenih od raka SVE za NJU navodi da zdravstveni sustav nije dobro povezan ni digitaliziran jer još uvijek pacijenti moraju podizati nalaze, nositi ih drugim liječnicima specijalistima i obiteljskim liječnicima, što je mnogim bolesnicima, osobito onkološkim i teško pokretnim, jako opterećujuće.

## 2.3.5. Zdravstveno osiguranje

U okviru izmjena i dopuna ZOZO-a predloženim tijekom 2022., a usvojenim početkom 2023. godine, predviđeno je da se osiguranim osobama kojima je status u obveznom zdravstvenom osiguranju utvrđen temeljem jednokratne prijave HZZO-u nakon što su, primjerice, završili školovanje, napunili 18 godina ili im je prestao radni odnos, a nisu

osigurani po drugoj osnovi, ako se kao nezaposlene osobe ne vode u evidenciji HZZ-a, nameće obveza osobnog pristupanja HZZO-u jednom u tri mjeseca radi provjere okolnosti na temelju kojih im je taj status utvrđen. U protivnom će ih HZZO po službenoj dužnosti odjaviti iz obveznog zdravstvenog osiguranja, prvog dana nakon isteka tri mjeseca od zadnjeg osobnog pristupanja, bez donošenja rješenja.

Obvezu isključivo osobnog pristupa smatramo neprimjerenom, jer će osobni pristup HZZO-u jednom u tri mjeseca dijelu osiguranika stvarati značajnije poteškoće. Ova obveza koja predstavlja promjenu dosadašnje prakse može dovesti i do neizravne diskriminacije osoba temeljem njihovog imovnog i zdravstvenog stanja. Naime, radi se obvezi osoba koje nisu zaposlene pri čemu im, ako žive udaljenije od podružnice HZZO-a u koju bi se (pretpostavljamo) morale prijavljivati, dolazak može predstavljati financijski trošak koji si neki ne mogu priuštiti. Ovo će biti i dodatno otežano i skupo onima koji stanuju u područjima bez javnog prijevoza. Osim toga, obveza osobnog dolaska na HZZO svaka tri mjeseca bit će teže izvediva onima koji zbog svog zdravlja nisu pokretni ili su slabije pokretni, a kojima bi osim zbog

otežanog kretanja, osobni dolazak mogao biti i dodatni financijski trošak, ako za kretanje trebaju poseban oblik prijevoza i/ili pratnju.

Uvođenje ove obveze dodatni je problem i jer se radi o potpuno novoj obvezi za osobe koje su do sada bile zdravstveno osigurane jednokratnom prijavom HZZO-u, a kako nije jasno na koji način bi ih HZZO informirao o novoj obvezi periodičkog javljanja, postoji mogućnost da će biti odjavljene iz obveznoga zdravstvenog osiguranja zbog nedostatka informacija. Stoga preporučujemo da HZZO informira osobe na koje se ova odredba odnosi o novoj obvezi, uzimajući u obzir da dio građana teže dolazi do informacija zbog prostorne ili društvene izoliranosti, poput primjerice onih koji žive u ruralnim krajevima ili pripadnika romske nacionalne manjine.

Građani nam se i dalje pritužuju na nemogućnost dobivanja pravodobnih informacija o mogućnostima i načinima ostvarivanja prava, zbog nedovoljne informiranosti, neprijavljivanja u roku promjene statusa zaposlenja/obrazovanja zbog čega ostaju bez obveznog zdravstvenog osiguranja, kao i na dugotrajnost postupanja HZZO-a.

---

*„poslao sam žalbu na rješenje odjela za zdravstveno osiguranje Sisak, u svezi čega još nisam dobio odgovor iako je proteklo više od 60 dana. Molim odgovor. HVALA!”*

---

Tako nam se obratio i pritužitelj zbog dugotrajnosti postupanja Direkcije HZZO-a u rješavanju žalbe na prvostupanjsko rješenje u postupku priznavanja prava iz obveznog zdravstvenog osiguranja zbog ozljede na radu. Pritužitelj je pravovremeno izjavio žalbu na prvostupanjsko rješenje, no drugostupanjsko je doneseno nakon proteka roka 60 dana, tek nakon našeg obraćanja. Kako je prekoračen rok propisan ZUP-om, izdali smo upozorenje i preporuku da se sve djelatnike koji rješavaju u prvostupanjskim i drugostupanjskim postupcima podsjeti na obvezu postupanja sukladno propisanim rokovima, što je HZZO i učinio.

HZZO pri tome navodi kako se u svakodnevno rješava znatan broj žalbi iz cijele RH, kao i da se rješavaju po prioritetu, odnosno zdravstvenom stanju podnositelja žalbe. Od ukupnog broja žalbi (2.815) podnijetih 2022. godine o pravima iz obveznog zdravstvenog osiguranja, 513 predmeta još je u rješavanju.

Iako su na internetskoj stranici HZZO-a dostupni kontakti, često građani ne znaju kome se obratiti pa zaprimamo i različite upite koji su u neposrednoj nadležnosti HZZO-a, a ponekad nam čak podnose i žalbe na upravne akte HZZO-a, što dodatno produljuje razdoblje u kojemu bi mogli dobiti odgovor.

Velik broj pritužbi i dalje primamo zbog dugog vremena čekanja na preglede ili terapijske postupke, na što upozoravaju i udruge, pa tako Hrvatska udruga za promicanje prava pacijenata navodi da ne možemo govoriti o listi čekanja nego o onemogućenoj zdravstvenoj zaštiti.



*„Nisam sigurna da li sam na pravoj adresi ako nismo molim prosljedite dalje do ministra Berosa. Svaki građanin ima pravo na liječenje... Uče to djeca u školi. Na koje liječenje kad sustav ne funkcionira...osim ako platite privat pretragu ili se nedo Bog ne razbolite do datog termina.“*

U nekim slučajevima nam građani javljaju kako su termin za zdravstvenu uslugu dobili tek za godinu i pol dana pa se pitaju zašto plaćaju obvezno zdravstveno osiguranje, jer zdravstvenu zaštitu ne mogu dobiti kada im je potrebna. Ovako duge liste čekanja primoravaju ih da zdravstvenu zaštitu potraže kod privatnih pružatelja usluga te stoga s pravom izražavaju nezadovoljstvo, a neki si to ne mogu priuštiti pa im je zdravstvena zaštita uistinu i nedostupna.

*„P.S. Poruka ministru zdravstva:*

*Kad prestanete liječnicima dopuštati da rade po privatnim poliklinikama u radno vrijeme za koje ih narod plaća da rade u bolničkim ambulantom onda će se smanjiti i liste čekanja. Ili npr. pregled kod otorinolaringologa na uputnicu se čeka mjesecima ali ako želite možete nazvati sestru na privatnom mobitel i dogovoriti pregled kod doktora u istoj ordinaciji u zagrebačkoj bolnici za 2 dana - i za 400kn!“*

Rezultati Europske zdravstvene ankete u dijelu korištenja zdravstvene zaštite za 2019. godinu, objavljeni 2022. godine, pokazuju kako je četvrtina građana potrebnu zdravstvenu uslugu čekala predugo.<sup>iv</sup> Podaci HZZO-a ukazuju na skraćivanje lista čekanja na prve preglede, terapijske i dijagnostičke postupke kroz ugovaranje dodatnih dijagnostičko-terapijskih postupaka s privatnim poliklinikama (ukupno pet), pa je tako u odnosu na predpandemijsku 2019. godinu, u 2022. prosjek čekanja bio 39,9 dana manji i iznosio je 162,5 dana, iako je u sustavu zabilježeno 96.348 narudžbi više nego 2019. godine.

No, ovdje je riječ samo o prosječnom smanjenju, što ne odražava stanje vremena čekanja na pojedine preglede, terapijske i dijagnostičke postupke. Osim toga, ovo smanjenje je i dalje nedovoljno kako bi pacijenti dobili potrebnu zdravstvenu uslugu u razumnom roku, posebice najteži pacijenti te socijalno ugroženi pacijenti koji si ne mogu priuštiti odlazak privatnom liječniku.

**Najviše se čekalo na UZV color dopler arterija i vena (325,4 dana), UZV dojke (270,9 dana), MR srca (236,8 dana) te UZV srca (232,9 dana).**



Novousvojenim ZOZO-om je učinjen pomak, jer se liste čekanja trebaju ažurno pratiti, što bi trebalo rezultirati detektiranjem značajnih produženja i adekvatnom reakcijom sustava. Pri tome HZZO može u slučajevima značajnijeg produženog čekanja na određene zdravstvene usluge raspisivati natječaj za sklapanje ugovora sa zdravstvenim ustanovama. Međutim, potrebno je preciznije odrediti što se podrazumijeva pod značajnijim produženjem čekanja, kao i rok do kojeg se lista čekanja smatra medicinski prihvatljivom za izvršenje pojedine zdravstvene usluge. S druge strane, osiguranike je potrebno osvijestiti o osobnoj odgovornosti i potrebi pravovremenog otkazivanja termina za naručene preglede i medicinske postupke na koje se neće odazvati.

Osim na pretrage i zahvate, građani su nam se prituživali na dugo čekanje očitavanja nalaza, pri čemu se postavlja pitanje valjanosti nalaza koji su u trenutku očitavanja stari i po pola godine, ali iz čega proizlazi i pitanje nepravovremenog pružanja zdravstvene zaštite kada se daljnje liječenje treba odrediti na temelju očitavanja nalaza.

*„Ljubazno Vas molim za informaciju o pravu na sto hitniji termin kod specijaliste nakon obavljanja svih potrebnih pretraga.*

*Naime, neurolog me uputio na 3 različite pretrage koje su nakon posla godine napokon obavljene, ali termin za očitavanje istih, dobila sam tek iduce godine u 6. mjesecu.*

*Dakle, nalazi ce tada biti stari minimalno 8 mjeseci, a u tih 8 mjeseci puno toga moze poci po zlu, ukoliko nalazi nisu u redu.“*

Dodatno, u pritužbama se ukazuje kako na mrežnim stranicama HZZO-a ne stoje vjerodostojni podaci o duljini čekanja za pojedinu pretragu ili zahvat. HZZO navodi da su za točnost podataka odgovorne zdravstvene ustanove koje im ih dostavljaju, pri čemu HZZO potiče zdravstvene ustanove da dostavljaju ažurirane podatke. Kako su mrežne stranice HZZO jedino mjesto na kojem, prije nego što se naruče, pacijenti mogu provjeriti koliko će čekati na pretragu/zahvat, pri čemu je istaknuta molba da se prijavljuju u samo jednu ustanovu, iznimno je važno da podatak o broju dana čekanja zaista bude i točan, a ne da nakon naručivanja pacijenti od zdravstvene ustanove dobiju termin puno kasniji od informacija navedenih na stranicama HZZO-a.

#### **Preporuka 26. (ponovljena)**

Ministarstvu zdravstva, da poduzima daljnje konkretne mjere s ciljem smanjenja liste čekanja

#### **Preporuka 27.**

Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje, da u suradnji s Ministarstvom zdravstva osigura dostupnost točnih podataka na svojim internetskim stranicama o broju dana čekanja u pojedinim zdravstvenim ustanovama za pojedine zdravstvene usluge

*„Nije nikako korektno da takve informacije navodite HZZO-u niti da plasirate takve informacije pacijentima. Molim provjeru za termin koji oglašavate na stranicama HZZO-a, ako ga nemate onda ispravite informacije koje plasirate.“*

### 2.3.6. Epidemija bolesti COVID-19 i zdravlje

*„Kako sam naveo, on je star čovjek, ne koristi se telefonom, a pošto su posjete pacijentima zabranjene, ni ja kao ni drugi članovi obitelji, ne možemo uspostaviti kontakt s njim, pitati ga kako se osjeća, dali mu je nešto potrebno te se moramo uzdati u dobrotu i vrijeme medicinskih sestara i doktora, koji su prezauzeti na Odjelu onkologije, da nam oni ukratko nešto više kažu o njegovom općem stanju te da mu prenesu naše pozdrave. Ja Vas molim za razumijevanje, jer iskreno ću Vam reći da moj stric poput jako puno onkoloških pacijenata, pripada u onu skupinu ljudi, kojima topla riječ od nekog njemu bliskog, vjerojatno jednako koristi kao i sama kemoterapija!“*

Statistike broja oboljelih i umrlih od bolesti COVID-19 u 2022. godini bile su mnogo manje u fokusu javnosti. U travnju 2022. ukinuta je većina epidemioloških mjera, no epidemija je i dalje bila na snazi. Iako je RH bila u sredini te povremeno i pri dnu ljestvice zemalja EU-a po broju zaraženih osoba na milijun stanovnika, tijekom gotovo cijele godine nalazila se pri samom vrhu po broju smrtnih slučajeva.

Od početka epidemije do 25. prosinca 2022. u RH je umrlo 17.521 osoba, a posebno je velika smrtnost bila u ljetnim mjesecima kada su brojke značajno premašivale one iz 2020. i 2021. godine. Prema podacima DZS-a, ukupan broj umrlih u 2022. bio je 8,8% veći u odnosu na prosječan broj umrlih u razdoblju 2015.-2019. godine, odnosno epidemija koronavirusa je i dalje bila prijetnja ljudskom zdravlju i životima.

Broj pritužbi vezanih uz epidemiju našoj instituciji se smanjio, no početkom godine građani su nam se još javljali zbog poteškoća s COVID potvrdama. Da je administrativna pogreška kod upisa datuma početka samoizolacije mogla dovesti do ozbiljnih poteškoća, vidjeli smo u pritužbi građanina kojemu je kod prelaska granice, zbog navodnog kršenja samoizolacije, izdan obvezni prekršajni nalog. Pritužitelj je naveo kako zbog skorog rođenja djeteta mora redovito napuštati RH te smo tražili žurno postupanje HZZO-a koji je utvrdio nepravilnost, osigurao upis ispravnih podataka i opomenu pritužiteljevu liječnicu.

## 2.4. Pravo na rad


*„Poštovani, poslušao sam vaš savjet u vezi plaće i inspekcijski nadzor su obavili. Hvala vam. Zaostaci su mi nakon intervencije isplaćeni. Prijetnje su bile realne ali se vjerojatno uplašio daljnjih kontrola jer treba da krade i vara i sljedeće godine. Ispričavam vam se na sirovom rječniku. Problem je u tome što iskorištava i ostale radnike i nije ugostitelj pa je sramota za turizam. Grozan tip ali ima takvih dosta kod nas. Ljudi rade po 12, 13 sati a kad su slobodni taj dan rade od pet popodne. Tek toliko da imate sliku. Nema sindikata i to je tako. Hvala vam opet i želim puno uspjeha u radu. Iskreni pozdrav.“*

Kraj 2022. godine obilježen je izmjenama i dopunama dva bitna zakona, koji će znatno utjecati na radnopravni status radnika u RH: Zakona o radu i Zakona o državnim službenicima te donošenjem Zakona o suzbijanju neprijavljenoga rada.

Umjesto najavljanog novog Zakona o radu, usvojene su izmjene i dopune postojećeg Zakona o radu. Među najznačajnijim su izmjene koje se odnose na ugovore o radu na određeno vrijeme, poput obveze navođenja objektivnog razloga za njihovo sklapanje i ograničenje ukupnog broja uzastopnih ugovora, ali i na rad na izdvojenom mjestu rada, a kao novi institut definiran je rad na daljinu. Izričito je propisano da se tijekom korištenja odmora i dopusta mora voditi računa o ravnoteži privatnog i poslovnog života radnika te da se radnik ne mora javljati poslodavcu u slobodno vrijeme, osim ako se radi o prijekojoj potrebi. Za svaki sat rada nedjeljom propisano je pravo na uvećanje plaće od najmanje 50% te su mijenjane odredbe o plaći i naknadi plaće. Kako bi se poslodavcima olakšalo zadržavanje radnika u radnom odnosu, radnici s navršenih 65 godina života i 15 godina mirovinskog staža ne ostvaruju pravo na otkazni rok i otpremninu. Uvedena je mogućnost produžetka trajanja probnog rada u slučaju bolesti te korištenja roditeljskih i roditeljskih prava, mogućnost korištenja neplaćenog dopusta do pet radnih dana radi skrbi o članu obitelji, kao i pravo na odsutnost s posla zbog hitnih obiteljskih razloga. Predviđena je mogućnost ugovaranja većeg opsega pojedinih materijalnih prava kolektivnim ugovorom, ali samo za članove sindikata koji su pregovarali o tom ugovoru. Kao što smo ukazivali u postupku izmjena Zakona o radu, ova odredba u praksi može negativno utjecati na ostvarivanje prava na slobodu udruživanja te stvoriti indirektni pritisak na radnike, vođene kriterijima ostvarivanja većih materijalnih prava, na učlanjivanje u točno određeni sindikat. Nadalje, poslodavac je obavezan savjetovati se s radničkim vijećem o imenovanju osobe za pritužbe za zaštitu dostojanstva, a od 1. siječnja 2024. godine primjenjivat će se novi zakonski okvir kojim se uređuju prava radnika koji rade putem digitalnih radnih platformi.

Tijekom 2022. u proceduru je upućen i Zakon o suzbijanju neprijavljenoga rada. Njime se propisuju oblici neprijavljenog rada, presumira se da je radni odnos postojao šest mjeseci prije utvrđivanja neprijavljenog rada, a regulirano je i da će se javno objavljivati popis poslodavaca kod kojih je inspekcijskim nadzorom utvrđen neprijavljeni rad. Cilj objave je omogućiti građanima da znaju koji poslodavci izvršavaju obveze.

Krajem 2022. na snagu je stupio i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima, kojim se državnim službenicima omogućava rad u punom ili nepunom radnom vremenu nakon



ostvarenja uvjeta za starosnu mirovinu, ili zapošljavanje umirovljenika na pola radnog vremena, no najduže do 67. godine života. Zakonske izmjene pravdaju se potrebom sprječavanja odljeva velikog broja državnih službenika koji rade na najsloženijim poslovima, a za koje se ne može pravovremeno naći zamjena.

Nedostatak radne snage, prije svega u trgovini te prerađivačkoj i građevinskoj djelatnosti, poslodavci su nastojali nadoknaditi zapošljavanjem umirovljenika te stranih radnika. Strani radnici često nisu upoznati s pravima iz radnog odnosa, kako ih zaštititi te mogućnostima sindikalnog organiziranja, kao ni pravima i obvezama reguliranim Zakonom o strancima. Pri tome, općenito izostaju javne politike usmjerene ka njihovoj integraciji u društvo.

## 2.4.1. Prava za vrijeme nezaposlenosti

---

*„...hrvatski sam branitelj, rođ.1964. Radio zadnjih 8 g u javna ustanova..., umjesto stalnog radnog odnosa dobio sam otkaz iako su obećanja bila drukčija. Nažalost supruga mi boluje od karcinoma, dijabetesa, krvnog tlaka i ne može raditi. Ne tražim ništa nego samo da se vratim na svoje radno mjesto, tako da mogu živjeti kao svaki drugi čovjek. Nemamo nikakva primanja, no to nikoga nije briga. Molim Vas pomozite da počnem raditi i da budem vrijedan svog života. Lijep pozdrav!“*

---

Prema HZZ-u krajem prosinca 2022. bilo je registrirano 117.816 nezaposlenih, 6,28% manje nego godinu ranije. Tijekom 2022. se 119.867 osoba u evidenciju HZZ-a prijavilo izravno iz radnog odnosa, od čega čak 72.560 (60,5%) po isteku ugovora o radu na određeno vrijeme, što ukazuje da je među zaposlenima i dalje visok udio onih u nesigurnim oblicima rada. U evidenciji tražitelja zaposlenja bile su i prosječno 63 osobe u dobi iznad 65 godina te 149 umirovljenika na dan 31. prosinca 2022. godine, što ukazuje i da neki iz ovih skupina osoba, unatoč dobi i odlasku u mirovinu, imaju potrebu i/ili žele raditi.

Nezaposleni su ukazivali na nedostatak materijalnih sredstava za život, tešku egzistencijalnu situaciju cijele obitelji te na socijalnu isključenost, dodatno naglašeno rastom cijena.

Radi ublažavanja posljedica porasta cijena Vlada RH je temeljem Jesenskog paketa mjera za zaštitu kućanstava i gospodarstva od rasta cijena donijela Odluku o isplati novčanog primanja nezaposlenim osobama. U dijelu Jesenskog paketa pod naslovom „Potpora nezaposlenima“ navedeno je da će im se isplatiti 250 kuna mjesečno za listopad, studeni i prosinac 2022. godine. No, Odlukom su od isplate izuzeti nezaposleni kojima je radni odnos prestao „njihovom voljom ili krivnjom“. Takva formulacija otvarala je mogućnost različitog tumačenja i uskrate ovog iznosa i nezaposlenima koji su otkazali ugovor o radu jer im poslodavac nije isplaćivao plaću. Stoga smo MRMSOSP-u preporučili da isplati potporu svim nezaposlenima u evidenciji HZZ-a, no to nije prihvaćeno.

Egzistencija nezaposlenih dodatno će se pogoršati izmjenama i dopunama Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju, jer se nezaposlenima koji imaju obvezno zdravstveno osiguranje, ali nisu u evidenciji nezaposlenih HZZ-a, uvodi obveza da jednom u tri mjeseca osobno pristupe HZZO-u radi

provjere okolnosti na temelju kojih im je status osiguranja utvrđen. U protivnom će ih se po službenoj dužnosti odjaviti iz obveznog zdravstvenog osiguranja, bez donošenja rješenja. Kao što smo istaknuli u mišljenju MZ-u, obveza isključivo osobnog pristupa, mogla bi pogoditi osobe koje ne mogu snositi trošak putovanja, žive u ruralnim područjima bez javnog prijevoza ili zbog zdravstvenih razloga ne mogu doći do HZZO-a. Dodatno, upitno je na koji će način informacija o brisanju uopće doći do svih osoba koje su odjavljene iz obveznog zdravstvenog osiguranje. O našim primjedbama i prijedlozima iznesenim u mišljenju upućenom MZ-u, vezano uz izmjene i dopune Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju, pišemo u poglavlju o zdravlju.

## 2.4.2. Radni odnosi u državnoj i javnim službama

### Javne službe

Zaposleni u javnim službama obraćali su nam se, ponekad i anonimno, tražeći savjet o načinu ostvarenja pojedinih prava iz kolektivnih ugovora (božićnica, novčana pomoć zbog smrti člana obitelji, plaćeni dopust ili godišnji odmor), u slučajevima prestanka radnog odnosa zbog otkaza ili isteka ugovora o radu na određeno vrijeme, kao i radi drugih povreda prava iz radnog odnosa.

Nastavno na druge povrede prava iz radnih odnosa, Hrvatski liječnički sindikat obavijestio nas je o zabrinjavajućem podatku da su liječnici tijekom 2022. odradili čak 3.000.000 prekovremenih sati te da im se najveći broj liječnika obraćao radi nepoštivanja radnog vremena i kršenja zakonskih odredbi o prekovremenom radu.

U odnosu na prethodne godine, zaprimili smo manje upita i pritužbi na netransparentno i/ili nezakonito zapošljavanje u javnim ustanovama. U ovakvim slučajevima građani mogu podnijeti predstavku nadležnim inspekcijama, no protiv odluke o izboru kandidata mogu podnijeti i prigovor odgovornoj osobi poslodavca, kako je to pojasnio Ustavni sud RH u Odluci U-III-4016/2015 iz 2019. godine. Javne ustanove bi o prigovorima kandidata trebale donositi rješenja protiv kojih se može pokrenuti upravni spor, čime se omogućuje sudska kontrola nad provedenim natječajnim postupkom. Zbog toga smo u izvješćima za 2020. i 2021. preporučili ministarstvima da javne ustanove unutar svog resora upoznaju sa sadržajem spomenute Odluke Ustavnog suda. S tim u svezi, MRMSOSP nas je obavijestilo da je postupilo po preporuci. Međutim, iz podataka koje nam je dostavio HZZO vidljivo je da tijekom 2022. povodom četiri izjavljena prigovora nije doneseno rješenje, već su kandidatima poslani obavijesti, protiv kojih ne mogu pokrenuti upravni spor.

U vezi preporuke prosvjetnoj inspekciji MZO-a iz Izvješća za 2021. da provodi ciljne periodičke nadzore nad zakonitošću ugovora o radu na određeno vrijeme u obrazovnim ustanovama, MZO nas je obavijestilo da je prosvjetna inspekcija u 31 postupku nadzora provjeravala zasnivanje radnog odnosa na određeno vrijeme te da je u devet slučajeva utvrđena nesukladnost s propisom. Podatci pokazuju da je u obrazovnim ustanovama i dalje potrebno provoditi nadzore zakonitosti rada na određeno vrijeme.

#### Preporuka 28. (ponovljena)

Ministarstvu znanosti i obrazovanja, da nastavi obavljati ciljne periodičke nadzore rada na određeno vrijeme u obrazovnim ustanovama

## Državna služba

Tijekom 2022. državni službenici su iskazivali nezadovoljstvo zbog nerješavanja zahtjeva za premještaj u službi, zbog rješenja o premještaju ili o rasporedu u službi, zbog nepostojanja odgovarajućih uvjeta rada te zbog mobinga, odnosno zlostavljanja na radu.

I dalje su na nam se obraćali policijski službenici koji su tražili premještaj zbog sklapanja braka, rođenja djeteta te skrbi o bolesnom roditelju, zbog nerješavanja njihovih zahtjeva. Neki su nam istovremeno podnijeli i zamolbu za pomoć kako bi se ubrzalo rješavanje i pozitivno odlučilo o njihovom zahtjevu, na što smo im ukazivali da odluka poslodavca ovisi o potrebama službe te da protiv rješenja mogu izjaviti žalbu Odboru za državnu službu (Odbor).

Prema podacima Odbora za 2022. i nadalje je najčešći razlog poništavanja prvostupanjskih rješenja njihova neobrazloženost, suprotno čl. 98. st. 5. ZUP-a, što se posebno odnosi na rješenja o rasporedu službenika na druga radna mjesta zbog ustrojstvenih promjena.

Iako Odbor može poništiti rješenje i sam riješiti stvar kada rješenje o rasporedu nije u skladu s odredbama materijalnog prava, stava je da je za donošenje novog rješenja nužno neposredno rješavanje prvostupanjskog tijela. Stoga stalno poništava nezakonita prvostupanjska rješenja, jer prvostupanjska tijela u ponovljenim postupcima donose rješenja s identičnim nedostacima, često zanemarujući naputke Odbora. Posljedično, postupci rasporeda/premještaja traju godinama, a državni službenici nemaju stvarnu zaštitu od nezakonitog postupanja tijela u kojem rade.

Tako ukazujemo na slučaj državne službenice koja od 2016. pokušava ishoditi zakonita rješenja o premještaju i rasporedu na radno mjesto, a kojoj je u međuvremenu, zbog odlaska u mirovinu, prestala državna služba. Službenica je prvo rješenjem o premještaju, a potom i o rasporedu, u više ponovljenih postupaka premještana, odnosno raspoređivana na radna mjesta niže složenosti poslova. Obrazloženje spornih rješenja ukazuje na neizvršavanje službenih obveza, koje mogu biti razlog pokretanja postupka zbog povrede službene dužnosti, ali ne i valjan razlog za premještaj odnosno raspored na radno mjesto, a potreba službe za premještajem mora biti objektivna i jasno obrazložena. U protivnome bi se instituti rasporeda i premještaja mogli koristiti kao sredstvo obračuna s osobama koje se smatraju nepodobnima, pod izlikom njihove nesposobnosti za obavljanje poslova određenog radnog mjesta ili povrede službene dužnosti, iako ta povreda i nesposobnost nisu dokazani u disciplinskom postupku.

### 2.4.3. Radni odnosi u gospodarstvu i obrtu

*„Molim za pomoć. Moj muž iz Sarajeva (BH državljanin) već 3.5 mjeseca radi za Hrvatsku firmu. Dobio je Hr radnu i boravišnu dozvolu. Januar mjesec je radio u HR, a februar ga je firma poslala u Njemačku preko A1 obrasca gdje mu je obećana satnica od 12,5 eura i tamo je radio cijeli mjesec, a mart radio opet u Hrvatskoj. Firma mu je za februar isplatila samo 640 eura, ostatak nije i također za mart cijelu platu ne žele da plate i moj muž sada u HR 7 dana bez novca za hranu i prijevoz sjedi i čeka da ga isplate da može kući. Takođe ja i beba isto smo bez novca. Molim vas dali možete pomoći kako bi naplatio zarađene plate i vratio se kući?“*

Tijekom 2022. najčešće su nam se pritužbama i upitima obraćali radnici zaposleni u gospodarstvu i obrtu. Ukazivali su na nezakonite otkaze, neprijavljeni rad (bez sklopljenog ugovora o radu i/ili bez prijave tijelima osiguranja), neisplatu plaće, neisplatu naknade plaće za vrijeme bolovanja te troškova za hranu i prijevoz, isplatu cijele ili dijela plaće „na ruke“, nepravilnosti u vođenju evidencije radnog vremena, nezakonit i neplaćen prekovremeni rad, povrede prava na dnevni, tjedni i godišnji odmor, mobing, kao i na probleme vezane uz ugovore o radu na određeno vrijeme i neosiguravanje uvjeta za rad na siguran način.

Radnici često ne znaju da im je poslodavac obavezan pri isplati plaće uručiti obračun plaće, kao i obračun dugovane, a neisplaćene plaće koji predstavlja ovršnu ispravu temeljem koje mogu putem FINA-e ostvariti svoje potraživanje.

S obzirom da pučka pravobraniteljica ne može provoditi ispitni postupak po pritužbama na povrede koje čine privatni poslodavci (pravne i fizičke osobe), osim ukoliko je riječ o diskriminaciji ili zaštiti prijavitelja nepravilnosti, što ovdje nije slučaj, radnicima smo davali opće pravne informacije o pravnim instrumentima zaštite njihovih prava te smo ih upućivali na mogućnost sudske zaštite, vodeći računa o prekluzivnim i zastarnim rokovima.

Prema podacima DIRH-a u 2022. poslodavci za 673 radnika nisu isplatili niti minimalnu plaću, što iako predstavlja znatno smanjenje u odnosu na 2021. godinu, kada ih je bilo 1.321, i dalje je ozbiljan problem. Inspekcijskim nadzorima utvrđeno je i 49 prekršaja jer plaća nije bila ugovorena ili utvrđena u bruto iznosu, 43 prekršaja zbog neisplate plaće u visini utvrđenoj Uredbom o visini minimalne plaće za 2022. godinu, 11 prekršaja zbog neisplate povećanja plaće najmanje u visini utvrđenoj kolektivnim ugovorom, kao i jedan prekršaj zbog sklapanja sporazuma o odricanju od prava na isplatu minimalne plaće. Inspektori su podnijeli i 70 kaznenih prijava, od čega 64 za kazneno djelo neisplate plaće te 16 za kazneno djelo povrede prava iz socijalnog osiguranja.

U 2022. godini DIRH je utvrdio osnovanu sumnju u 99 povreda odredbi o sklapanju ugovora o radu na određeno vrijeme, od čega se 74 odnosilo na pravne, a 25 na fizičke osobe (obrtnike), povodom čega su podneseni optužni prijedlozi.

Prema podacima HZMO-a na dan 30. studenog 2022. bilo je 21,84% osiguranika s ugovorima o radu na određeno vrijeme, znatno manje nego 2021. godine, kada ih je bilo 22,36%. Jedan od najčešćih razloga obraćanja građana MRMSOSP-u bile su upravo nejasnoće o sklapanju ugovora o radu na određeno vrijeme. Sindikati su također ukazivali da su najčešći problemi sklapanje više uzastopnih ugovora na određeno vrijeme, nenavođenje objektivnog razloga njihovog sklapanja te njihovo korištenje umjesto probnog rada.

### Preporuka 29.

Državnom inspektoratu, da nastavi obavljati pojačane inspekcijske nadzore zasnivanja radnog odnosa temeljem ugovora o radu sklopljenih na određeno vrijeme

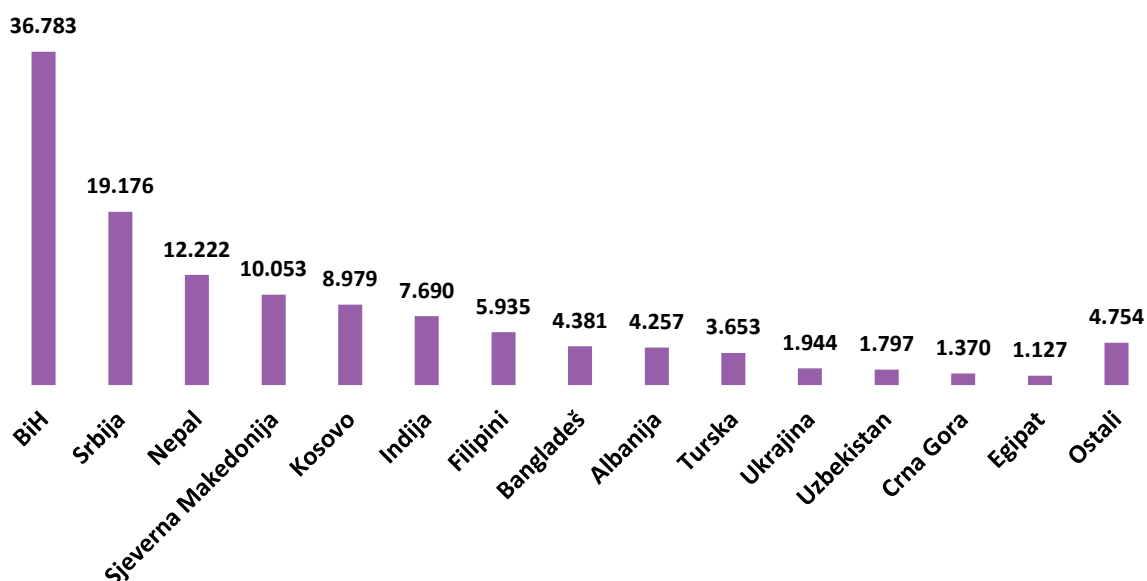
Inspektori rada, zbog danih im ovlasti, su bitan čimbenik zaštite prava radnika u području gospodarstva i obrta pa je zbog radne opterećenosti velikim brojem i zahtjevnošću predmeta potrebno osigurati dostatne kapacitete, posebno imajući u vidu prirodni odljev, odnosno odlazak inspektora u mirovinu.



Tijekom 2022. obratio nam se veći broj stranaca, državljana trećih zemalja (najviše BiH, Srbije, Ukrajine i Filipina) koji su radili u RH. Ukazivali su na rad bez radne dozvole, neisplatu plaće, neuredne evidencije o rasporedu radnog vremena te nezakonit i neplaćen prekovremeni rad. Uglavnom nisu bili upoznati s načinima zaštite prava iz radnog odnosa, a nepoznavanje hrvatskog, nerijetko i engleskog jezika, otežavalo je zaštitu povrijeđenih prava. Najčešće su zapošljavani putem agencija za posredovanje kao jeftinija radna snaga u uslužnim djelatnostima, graditeljstvu i poljoprivredi.

Prema podacima MUP-a, u RH je tijekom 2022. temeljem dozvola za boravak i rad radio ukupno 124.121 radnik iz trećih zemalja. 79.458 dozvola je izdano za novo zapošljavanje, 27.827 ih je produljeno, a 16.836 izdano za sezonske radnike. Najviše ih je bilo iz zemalja regije, odnosno državljana BiH (36.783), Srbije (19.176) i Sjeverne Makedonije (10.053), dok je najviše ostalih imalo državljanstvo Nepala (12.222), Indije (7.690), Filipina (5.935) i Bangladeša (4.381). Najčešća zanimanja za koja su izdane dozvole za boravak i rad su: zidar (7.895), konobar (6.840), tesar (5.965), radnik visokogradnje (5.602), kuhar (4.971), pomoćni kuhar (4.128), bravar (3.107), armirač (3.031), fasader (2.768) i elektroinstalater (2.189).

**BROJ STRANIH RADNIKA IZ TREĆIH ZEMALJA U HRVATSKOJ  
PREMA DRŽAVLJANSTVU**



Sukladno podacima DIRH-a, u 2022. utvrđeno je postojanje osnovane sumnje da je za poslodavce radilo 526 državljana trećih zemalja protivno Zakonu o strancima (ZS), 169 više nego 2021. godine. Zbog nezakonitog rada stranaca inspektori su donijeli 137 rješenja kojima su poslodavcima privremeno

zabranili obavljanje djelatnosti, od kojih je 81 ukinuto jer su poslodavci u propisanom roku uplatili iznos od 30.000,00 kuna za svakog stranca, što ukazuje na njihovu potrebu za radnom snagom. Najviše povreda ZS-a inspektori su utvrdili u građevinarstvu, ugostiteljstvu i ostalim uslužnim djelatnostima.

### Preporuka 30.

Državnom inspektoratu, da pojačano nadzire zakonitost zapošljavanja i rada te uvjete u kojima rade državljanima trećih zemalja

Tijekom 2022. javnost je bila bolje upoznata s izazovima radnog mjesta zaštitara zbog medijskih objava o fizičkim napadima, na žalost i sa smrtnim ishodom<sup>9</sup>. Prema podacima Sindikata zaposlenih u zaštitarskoj djelatnosti, u vrijeme izrade ovog Izješća na poslovima zaštitara bilo je zaposleno 17.000 licenciranih radnika, iako je njihov broj bio veći (cca 40.000), dok je još oko 3.000 radnika na tim poslovima radilo neprijavljeno i bez potrebne licence za rad koju izdaje MUP. Zbog niskih plaća pada i raspoloživost radne snage, dok obrazovanje zaštitara nije u potpunosti usklađeno s potrebama tržišta rada. Često rade prekovremeno i noću, umirovljenici su bitan dio radne snage, dok Sindikat dugoročno rješenje vidi u zapošljavanju mlađih. Inspekcijskim nadzorima MUP-a i DIRH-a utvrđeno je sklapanje ugovora o radu za nepostojeća radna mjesta prema Nacionalnoj klasifikaciji djelatnosti, rad bez licence, čuvanje oružja izvan priručnog skladišta, neposjedovanje zaštitarske iskaznice, nepropisna radna odora te ostale nepravilnosti koje smo naveli kao pojavne oblike u gospodarstvu i obrtu.

**Preporuka 31.**

Državnom inspektoratu i Ministarstvu unutarnjih poslova, da nadziru zakonitost rada na zaštitarskim poslovima kod poslodavaca registriranih za poslove privatne zaštite

**Preporuka 32.**

Ministarstvu unutarnjih poslova, da donese potrebne pravilnike radi provedbe Zakona o privatnoj zaštiti

Nakon što je u veljači 2020. stupio na snagu novi Zakon o privatnoj zaštiti, prema podacima Sindikata zaposlenih u zaštitarskoj djelatnosti doneseno je samo šest od petnaest provedbenih propisa, iako su svi novi pravilnici trebali biti donijeti u roku od godine dana od stupanja Zakona na snagu. Do donošenja novih pravilnika primjenjuju se stari, koji ne prate u potpunosti nove zakonske odredbe.

#### 2.4.4. Mobing

U pritužbama se često ukazivalo na mobing, odnosno zlostavljanje na radu, loše međuljudske odnose i uvjete rada, što se podjednako javljalo kod javnih i državnih službenika te zaposlenih u privatnom sektoru. Osobe koje se smatraju žrtvama mobinga često nisu bile upoznate s relevantnim odredbama ZOR-a, Zakona o zaštiti na radu i KZ-a, kao ni koja su im pravna sredstva na raspolaganju.

Radi učinkovitije zaštite dostojanstva na radnom mjestu, koja u velikoj mjeri ovisi o postupanju osobe zadužene za zaštitu dostojanstva radnika, u Izješću za 2021. te tijekom izmjena ZOR-a, ukazali smo na potrebu uvođenja obvezne suglasnosti skupa radnika ili radničkog vijeća kod imenovanja ove osobe. Na tom tragu, Zakonom o izmjenama i dopunama ZOR-a poslodavci su obvezani savjetovati se s radničkim vijećem prije donošenja odluke o imenovanju te osobe.

Podatci sindikata i Udruge za edukaciju i pomoć žrtvama mobinga također ukazuju na sve češće slučajeve mobinga. Novi sindikat ističe da poslodavci provode postupke za zaštitu dostojanstva radnika, no mjere su preblage ili u cijelosti izostaju, posebice kod vertikalnog mobinga, što obeshrabruje radnike na prijavljivanje i svjedočenje o mobingu.

Udruga za pomoć i edukaciju žrtava mobinga navodi kako im se tijekom 2022. obratilo 816 zaposlenika od čega su u 356 slučajeva ocijenili da se radi o mobingu, od toga u 305 slučajeva vertikalnom. U 2022. godini Udruzi se obratilo manje zaposlenih nego godinu ranije i u manjem broju slučajeva je ocijenjeno da je riječ o mobingu – 2021. bilo je 67,2% takvih pritužbi, a u 2022. godini 43,6%.

### **Preporuka 33.**

Vladi Republike Hrvatske, da ratificira Konvenciju Međunarodne organizacije rada o iskorjenjivanju nasilja i uznemiravanja u svijetu rada br. 190

U lipnju 2019. godine na 108. zasjedanju Međunarodne konferencije rada usvojena je Konvencija o iskorjenjivanju nasilja i uznemiravanja u svijetu rada br. 190. To je prvi međunarodni instrument koji postavlja standarde za suzbijanje nasilja i uznemiravanja u svijetu rada te određuje mjere koje se traže od država te predstavnika poslodavaca i radnika. Prvo globalno izvješće o

iskustvima vezanim za nasilje i uznemiravanje u svijetu rada Međunarodne organizacije rada<sup>vi</sup>, otkrilo je da je tijekom radnog vijeka čak 22,8% radnika u svijetu iskusilo barem jedan od oblika nasilja i uznemiravanja, što je u skladu s visokim brojem pritužbi koje se odnose na mobing, psihičko uznemiravanje i povredu dostojanstva na radnom mjestu, koje smo zaprimili tijekom 2022. godine. Stoga bi dodatnoj zaštiti radnika u RH i uređenju navedenog problema doprinijela ratifikacija navedene Konvencije, koju je do sada ratificiralo 25 država članica Međunarodne organizacije rada, uključujući i pet država članica EU.

## **2.5. Diskriminacija pri zapošljavanju i na radu**

Pritužbe zbog diskriminacije u području rada i zapošljavanja 2022. godine su u najvećoj mjeri bile uvjetovane zdravstvenim i imovnim stanjem radnika, dobi, članstvom u sindikatu te nacionalnim podrijetlom. Dio radnika koji nam se obraćao s pritužbama, zbog straha od viktimizacije na radnom mjestu prije započinjanja ili tijekom ispitnog postupka povlačio je pritužbu.

Nedovoljno poznavanje zakonskog uređenja zabrane diskriminacije razvidno je iz znatnog broja pritužbi u kojima se ukazuje na diskriminaciju, iako se zapravo radi o drugim oblicima nezakonitog postupanja, poput pogodovanja kandidatima pri zapošljavanju ili uznemiravanja na radu koje nije uvjetovano nekom diskriminacijskom osnovom. Poslodavac je dužan štiti dostojanstvo radnika ne samo od diskriminatornih ponašanja, već od svih oblika psihofizičkog zlostavljanja. Međutim, ako nema uzročno-posljedične veze između nepovoljnog postupanja i diskriminacijske osnove, ne radi se o diskriminaciji prema ZSD-u, što je bitno utvrditi kako bi se koristila adekvatna pravna sredstva zaštite prava radnika.

### **2.5.1. Diskriminacija pri zapošljavanju**

Sve je veća prisutnost stranih radnika u RH, od kojih se neki izgledom, kulturom i jezikom razlikuju od domaćih radnika, a pojedini poslodavci su i javno isticali da nisu skloni njihovom zapošljavanju. Pogrešno je shvaćanje vlasnika poslovnih subjekata da mogu slobodno birati koga će zapošljavati te pri tome isključiti kandidate zbog njihove boje kože, vjeroispovijedi, nacionalnosti ili neke druge osnove iz

ZSD-a. Odluka o odabiru kandidata treba se temeljiti na njegovom znanju i vještinama potrebnim za obavljanje poslova određenog radnog mjesta. Stoga objava poslodavca na društvenoj mreži da neće zapošljavati kandidate određenog nacionalnog podrijetla ili boje kože predstavlja izravnu diskriminaciju pri zapošljavanju, što je potvrdio i Europski sud pravde u predmetu Feryn (C-54/07). Sud je ukazao da ovakva objava može odvratiti određene kandidate od prijave te da predstavlja presumpciju primjene diskriminatorne politike zapošljavanja, neovisno da li se na oglas javila osoba koja posjeduje neželjenu osobinu.

---

*„Očito su svi normalni radnici otišli u Irsku, a nama se na oglas javljaju pakistanci, bagladeštanci i četnici iz Niša! Kako dodatno nebi nagrdili naš Samobor s tim crncima (zaista ih je previše i grdo ih je vidjet sa vrećicama punih alkohola, dok idu iz dućana, a domaći stariji ljudi prelaze na drugu stranu ulice)... “*

---

Ranije smo izvješćavali o problemima osoba kojima su poslodavci uvjetovali posjedovanje osobnog vozila kako bi ih zaposlili ili posjedovanje računalne opreme radi rada od kuće. Utvrdili smo sumnju na neizravnu diskriminaciju temeljem imovnog stanja jer je poslodavac uvjetovao zapošljavanje posjedovanjem vlastitog računala i programa (softwarea). Postavljanje ovakvog uvjeta može imati odvratajući učinak na osobe slabijeg imovnog stanja koje ne posjeduju traženo računalo. U konkretnom smo predmetu preporučili da se u budućim natječajima ukloni ovakav diskriminatorni uvjet, što je i usvojeno, o čemu pišemo i u poglavlju o diskriminaciji temeljem imovnog stanja.


Obvezu poslodavaca da radnicima osiguraju sredstva za rad zagovarali smo i pri izmjenama ZOR-a, predlažući da radnik vlastita sredstva za rad može koristiti samo ako na to pristane. Prijedlog je samo djelomično usvojen, jer je osim ranije obveze osiguranja sredstava za rad u poslovnim prostorijama, propisana i za rad na izdvojenom mjestu rada (od kuće ili iz drugog prostora koji nije prostor poslodavca), no nije propisana kod rada na daljinu (putem informacijsko-komunikacijske tehnologije).

---

*„Ovo je jasna diskriminacija. Kako je moguće da mi unatoč tome, nečiji osobni stavovi zabranjuju posao, rad te dostojanstven život? Gdje bih ja i kako trebala raditi te osigurati sredstva za život svojoj obitelji ako se cijeli moj život svodi na odluku i stav pojedinca. Nebrojeno puta sam dobila otkaz čim se za dijagnozu saznalo iako sam do tada potpuno uredno obavljala posao bez ikakvih problema ili žalbi.“*

---

Građani su ukazivali i na diskriminaciju temeljem zdravstvenog stanja pri zapošljavanju te nam se obratila osoba koja zbog dijagnoze epilepsije nije zaposlena u dječjem vrtiću na radnom mjestu spremačice. Kandidatkinji je na razgovoru za posao rečeno da je izabrana, no nakon što je poslodavcu dostavila zdravstvenu dokumentaciju iz koje je vidljiva dijagnoza, odustao je od njezinog zapošljavanja. U postupku nam je MZO potvrdio da zdravstveno stanje konkretne kandidatkinje, odnosno epilepsija,



nije kontraindikacija za obavljanje poslova spremačice u dječjem vrtiću te smo utvrdili sumnju na diskriminaciju, dali preporuke dječjem vrtiću za buduća postupanja, a pritužiteljicu uputili u mogućnosti sudske zaštite.

Postupali smo i po pritužbi radi diskriminacije temeljem zdravstvenog stanja pri zapošljavanju osobnih asistenata. Udruge koje pružaju uslugu osobne asistencije osobama s invaliditetom, kao uvjet za zapošljavanje tražile su potvrdu liječnika obiteljske medicine iz koje je razvidno zdravstveno stanje kandidata, dijagnoze te propisani lijekovi. Međutim, MRMSOSP u *Uputama za prijavitelje na ograničeni poziv za prijavu dvogodišnjih programa udruga koje pružaju usluge asistencije osobama s invaliditetom u RH za razdoblje od 2022. do 2023. godine*, propisuje da je osobni asistent dužan dostaviti liječničku potvrdu o općoj psihofizičkoj i zdravstvenoj sposobnosti. Pritom nije specificirana specijalizacija liječnika koji izdaje takvu potvrdu. Razumijevajući namjeru zaštite korisnika usluge, smatrali smo da provjeru zdravstvene sposobnosti kandidata trebaju provoditi liječnici medicine rada u skladu s odredbama ZOR-a i Zakona o zaštiti na radu, što smo i preporučili MRMSOSP-u. Nakon što smo dali preporuku, u javnom savjetovanju je objavljen prijedlog Zakona o osobnoj asistenciji, u kojemu se potvrda liječnika obiteljske medicine ne propisuje kao uvjet za zapošljavanje osobnih asistenata.

2022. godine u javnom savjetovanju bio je i prijedlog Zakona o kazalištima, kojim se uređuju i imenovanja i razrješenja intendantata nacionalnih kazališta, odnosno ravnatelja javnih kazališta i kazališnih družina. Budući je prijedlogom Zakona ovlast imenovanja intendantata i ravnatelja dana izvršnom tijelu, bez provođenja javnog natječaja, predložili smo da se propiše stupanj obrazovanja, stručni uvjeti i kompetencije koje trebaju imati. Prijedlog smo dali radi transparentnosti i ujednačavanja kriterija njihova imenovanja, jer su uvjeti do sada bili različito propisani statutima ili općim aktima ustanova. Prijedlog nije usvojen, iako bi doprinio preveniranju sporova vezanih uz imenovanja intendantata i ravnatelja.

## 2.5.2. Diskriminacija u području rada

Pritužbe i upiti službenika i namještenika u državnim i javnim službama prvenstveno su se odnosili na nezadovoljstvo premještajem odnosno rasporedom na radno mjesto, ali i na raspoređivanje na radna mjesta drugih službenika s manje adekvatnim stručnim kvalifikacijama i/ili radnim iskustvom od pritužitelja. Iako su smatrali da su takve odluke nadređenih uvjetovane nekom diskriminacijskom osnovom iz ZSD-a, često se, kao i kod zapošljavanja, radi o netransparentnim uvjetima za raspoređivanje na pojedina radna mjesta, što omogućava pogodovanje pojedincima, koje je nezakonito, ali ne predstavlja diskriminaciju.

Također, pojedini službenici u državnoj upravi isticali su nezadovoljstvo plaćama ili nepostojanjem određenih dodataka na plaću. Iako se ne radi o diskriminaciji, to ukazuje na potrebu preispitivanja sustava plaća u državnim i javnim službama, što se posebno pokazalo u pravosuđu. Naime, zbog niskih plaća i nezadovoljstva službenika i namještenika, u pravosuđu je nastao niz izazova, o čemu pišemo u posebnom poglavlju.

Postupajući po pritužbama građana i sindikata utvrdili smo da neki privatni poslodavci pri utvrđivanju viška radnika i reorganizaciji poslovanja, kao relevantne kriterije uzimaju dob i zdravstveno stanje, što starije ili bolesne ili one koji brinu o članovima obitelji, dovodi u nepovoljniji položaj.

U postupku vođenom povodom obavijesti sindikata utvrdili smo da je društvo pri određivanju viška radnika uzimalo u obzir opće (starost, stručno obrazovanje i radni staž kod poslodavca) i posebne kriterije (produktivnost, inicijativa i kreativnost u radu, znanje i vještine u radu s novim tehnologijama te kooperativnost i sklonost timskom radu), pri čemu su stariji radnici više bodovani za opće, a manje za posebne kriterije. Iako poslodavac nije organizirao edukacije, od radnika se zahtijevalo da svakodnevno usvajaju nova znanja i vještine potrebne za kvalitetno izvršavanje poslova radnog mjesta, pa i u radu s novim tehnologijama. Međutim, poslodavac bi trebao organizirati edukacije radnika, naročito onih koji iz financijskih ili drugih razloga ne mogu sami stjecati takva znanja, kako bi se prevenirala diskriminacija. Određivanju kriterija i bodovanju trebalo je prethoditi pružanje jednakih mogućnosti svim radnicima za ispunjavanje radnih zadataka, uključujući stjecanje novih znanja, što je izostalo.

Neki poslodavci i dalje nedovoljno poznaju institut rada umirovljenika, što može dovesti do povrede njihovih prava nakon ostanka na tržištu rada. Tako smo utvrdili sumnju na diskriminaciju zbog zdravstvenog stanja i dobi radnice koja je nakon odlaska u mirovnu s dotadašnjim poslodavcem sklopila ugovor o radu na određeno vrijeme. Ugovorili su da se u slučaju bolovanja dužeg od 42 dana ugovor automatski prekida te da se odriče prava na žalbu ili tužbu. Poslodavac je priznao povredu prava na jednako postupanje te je aneksom ugovora uklonio spornu odredbu.

Sindikati i radnici ukazivali su da zbog vremena provedenog na bolovanju kod pojedinih poslodavaca radnici nisu ostvarili dodatke na plaću, koje su poslodavci isplaćivali nakon donošenja Pravilnika o porezu na dohodak. Vrijeme provedeno na radu, koje je često vezano uz zdravstveno stanje radnika, kriterij je koji neki poslodavci uzimaju pri isplati navedenih dodataka, što može voditi diskriminaciji radnika zbog zdravstvenog stanja.

Postupajući po pritužbama može se zaključiti da znatan dio radnika ne poznaje svoja prava niti ih poslodavci o njima informiraju, dok oni koji su upoznati često ne traže zaštitu zbog straha od negativnih posljedica. Sindikati, koji imaju značajnu ulogu, ponekad ne nailaze na suradnju s poslodavcima, što otežava njihovo djelovanje u ostvarivanju prava radnika. Neki sindikalni povjerenici navode da su onemogućeni u obavljanju svojih zadaća, a iz pojedinih slučajeva proizlazi da su premješteni na nepovoljnija radna mjesta te dobivali upozorenja i opomene pred otkaz. Iako je na poslodavcu odluka na koje će poslove radnika rasporediti, kao i ocjena izvršava li uredno dodijeljene zadatke, ove odluke trebaju biti obrazložene i utemeljene na zakonu, aktima poslodavca i ugovoru o radu, što u nekim slučajevima izostaje.

### 2.5.3. Rad putem digitalnih radnih platformi

S razvojem digitalne tehnologije populariziran je i sve više zastupljen rad putem digitalnih radnih platformi. Iako one omogućuju rad velikom broju osoba, mogu rezultirati nesigurnim uvjetima rada. Na to smo ukazali i u e-savjetovanju o izmjenama i dopunama ZOR-a, u kojem je dodano novo poglavlje posvećeno radu putem digitalnih radnih platformi. Međutim, i dalje je moguće bolje zakonsko uređenje ovog oblika rada, posebice u odnosu na oslobođenje od solidarne odgovornosti digitalne radne platforme za obveze prema radniku, dok bi u odnosu na agregatore (posrednike) bilo korisno propisati konkretni pravni oblik agregatora koji bi određenim kapitalom jamčio za obveze prema

radniku. Ukazali smo i da je potrebno propisati obvezu poslodavca da radnicima osigura potrebna sredstva za rad, kao i da osigura da automatizirani sustav upravljanja temeljen na algoritmima ne vodi do diskriminacije po bilo kojoj osnovi.

Sindikati navode i da su se radnici žalili na netransparentnost postupka isključenja iz aplikacije, načina dodjele radnih zadataka i na posljedice njihovog odbijanja, kao i na nemogućnost komunikacije s platformom. Ukazivali su i da sustav ne prepoznaje razloge odsutnosti s aplikacije, bilo da se radi o privremenoj spriječenosti za rad ili drugim opravdanim razlozima, a odsustvo utječe na kvalitetu naloga po povratku na rad. Sindikat ukazuje da platforme uvjetuju obavljanje posla posjedovanjem vlastitih sredstava za rad, posebice prijevoznog sredstva te pametnog telefona s podatkovnom vezom. S druge strane, platforme negiraju ovakve navode, ukazujući da radnici sami biraju kada i koliko žele raditi, bez penalizacije. Navode da se ne miješaju u odluke koje algoritmi donose o dodjeljivanju radnih zadataka,

### Preporuka 34.

Državnom inspektoratu, da provodi nadzore rada putem digitalnih radnih platformi

no istodobno navode i da su odluke podložne ljudskom nadzoru. Pritom pojedine platforme navode da je način rada algoritma poslovna tajna. Platforme se ograđuju od uloge poslodavca te odgovornost za osiguranje sredstava za rad prebacuju na samostalne pružatelje usluga ili posrednike kao poslodavce. S obzirom na rastuću popularizaciju platformskog rada, potrebno je

pratiti razvoj ovog načina poslovanja, kao i europsku praksu koja ide u smjeru zaštite prava radnika i utvrđivanja da su digitalne radne platforme poslodavci.

## 2.6. Prava starijih osoba

### 2.6.1. Socijalna sigurnost starijih osoba

Prema popisu stanovništva iz 2021. godine, objavljenom u 2022. godini, 22,45% stanovnika RH u dobi je od 65 i više godina. Više od četvrtine stanovništva je starije od 65 godina u Šibensko-kninskoj (27,39%), Ličko-senjskoj (26,26%) i Primorsko-goranskoj županiji (25,82%). Stopa rizika od siromaštva za ovu skupinu iznosila je 32,4%, pri tome za žene 37%, a za starije osobe u jednočlanom kućanstvu čak 55,3%, što je velik i zabrinjavajući porast u odnosu na 2020. godinu, kada je iznosila 52,1%. Drugim riječima, više nego svaka druga starija osoba koja živi sama u riziku je od siromaštva.

Tijekom 2022. godine došlo je do velikih poskupljenja hrane i energenata, uz godišnju stopu inflacije od čak 13,1%, što je posebno teško pogodilo najsiromašnije starije osobe. Pri tome je formula usklađivanja mirovina samo djelomično pratila rast cijena, dok se nacionalna naknada za starije osobe usklađuje samo jednom godišnje, a u 2022. godini nije značajnije rasla te je iznosila 820,80 kn.

S obzirom na rast cijena i potrebu za hitnim mjerama pomoći, Vlada RH donijela je tijekom 2022. u tri navrata odluku o isplati jednokratne novčane pomoći umirovljenicima s mirovinama do 4.360 kn, i to u iznosu od 400 kn do 1.200 kn, ovisno o visini mirovine. Iako je isplatama obuhvaćeno oko 690.000



umirovljenika, nisu bili obuhvaćeni siromašni umirovljenici koji žive u RH, a mirovinu primaju isključivo iz inozemstva, o čemu više pišemo u poglavlju o diskriminaciji temeljem dobi.

Prema podacima HZMO-a, na dan 31. prosinca 2022. bilo je evidentirano 6.418 korisnika nacionalne naknade za starije osobe, najviše u Gradu Zagrebu, Zagrebačkoj županiji i Osječko-baranjskoj županiji, a 1.090 korisnika nacionalne naknade bilo je u dobi od 80 i više godina.

MRMSOSP navodi da je od početka primjene Zakona o nacionalnoj naknadi za starije osobe (1. siječnja 2021.) do 14. studenog 2022. podneseno 13.267 zahtjeva, na temelju kojih su 7.172 osobe ostvarile ovo pravo, odnosno 54%. Pri tome MRMSOSP ukazuje da su najčešći razlozi odbijanja zahtjeva veći prihodi podnositelja i/ili njegovih članova kućanstva od propisanog cenzusa, neispunjavanje uvjeta neprekinutog prebivališta u trajanju od 20 godina neposredno prije podnošenja zahtjeva, te korištenje ZMN-a. Vezano za uvjet duljine prebivališta smo u Izješću za 2021. godinu ukazali da ovako propisana duljina može posebno otegotno utjecati na mogućnost dijela povratnika da ostvare ovu naknadu, iako ispunjavaju ostale uvjete. Nadalje, prihodovni kriterij da korisniku i/ili članovima kućanstva prihod ostvaren u prethodnoj mjesечно ne prelazi utvrđeni iznos nacionalne naknade, iz obuhvata ove naknade izostavlja brojne starije osobe koje su u riziku od siromaštva.

MRMSOSP smatra da je jedan od razloga malog broja korisnika nacionalne naknade za starije donošenje novog ZSS-a, kojim je osnovica za izračun ZMN-a povećana na 1.000,00 kn, pri čemu ZMN za starijeg samca i osobu potpuno nesposobnu za rad iznosi 130% osnovice, odnosno 1.300,00 kn, a ZMN je ujedno i „propusnica“ za druga prava u sustavu socijalne skrbi te za naknade na lokalnoj razini – poput troškova stanovanja i grijeva.

Dodatno, Sindikat umirovljenika Hrvatske (SUH) ističe da je isplata nacionalne naknade za starije isključivo na račun u banci, bez mogućnosti dostave poštom, posebno otegotna za one koji žive u izoliranim područjima, bez dostupnog javnog prijevoza, banaka ili bankomata, pri čemu banke dodatno naplaćuju mjesечно vođenje računa, što također indirektno smanjuje priliv korisnika.

Svakako je pozitivno što je od 1. siječnja 2023. krenula u provedbu željno iščekivana reforma obiteljskih mirovina koje su porasle 10% te kojom je umirovljenicima omogućeno primanje vlastite i dijela obiteljske mirovine iza preminulog bračnog druga. S istim datumom najniže mirovine porasle su 3%. No s obzirom na daljnji rast cijena hrane, usluga i energenata, ali i niske iznose najnižih mirovina, upitno je hoće li i koliko navedene mjere zaustaviti porast siromaštva starijih osoba.

#### Preporuka 35.

Ministarstvu rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, da pripremi izmjene Zakona o nacionalnoj naknadi za starije osobe kojim bi se povećao iznos nacionalne naknade za starije osobe, skratila duljina prebivališta te omogućila isplata putem pošte

#### Preporuka 36.

Ministarstvu rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, da razmotri izmjenu formule za usklađivanje mirovina, kako bi usklađivanje mirovina u većoj mjeri pratilo rast troškova života

## 2.6.2. Domovi za starije i nemoćne

Prema podacima MRMSOSP-a, u RH djeluje 686 pružatelja usluge smještaja za starije osobe koji raspolažu smještajnim kapacitetima za 29.624 korisnika, pri čemu je većina korisnika u domove smještena ugovorom, a tek manji dio rješenjem centara za socijalnu skrb.

U veljači 2022. donesen je dugoočekivani ZSS, koji u odnosu na raniji zakon ne predviđa obiteljske domove kao oblik pružanja usluge smještaja. Novi ZSS ih spominje u prijelaznim i završnim odredbama gdje se navodi da obiteljski domovi osnovani prema odredbama ranije važećeg zakona nastavljaju pružati socijalne usluge najkasnije do 31. prosinca 2026. godine, do kada bi se trebali „transformirati“, odnosno uskladiti svoj organizacijski oblik s odredbama novog ZSS-a.

Udruga za informiranje, širenje i razvoj socijalnih usluga za starije osobe „starKA“, čiji su članovi većinom obiteljski domovi, u kojima je ukupno smješteno oko 950 korisnika, navodi da ih je tek manji dio započeo s usklađivanjem, a da mnogi razmišljaju o prestanku obavljanja djelatnosti. Prema Udruzi „starKA“ razlozi su financijska neisplativost obavljanja djelatnosti, manjak radne snage te zamor zbog neizvjesnosti i najava zatvaranja obiteljskih domova u protekle dvije godine, pri čemu se ističe da većina obiteljskih domova koji planiraju nastaviti s radom čeka zadnji rok za usklađivanje. Navedeno potvrđuju i medijski natpisi da je dio privatnih domova u Dalmaciji već zatvoren i da su objekti prenamijenjeni za turizam.

Pri tome u domovima kronično nedostaje smještaja pa prema procjeni Udruge „starKA“, utemeljenoj na broju upita za smještaj, potražnja premašuje ponudu smještaja za otprilike 20% i to za hitne slučajeve – za starije osobe koje nakon bolničkog liječenja ili iz drugih ozbiljnih zdravstvenih razloga trebaju 24-satnu pomoć i podršku (korisnici kojima je potreban 3. stupanj usluge).

Ipak, treba podsjetiti zašto je usvojena odredba o obvezi transformacije obiteljskih domova. Naime, Ministarstvo je utvrdilo da dio obiteljskih domova nije bio u mogućnosti pružati očekivanu razinu kvalitete usluge zbog premalog broja pružatelja usluge, posebice stručnjaka, ili neadekvatne infrastrukture u kojoj se pružala usluga. Isto smo vidjeli i iz prituži koje smo zaprimali proteklih godina, uključujući slučajeve zanemarivanja, pa i medijski popraćene smrtne slučajeve u domovima u Andraševcu i Dugom Ratu, zbog čega smo predlagali češći nadzor.

Nažalost, i dalje je prisutan problem ilegalnog rada domova koji potencijalno ugrožava živote korisnika, pri čemu je MRMSOSP u kontrolnim nadzorima u 2022. utvrdilo da je 13 pružatelja socijalnih usluga nastavilo raditi i nakon zabrane rada. U jednom takvom domu u Zagrebačkoj županiji inspektori su u ponovljenom nadzoru zatekli nepokretne starije osobe bez hrane i vode, higijenski zapuštene i prepuštene same sebi. Vlasnica ilegalnog doma u Istri inspektorima je odbijala dati podatke o bivšim i zatečenim korisnicima te je onemogućavala nadzor pa je isti proveden uz prisustvo djelatnika MUP-a.

*„Ivana i njezin brat su odlucili oca nagovoriti i smjestiti u staracki dom. Ja sam bila zadovoljna jer covjek voli drustvo. Dobila sam njegov broj mobitela pa sam ga nazvala da cujem kako je. Prilikom razgovora sam cula da netko jauce a on je rekao da ima dva cimera u sobi koji leze zavezani i u bolovima. Za!io se na hranu da nema tusa te da nesmiye iz sobe. Napominjem da covjek nije lisen ljudskih sloboda i prava. Drugi dan sam zvala nij se javio pa sam nazvala broj sa intrneta tkzv. upraviteljicu. Rekla je da nemoze razgovarati osim ako kcer odobri. Zvali su i moji susjedi neku vecer i on je rekao da je dom mrtvacnica i molio je susjeda a i mene prije da dodjem po njega.“*

U spomenutim slučajevima iznimno zabrinjava upornost vlasnika domova da nastave raditi usprkos izrečenoj mjeri zabrane rada, čemu pridonosi sankcioniranje koje nema dovoljno odvraćajući učinak, ali i izostanak javno objavljenih informacija koji domovi imaju potrebnu licencu, odnosno kojima je zabranjen rad. Naime, u potrazi za smještajem starije osobe i članovi njihovih obitelji i dalje se često vode usmenom preporukom, informacijama objavljenim na internetskim stranicama domova ili na društvenim mrežama, a nemaju jednostavan način provjere radi li pružatelj usluge smještaja odnosno dom bez potrebnih dozvola te je li mu prethodno izrečena mjera zabrane rada.

Prema novom ZSS-u jedinice regionalne samouprave i Grad Zagreb su dužni jednom godišnje obaviti kontrolu pružatelja socijalnih usluga kojima su ranije izdali licencu, utvrditi ispunjavaju li i dalje uvjete te u slučaju osnovane sumnje na nepravilnosti bez odgode obavijestiti MRMSOSP. Prema podacima županija, većina ih je tijekom 2022. godine započela s kontrolama, no zamjetne su razlike u pristupu i tempu provođenja kontrola – dio ih provodi najavljene, a dio nenajavljene kontrole, dio je tek započeo s kontrolama, a neke su, primjerice Krapinsko-zagorska i Zagrebačka županija, obavile kontrolu kod svih pružatelja usluge smještaja za starije i nemoćne osobe koji djeluju na njihovom području.

Prema podacima MRMSOSP-a, tijekom 2022. provedeno je 345 izvanrednih inspekcijskih nadzora nad pružateljima usluge smještaja (od toga 67 nadzora nad radom obiteljskih domova temeljem prijave), a dio se odnosio na pritužbe koje smo upućivali MRMSOSP-u radi provođenja inspekcijskog nadzora.

#### **Preporuka 37.**

Ministarstvu rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, da objavi i redovito ažurira lako dostupne informacije o domovima koji imaju potrebnu licencu, uz osiguravanje da na listi nema onih kojima je izrečena mjera zabrane rada

#### **Preporuka 38.**

Ministarstvu rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, da podzakonskim aktom detaljnije regulira način obavljanja kontrola koje jedinice regionalne samouprave i Grad Zagreb provode nad pružateljima socijalnih usluga

Utvrđene nepravilnosti odnosile su se na veći broj korisnika od broja utvrđenog licencom, nedostatke u prostornim uvjetima (nisu ugrađeni rukohvati u kupaonicama i hodnicima, nisu osigurani ležaji sa mehanizmom za podizanje i spuštanje za korisnike 3. stupnja usluge, nije ugrađen sustav vatrodiojave, lijekovi nisu pod ključem), a kod većine pružatelja usluge smještaja nedostaje kvalificiranog osoblja, prije svega medicinskih sestara i fizioterapeuta.

### Preporuka 39.

Osnivačima i domovima za starije i nemoćne osobe koji djeluju kao javne ustanove socijalne skrbi, da osiguraju sredstva i opreme domove sukladno potrebama korisnika

U predmetu u kojem smo postupali po pritužbi vezanoj za decentralizirani dom u Zagrebu nadzorom je utvrđeno da vertikalne cure, da je parket dotrajavao te da je potrebna sveobuhvatna obnova pa su inspektori naredili da se u roku godinu dana otklone oštećenja podova i zidova, unutarnje stolarije, prostora i opreme u kuhinji doma i slično. Navedeno pokazuje da je u domovima, osim nedostatka osoblja, zamjetan i nedostatak ulaganja u opremu i prostor. Uz pravovremena ulaganja, decentralizirani domovi i

njihovi osnivači trebali bi i žurno otklanjati kvarove dizala, odnosno njihovu zamjenu, što je razvidno iz pritužbe na dom u Dalmaciji, u kojem se zbog kvara dizala korisnike rijetko izvodi na svjež zrak, a na pregledu ih se po stepenicama doma spušta na rukama, što predstavlja ponižavajuće postupanje.

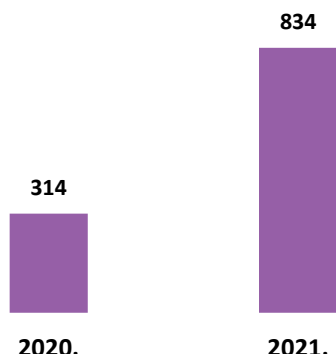
## 2.6.3. Nasilje nad starijim osobama

Podaci o obiteljskom nasilju, tako i podaci o nasilju nad starijim osobama, objavljuju se jednom godišnje u formi izvješća za prethodnu godinu koje sastavlja Povjerenstvo za praćenje i unaprjeđenje rada tijela kaznenog i prekršajnog postupka te izvršavanje sankcija vezanih za zaštitu od nasilja u obitelji. U Izvješću Povjerenstva za 2021. sadržana su samo dva podatka koja se konkretno odnose na starije osobe – podatak da su u evidencijama MRMSOSP-a zabilježena 255 slučajeva zanemarivanja potreba osobe starije životne dobi te podatak MPU iz objedinjene evidencije sudova o prekršajnim djelima nasilja u obitelji u kojem se spominju 834 žrtve nasilja u obitelji starije životne dobi.

Vidljivo je da podaci nisu međusobno povezani te se iz njih ne može vidjeti, primjerice, koliko je prijavljenih slučajeva zanemarivanja potreba osobe starije životne dobi dobilo sudski epilog (je li svih 255 slučajeva zanemarivanja sadržano u broju od 834 žrtve koje je zabilježilo MPU u 2021. godini), koliko je oslobađajućih i osuđujućih presuda i kolike su izrečene kazne. Takvi podaci su iznimno važni kako bismo mogli pratiti pojavnost nasilja nad starijima te rad tijela koja nasilje trebaju sankcionirati.

Podaci Povjerenstva pokazuju veliki porast broja starijih osoba žrtva nasilja u obitelji u odnosu na 2020. godinu. Naime, 2021. godine je prema navedenim podacima MPU bilo 834 žrtve starije životne dobi, što je 165,6% više nego 2020. godine, kada ih je bilo 314. Stoga je važno analizirati zašto je do ovako značajnog povećanja došlo.

**BROJ ŹRTAVA STARIJE ŹIVOTNE DOBI**  
 (podaci MPU iz objedinjene evidencije sudova o prekršajnim djelima  
 nasilja u obitelji)



Nedostaje i sustavno praćenje trendova vezanih uz nasilje nad starijima ne samo u obitelji, već i institucionalno, u domovima. Istraživanje Zaklade „Zajednički put“ pokazuje da i korisnici i djelatnici domova za stare i nemoćne rijetko percipiraju nasilje. Stoga smo u Izješću za 2021. godinu preporučili da se osnuje Radna skupinu za praćenje pojavnosti nasilja nad starijima, uključujući i u obitelji i u domovima za starije i nemoćne.

**Preporuka 40.**

Ministarstvu rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, da osnuje Radnu skupinu za praćenje pojavnosti nasilja nad starijima, uključujući u obitelji i domovima za starije i nemoćne

Pozitivno je što je radi kvalitetnijeg i sustavnijeg praćenja u okviru sustava socijalne skrbi, MRMSOSP odlučilo izraditi analizu pojavnosti i postupanja u predmetima nasilja nad starijim osobama te je sastavilo upitnik koji bi, među ostalim, trebao sadržavati podatke o vrsti i trajanju nasilja, dobi, spolu i materijalnom status Źrtve, odnosu počinitelja i Źrtve nasilja te oblicima postupanja Hrvatskog zavoda za socijalni rad, na potrebu čega smo ukazivali.

*„Prije godinu dana su doselili u maminu kucu i od tada je svaki dan maltretiraju i psihički zlostavljaju. Sve zbog nasljedstva moje majke. Brat od mame trazi da svu imovinu prepise njemu. Ja nesmin doci jer mi prijete. Nedavno su izbacili njenu kuhinju i njena suća iz kuce, pa joj sad nedaju kuhat i jest u kuhinji, kuha u pušnici a jede u sobi. Njen frizider su odnijeli u podrum kuce. Moja mama u svojoj kuci moze boravit samo u svojoj sobi.“*

#### **Preporuka 41.**

Ministarstvu rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, da socijalne radnike educira o svim oblicima nasilja nad starijim osobama

#### **Preporuka 42.**

Ministarstvu unutarnjih poslova, da policijske službenike educira o svim oblicima nasilja nad starijim osobama

Pritužbe koje smo zaprimali otvorile su i pitanje prepoznavanja nasilja nad starijima od strane nadležnih tijela. Primjerice, iako su narušeni obiteljski odnosi i sukobi uzrokovani očekivanjima nasljeđivanja imovine česti okidači, takvi se sukobi tretiraju primarno kao imovinsko-pravni sporovi za koje je nadležan sud. Tako ističemo jedan od predmeta u kojem su članovi obitelji koji su se nedavno doselili starijoj osobi tražili od nje da im prepíše kuću i svu imovinu te je potom verbalno napadali i onemogućavali joj korištenje dijela prostorija kuće, što nadležna tijela nisu prepoznala kao nasilje.

## **2.6.4. Ugovori o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju**

Prema podacima MPU, u 2022. je pred sudovima sklopljen 1.231 ugovor o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju, dok je prema podacima HJK u 2022. pred javnim bilježnicima sklopljeno 1.604 ugovora o dosmrtnom uzdržavanju (567 u formi javnobilježničkog akta, 1.037 solemnizacija) i 4.855 ugovora o doživotnom uzdržavanju (2.366 u formi javnobilježničkog akta, 2.489 solemnizirano), dakle sveukupno 7.690 ugovora o uzdržavanju.

<b>BROJ SKLOPLJENIH UGOVORA O UZDRŽAVANJU U 2022. GODINI</b>			
	<b>UGOVORI O DOŽIVOTNOM</b>	<b>UGOVORI O DOSMRTNOM</b>	<b>UKUPNO</b>
<b>Pred sudovima</b>	<b>nema razdvojenog podatka</b>	<b>nema razdvojenog podatka</b>	<b>1.231</b>
<b>Pred javnim bilježnicima</b>	<b>4.855</b>	<b>1.604</b>	<b>6.459</b>
			<b>7.690</b>

HJK navodi da je radi podizanja pravne sigurnosti s MRMSOSP-om intenzivirala rad na povezivanju informacijskih sustava i podataka iz sustava socijalne skrbi radi provjere je li koja od ugovornih strana pod skrbništvom, kao i radi li se o situaciji u kojoj bi osoba koja obavlja djelatnost socijalne skrbi ili je u njoj zaposlena s korisnikom pokušala sklopiti ugovor o doživotnom ili dosmrtnom uzdržavanju, što je ZSS-om zabranjeno. To je značajan pomak, posebno s obzirom na slučajeve gdje su, usprkos spomenutoj zabrani i propisanoj ništetnosti takvih ugovora, vlasnici domova za starije s korisnicima sklapali ugovore o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju. Ipak, potrebno je uložiti dodatne napore jer iz pritužbi vidimo da se i dalje sklapaju ovakvi ugovori.

Pritužbe su ukazivale na zanemarivanje, odnosno neizvršavanje ugovornih obveza od strane davatelja uzdržavanja; na verbalno i fizičko nasilje kojem su primatelji uzdržavanja izloženi nakon sklapanja ugovora, a koje se ponekad intenzivira nakon što odluče podnijeti tužbu radi raskida ugovora; na iskorištavanje starijih osoba koje su sklopile ugovor iako boluju od uznapredovale demencije, ali su formalno poslovno sposobne; kao i na iskorištavanje osoba teško narušenog zdravlja koje su preminule ubrzo nakon sklapanja ugovora.

Prema našem istraživanju iz 2019. godine, čak 63% ispitanika koji su razmišljali o sklapanju ugovora o dosmrtnom uzdržavanju nikome se nije obratilo za dodatne informacije. Stoga bi bilo dobro o ovim ugovorima bolje informirati građane, osobito starije osobe, primjerice ciljanim kampanjama. Pri tome je osobito važno detaljnije unaprijed upoznati one koji se odluče na sklapanje ugovora o pravima i obvezama i mogućim posljedicama, putem pravne pomoći. Na taj način i dalje je sklapanje na volji osoba koje odlučuju sklopiti ugovor, no osigurava se da u većoj mjeri osobe budu informirane.

U rujnu 2022. održan je sastanak u MPU na kojem je pučka pravobraniteljica iznijela preporuke kako bolje zaštititi osobe starije životne dobi u kontekstu ovih ugovora. Osobito pozdravljamo što je MPU u siječnju 2023. godine osnovalo Radnu skupinu za izradu nacrtu prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama ZOO-a s ciljem uvođenja dodatnih instrumenata zaštite primatelja uzdržavanja.

Stoga ponovno ukazujemo na potrebne izmjene zakonodavnog okvira, prije svega ZOO-a. Prvo, zamjetno je da građani ne znaju dovoljno o ugovorima o dosmrtnom i doživotnom uzdržavanju, pri čemu njihovi nazivi nisu dovoljno jasni niti se iz njih dovoljno vidi njihova razlika. Velika je razlika između ovih ugovora pa tako kod dosmrtnog uzdržavanja davatelj uzdržavanja odmah može prenijeti vlasništvo nad nekretninom koja je predmet ugovora na sebe, dok je kod doživotnog to moguće tek nakon smrti primatelja uzdržavanja. Stoga bi bilo korisno da se pri izmjenama ZOO-a izmijene nazivi ugovora, kako bi već iz samog naziva bilo jasno u kojem trenutku imovina primatelja uzdržavanja prelazi na davatelja uzdržavanja.

#### **Preporuka 43.**

Ministarstvu pravosuđa i uprave, da u suradnji s Ministarstvom rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike uloži dodatne napore kako bi se pred sudovima i javnim bilježnicima onemogućilo sklapanje ugovora o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju od strane pravne ili fizičke osoba koja obavlja djelatnost socijalne skrbi, odnosno osobe zaposlene u djelatnosti socijalne skrbi

#### **Preporuka 44.**

Ministarstvu rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, da osmisli i provede kampanju s ciljem boljeg informiranja građana, osobito starijih osoba, o ugovorima o dosmrtnom i doživotnom uzdržavanju

#### **Preporuka 45.**

Ministarstvu rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike i Ministarstvu pravosuđa i uprave, da osiguraju da osobe koje se odluče na sklapanje ugovora o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju budu upoznate s pravnim posljedicama, putem pravne pomoći



#### Preporuka 46.

Ministarstvu pravosuđa i uprave, da pripremi izmjene Zakona o obveznim odnosima kojima bi se izmijenili nazivi ugovora o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju; propisao maksimalni broj ugovora koje može sklopiti jedan davatelj uzdržavanja te uspostavio registar ugovora o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju

Drugo, dobro bi bilo propisati maksimalni broj ugovora koje može sklopiti jedan davatelj uzdržavanja. Time bi se pomoglo spriječiti djelovanje tzv. profesionalnih davatelja uzdržavanja koji ugovore o uzdržavanju sklapaju sa što više primatelja uzdržavanja isključivo radi pribavljanja imovinske koristi, zanemarujući potrebe primatelja uzdržavanja.

Treće, radi boljeg praćenja stanja i veće transparentnosti bilo bi dobro uspostaviti registar ugovora o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju, jer bi državi omogućio praćenje ovog područja i

načina sklapanja ovih ugovora u praksi. U registar bi nadležni sudovi i javni bilježnici dostavljali podatke o broju, vrsti i strankama ugovora o uzdržavanju koji su pred njima sklopljeni. Radi dodatnog praćenja sklapanja ugovora u praksi bilo bi moguće u registru evidentirati i odnos između stranaka ugovora (npr. djeca i roditelji i sl.), kao i profesiju davatelja uzdržavanja. To je posebno važno u kontekstu ranije spomenutog ograničenja maksimalnog broja ugovora po davatelju uzdržavanja, a može djelovati i odvraćajuće za osobe koje bi mogle sklapati s namjerom zlouporabe.

*„ovim putem podnosim PRITUŽBU ... s obzirom na niz požurnica i predstavki u predmetu pred Općinskim sudom ... sa zamolbom požurivanja, kako se u predmetu ne poduzima ništa već mjesecima, svakako preko godinu dana, a radi se o raskidu ugovora o doživotnom uzdržavanju. Općinski sud u ... takav postupak ne smatra hitnim po "samom zakonu". Predmet datira još iz 2018. godine!!“*

Četvrto, značajan problem i dalje je dugotrajnost sudskih postupaka za raskid ugovora o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju koji u važećem ZPP-u nisu izdvojeni kao posebni postupci u kojima bi rokovi za postupanje sudova bili kraći. U praksi ovi sudski postupci traju dugo, što je izazov i u odnosu na ostale sudske postupke, međutim, dugo trajanje ovih postupaka ima osobito otegotan učinak na starije osobe, primatelje uzdržavanja. Naime, ovu vrstu ugovora karakterizira upravo to da je jedna strana ugovora stara i nemoćna te treba skrb, zbog čega je ugovor i sklopila, te je ove postupke stoga potrebno

#### Preporuka 47.

Ministarstvu pravosuđa i uprave, da pripremi izmjene Zakona o parničnom postupku kojim bi se sudski postupci za raskid ugovora o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju propisali kao žurni

voditi žurno. Prema informacijama kojima raspolažemo MPU nije osnovalo radnu skupina za izmjene i dopune Zakona o parničnom postupku, koja bi adresirala ovaj problem. S tim u vezi, zaprimili smo pritužbu na sudski postupak za raskid ugovora o uzdržavanju koji traje već pet godina, a u drugom slučaju pripremno ročište zakazano je gotovo dvije godine od podnošenja tužbe, tek nakon što smo se obratili sudu.

## 2.6.5. Mirovinsko osiguranje

HZMO je kao i 2021. godine imao ulogu provedbenog tijela za isplatu jednokratne pomoći umirovljenicima te je, prema podacima HZMO-a, tzv. energetska dodatak isplaćen za 690.055 korisnika mirovina, tzv. inflatorni dodatak je isplaćen za 693.542 korisnika, a treće jednokratno novčano primanje isplaćeno je za 685.887 korisnika (dijelu umirovljenika bit će isplaćeno u 2023. godine).

*„Nisam dobio covid dodatak pa sam otisao u HZMO da vidim zasto. Rekli su mi da sam trebao ispuniti tiskanicu primanja dohotka iz inozemstva. Ja nemam nikakva primanja iz inozemstva. Imam samo Hrvatsku mirovinu od 2540 kn. Napomena da sam radio u Njemackoj osam mjeseci. Slusajuci vijesti govorilo se da prijavu moraju napraviti primatelji inozemne mirovine pa se ja nisam smatrao da moram napraviti prijavu. Da sam to znao sigurno bih napravio prijavu jer kome ne treba svaka kuna.“*


Iz pritužbi je vidljivo da do dijela umirovljenika koji su u inozemstvu ostvarili staž, ali nemaju pravo na inozemnu mirovinu, nije došla informacija da je HZMO-u potrebno dostaviti izjavu da ne primaju mirovinu iz inozemstva. Tako nam se obratio pritužitelj navodeći da mu nije isplaćena pomoć i da nije radio u inozemstvu, no naknadno se utvrdilo da je HZMO-u trebao dostaviti izjavu zbog nekoliko mjeseci staža koji je u Sloveniji ostvario 60-ih godina prošlog stoljeća. S tim u vezi HZMO-u smo preporučili da intenzivira kampanju informiranja umirovljenika, a HZMO je naveo da ih je kontinuirano informirao kroz medije, da je udrugama umirovljenika, domovima za starije i nemoćne te HCK-u i Caritasu uputio molbu da informiraju svoje korisnike te da je korisnicima koji zbog zdravstvenih problema, specifične životne situacije ili nekorištenja interneta nisu bili u mogućnosti pribaviti tiskanicu za dostavu podataka o visini inozemne mirovine, ista upućena na kućnu adresu, što pozdravljamo i ističemo kao primjer dobre prakse.

Što se tiče trajanja priznanja prava iz mirovinskog osiguranja, HZMO ističe da najdulje traju postupci s inozemnim elementom, odnosno oni u kojima se primjenjuju uredbe EU i međunarodni ugovori o socijalnom osiguranju. Ipak, i ovi postupci u 2022. trajali su kraće (124,6 dana) nego 2021. godine (127,3 dana). S tim u vezi, u pojedinim slučajevima podnositelji zahtjeva koji žive u inozemstvu teško su dolazili do informacija o potrebnoj dokumentaciji i stanju predmeta.

Tijekom 2022. godine zaprimili smo više pritužbi na nasljeđivanje sredstava iz 2. mirovinskog stupa iza preminulog osiguranika mlađeg od 55 godina. U navedenim predmetima utvrdili smo da potencijalni korisnici obiteljske mirovine,

### Preporuka 48.

Hrvatskom zavodu za mirovinsko osiguranje, da podnositeljima zahtjeva za mirovinu koji žive u inozemstvu pravovremeno dostavljaju informacije o potrebnoj dokumentaciji i stanju predmeta



prije svega djeca preminulog, nisu bili informirani da će, ukoliko podnesu zahtjev za obiteljsku mirovinu sredstava na osobnom računu preminulog biti prenesena u državni proračun. S tim u vezi, važno je da HZMO jasno i pravovremeno informira podnositelje zahtjeva za obiteljsku mirovinu o posljedicama koje će proizaći iz podnošenja zahtjeva u odnosu na nasljeđivanje sredstava iz 2. mirovinskog stupa.

Od 10.833 osoba koje su u 2022. ostvarile pravo na mirovinu te su pritom mogle birati između mirovine iz prvog stupa i mirovine iz prvog i drugog mirovinskog stupa, čak ih se 7.680 odnosno 70,89% odlučilo samo za mirovinu iz prvog stupa, dok su se za mirovinu iz oba mirovinska stupa odlučile 3.153 osobe, odnosno 29,1%, što ukazuje da je mirovina samo iz prvog stupa i dalje isplativija većini novih umirovljenika.

Vežano za izmjene Zakona o mirovinskom osiguranju koji su stupile na snagu 1. siječnja 2023. godine, a prema kojima je korisnicima starosne, prijevremene starosne ili invalidske mirovine omogućeno korištenje dijela obiteljske mirovine, što je itekako pozitivno, HZMO navodi da očekuje oko 155.000 zahtjeva te da je unutar HZMO-a dogovoreno da se u svim ustrojstvenim jedinicama poveća broj šaltera i punktova te radnika koji će zaprimati zahtjeve, kako bi podnositelji zahtjeva što brže i lakše podnijeli zahtjeve za isplatu dijela obiteljske mirovine.

## 2.7. Diskriminacija temeljem dobi

Iako Istraživanje pučke pravobraniteljice o stavovima i razini svijesti o diskriminaciji i pojavnim oblicima diskriminacije iz 2022. pokazuje da su se predrasude prema starijima smanjile u odnosu na 2016. godinu, one su u društvu i dalje prisutne.

Povećani troškovi života, visoka stopa inflacije, nedostatni kapaciteti za dugotrajnu institucionalnu skrb i manjak izvaninstitucionalnih usluga za osobe starije životne dobi, kao i nedostatak adekvatnih mjera za pomirenje obiteljskog i profesionalnog života koji bi članovima obitelji omogućio brigu o svojim starima, uz otežani pristup zdravstvenoj zaštiti koja je osobito potrebna u starijoj dobi, predstavljaju značajne izazove kada govorimo o brizi za osobe starije životne dobi.

Popis stanovništva pokazao je da je RH suočena s trendom starenja stanovništva koji zahtjeva i odgovarajuću reakciju. Osobe starije životne dobi, posebno koje žive u ruralnim krajevima, često ostaju same, društveno i prometno izolirane, bez podrške i novca za osnovne životne potrebe, a pristup zdravstvenim ili socijalnim uslugama im je značajno otežan.

Na teške životne uvjete osoba starije životne dobi koje žive u prometno nepovezanim krajevima, ukazuju i OCD-i, ali i JLP(R)S-i. Stoga su izuzetno vrijedne inicijative JLS-a koje svojim umirovljenicima odnosno osobama starijim od 65 godina osiguravaju besplatan prijevoz, uključujući i sufinanciranje putnih troškova na liječenje u veća gradska središta, kao što je to slučaj Grada Požege.

Starijim osobama koje ostaju živjeti u svojim domovima ali trebaju pomoć, važno je osigurati potrebnu pomoć i podršku poput socijalne usluge pomoći u kući iz ZSS-a ili projekta Zaželi. HCK navodi kako su uvjeti za ostvarivanje pomoći u kući iz ZSS-a izrazito strogi, što rezultira manjim brojem korisnika koji udovoljavaju kriterijima. Stoga ukazuju da bi kriterije za ostvarivanje prava na pomoć u kući trebalo korigirati. Projekt Zaželi, koji također osigurava podršku starijim osobama koje ostaju u svojim kućanstvima, provodi se projektno pa potrebna usluga nije kontinuirano dostupna.

Stoga, u uvjetima kada se potrebna pomoć u kući osigurava samo dijelu onih kojima je potrebna, dok značajan broj starih i nemoćnih žive sami i bez podrške, treba ukazati na nedostatan broj mjesta u institucionalnoj skrbi. U kombinaciji s nedostatkom odgovarajućih socijalnih usluga otvaraju se mogućnosti zloupotreba koje stare dovode u ranjiv položaj. Iako Ustav RH propisuje da su djeca dužna brinuti o starim i nemoćnim roditeljima, propisi i dalje ne omogućavaju ostvarivanje prava na bolovanje za brigu o oboljelim roditeljima ili djedovima i bakama, kao što ne omogućavaju niti stjecanje statusa njegovatelja u takvim slučajevima. Pozitive su izmjene ZOR-a kojima je osigurano pravo radnika na neplaćeni dopust u ukupnom trajanju od pet radnih dana godišnje za pružanje osobne skrbi. No, isto ne omogućava odgovarajuću brigu o starim, teško oboljelim i nemoćnim članovima obitelji. Dobrodošla novina je i mogućnost da radnik zatraži od poslodavca rad na izdvojenom mjestu rada zbog usklađivanja radnih i obiteljskih obveza te osobnih potreba koje uključuju i pružanje osobne skrbi koja je, zbog ozbiljnog zdravstvenog razloga, potrebna članu uže obitelji ili osobi koja s radnikom živi u istom kućanstvu. Međutim, to nije primjenjivo u brojnim djelatnostima gdje je nužna fizička prisutnost na radnom mjestu.

Nedostatni kapaciteti domova za dugotrajnu institucionalnu skrb i dalje utječu na kvalitetu skrbi koja se osigurava osobama starije životne dobi. Posebno je vidljiv problem žurnog smještaja oboljelih nakon moždanog udara ili drugih bolesti koje utječu na potencijalnog korisnika i njegovu obitelj. Liste čekanja za institucionalnu skrb su jako duge, dijelom i zbog načina na koji se vode. Ohrabruju primjeri poput onog iz Šibensko-kninske županije gdje se za smještaj čeka između tri mjeseca i godinu dana. Stoga je nužno žurno osmisliti novi i transparentan način vođenja listi čekanja, a ustanove dugotrajne institucionalne skrbi je potrebno osnažiti i osiguravanjem dostatnog broja zaposlenika.

Pritužbe koje dobivamo i naš terenski rad pokazuju da domovi za stare i nemoćne nemaju dovoljno medicinskog osoblja pa o korisnicima tijekom noći brinu njegovatelji. Primjerice, u jednom od domova koji smo obišli na dežurstvu u noćnoj smjeni gotovo nikada nije raspoređena medicinska sestra i prema dostupnim evidencijama korisnici su tijekom 2022. čak 200 noći bili prepušteni skrbi isključivo njegovatelja, bez medicinskog osoblja.

Ne smije se zanemariti niti povezanost nedostatnih usluga i kapaciteta za skrb o osobama starije životne dobi sa slučajevima nasilja nad njima te s brojem ugovora o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju, o čemu pišemo u zasebnom poglavlju.

Unatoč jednokratnim novčanim potporama koje su umirovljenicima isplaćivane u nekoliko krugova zbog poskupljenja troškova života, materijalni položaj ostao je jedan od najvećih problema za osobe starije životne dobi, odnosno umirovljenike. Prema kriterijima propisanim za jednokratne novčane isplate umirovljenici koji su državljani i imaju prebivalište u RH ne zadovoljavaju uvjete za njihovu isplatu, čak i kad imaju izuzetno niske mirovine, samo zato jer nisu osiguranci HZMO-a, nego su mirovinu ostvarili u inozemstvu.

Tijekom 2022. godine zaprimili smo brojne pritužbe kojima su umirovljenici, posebice oni koji su mirovinu ostvarili u bivšim državama SFRJ, ukazivali na nepravednost takvih kriterija. Imajući u vidu odredbu članka 3. i 58. Ustava RH, nadležnim smo tijelima uputili preporuku za osmišljavanje mjera koje će

### Preporuka 49.

Vladi Republike Hrvatske, da osigura novčanu podršku i umirovljenicima koji su u riziku od siromaštva, a ostvarili su mirovinu u inozemstvu

svim umirovljenicima koji zbog visine mirovine žive u riziku od siromaštva, osigurati financijsku potporu, neovisno gdje su ostvarili mirovinu.

*„Ja kao državljanin Republike Hrvatske, gdje mi je i prebivalište i stalno boravište budući primam samo mirovinu iz BiH ne mogu ostvariti pravo na isplatu energetske dodatka jer nisam mirovinu ostvario u Republici Hrvatskoj. Znači ja samo iz razloga što nemam mirovinu i u Republici Hrvatskoj, a tu živim, ne mogu ostvariti pravo na zaštitu od udara cijena...mojoj supruzi se prigodom utvrđivanja osnove za isplatu energetske dodatka na mirovinu ostvarenu u Hrvatskoj dodaje i mirovina koju prima iz BiH i time joj se umanjuje pripadajući energetske dodatak koji bi imala samo osnovom isplate Hrvatske mirovine. Znači mirovina ostvarena u BiH u takvom slučaju vrijedi, a u mom slučaju ne vrijedi, iako i mene kao Hrvatskog državljanina, sa prebivalištem u Hrvatskoj, jednako pogađa cjenovni udar.“*

U postupku koji smo vodili temeljem pritužbe SUH-a otvorilo se i pitanje provjere službenih podataka koji su kriterij za isplate različitih novčanih potpora umirovljenicima. Pravo na isplatu tzv. COVID dodatka nije ostvarila 94 godine stara, nepismena umirovljenica s mirovinom od 1.200,00 kn, koja je od 1987. živjela na adresi na koju joj je izdana i osobna iskaznica s trajnim rokom važenja, i na koju joj je putem pošte do smrti dostavljena mirovina, jer nije imala regulirano prebivalište, što ona nije ni znala. Naime, prebivalište joj je bilo objavljeno po službenoj dužnosti 2014. godine pa na dan stupanja na snagu Odluke o COVID dodatku niti na dan obrade podataka za isplatu navedenog primanja, nije ispunjavala uvjet prebivališta. Zbog toga joj, prema HZMO-ovom tumačenju Odluke nije mogao biti isplaćen COVID dodatak. Međutim, MUP je naveo da neregulirano prebivalište ne znači da pojedini građani nisu u određenom mjestu i živjeli, ukazujući da se neprekidno življenje na određenoj adresi može dokazivati i drugim dokaznim sredstvima podesnim za utvrđivanje činjeničnog stanja sukladno ZUP-u, a ne isključivo uvjerenjem o prebivalištu.

Ukazali smo da je navedenu situaciju moguće gledati kao neizravnu diskriminaciju i to intersekcijску, pri čemu određene kategorije građana zbog nekih svojih karakteristika nisu u jednakoj poziciji. Zbog gramatičkog umjesto teleološkog tumačenja uvjeta navedenih u propisu, u kombinaciji s osobnim karakteristikama navedene žene, odnosno njene razine obrazovanja, zdravstvenog stanja i životne dobi, ona nije dobila COVID dodatak, iako je cilj njegovog uvođenja bio pomoći upravo građanima slabijeg imovnog stanja, što je bio slučaj s dotičnom.

Ukazali smo i na diskriminatorni učinak članka 50. ZOZO-a, kojim je propisano da osiguranik koji je navršio 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 mu se ona isplaćuje na teret poslodavca, odnosno njega samog ukoliko je on obveznik uplate doprinosa. Izmjenama ZOZO-a početkom 2023. godine dobna granica samo je pomaknuta na 70 godina života, čime nije otklonjen diskriminatorni učinak.

Tijekom 2022. godine zaprimali smo i pritužbe kojima se ukazuje na uskraćivanje zdravstvene zaštite osobama starije životne dobi. Tako je pritužiteljica, koja naknadno ipak nije željela vođenje postupka,

navela da liječnica Hitne pomoći tijekom intervencije nije željela saslušati ni pacijenta ni članove njegove obitelji te je, postavivši krivu dijagnozu, odbila prevesti pacijenta u bolnicu iako je imao hitnu uputnicu. Pritužiteljica je smatrala da je dob njenog oca bila razlog uskraćivanja zdravstvene zaštite, pri čemu je zaključila da „kada imaš 76 godina u očima zdravstvenog sustava si samo starac“.

Sličnu pritužbu zaprimili smo o starijem pacijentu čije se stanje danima pogoršavalo, a na kraju je došlo do puknuća neprepoznate aneurizme. Liječnici koji su ga pregledavali nisu napravili niti jedan laboratorijski nalaz, a pretrage su napravljene tek po dolasku u drugu, veću bolnicu. Na olako zanemarivanje zdravstvenih teškoća starijih pacijenata ukazuje i Udruga „starKa!“, u čijem se očitovanju navodi da se u zdravstvenim ustanovama često mogu čuti komentari o životnoj dobi pacijenata uz napomenu da je „sretan što je uopće živ“.


Zaprimili smo i pritužbu u kojoj se navodi da je kao kriterij za odabir projekata namijenjenih malim poljoprivrednim gospodarstvima određena i životna dob nositelja projekta. S ciljem povećanja broja mladih poljoprivrednika kao nositelja poljoprivrednih gospodarstava kriteriji vezani za dob nositelja projekta bili su postavljeni tako da starije osobe mogu ostvariti znatno manji broj bodova čime im se smanjuju šanse za potporu. Kako se istovremeno u tom Programu nalazi i tip operacije „Potpora mladim poljoprivrednicima“, usmjerene upravo na mlade, ukazali smo da uvođenje dobnog kriterija koji ima preotegotni učinak na starije nositelje projekta u tipovima operacija koje nisu specifično namijenjene mladima, može predstavljati kršenje odredaba ZSD-a.

Digitalizacija pristupa uslugama i javnim servisima također ima veliki utjecaj na uključenost starijih osoba. Prema istraživanju koje je u Gradu Zagrebu te u Varaždinskoj i Primorsko-goranskoj županiji proveo Fakultet organizacije i informatike, o informatičkoj pismenosti osoba s invaliditetom, umirovljenika i stanovnika ruralnih sredina i otoka, čak ih 54,1% (od ukupno 540 ispitanika od kojih je 57,2% bilo starije od 55 godina života) ne koriste digitalne servise niti imaju potrebu za time. 35,6% ispitanika ne smatra nužnim korištenje digitalnog servisa e-građani, velikim dijelom jer trebaju pomoć za njegovo korištenje, što su podatci koje svakako treba imati na umu pri mjerama koje se provode u cilju digitalizacije javne uprave. Stoga ponovno ukazujemo kako je osim informacija o ostvarivanju prava na mrežnim stranicama, nužno osigurati istu i u fizičkom obliku i kroz direktan kontakt s građanima, dok istovremeno treba podržavati i poticati kompjutersko opismenjavanje starijih osoba, kako ne bi bili isključeni iz novog digitalnog svijeta.

## 2.8. Mladi

S ciljem osnaživanja mladih za ravnopravno sudjelovanje u životu EU i uključivanja politika za mlade u sve EU javne politike, 2022. godina proglašena je Europskom godinom mladih. Održano je više od 12.000 događanja, čiju je kulminaciju predstavljalo uključivanje mladih u rad Konferencije o budućnosti Europe – platforme putem koje su mladi dobili priliku sudjelovati u određivanju ključnih prioriteta EU u budućem razdoblju. Na međunarodnoj razini, u okrilju UN-a, godinu je obilježilo osnivanje UN-ova Ureda za mlade s ciljem jačanja međugeneracijske suradnje i solidarnosti, intenzivnijeg uključivanja mladih u sva područja UN-ova djelovanja, ali i odašiljanja jasne poruke donositeljima i provoditeljima odluka diljem svijeta o važnosti prepoznavanja i stavljanja jasnoga naglaska na pitanja i probleme od važnosti za mlade.





RH se uključila u obilježavanje Europske godine mladih te je, prema podacima Središnjeg državnog ureda za demografiju i mlade (SDUDM), na Europskome portalu za mlade registrirano 1.160 različitih aktivnosti, čija provedba je, prema očitovanjima udruga mladih, obilježila njihove aktivnosti tijekom 2022. U jednoj od takvih aktivnosti, EYE Varaždin, koja je okupila preko 600 mladih iz RH i inozemstva, sudjelovala je i pučka pravobraniteljica.

Motiv iza ove inicijative bilo je shvaćanje da su mladi podnijeli znatan teret mjera za suzbijanje epidemije, o čemu smo pisali u godišnjim izvješćima te osobito u posebnom Izvješću „Utjecaj epidemije COVID-19 na ljudska prava i jednakost - Preporuke za jačanje otpornosti na buduće krize“ izrađene u suradnji s pravobraniteljicama za djecu, za osobe s invaliditetom te za ravnopravnost spolova.

Pri tome je epidemija samo produbila poteškoće s kojima su se mladi susretali i ranije.

RH bilježi relativno visoku stopu zaposlenih na određeno vrijeme, među kojima značajan udio čine mladi. U godišnjemu izvješću o provedbi Europskog semestra u RH za 2022. godinu<sup>vii</sup>, EK naglašava posebno visoku stopu nesvojevoljno zaposlenih na određeno vrijeme u dobnoj skupini od 15 do 29 godina, koja je u RH u 2020. bila 25%, dok je prosjek EU-a bio 12,2 %. Istovremeno, udio mladih od 15 do 29 godina koji ne rade, nisu u sustavu redovitog obrazovanja te nisu u sustavu obrazovanja odraslih - tzv. NEET u RH je iznosio 14.9 % i bio je iznad EU prosjeka (12,3 %). Rad na određeno nosi nesigurnost i nestabilnost zaposlenja, a ona se prelijeva u nesigurnost i u ostalim područjima života. Mladi zaposleni na takav način teže se odvajaju od roditelja, teže rješavaju svoje stambene potrebe i suočavaju se sa značajnijim preprekama pri planiranju vlastite budućnosti.

Poteškoće vezane uz ostvarivanje stambenih potreba, o kojima pišemo u zasebnome poglavlju, nepovoljan učinak imaju na ostvarenje prava na stanovanje svih građanki i građana, ali posebno na pojedine skupine, među kojima su i mladi. Prema podacima Eurostata, RH je 2021. godine bila vodeća država po visokoj životnoj dobi u kojoj mladi napuštaju roditeljski dom, od gotovo 35 godina za muškarce i iznad 30 godina za žene. Nadalje, prema istraživanju o strukturi stambenih statusa i stambenim potrebama u Zagrebu, koje je krajem 2022. provela inicijativa Pravo na grad, uočljiva je dobna diskrepancija u stambenim statusima: dok su stariji uglavnom vlasnici stambene nekretnine bez kredita, a oni srednje dobi većinom vlasnici s kreditom, među mladima je najviše podstanara, a ujedno su i skupina najmanje zadovoljna svojim stambenim statusom.<sup>viii</sup> Pozitivne su inicijative nekih županija koje među demografskim mjerama predviđaju i one za stambeno zbrinjavanje mladih, poput Karlovačke županije koja dodjelom bespovratnih sredstava provodi program stambenog zbrinjavanja mladih u ruralnim područjima, dok Primorsko-goranska županija planira provedbu mjera za rješavanje stambenog pitanja mladih kroz dugoročni društveni najam stanova.

Pod utjecajem epidemije i mjera za njezino suzbijanje, potresa u RH, gospodarske recesije i utjecaja interneta i društvenih mreža, mentalno zdravlje mladih nametnulo se kao važna društvena tema. Brojna istraživanja ukazuju na ozbiljne posljedice navedenog na mlade. Na zajedničkoj je tematskoj sjednici saborskih Odbora za ravnopravnost spolova i Odbora za obitelj, mlade i sport na temu „Mentalno zdravlje djece i mladih“, izneseno da 20% od djece i mladih pati od narušenog mentalnog zdravlja, a svega 20% ih prima pomoć i liječi se. Osim ovoga, iznesen je i podatak o dramatičnome porastu pokušaja samoubojstava među djecom i mladima u proteklih godinu dana, pri čemu su posebno ugrožene djevojčice, pa je tako 50% djece i mladih koji se liječe u Klinici za psihijatriju Vrapče pokušalo samoubojstvo. Podaci iz istraživanja Instituta za društvena istraživanja, provedenog radi uspostave znanstvenoga praćenja učinaka pandemije i potresa na sustav odgoja i obrazovanja, bilježe



blagi pomak od negativne k neutralnoj procjeni utjecaja pandemije na život djece i mladih među svim promatranim generacijama. No, i dalje 36% učenica i učenika trećih razreda srednjih škola utjecaj pandemije na svoje psihičko zdravlje procjenjuje negativnim. Pri tome su vidljive značajne rodne razlike pa o negativnom utjecaju pandemije na svoje psihičko zdravlje izvještava 45,6% učenica i 25,4% učenika trećih razreda.

Strateški okvir mentalnog zdravlja do 2030. usvojen je tek krajem 2022. godine. Potrebno je izraditi niz Akcijskih planova s konkretnim mjerama i aktivnostima pa će tek u nadolazećem periodu biti vidljivi njegovi učinci, uključujući i u kontekstu mladih.

Pri razmatranju teškoća s kojima se mladi susreću u ostvarivanju svojih prava, na umu valja imati da oni nisu heterogena skupina. Promatrano interseksijski, na njihov položaj u društvu, prepreke s kojima se susreću te stupanj u kojem su u mogućnosti ostvariti svoja prava, osim njihove dobi utječu i socio-ekonomski status, rasna ili etnička pripadnost, migrantski status, spolna orijentacija, rodni identitet i izražavanje, invaliditet, obiteljske prilike i drugo.

O nužnosti uključivanja u društvo mladih iz sustava alternativne skrbi pisali smo prijašnjih godina, preporučivši da se socijalna usluga organiziranog stanovanja osigura mladima do 26. godine života te da mogućnost dodjele socijalnih stanova korisnicima ZMN-a obuhvati i ovu skupinu mladih, radi prevencije njihova beskućništva. Veseli nas što su ove preporuke usvojene novim ZSS-om.

No, mladi iz alternativne skrbi suočavaju se i s drugim preprekama. Tako, primjerice, prema navodima SOS Dječjeg sela po izlasku iz skrbi zbog nepostojećih ili nedostatnih primanja imaju poteškoća s plaćanjem dopunskoga zdravstvenoga osiguranja, a usluge zaštite mentalnoga zdravlja u sklopu zdravstvenoga sustava dostupne su rijetko i samo u pojedinim sredinama. U sustavu socijalne skrbi suočavaju se s nedovoljnom informiranosti o svojim pravima te nejasnim i opsežnim procedurama, nedostatnim kontaktima s dodijeljenim im socijalnim radnicima te njihovim čestim promjenama, što otežava uspostavu povjerenja. Zbog toga, ali i činjenice da JLP(R)S često ne prepoznaju njihovu specifičnu situaciju te potrebu osiguranja socijalnog stanovanja, i u ovome području nailaze na poteškoće, a nedovoljna je i informiranost i osviještenost društva o potrebi dodatne podrške ovoj skupini mladih.

Godinama ukazujemo na specifičan (nepovoljan) položaj stanovništva ruralnih i otočnih područja, a ovi problemi, naravno, ne zaobilaze ni mlade, koji su suočeni i s nedostatkom odgovarajućih društvenih sadržaja. U dodatno se nepovoljnome položaju, kako u svome očitovanju ističe HCK, nalaze mladi iz ruralnih sredina koji se više ne školuju, ali nisu ni zaposleni i koji posebno teško mogu premostiti problem prometne nepovezanosti i visokih troškova prijevoza do gradova.

Potresi koji su 2020. godine pogodili Sisačko-moslavačku županiju dodatno su pogoršali položaj mladih. Projektom „(Re)Build - rekonstrukcija, revitalizacija, regeneracija i izgradnja boljeg društva“, koji je proveo niz udruga s ovoga područja, mapirane su potrebe mladih iz te županije. Kao važne probleme svojih lokalnih zajednica stanovanje je izdvojilo 41,3% mladih, siromaštvo 42,4%, ovisnosti i konzumaciju alkohola 42,8%, a nezaposlenost i loš sustav obrazovanja 44,3%. Značajan postotak mladih kao bitne probleme prepoznao je i mentalno zdravlje (45%), a najviše ih je istaknulo nedostatak životne perspektive u svojoj zajednici (49,1%).

Današnji život mladih u velikoj mjeri oblikuje internet, a prema našem istraživanju o iskustvima mladih s govorom mržnje, gotovo svaka druga mlada osoba u posljednjih je pet godina doživjela da mu/joj je netko osobno upućivao mrzilačke komentare ili izražavao netrpeljivosti, dok ih se trećina s govorom mržnje na internetu susreće gotovo svakodnevno.

Podaci niza istraživanja upućuju na nisku političku pismenost mladih i nedostatno znanje o ljudskim pravima, kao i na nizak stupanj političke participacije i povjerenja u institucije<sup>ix</sup>, što upućuje na važnost obrazovanja za ljudska prava. Odlukom o donošenju kurikuluma za međupredmetnu temu Građanski odgoj i obrazovanje za osnovne i srednje škole u RH, donesen je kurikulum za ovu temu kao međupredmetnu te se tako primjenjuje od nastavne godine 2019./2020. Međutim, upitno je koliko bez uvođenja zasebnog predmeta učenici i nastavnici mogu posvetiti dovoljno pažnje sadržajima koje je nužno usvojiti u školi, a kako bi osigurali da će mladi biti aktivni građani demokratskog društva u budućnosti.

Stoga bi bilo važno evaluirati organizaciju i provedbu građanskog odgoja i obrazovanja u hrvatskom obrazovnome sustavu kroz širok dijalog donositelja odluka sa svim relevantnim dionicima (nastavnicima, učenicima i studentima, znanstvenicima i istraživačima koji se bave temama odgoja i obrazovanja, civilnim sektorom i slično). Važno je ovakve sadržaje osigurati kroz razne aktivnosti i za populaciju mladih iznad 18. godine, posebice za one koji nisu obuhvaćeni formalnim sustavom obrazovanja.

#### **Preporuka 50.**

Vladi Republike Hrvatske, da donese Nacionalni program za mlade

Važnost uspostave i provedbe strateškoga okvira u području mladih prepoznata je na globalnoj razini, pa je tako UN 2018. usvojio svoju Strategiju za mlade 2030.<sup>x</sup>, a strateški okvir usmjeren na mlade, s ciljem njihova snažnijega društvenoga uključivanja i jačanje njihove građanske participacije, donijela je i EU. RH, međutim, još

nema Nacionalni program za mlade, premda je prethodni strateški dokument u ovome području istekao 2017., a radna skupina za izradu narednoga osnovana sredinom 2021. godine. Pozitivan primjer pružaju županije poput primjerice Koprivničko-križevačke i Istarske, koje su usvojile svoje županijske programe za mlade.

Ujedno, kako je primijećeno na okruglome stolu „Nepostojanje nacionalnog programa za mlade“ održanome u listopadu 2022. u Hrvatskome saboru, u RH trenutno postoji samo jedan propis na razini strategije ili onoj zakonskoj koji se isključivo bavi mladima - Zakon o Savjetima mladih. Intencija toga propisa uključivanje je mladih u odlučivanje na regionalnoj i lokalnoj razini. Međutim, prema podacima za 2021. godinu, od 576 JLP(R)S savjete za mlade osnovalo ih je tek 127, od čega su aktivna bila svega 73. U siječnju 2023. godine izmjene ovoga propisa upućene su u e-savjetovanje, a hoće li one donijeti i kvalitativnu promjenu u ovome području ostaje za vidjeti

Prema očitovanjima koja smo zaprimili, u nekim je županijama, primjerice Karlovačkoj i Osječko-baranjskoj, uspostavljena suradnja sa savjetima mladih koji su uključeni u aktivnosti vezane za mlade i njihove interese te aktivno sudjeluju u kreiranju društvenog sadržaja. Na lokalnoj razini, aktivnosti vezane za mlade, u pravilu se svode na osiguravanje stipendija za nastavak obrazovanja, potpore za prijevoz učenika i druge oblike pomoći mladima iz socijalno ugroženih obitelji, a neke JLS daju potpore i OCD-ovima mladih i za mlade.

## 2.9. Pravo na obrazovanje i diskriminacija temeljem obrazovanja

Raspoloživost obrazovanja (osnivanje i financiranje odgojno-obrazovnih institucija), njegova dostupnost (besplatno osnovno obrazovanje za sve, te srednje i visoko prema određenim sposobnostima), prihvatljivost (obrazovanje određene kvalitete, prema određenim standardima) i prilagodljivost (prilagođen različitim skupinama) važne su odrednice sustava obrazovanja. Pri tome je važno prepoznati kako se obrazovne nejednakosti odražavaju u različitim dijelovima obrazovnog sustava, ali i da su međusobno povezane.

Podaci iz publikacije „Obrazovne nejednakosti u Hrvatskoj – izazovi i potrebe iz perspektive dionika sustava obrazovanja“ pokazuju da je školski uspjeh učenika srednjih škola i dalje usko povezan s njihovim socioekonomskim statusom, rodom i pripadnošću geografskoj regiji. Kako se dalje navodi, s udjelom od 36,6% RH ima niži udio visokoobrazovanih od prosjeka EU, koji je 40,3%. Posebno se ističe malen broj odraslih koji se uključuju u nastavak obrazovanja, a koji u RH iznosi 3,2%, dok je u EU 9,2%.


Prema podacima iz gore navedenog istraživanja studentska populacija u RH ima viši socioekonomski i obrazovni status roditelja od prosjeka mladih. Najčešći uzroci nejednakosti u sustavu visokog obrazovanja su nizak ekonomski status studenata, studiranje uz rad, prebivalište u ruralnim područjima i mjestima udaljenim od sveučilišnih centara, nejednakosti vezane za rodne razlike, LGBTIQ+ studente, roditeljstvo i pripadnost romskoj nacionalnoj manjini.

Uočen je tzv. ruralno-urbani kriterij nejednakosti koji se ogleda kroz slabiju informiranost o studiranju, probleme vezane uz troškove stanovanja i povećane troškove života izvan roditeljskog doma, što sve otežava dostupnost ili visoko obrazovanje čini nedostupnim.

Molbu za dodjelu državnih stipendija redovitim studentima koji studiraju na visokim učilištima u RH moguće je podnijeti jedino elektroničkim putem, što može otežati sudjelovanje u natječaju studentima koji zbog slabijeg imovnog stanja nemaju osobno računalo ili pristup internetu, a kojima je stipendija namijenjena. Ipak, MZO navodi da su studenti za potrebe prijave u sustav mogli koristiti i informatičke učionice, knjižnice ili neki drugi pristup računalnoj ili drugoj opremi tzv. pametne tehnologije, dok su po pitanju pristupa Internetu mogli koristiti Eduroam, besplatnu uslugu pristupa Internetu.

Pozdravljamo prepoznavanje potrebe za financijsko rasterećenje studenata i njihovih obitelji time što je od 1. siječnja 2023. povećan iznos do kojeg se osoba može smatrati uzdržanim članom obitelji na 24.000,00 kn, a što se primjenjuje na porezno razdoblje od 1. siječnja 2022. godine.

Pritužbe koje zaprimamo ukazuju na probleme u tumačenju propisa kojima je uređeno područje obrazovanja. Njihova često mehanička primjena ponekad onemogućava ostvarivanje zakonskih prava, kao što je to slučaj studentice s prebivalištem na otoku koja nam se obratila jer, sukladno Pravilniku o uvjetima i načinu ostvarivanja prava na povlaštenu prijevoz na linijama u javnom pomorskom prijevozu, nije mogla ostvariti pravo na povlaštenu prijevoz. Naime, Pravilnik propisuje da ovo pravo imaju samo studenti hrvatskih visokih učilišta, dok je ona studirala u EU. Tako postavljena pravila u suprotnosti su s bolonjskim procesom studiranja. Imajući u vidu navedeno, nadležno se MMPI obvezalo da će u novom Pravilniku o tome voditi računa i isto pravo osigurati svim studentima s prebivalištem na hrvatskim otocima, neovisno gdje studiraju.



Iako je studentima pod međunarodnom zaštitom osigurano pravo na visoko obrazovanje pod istim uvjetima kao i hrvatskim državljanima, pravilnik iz 2013. kojim se regulira ostvarivanje prava na pokriće dijela troškova prehrane studenata ih ne navodi. Prepoznavši manjkavost, MZO je posebnom odlukom reguliralo pitanje njihove prehrane, a u tijeku je izrada novog pravilnika kojim će se sustavno urediti i pitanje prehrane navedene kategorije studenata.

Novim ZVOZD podrobnije je definiran status redovnih i izvanrednih studenata. No, njihova prava su uređena internim aktima visokih učilišta koja često ne uvažavaju specifičnosti studiranja uz rad koje traži da nastava te termini ispita budu prilagođeni potrebama zaposlenih studenata. Prema Istraživanju Instituta za društvena istraživanja,<sup>xi</sup> upravo oni koji uz istovremeni rad sami plaćaju studiranje u većem su riziku od napuštanja studija. Izvanredni studenti koji su u ranjivom položaju imaju mogućnosti plaćanja školarine obročno ili u postotku, dok su izvanredni studenti iz potresom pogođenih područja na pojedinim visokim učilištima oslobođeni plaćanja školarine.

I 2022. godine smo zaprimali pritužbe zbog neprepoznavanja kvalifikacija stečenih na stručnim studijima. Tako je diplomantima specijalističkih diplomskih stručnih studija nakon promjene sistematizacije radnih mjesta onemogućeno obavljanje stručnih poslova, iako je kvalifikacija stečena završetkom specijalističkog diplomskog stručnog studija definirana kao ona kojom se potvrđuje primjerena razina znanja i vještina koje omogućavaju obavljanje zanimanja i osposobljenost za neposredno uključivanje u radni proces te život i rad u promjenjivom društveno-kulturnom kontekstu prema zahtjevima tržišnoga gospodarstva, suvremenih informacijsko-komunikacijskih tehnologija i znanstvenih spoznaja i dostignuća te u skladu s društvenim potrebama i cjeloživotnim učenjem.

Analiza o obrazovnim nejednakostima prepoznala je izazove i u odnosu na obrazovanje odraslih, koji su dijelom rezultat loše situacije s uključivanjem odraslih u obrazovanje u RH te dugotrajne reforme sustava obrazovanja odraslih. Sami sudionici analize ukazali su na 1) osobne prepreke - nedostatak vremena, nedostatak financijskih sredstava, nedovoljno znanja ili nedostatak samopouzdanja; 2) prepreke vezane za način pripreme i provođenje programa i 3) prepreke koje se odnose na sustavna rješenja. Sudionici su kao faktore osobito istaknuli nejednakosti u odnosu na socioekonomska obilježja, dob, prebivalište i invaliditet potencijalnih polaznika.

Zaprimali smo pritužbe zbog nepriznavanja kvalifikacija stečenih kroz programe obrazovanja odraslih od strane strukovnih komora, što je otvorilo i pitanje javnih ovlasti dodijeljenih komorama u reguliranim profesijama kao i pitanje nadzora nad njima.

Kada govorimo o obrazovanju, godinu je obilježilo donošenje novog Zakona o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti čijem je usvajanju prethodila široka javna rasprava, u kojoj je MZO zaprimilo preko 2.300 primjedbi. Učinci novog Zakona na sustav visokog obrazovanja i znanosti vidjet će se tek u narednom razdoblju.

Teškoće u provedbi ispita Državne mature bile su medijski popraćene, a rezultirale su i izmjenom Pravilnika o polaganju državne mature. Slučaj maturantice kojoj je poništen ispit iz hrvatskog jezika jer se nehотиčno potpisala, ukazao je na potrebu definiranja jasnih, preciznih i međusobno usuglašenih pravnih normi, ali i na održavanje dodatnih edukacija svih dionika u sustavu državne mature.

Iako čl. 18. Ustava RH jamči pravo na žalbu protiv pojedinačnih akata koje može biti isključeno samo u slučajevima određenim zakonom i pod uvjetom da je osigurana druga pravna zaštita, pitanje prava na

žalbu o odlukama o poništenju ispita ili dijela ispita državne mature na određenom ispitnom mjestu ili o poništenju svih položenih ispita državne mature, nije bilo uređeno relevantnim pravilnikom, a to je propušteno urediti i zadnjim izmjenama Pravilnika.

Nadalje, bila je upitna je i odluka o odbacivanju žalbe devetero maturanata Škole primijenjene umjetnosti i dizajna zbog propusta ispitnog koordinatora koji u zakonskom roku nije prosljedio njihove pravovremeno uložene žalbe na daljnje postupanje nadležnim tijelima. S obzirom da su uložene nadležnom tijelu i u propisanom roku, žalbe su trebale biti tretirane kao pravovremene i po njima je trebalo postupati.

Problemi pripravničkog staža djelatnika u zdravstvu nisu riješeni niti 2022. godine pa je i dalje broj pripravničkih mjesta daleko manji od stvarnog broja onih koji su izašli iz sustava obrazovanja i trebaju pripravništvo. U takvim uvjetima, deficitarni zdravstveni radnici godinama čekaju dobivanje staža, zbog čega se ne mogu zaposliti u struci. Prema nekim procjenama, na staž je u tijeku pisanja ovog Izvešća čekalo oko 3.000 ljudi, a osigurano je svega 900 pripravničkih mjesta.

Uslijed nedostatka zakonske regulative u području profesije magistara medicinsko-laboratorijske dijagnostike, radi neusklađenosti nacionalnih propisa s relevantnim europskim zakonodavstvom, onemogućen im je pristup tržištu rada. Stoga smo u Izvešću za 2021. uputili preporuku MZ-u da izmijeni Zakon o djelatnostima u zdravstvu dodavanjem razine obrazovanja magistar medicinsko-laboratorijske dijagnostike, ali ta preporuka nije ispunjena.

Vezano uz diskriminaciju temeljem obrazovanja zaprimili smo i pritužbu zbog postupanja Hrvatske komore socijalnih radnika (HKSR) koja, pogrešnim tumačenjem čl. 7. st. 1. t. 2. Zakona o djelatnosti socijalnog rada odbija priznavanje inozemne stručne kvalifikacije za obavljanje regulirane profesije socijalni radnik onim socijalnim radnicima koji su završetkom sveučilišnog diplomskog studija stekli zvanje mag. socijalnog rada, ali su završili neki drugi, a ne preddiplomski studij socijalnog rada. Zbog sličnog postupanja smo još 2017. upozorili HKSR da je stručne uvjete za obavljanje poslova pojedinog radnog mjesta potrebno sagledavati sustavno, imajući u vidu propise iz područja visokog obrazovanja koji, u skladu s bolonjskim sustavom obrazovanja, omogućava mobilnost studenata.

## 2.10. Socijalna skrb: Siromaštvo i ljudska prava

### 2.10.1. Sustav socijalne skrbi

Smanjenje rizika od siromaštva i socijalne isključenosti te nejednakosti u društvu nalaze se među prioritetima socijalne politike Nacionalne razvojne strategije RH do 2030. Nacionalni plan borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti 2021.-2027. predviđa smanjenje stope rizika od siromaštva na 17,6% u 2021. godini te na 17,2% u 2022. godine. Ipak, suprotno ovakvom predviđanju i planu, zadnji dostupni podatci DZS-a govore da se stopa rizika od siromaštva u 2021. povećala u odnosu na 2020. i da je iznosila 19,2%. Za očekivati je da niti podaci za 2022. neće pokazivati smanjenje stope rizika od siromaštva, unatoč mjerama Vlade, a s obzirom na inflaciju te rast cijena svih proizvoda i usluga.

Prema DZS-u, stopa inflacije u 2022. bila je 13,1%, pri čemu je najveći godišnji porast cijena bio u kategorijama troškova vezanima uz elementarne životne potrebe, tj. u kategorijama *Hrana i*

bezalkoholna pića (19%) te Stanovanje, voda, električna energija, plin i ostala goriva (16%). Uz navedeno, iz znanstvenih se krugova sve češće ukazuje kako stopa inflacije nema isti učinak na sve građane. Ispitujući učinke inflacije na kućanstva prema njihovom dohotku, tim istraživača s Ekonomskog instituta pokazao je kako su kroz 20 godišnje razdoblje zaključno s 2021. godinom, tj. prije izražene inflacije u 2022., iznadprosječni rast cijena imale spomenute kategorije hrane i režija za koje u strukturi potrošnje više izdvajaju siromašnija kućanstva. Istraživanjem su pokazali da je cijena potrošačke košarice za 10% najsiromašnijih kućanstava čak 10,8% viša nego za 10% najbogatijih, odnosno da inflacija više i teže pogađa upravo siromašna kućanstva.

U takvom okruženju, ostvarivanje prava iz sustava socijalne skrbi u 2022. godini obilježila je i provedba novog ZSS-a, koju su pratile poteškoće i neujednačenosti.

ZSS je stupio na snagu 17. veljače, a tijekom 2022. godine je mijenjan dva puta. Prvom izmjenom su naknade i usluge iz socijalne skrbi priznate i osobama pod privremenom zaštitom, što smo i mi predlagali radi usklađivanja s EU Direktivom 2001/55/EZ o minimalnim standardima za dodjelu privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba te o mjerama za promicanje uravnoteženih napora država članica pri prihvatu i snošenju posljedica prihvata tih osoba. Druga izmjena odnosila se na ujednačavanje dana početka priznavanja prava na status roditelja njegovatelja ili njegovatelja te naknade za osobne potrebe, pa je izmjenama početak priznavanja prava naknadno određen na 17. veljače 2022. odnosno na dan stupanja na snagu ZSS-a. U ovo smo se savjetovanje uključili, predlažući da se izmjenama ispravi ista takva neujednačenost u odnosu na priznavanje ZMN-a, o čemu pišemo kasnije. Predložili smo i izmjene u vezi instituta zabilježbe tražbine te bolju regulaciju pitanja smještaja u kriznim situacijama. No niti jedna preporuka nije uvažena.

Novi ZSS donio je i pozitivne promjene za najsiromašnije osobe koje trebaju podršku za zadovoljenje osnovnih životnih potreba, u vidu povećanja omjera za izračun ZMN-a. Potom je Odlukom o osnovici za izračun ZMN-a u veljači 2022. ona povećana s 800 na 1.000 HRK. Unatoč ovom povećanju te činjenici da korisnici ZMN-a mogu ostvarivati i neke druge naknade, ipak se radi o puno premalom iznosu za osiguravanje dostojanstvenog života. Prema posljednjim dostupnim podacima DZS-a za 2021., udio izdataka za socijalnu isključenost u RH je 0,4% BDP-a, dok je prosjek na razini EU-a 0,7%. ZMN zasigurno pomaže u podmirivanju nekih najosnovnijih potreba, no ne omogućuje izlazak iz siromaštva. Da bi mogao imati taj učinak ZMN bi trebao biti vezan uz prag rizika od siromaštva ili minimalnu plaću te u obzir uzeti stopu inflacije primjenjivu na siromašna kućanstva.

USPOREDBA PRAGA RIZIKA OD SIROMAŠTVA I IZNOSA ZMN-a NA GODIŠNJOJ RAZINI			
Prag rizika od siromaštva u 2021. za jednočlano kućanstvo prema DZS-u	Iznos ZMN-a za radno sposobnog samca (jednočlano kućanstvo) prema novom ZSS-u	Prag rizika od siromaštva u 2021. za kućanstvo s dvije odrasle osobe i dvoje djece prema DZS-u	Iznos ZMN-a za kućanstvo s dvije odrasle radno sposobne osobe i dvoje djece prema novom ZSS-u
<b>36.461 HRK</b>	<b>12.000 HRK</b>	<b>76.568 HRK</b>	<b>33.600 HRK</b>

I tijekom 2022. godine nastavili smo primati pritužbe o nedostatnoj informiranosti potencijalnih i postojećih korisnika. Katkad se radi o neupućenosti u procedure pa građani nama podnose prigovore i



žalbe na rješenja ili postupanje CZSS-a, a u nekim pritužbama navode kako niti nakon komunikacije s nadležnim CZSS-om ne mogu dobiti informaciju ili pojašnjenje. Budući da ovaj problem primjećujemo već godinama te da su se izmjenama ZSS-a izmijenila i prava u socijalnoj skrbi, po isteku šest mjeseci od njegovog stupanja na snagu, u razdoblju od 22. do 25. kolovoza 2022. godine, proveli smo vlastitu analizu mrežnih stranica centara ispitujući koliko su informativne za korisnike. Osim toga, ispitivali smo pristupačnost pravima u socijalnoj skrbi kroz administrativno opterećenje potencijalnih korisnika kod pokretanja postupaka za priznavanje prava. Dodatni poticaj analizi bila je i uočena regionalna nejednakost u dostupnosti prava u socijalnoj skrbi, koju godinama ističemo, a identificira ju i spomenuti Nacionalni plan te činjenica da je s 1. siječnja 2023. i početkom rada Hrvatskog zavoda za socijalni rad, sustav dodatno centraliziran, što bi trebalo i ujednačiti postupanje.

#### Preporuka 51.

Ministarstvu rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, da poveća osnovicu za izračun zajamčene minimalne naknade



**Istraživanje Kako do prava u socijalnoj skrbi? Dostupnost informacija i administrativne pretpostavke za ostvarivanje naknada u sustavu socijalne skrbi – ZMN i jednokratna naknada**

Analizom smo obuhvatili sva 82 centra za socijalnu skrb iz adresara MRMSOSP-a.

Kod procjene informativnosti mrežnih stranica, ispitivali smo mogu li građani naći informaciju o ZSS-u i pravima u sustavu socijalne skrbi te jesu li te informacije sveobuhvatne i jasne. Naša analiza potvrdila je regionalne nejednakosti čak i u pristupu informacijama budući da mrežne stranice centara nisu bile ujednačene pa nisu pružale isti opseg i kvalitetu informacija. Na većini nije bilo moguće naći tekst ZSS-a ili je bila dostupna samo „stara“ verzija. Na četvrtini nije bilo informacija o pravima iz socijalne skrbi, na ¾ su se nalazile prava i usluge iz starog ZSS-a, a samo dva centra imala su navedene naknade i usluge po važećem ZSS-u. Prava su većinom bila opisana vrlo formalno i komplicirano, najčešće tako da su bile navedene (neznatno pojednostavljene) odredbe ZSS-a. Također, većina mrežnih stranica nije imala informaciju kako se prava ostvaruju, odnosno kako izgleda postupak, koji su rokovi i pravni lijekovi. Naknadnom provjerom koju smo izvršili godinu dana od stupanja na snagu ZSS te više od mjesec dana od početka rada HZSR-a, utvrdili smo kako su u tom trenu 57% mrežnih stranica još uvijek bile stranice CZSS-a, 42% ih više nije uopće bilo u funkciji, a jedna je imala naziv područni ured HZSR, no nije bilo moguće pristupiti nikakvom sadržaju. Stoga bi Hrvatski zavod za socijalni rad trebao izraditi jedinstvenu



stranicu ili ujednačiti i ažurirati mrežne stranice područnih ustrojstvenih jedinica, tako da sadrže ujednačene informacije o svim naknadama i uslugama, postupcima za njihovo priznavanje, rokovima i pravnim lijekovima, napisane jednostavno i lako razumljivo, a da isto bude i dostupno u tiskanom obliku.

Osim toga, ispitivali smo administrativnu opterećenost kod pokretanja postupaka za priznavanje prava analizirajući dokumentaciju koju (potencijalni) korisnici trebaju prikupiti kada pokreću postupak za priznavanje dviju naknada koje smo izdvojili kao reprezentativne – ZMN-a i jednokratne naknade.

Upravo se zbog ovih dviju naknada građani najčešće obraćaju pučkoj pravobraniteljici.

#### **Preporuka 52.**

Hrvatskom zavodu za socijalni rad, da na mrežnim stranicama osigura ujednačene lako razumljive informacije o svim pravima i uslugama, postupcima za njihovo priznavanje, rokovima i pravnim lijekovima, kao i da one budu dostupne u tiskanom obliku

#### **Preporuka 53.**

Hrvatskom zavodu za socijalni rad, da izradi obrasce zahtjeva za sva prava i usluge koje će koristiti područne ustrojstvene jedinice, s unificiranim popisom dokumentacije kojom se dokazuju uvjeti propisani Zakonom o socijalnoj skrbi

U slučaju ZMN-a većina centara upotrebljavala je identičan ili malo izmijenjen obrazac zahtjeva, što je pozitivno. Međutim, velike razlike utvrdili smo u vrsti i broju dokumenata koji se traže kod predavanja zahtjeva za ZMN, a većina dokumenata su potvrde iz evidencija drugih javnopravnih tijela koje se mogu pribaviti po službenoj dužnosti. Zbog toga zaključujemo kako je podnošenje zahtjeva za ZMN prilično administrativno opterećujuće za građane.

Za razliku od obrazaca za ZMN, centri ne koriste ujednačeni obrazac zahtjeva za jednokratnu naknadu, a traži se i različita popratna dokumentacija pri čemu se dio može pribaviti po službenoj dužnosti, a nekad se traže i dokumenti koji ne potvrđuju

niti jedan uvjet za priznavanje ove naknade po ZSS-u, primjerice potvrda s HZZ-a ili potvrda o (ne)posjedovanju vozila. Tako za istu naknadu građani u nekim dijelovima RH ispunjavaju vrlo složene obrasce i dostavljaju mnogo dokumenata dok im je u drugima pristup znatno lakši jer je obrazac jednostavan i traži se svega nekoliko dokumenata.

Iako je naša analiza bila fokusirana na dvije izdvojene naknade, podnošenje zahtjeva za sve naknade i usluge mora biti ujednačeno s obzirom da je riječ o pravima koja su svima zajamčena jednako na nacionalnoj razini, a sam postupak treba biti što manje administrativno opterećujući za građane. Da su kriteriji za dodjelu socijalnih naknada bili neujednačeni prepoznaje i ministarstvo koje je nadležno i za ujednačavanje.

Osim razlika koje smo mi utvrdili vezano za ove dvije naknade odnosno prava, u prošloj je godini empirijskim istraživanjem potvrđena i nejednakost u pristupu socijalnim uslugama. Prva nacionalna studija o pristupačnosti socijalnim uslugama objavljena 2022. pokazuje kako se za neke skupine, primjerice mlade u riziku, obitelji u riziku, osobe s invaliditetom te nacionalne manjine i izbjeglice, na razini RH, niti jedna od istraživanjem definiranih socijalnih usluga ne može smatrati dostupnom.

## 2.10.2. Podrška najsiromašnjijima

Iako Nacionalna razvojna strategija među prioritetima u socijalnoj politici navodi i smanjenje nejednakosti te razvijanje regionalne dimenzije borbe protiv siromaštva, provedba ZSS-a upravo je u ovom dijelu zakazala i dovela do novih nejednakosti.

Naime, centri su po službenoj dužnosti trebali provesti postupke radi utvrđivanja ispunjavaju li postojeći korisnici uvjete za priznavanje naknada po novom ZSS-u, pri čemu je dan priznavanja novog uvećanog ZMN-a, dan pokretanja postupka koji se trebao provesti tijekom šest mjeseci od stupanja ZSS-a na snagu.

Jasno je kako centri nisu mogli „fizički“ pokrenuti postupke na isti dan te da je novi ZSS stavio ogromno opterećenje na ionako preopterećene socijalne radnike. No, ovo je bilo moguće predvidjeti i sve nedoumice prevenirati boljim propisivanjem, primjerice određivanjem jedinstvenog dana priznavanja prava svim onim korisnicima koji i dalje ispunjavaju uvjete. Budući da je to propušteno učiniti odredbom ZSS-a ili naknadnom uputom MRMSOSP-a, neujednačenosti su vrlo brzo postale vidljive te su nam se građani počeli javljati već u prvoj polovici godine žaleći se kako je nekima ranije, a nekima kasnije priznat uvećani ZMN. Kako bi se ovo ispravilo, kod izmjena i dopuna ZSS-a, kojima se ispravljala ista takva neujednačenost kod drugih naknada (naknade roditelju njegovatelju ili njegovatelju te naknade za osobne potrebe), predložili smo da se kao datum priznavanja ZMN-a postojećim korisnicima, odredi datum stupanja na snagu ZSS-a. Dodatno, vlastitim prikupljanjem podataka od svih centara potvrdili smo kako je ZMN različito priznavan korisnicima iz različitih dijelova RH, ali i korisnicima prava pri istom centru. Pri tome se značajan dio centara odlučio postupati povoljnije za korisnike te postupak formalno pokrenuti na dan stupanja na snagu ZSS-a ili Odluke o osnovici, a korisnicima su po okončanju postupaka isplaćivane razlike. Međutim, 48% centara koji su nama dostavili podatke pokrenulo je postupak na neki drugi dan unutar šest mjeseci, što znači da su njihovi korisnici dobili međusobno različite iznose. Osim toga, utvrdili smo kako čak 90% centara nije okončalo postupke u šest mjeseci, a građani su nam se još u prosincu prituživali da dobivaju iznos po „starom Zakonu“. Iako je riječ o nacionalnoj naknadi te je Ustavom RH svima zajamčena jednakost pred zakonom, propuštanje propisivanja adekvatne odredbe u samom ZSS-u ili pak naknadnog davanja upute od strane nadležnog ministarstva te način postupanja dijela centara rezultiralo je nejednakošću najsiromašnijih građana. Tako su, bez da su na to bilo kako mogli utjecati, neki korisnici već u ožujku počeli primati viši iznos, a neki su do kraja godine nastavili dobivati niži iznos – za samce je ta razlika između 26 i 50 eura na mjesec, a za neke obitelji i veća.

Stoga smo 2022. ponovili preporuku MRMSOSP-u da se pravo na ZMN postojećim korisnicima prizna sa 17. veljače 2022. godine, no nismo dobili odgovor.

### Preporuka 54.

Ministarstvu rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, da pripremi izmjene Zakona o socijalnoj skrbi tako da se korisnicima zajamčene minimalne naknade po starom Zakonu o socijalnoj skrbi koji i dalje ispunjavaju uvjete, ova naknada prizna od dana stupanja na snagu Zakona o socijalnoj skrbi

*„Molim Vas da mi pomognete ili mi razjasnite situaciju ako je ikako moguće, jer smatram da su mi ugrožena moja zajamčena ustavna prava, a radi se o sljedećem: Izglasan je novi Zakon ove godine o zajamčenoj minimalnoj naknadi: (...)Ako je tomu tako zašto ja i dalje primam zajamčenu minimalnu naknadu od 800 kn (ispis računa ZABE od 3. mjeseca do danas u prilogu), a u Rješenju od Centra za socijalnu skrb (u prilogu) imam pravo na 100% osnove koja prema novom Zakonu iznosi 1000 kn?“*

Osim zbog nejednakosti kod priznavanja ZMN-a, korisnici ove naknade obraćali su nam se i zbog zabilježbe tražbine, koja je novim ZSS-om ponovno uvedena i na prvu nekretninu. Naime, RH ima pravo na povrat iznosa isplaćenih na ime prava na zajamčenu minimalnu naknadu ili uslugu organiziranog stanovanja ili smještaja (osim smještaja u kriznim situacijama), a taj povrat se osigurava upisom zabilježbe tražbine na nekretninu korisnika socijalne pomoći. Vrlo neugodno iznenađeni što im se „država upisuje“ sada na jedinu nekretninu, u kojoj i žive, ali i loše informirani kakve učinke ima zabilježba tražbine, isticali su kako ZMN više nije socijalna pomoć nego svojevrsni „kredit“. Navodili su i da im centri nisu znali reći kako i od kada će se računati iznos povrata te da ne znaju smiju li i kako mogu prodati nekretninu. S obzirom da se ovime smanjila pristupačnost ZMN-u jer su mnogi korisnici zbog neinformiranosti i straha od gubitka jedine nekretnine radije odustali od ove naknade, a radi se o financijski gledano najugroženijoj skupini građana, tijekom izmjena i dopuna ZSS-a predlagali smo da se ovaj institut ponovno regulira kao u izmjenama ZSS-a iz 2014. godine, odnosno da se zabilježba tražbine vrši samo na drugi stan ili kuću osim stana ili kuće koju korisnik koristi za stanovanje, a koju može otuđiti ili iznajmiti i time osigurati sredstva za podmirenje osnovnih životnih potreba te na drugim nekretninama koje korisnik ne koristi za stanovanje. No, naš prijedlog nije prihvaćen.

Prema informacijama koje smo mi prikupili, zbog zabilježbe tražbine od ZMN-a je odustalo čak 530 korisnika, što je u suprotnosti s predviđanjima iz NPOO-a prema kojima su izmjene ZSS-a trebale rezultirati većim brojem korisnika i boljim obuhvatom.

*„...zbog toga jer nisam želio potpisati suglasnost za upis zabilježbe za jedinu nekretninu koju posjedujem osporeno mi je zajamčeno pravo na ostvarivanje osnovnih životnih potreba.“*

### **Preporuka 55.**

Ministarstvu rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, da pripremi izmjene Zakona o socijalnoj skrbi kako se zabilježba tražbine ne bi vršila na jedinoj nekretnini koju korisnik zajamčene minimalne naknade ima u vlasništvu i koristi ju za stanovanje

Usprkos porastu osoba u riziku od siromaštva, smanjenje broja korisnika ZMN-a pokazuju i službeni podatci MRMSOSP-a, zbog čega smo u Izvješću za 2021. predložili MRMSOSP-u da napravi analizu razloga pada, no ona nije provedena. Kao najznačajniji

razlog pada MRMSOSP ponovno ističe zapošljavanje i ekonomske migracije, što se ne poklapa s podacima HZZ-a koji govore o svega 950 korisnika ZMN-a odjavljenih iz evidencije zbog zapošljavanja, a MRMSOSP navodi kako je među korisnicima ZMN-a manje od pola radno sposobnih osoba, dok većinu čine djeca, kućanice, radno nesposobne osobe, umirovljenici i dr.

BROJ PRIZNATIH PRAVA NA ZMN podaci MRMSOSP-a					
Godina	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.
Ukupno prava (samac i kućanstvo)	39.628	35.103	34.004	30.701	28.882

Tijekom godine su nam se građani nastavili obraćati i zbog dugotrajnosti postupanja kod odobravanja naknada, uključujući i jednokratnu naknadu. S obzirom da je svrha ove naknade podmirenje izvanrednih troškova nastalih zbog trenutačnih životnih okolnosti, važno je da ona zaista i bude odobrena u skladu sa zakonskim rokom od osam dana. I kod ove naknade primjetan je pad, unatoč našoj preporuci da se jednokratnim naknadama obuhvati veći broj korisnika, što je posebno značajno u kontekstu porasta troškova života.

U vezi drugostupanjskih postupaka MRMSOSP navodi kako je naša preporuka o provedbi u zakonom propisanim rokovima djelomično izvršena budući da je trajanje postupaka skraćeno, no i dalje se ne provode u rokovima propisanim ZUP-om stoga ćemo nastaviti pratiti duljinu njihova trajanja. Posebno zabrinjava informacija MRMSOSP-a da se najmanje upravnih sporova pokreće zbog ZMN-a i to, zbog neukosti stranaka i dugotrajnosti upravnih sporova, a što može upućivati i na neizravnu diskriminaciju temeljem obrazovanja i imovnog stanja.

#### Preporuka 56. (ponovljena)

Ministarstvu rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, da napravi analizu pada broja korisnika zajamčene minimalne naknade

#### Preporuka 57.

Hrvatskom zavodu za socijalni rad, da na svojim internetskim stranicama i prostorijama osigura informacije o besplatnoj pravnoj pomoći

#### Preporuka 58.

Hrvatskom zavodu za socijalni rad, da se ubrzaju postupci odobravanja i isplate jednokratnih naknada

#### Preporuka 59.

Hrvatskom zavodu za socijalni rad, da jednokratnim naknadama obuhvati veći broj korisnika

*„Smatram neprihvatljivim da se nekoga mora moliti da radi svoj posao, a o protoku vremena neću ni govoriti jer se radi o šutnji administracije, te je isto podložno inspekciji kao i tužbi. (...) Isto tako, molim da se navedeni Zahtjev ŽURNO riješi, obzirom da su prošli svi normalni i razumni rokovi!“*

### 2.10.3. Beskućnici

Europski stupa socijalnih prava u svom načelu 19. *Stanovanje i pomoć beskućnicima* između ostalog navodi da je potrebno osiguravati primjerena skloništa i usluge za beskućnike radi promicanja njihove socijalne uključenosti.

Nadalje, glavne odrednice Lisabonske deklaracije o Europskoj Platformi za borbu protiv beskućništva, čija je i RH potpisnica, su da: nitko ne smije spavati na ulici jer nema pristupačnog, sigurnog i primjerenog hitnog smještaja; nitko ne smije živjeti u hitnom ili privremenom smještaju dulje nego što je potrebno da prijeđe u trajni smještaj; nitko ne smije biti otpušten iz bilo koje ustanove (zatvora, bolnice, ustanove za skrb itd.) bez ponude odgovarajućeg smještaja; deložacije treba izbjegavati kad god je moguće, pri čemu nitko ne smije biti deložiran bez ponude odgovarajućeg smještaja u slučaju potrebe; te nitko ne smije biti diskriminiran jer je beskućnik.

Lisabonska deklaracija prepoznaje kompleksnost uzorka beskućništva te posebno ukazuje na važnost jačanja analitičkog rada i prikupljanja podataka kako bi se mogle razviti politike vezane uz beskućništvo utemeljene na podacima. U okviru Lisabonske deklaracije EK se obvezala pratiti napredak u borbi protiv beskućništva kroz Europski semestar i Odbor za socijalnu zaštitu. Unatoč svim prihvaćenim EU dokumentima te iako su beskućnici kao korisnici u sustav socijalne skrbi uvedeni ZSS-om 2011. godine, u RH i dalje ne postoji sustavno rješenje za probleme s kojima se suočavaju.

Tako i dalje ne postoji ni jedinstvena statistika o broju beskućnika u RH.

Prema podacima dosadašnjih CZSS-a, koje nam je dostavilo MRMSOSP, u 2022. zabilježeno je ukupno 380 beskućnika (radi se o osobama koje su se pri obraćanju CZSS-u tako izjasnili), među kojima je 312 muškaraca i 68 žena. Ovo ukazuje na pad broja evidentiranih beskućnika u RH u odnosu na 2021. kada je taj broj iznosio 525, ali nema podataka koji je razlog takvog smanjenja.

Kako se navodi da je evidencija vođena po broju osoba koje su se izjasnile u CZSS kao beskućnici, dojam je da CZSS nisu vodili evidenciju sukladno novom ZSS-u kojom je proširena definicija beskućnika. Prema novoj definiciji beskućnik je osoba koja je smještena ili koristi uslugu organiziranog stanovanja u prihvatilištu ili prenoćištu, ili boravi na javnim ili drugim mjestima koja nisu namijenjena za stanovanje. Stoga preporučamo Hrvatskom zavodu za socijalni rad da evidencije uskladi sa ZSS-om.

S druge strane, prema podacima pružatelja usluga za beskućnike, u Hrvatskoj ima oko 2.000

beskućnika, a samo je 420 mjesta u prihvatilištima pa ostali borave na javnim i napuštenim mjestima. Prema njihovim podacima raste broj beskućnika u Hrvatskoj, ponajviše zbog rasta cijena prehrane, režijskih troškova i stanarina, posebno u velikim gradovima Zagrebu, Splitu, Rijeci i Osijeku. Najteža je situacija u Zagrebu jer su, prema podacima Hrvatske mreže beskućnika (HMB), 700 do 1.000 osoba na

#### Preporuka 60.

Ministarstvu rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike i Hrvatskom zavodu za socijalni rad, da vode evidencije o broju beskućnika sukladno definiciji beskućnika iz novog Zakona o socijalnoj skrbi

ulici, a često se Glavni kolodvor spominje kao najveće prenoćište u Zagrebu s obzirom da u objektima i napuštenim vagonima boravi od 70 do 100 beskućnika.

Upravo zbog toga smo u Izvješću za 2021. godinu MRMSOSP-u preporučili da mapira beskućništvo u RH, najčešće razloge koji su do njega doveli, prikupi broj beskućnika i izazove s kojima se susreću, što je prvi preduvjet za traženje boljih rješenja i kreiranja politika za suzbijanje beskućništva. Iako MRMSOSP napominje da su svjesni metodoloških ograničenja postojeće evidencije broja korisnika te istu vide kao jedan od prioriteta unapređenja u narednom razdoblju, smatramo da je potrebno preciznije odrediti rokove u kojima će se početi raditi na unapređenju evidencija i provesti mapiranje.

Nije donesena nacionalna strategija za borbu protiv beskućništva, a usprkos tome što iz pritužbi vidimo da je međuresorna suradnja nedostatna, nije usvojen niti protokol kojim bi se jasno definirale obveze svih dionika i oblici njihove suradnje, što i mi i stručnjaci koji se bave ovom temom godinama zagovaramo.

Istraživanje o diskriminaciji, koje smo proveli u prosincu 2022. godine, pokazalo je predrasude s kojima se beskućnici suočavaju. Tako petina građana misli da većina beskućnika ne želi raditi i da su sami krivi za situaciju u kojoj se nalaze. Istraživanje o odnosu javnosti i stručnjaka prema beskućnicima pokazalo je pak kako se 77% građana slaže s tvrdnjom da se „beskućništvo može dogoditi svakome“, a čak 90% kako je „u interesu države da niti jedan građanin ne postane beskućnik“.

Istovremeno, prihvaćanje beskućnika relativno je visoko za neke formalnije odnose dok su bliski odnosi s beskućnicima građanima uglavnom neprihvatljivi. U najvećoj mjeri, građani bi beskućnika prihvatili kao kolegu na poslu, susjeda ili prijatelja, ali je značajno niže prihvaćanje beskućnika kao partnera njihova djeteta ili kao supružnika. Nešto više od četvrtine građana s beskućnikom općenito ne bi ulazilo u kontakt, dok je najmanja spremnost za kontakte s beskućnicima ovisnima o psihoaktivnim tvarima, psihički oboljelima, migrantima i pripadnicima romske manjine.

Zakonska je obveza velikih gradova i gradova sjedišta županija da u proračunima osiguraju sredstva za pružanje usluga smještaja u prihvatilištima ili prenoćištima za beskućnike, no aktivno ih je 13 u devet velikih gradova, dok ih više od polovine ne izvršava obvezu, pa se i dalje problemima beskućništva bave vjerske zajednice i nevladine udruge.

Iz podataka pružatelja usluga proizlazi da je i dalje najveći problem u nepostojanju kontinuiranog financiranja različitih vrsta socijalnih usluga koje pružaju, poput dnevnih boravaka, zbog čega se

#### **Preporuka 61. (ponovljena)**


Ministarstvu rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike, da izradi Nacionalnu strategiju za borbu protiv beskućništva

#### **Preporuka 62. (ponovljena)**

Ministarstvu rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, da izradi Protokol o postupanju kojim bi se definirale obveze svih dionika u zaštiti prava beskućnika

#### **Preporuka 63.**

Ministarstvu rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike, da osigura dugoročnije i pravovremeno financiranje aktivnosti pomoći i podrške beskućnicima



financiraju projektno, a što dovodi do nedostatka stručnih radnika, a u konačnici dovodi u pitanje kontinuiranu pomoć i podršku beskućnicima. MRMSOSP navodi da financijski podržava brojne projekte OCD-a usmjerene tzv. skrivenim beskućnicima te da se planira nastavak pružanja sustavne podrške organizacijama koje skrbe o beskućnicima financijskim potporama jednogodišnjih i višegodišnjih programa. Istovremeno, pružatelji usluga ukazuju da MRMSOSP ne raspisuje na vrijeme nove natječaje i javne pozive pa se ne osigurava kontinuitet financiranja.

Na to su nam ukazali i stručnjaci koji rade s beskućnicima s kojima smo razgovarali o izazovima s kojima se susreću u osiguravanju smještaja za beskućnike, prehrane, zdravlja, obrazovanja, ali i izgradnji samopouzdanja i dostojanstva te osjećaja pripadnosti svijetu koji ih okružuje.

Osim toga, beskućnici se i dalje susreću s poteškoćama i u ostvarivanju prava iz zdravstvene zaštite, kao i drugih prava zbog neposjedovanja osobnih dokumenata, a neujednačena praksa prijave prebivališta na adresu centara to im dodatno otežava. Pri tome, istraživanje koje su provodile udruge ukazalo je da je poseban problem da većina beskućnika nema stomatologa. Predlagali smo da se krug osoba koje stječu status osiguranika zdravstvenog osiguranja proširi i na beskućnike, no prijedlog je za sada MZ samo „primilo na znanje“.

Iako Vlada RH u svom Mišljenju na Izvješće za 2021. navodi da bi se omogućavanjem prijave na obvezno zdravstveno osiguranje bez obveze da reguliraju prebivalište beskućnike stavilo u povoljniji položaj, važno je naglasiti da su beskućnici u izrazito ranjivom položaju te da novi Nacionalni plan razvoja zdravstva 2021.-2027. među prioritete stavlja i unaprjeđenje zdravstvene zaštite ranjivih skupina.

Navedeni problem je prepoznat i u istraživanju Instituta Ivo Pilar<sup>xii</sup> u kojemu se preporuča „da se beskućnicima omogući izdavanje osobne iskaznice „pod svaku cijenu“ jer bez nje osoba ne postoji, ne može se zaposliti, ima problema s policijom te da bi osobna iskaznica trebala biti povezana s osobom a ne mjestom stanovanja (adresom)“.

I dalje zabrinjava podatak da su beskućnici u prihvatilištima puno dulje od godine dana pa se postavlja pitanje radi li se o privremenom ili stalnom smještaju. Pri tome, dugotrajni boravak u prihvatilištu negativno utječe i na uključivanje u svakodnevni život, povratak ili ulazak na tržište rada i slično. Tim više je važno osigurati suradnju svih dionika u lokalnoj zajednici, a međuresornoj suradnji u rješavanju problema beskućništva svakako bi pomogao naprijed spomenuti Protokol o postupanju.

#### 2.10.4. Diskriminacija temeljem imovnog stanja

Prema riječima posebnog izvjestitelja UN-a za ekstremno siromaštvo i ljudska prava, diskriminacija je dio svakodnevnog iskustva ljudi u siromaštvu, kao i stigmatizacija te socijalna isključenost. Ističe i kako se ova negativna iskustva međusobno nadopunjuju i u konačnici osobama koje žive u siromaštvu ograničavaju pristup obrazovanju, zapošljavanju, stanovanju ili socijalnim i zdravstvenim uslugama. Zato uvodi pojam „povertizam“ (eng. povertyism), kao negativne stavove i postupanja prema osobama koje žive u siromaštvu. Zaključuje kako u konačnici ostvarivanje socijalnih i ekonomskih prava uvelike



ovisi o zaštiti od diskriminacije te kako je upravo jačanje zabrane diskriminacije temeljem imovnog stanja odnosno socio-ekonomskog položaja ključno za iskorjenjivanje siromaštva.

Pri tome je diskriminacija temeljem imovnog stanja u RH zabranjena Zakonom o suzbijanju diskriminacije, što Hrvatsku svrstava među otprilike polovicu zemalja EU koje građanima jamče zaštitu od nepovoljnog postupanja na ovoj osnovi. Osnovni uvjet za to je da prijave diskriminaciju, no kod ove osnove je izražen problem nedovoljnog prijavljivanja. Zbog nedovoljne prepoznatosti ovog vida diskriminacije ona se nedovoljno prijavljuje pučkoj pravobraniteljici, a ne pokreću se niti sudski postupci zbog diskriminacije temeljem imovnog stanja.

Pri tome vezano za sudske postupke postoje i dodatne prepreke koje utječu na odluku osoba slabijeg imovnog stanja da pokrenu diskriminacijski sudski postupak i to dakako ne samo vezano za diskriminaciju temeljem imovnog stanja nego i svih drugih osnova diskriminacije. S obzirom na kompleksnost diskriminacijskih postupaka važna je i dostupnost (sekundarne) besplatne pravne pomoći, sustava osmišljenog upravo kako bi osobe slabijeg imovnog stanja mogle ostvariti jednakost u pravu na pristupu pravosuđu, koja im je nužna za cijeli niz prava, o čemu više pišemo u poglavlju o pravosuđu.

O razlozima neprijavljivanja govore i podaci našeg istraživanja o prisutnosti i percepciji diskriminacije iz 2022. godine, prema kojem čak 60% građana koji su rekli da su bili diskriminirani, to nije nikome prijavilo. Najviše ih je smatralo da se ništa ne bi promijenilo, no 21% je istaknulo da nisu reagirali jer je postupak skup, kompliciran i dugotrajan, a još 20% jer su smatrali da će im se situacija dodatno pogoršati, što su pretpostavke koje snažnije mogu utjecati upravo na odluke osoba slabijeg imovnog stanja.

---

*Moram prijaviti oglas za zapošljavanje jer traže od mene kao studenta na studentskom poslu i satnici da imam svoju računalnu opremu koja podržava neke njihove programe na kojima bih trebao raditi! Pišem vam ovo s prastarog laptopa, jedva da si priuštim mjesečni račun za mobitel s kojeg šeram internet konekciju, zvao sam i HZZ da mi kažu vezano uz ovo šta da radim pa nisam dobio odgovor.*

*Znam da je sada dosta prisutan taj rad od kuće ali moj laptop je preslab za pokretanje takvih programa, mislio sam da si firma poput ove ipak može više to priuštiti nego ja!*

---

Ova pritužba oslikava izazove s kojima se osobe slabijeg imovnog stanja susreću u pokušaju zapošljavanja. Pritužbu nam je uputio student koji je u potrazi za poslom kojim bi olakšao podmirivanje troškova studiranja, naišao na oglas za zapošljavanje, s uvjetom da kandidati trebaju imati vlastito računalo koje može pokrenuti točno određeni program za obradu videa. Postavljanje ovakvog uvjeta predstavlja diskriminaciju temeljem imovnog stanja jer od prijave odvraća osobe koje ili ne posjeduju računalo uopće ili ne posjeduju računalo koje podržava točno određene programe za video obradu. Stoga smo poslodavca upozorili da ovakav natječaj predstavlja diskriminaciju temeljem imovnog stanja

te mu dali preporuku da u budućim natječajima ukloni ovaj diskriminatorni uvjet, što nam je dokazao dostavom novih oglasa.

U kontekstu pristupa dobrima i uslugama, HRT nije proveo preporuku da umirovljenicima, neovisno o izvoru iz kojeg im se mirovina isplaćuje i datumu prijave u evidenciju obveznika mjesečne pristojbe, omogući oslobođanje od pola iznosa pristojbe. Naime, oslobođenje od plaćanja 50% mjesečne pristojbe obuhvaća samo umirovljenike s mirovinom manjom od 1.500 kuna, i to ako im se mirovina isplaćuje iz Državnog proračuna RH, te ako su kao obveznici plaćanja pristojbe bili evidentirani 12.

#### **Preporuka 64. (ponovljena)**

Hrvatskoj radioteleviziji, da u idućoj Odluci o utvrđivanju visine mjesečne pristojbe predvidi oslobođenje od pola iznosa za umirovljenike ispod prihodovnog cenzusa, neovisno o izvoru iz kojeg im se mirovina isplaćuje i datumu prijave u evidenciju obveznika

#### **Preporuka 65. (ponovljena)**

Ministarstvu zdravstva i Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje, da normativno urede te osiguraju sredstava u Državnom proračunu i tako omogućiti roditeljima mrtvorođene djece koji podnesu zahtjev, naknadu stvarnih troškova prijevoza posmrtnih ostataka do mjesta sahrane

normativno urede te osiguraju sredstava u Državnom proračunu i tako omogućiti roditeljima mrtvorođene djece koji podnesu zahtjev, naknadu stvarnih troškova prijevoza posmrtnih ostataka do mjesta sahrane, nije provedena. Naime, još 2020. postupali smo po pritužbi majke koja je u 33. tjednu trudnoće na redovnom pregledu rodila mrtvorođeno dijete, a ginekološka ordinacija je bila udaljena više od 50 km od mjesta njenog prebivališta, u kojem je dijete sahranjeno. Nakon što je HZZO-u podnijela zahtjev za naknadu troškova prijevoza posmrtnih ostataka do mjesta sahrane, odbijena je jer mrtvorođeno dijete nema OIB i ne može biti osigurano. Ova pritužba ukazala je na pravnu prazninu u propisima koji reguliraju prava iz zdravstvenog osiguranja koji posljedično mogu rezultirati diskriminacijom roditelja slabijeg imovnog stanja.

listopada 2015. godine. Ovako postavljeni uvjeti isključuju umirovljenike koji su postali obveznici plaćanja pristojbe posljednjih osam godina, kao i one koji primaju sveukupno manje od 1.500 kuna mirovine, ali su dio te mirovine ostvarili radom u drugoj zemlji. Stoga ponavljamo ovu preporuku, s obzirom da je umirovljenicima koji primaju najniže mirovine razlika od 40 kuna u plaćanju pristojbe itekako velika, a posebno značajna jer je mnogima radio i televizijski program jedini kontakt s aktualnostima i izvor zabave.

Pri tome, primatelji niskih mirovina iz drugih zemalja, iako socijalno ugroženi, izostavljeni su i iz Vladinog paketa mjera pomoći nakon rasta cijena i inflacije, na što smo upozoravali pri donošenju mjera i o čemu više pišemo u poglavlju o diskriminaciji temeljem dobi.

Iako se 2022. godine mijenjao Zakon o zdravstvenom osiguranju, MZ, usprkos najavama da će razmotriti našu preporuku da

## 2.11. Pravo na adekvatno stanovanje

### 2.11.1. Stanovanje

*„Prije 3 godine došla sam u podstanarstvo preporukom sina, dogovor je bio da dodemo živjeti svi zajedno kod gospođe... Bio je dogovor da će se stan plaćati 1300kn sa time da joj se pomogne oko stvari koje ona sama ne može, kao otp u tom slučaju da joj se pokosi trava, da joj se ofarba stan, ode u dućan itd. Nakon nekog vremena povisila je stanarinu za 200kn jer je došlo do nekoga nesporazuma jedan dan. Međutim tražili smo prijavu, ona nam je rekla da to ne želi i da nas prijaviti neće, tako su mi sinovi otišli ća... Danas mi je gospođa došla na vrata, pošto smo mi na katu a ona živi ispod nas, s tom namjerom da nam iskopča struju i vodu što je na kraju i napravila, te je jos dodala da izađemo što prije iz kuće van, nažalost radim za minimalac, tražim stan prema svojim mogućnostima, ali bezuspješno. Kontaktirala sam i poreznu upravu te sam saznala da podstanari koji su živjeli i prije tu također nisu imali prijavu, te su se žalili...“*

U ovom poglavlju pišemo o problemima vezanim uz stanovanje i osiguranje cjenovno priuštivog i uvjetnog doma za život, donošenju novele Zakona o najmu, problemima zbrinjavanja stradalnika u klizištima, o socijalnom stanovanju, kao i o poteškoćama u pristupu zdravstveno ispravnoj vodi za ljudsku potrošnju te energentima.

Pravo na dostojno stanovanje podrazumijeva dom kao temelj stabilnosti i sigurnosti pojedinca i obitelji, pri čemu ljudi moraju biti sigurni od nezakonitih deložacija, imati pristup zdravstveno ispravnoj vodi za ljudsku potrošnju, sanitarijama te električnoj i toplinskoj energiji. Država mora imati učinkovite mjere za prevenciju beskućništva i diskriminacije u području stanovanja, ali i razvijati politike kako bi svi imali mogućnost adekvatnog stanovanja.

U RH ne postoji opći propis, već se pitanja stanovanja, odnosno stambenog zbrinjavanja različitih kategorija građana ili socijalnog stanovanja, primjerice beskućnika, socijalno ugroženih, branitelja, osoba pod međunarodnom zaštitom, žrtava obiteljskog nasilja i drugih ranjivih skupina građana, razrađuju posebnim propisima, što otežava sveobuhvatno sagledavanje problema pa time i predlaganje učinkovitijih rješenja. Stanovi bi trebali biti priuštivi, a oni javni u što većem broju stavljeni u funkciju jer je stanovanje društvena briga. Posebnu pažnju treba posvetiti hitnim situacijama i zbrinjavanju žrtava nasilja, onima kojima prijeti iseljenje a nemaju kuda i sl.

Problemi u području stanovanja koji se spominju u pritužbama građana, u javnosti i medijima su brojni i dugogodišnji i odnose se na kupoprodajne cijene koje su mnogima preskupe, ali i visine tržišnih najamnina, nedovoljno stanova za javni najam, njihova neuvjetnost te nedovoljan broj „kadrovskih stanova“ za sve zainteresirane. Primjećujemo i porast prigovora na nedostatak privatnih stanova za najam u turističkim središtima, ali i nepoznavanje prava i obveza vezanih uz stanovanje, bilo da se radi

o pravima vlasnika ili najmoprimaca/najmodavaca. Ekonomska kriza i inflacija, rat u Europi i sve veći broj izbjeglica dodatno utječu na stambeni stres koji se javlja kad troškovi stanovanja prelaze 30% prihoda i kada se mnogi odriču drugih potreba i usluga da bi podmirili režije. Loši uvjeti stanovanja utječu na fizičko i mentalno zdravlje, dovode i do socijalne i ekonomske izolacije, poglavito nakon epidemije COVID-19.<sup>xiii</sup>

Kupnju stana i dalje mnogi smatraju najpouzdanijim načinom rješavanja stambenog pitanja jer se vlasništvo nekretnine smatra i vidom ulaganja. Potiče ju i država subvencioniranjem kredita i prodajom tzv. POS stanova po povoljnijim uvjetima. Po podacima APN-a, od početka realizacije programa POS-a 2001. pa do prosinca 2022. izgrađeno je 7.524 stana, najviše u Zagrebu, Splitu, Šibeniku, Zadru i Osijeku. Maksimalna cijena je 10.200,00 kuna/m<sup>2</sup>, odnosno cca 1.350 eura/m<sup>2</sup>. 2022. ih je izgrađeno 109, uglavnom na obali odnosno u Lovranu, Biogradu na Moru, Visu, Kraljevici i Baškoj. Podatke o najmu POS stanova nemamo, a POS za potrebe deficitarnih zanimanja nije zaživio usprkos potrebi. No, neki gradovi poput Biograda na Moru ili Visa su kupili stanove iz POS-a za zbrinjavanje liječnika, profesora i javnog bilježnika.

Na žurnu potrebu osmišljavanja nacionalne, ali i lokalne stambene politike, posebno za deficitaran kadar, ukazuje i situacija jedne psihologinje koja se zaposlila u školi u Korenici. No zbog nemogućnosti osiguranja adekvatnog stambenog zbrinjavanja i problema u komunikaciji između pritužiteljice, općinskih tijela i poslodavca došlo je na kraju i do raskida radnog odnosa, pa je pritužiteljica ostala bez radnog mjesta, a djeca bez školske psihologinje.

---

*„...Zalosan da mi koji nemamo ništa u ovom slučaju ja i nisam u mogućnosti ostvariti kredit jer sam mali obrt i nemam na to prava bez dodatnih jamaca, nemam stalno mjesto da osnujem obitelj zbog straha jer ću sutra morat tražiti novi stan. Molim Vas da ne ignorirate ovaj mail jer i ja doprinosim zajednici, doprinosim svome mjestu, doprinosim državi... placam sve uredno dva najma, doprinosim...“*

---

Programom subvencioniranja stambenih kredita država pomaže u otplati dijela kredita za kupnju odnosno izgradnju kuće ili stana u trajanju od najmanje pet godina. Od rujna 2017. godine odobreno je 27.497 zahtjeva za subvencioniranjem, tijekom 2022. godine od podnesenih 5.870 odobreno je 5.680 zahtjeva, najviše od početka mjere. Prosječna životna dob korisnika subvencioniranog kredita je 33 godine, iznos prosječnog anuiteta je oko 2.948,00 kuna odnosno 392,00 eura, a subvencije oko 1.000 kn ili 133,00 eura, s rokom otplate od 23 godine. Ovaj se model tretira kao demografska mjera i ne primjenjuje se na starije od 45 godina koji su stoga orijentirani na tržište. Sve su češći prigovori u javnosti da je posljedica ovog programa rast cijena nekretnina, rast profita banaka te dugogodišnja zaduženost kupaca.

Uvjetno opremljenih gradskih stanova za najam nema dovoljno za sve zainteresirane, posebno za ranjive skupine i za socijalni najam, dok država ugovore o najmu sklapa s najpovoljnijim ponuditeljima pa je mnogima ova mogućnost preskupa. No uz sve prednosti i nedostatke javni najam gradskih

stanova ipak predmnijeva prihvatljivu cijenu, pisani ugovor i sigurnost pa ovaj model zbrinjavanja treba poticati i graditi objekte u tu svrhu. Na to ukazuju i iz udruge Pravo na grad, koja je 2021. godine provela istraživanje o stambenim potrebama na uzorku od 1.700 punoljetnih građana Zagreba. Analiza ukazuje kako su u posebno ranjivom položaju podstanari na tržištu, umirovljenici, nezaposleni, građani sa stambenim kreditima, kao i oni koji nemaju uvjeta za kreditiranje, što opet govori u prilog potrebi ulaganja u javne fondove stanovanja.

Mnogi državni stanovi su derutni i prazni ili su u njima stanari bez pravne osnove, bilo da im je ugovor istekao ili ga nisu niti imali. Po podacima MPUGDI na dan 11. siječnja 2022. upravljali su s 6.788 stanova, u njih 1.229 su bili bespravni korisnici, a 1.314 ih je bilo prazno.

Mnogi bespravni stanari su osobe na rubu socijalne i imovne deprivacije, kao što je bio slučaj u kojem smo postupali s jednoroditeljskom obitelji iz Zagreba. Pritužiteljica, osoba s invaliditetom i majka djeteta sa zdravstvenim problemima bespravno je živjela u državnom stanu i bojala se iseljenja, no njezina situacija je sukladno važećim propisima i na naš prijedlog uspješno riješena zbrinjavanjem u gradskom stanu.

Postupamo i u slučaju pritužiteljice koja živi u neuvjetnom objektu bez struje u Trpinji. Prvotno nam se obratila zbog energetskog siromaštva jer nije priključena na mrežu da bi u postupku utvrdili da se radi o dugogodišnjoj korisnici prava iz sustava socijalne skrbi koja živi bez pravne osnove u ruševnom objektu i kojoj u slučaju iseljenja prijete beskućništvo. No pitanje je koliko još takvih situacija ima diljem RH pa problem bespravnih stanara u javnim stanovima zahtjeva sustavno i žurno rješavanje koje će s jedne strane imati u vidu njihovu socio-ekonomsku situaciju, a s druge obvezu na dobro upravljanje kako ne bi došlo do zlouporaba i nasilnih useljenja u prazne stanove.

Građani nam se često obraćaju i zbog dugotrajnosti postupaka pri MPUGDI kao u slučaju pritužiteljice iz Šibenika koja preko 35 godina živi u stanu u državnom vlasništvu. Navodi kako je nezaposlena, samohrana majka, da je zgrada u derutnom stanju i potrebna joj je privremena sanacija u koju se ostali suvlasnici ne žele upustiti ukoliko država neće podmiriti svoj dio, a za to nema garancije. Zahtjev za otkupom podnijela je još 2014. godine Gradu Šibeniku, a 2018. godine stan je preuzela država. O predmetnoj situaciji MPUGDI se očitovalo u prosincu 2022. navodeći kako je pritužiteljica stekla uvjete za otkup po Odluci o prodaji stanova u vlasništvu RH, ali da još nisu poznati parametri izračuna cijene stana temeljem predmetne Odluke. Po podacima MPUGDI-a više od 1.500 najmoprimaca je podnijelo takve zahtjeve i čekaju njihovo rješavanje.

#### **Preporuka 66.**

Ministarstvu prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine i jedinicama lokalne samouprave, da razmotre legalizaciju statusa dugotrajno, socijalno depriviranih bespravnih stanara koji nemaju mogućnosti rješavanja svog stambenog pitanja na drugi način

#### **Preporuka 67.**

Ministarstvu prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine, da poduzme mjere kako bi se nastavili postupci po zahtjevima građana sukladno Odluci o prodaji stanova u vlasništvu RH, da ih informira o stanju predmeta i postupa u razumnim rokovima

Slijedeći problem je sada već višegodišnja situacija u kojoj se vlasnici privatnih stanova u turističkim središtima sve više odlučuju za turistički najam i tako s tržišta povlače stanove za stanovanje, što posebno pogađa studente, umirovljenike i radnike koji rade na određeno vrijeme ili za „minimalac“, pa tako i nemogućnost stambenog zbrinjavanja postaje razlogom iseljavanja.

#### **Preporuka 68.**

Vladi Republike Hrvatske, da poreznom politikom utječe i motivira vlasnike privatnih stanova na dugoročni stambeni najam stanova

#### **Preporuka 69. (ponovljena)**

Ministarstvu prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine, da izradi Stambenu strategiju, koja bi obuhvatila i sve socijalno ugrožene skupine, i u njenu izradu uključi sva državna tijela koja se bave stanovanjem, jedinice lokalne samouprave, organizacije civilnog društva, stručne komore i udruženja

Zbog svega navedenog godinama ukazujemo na potrebu osmišljavanja stambene politike i njezinog povezivanja s gospodarskom, demografskom i socijalnom politikom. Strategija bi trebala adresirati potrebe različitih skupina i prepoznati važnost izgradnje nekretnina u javnom vlasništvu za najam te poticati ovaj način zbrinjavanja za široki krug građana, ne samo za ranjive skupe. Iako se radi o preporuci iz Izvješća još od 2017. godine, strategija još nije donesena. No prema informacijama iz MPUGDI iz siječnja 2022. godine, napravljena je analiza stanja stambenog fonda u RH kao dio aktivnosti na izradi krovnog dokumenta Stambene strategije RH. No neovisno o tome, imajući u vidu široki dijapazon problema te mjera za

njihovo rješavanja a koje bi Strategijom trebalo adresirati preporučamo da u izradi Stambene strategije, koja bi uključivala i sve socijalno ugrožene skupine, sudjeluju sva državna tijela koja se bave stanovanjem, OCD-i, stručne komore i udruženja.

Jedan od dugogodišnjih problema zbog kojeg su se vodili brojni postupci pred svim instancama domaćih sudova te ESLJP-u tiču se prava vlasnika i zaštićenih najmoprimaca u privatnim stanovima. Vlasnici ukazuju da im država ne dopušta slobodu uživanja vlasništva kao temeljnog ljudskog prava i pozivaju se na presudu ESLJP Statileo protiv Hrvatske iz 2014. godine. Presuda ukazuje na strukturalne probleme važećeg zakonodavstva: na neodgovarajuću visinu zaštićene najamnine, restriktivne uvjete za otkaz zaštićenog najma te na nepostojanje vremenskog ograničenja sustava zaštićenog najma. S druge strane, zaštićeni se najmoprimci žale na nejednak položaj u odnosu na bivše nositelje stanarskog prava na stanovima u društvenom vlasništvu koji su stanove otkupljivali po povoljnim uvjetima, pri čemu se često radi o osobama starije životne dobi koje te stanove smatraju svojim domovima.

Mjere izvršenja presude Statileo su pod nadzorom Odbora ministara VE. Tijekom 2018. godine kroz donošenje Izmjena i dopune Zakona o najmu stanova pokušalo se riješiti probleme postupnim povećanjem zaštićene najamnine i vremenskim određenjem prestanka zaštićenog najma, uz mjere za olakšanje rješavanja stambenog pitanja zaštićenih najmoprimcima. No Odlukom Ustavnog suda RH U-I-3242/2018 i dr. od 14. rujna 2020. propis je ukinut.

Prema dostupnim podacima radna skupina za izradu novele Zakona o najmu sastala se nekoliko puta, no nije jasno jesu li u njoj zastupljeni predstavnici svih udruga koje se bave ovim pitanjima, odnosno



obiju oštećenih strana. Pučka pravobraniteljica nema ovlasti postupanja protiv fizičkih osoba pa ovaj problem prati na razini javnih politika i zbog toga se uključila u javno savjetovanje o Obrascu prethodne procjene za Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o najmu stanova. Jasno je kako obje strane dugo godina iščekuju donošenje propisa kojim bi se riješila njihova situacija. Uzimajući to u obzir ukazali smo kako je prije predlaganja pravičnog i provedivog rješenja i upućivanja nacrtu prijedlog Zakona u proceduru, osim analize različitih pravnih izvora, trebalo prikupiti što točnije informacije o broju stanova, odnosno zaštićenih najmoprimaca koji u njima žive, kao i pripadaju li ranjivim skupinama. Korisno bi bilo pribaviti statističke podatke o dobi i imovnom stanju, ali i obvezama uzdržavanja i sl., kako bi sa što većom pouzdanošću mogle napraviti projekcije predloženih rješenja, vodeći pri tome računa o aktualnoj ekonomskoj situaciji, kretanjima na tržištu nekretnina i rada, ali i izvanrednim događajima poput potresa i sličnih događaja koji izravno ili neizravno utječu i na područje stanovanja. Ovdje se ne radi o „običnom“, redovnom privatnopravnom odnosu između najmodavca i najmoprimca, jer ni jedna strana u njega nije stupila dobrovoljno već temeljem zakonskih obveza, niti je imala mogućnosti utjecati na elemente ugovora pa je stoga na državi iznaći rješenja koje će omogućiti postizanje i održavanje pravične ravnoteže između interesa vlasnika stanova i zaštićenih najmoprimaca, a udovoljavajući zahtjevu razmjernosti.

#### **Preporuka 70. (ponovljena)**

Ministarstvu prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine, da žurno pripremi izmjene Zakona o najmu vodeći se praksom Europskog suda za ljudska prava i Ustavnog suda Republike Hrvatske


#### **Preporuka 71. (ponovljena)**

Ministarstvu prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine, da žurno izradi pravni okvir za zbrinjavanje stanovnika zgrada i uklanjanja ostataka porušenih obiteljskih kuća i drugih stambenih zgrada uništenih ili oštećenih zbog klizanja tla na području RH

U Izvešću za 2021. godinu ukazali smo i na probleme oko stambenog zbrinjavanja nakon klizišta u Gornjem Knegincu 2014. godine u kojem je 85 obitelji ostalo bez doma. Preporučili smo žurnu izradu i donošenje Programa zbrinjavanja stanovnika zgrada i uklanjanja ostataka porušenih obiteljskih kuća i drugih stambenih zgrada koje su uništene ili oštećene zbog klizanja tla na području RH. MPUGDI se očitovalo kako je proces donošenja pravnog okvira vezanog uz klizišta usporen zbog pandemije i potresa, ali da je nakon uspostave novih ustrojstvenih jedinica nastavljena aktivnost na donošenju novog Programa. Navodi da će nakon njegova usvajanja izvršiti provjeru okolnosti iz već obavljenih pregleda te novoprijavljenih slučajeva, a potom i pripremiti odgovarajuću Odluku o pravu na stambeno zbrinjavanje, kojom će se osigurati trajni smještaj ili obnova obiteljskih kuća odnosno zgrada. U međuvremenu nam se javila i pritužiteljica iz Bedekovčine koju su 2016. godine pogodila klizišta tla.

U Izvešću za 2021. godinu ukazali smo na problem s održavanjem komunalnog reda koji je utjecao i na mogućnost mirnog uživanja vlasništva zbog nekontroliranog višegodišnjeg kretanja domaćih životinja te na štetu koju tom prilikom rade, a na što su nam se požalili stanovnici Otišića. Vlada je u lipnju 2022. godine donijela Program potpore za zbrinjavanje napuštenih, izgubljenih ili povremeno oduzetih domaćih životinja za 2022. godinu, pa smo i Gradu Vrlici preporučili da se na njega prijavi kako bi





ostvarili pravo na sufinanciranje zaštite napuštenih, izgubljenih, zanemarenih odnosno privremeno oduzetih domaćih životinja te pokrenuli rješavanje problema. No prema informacijama iz MP-a do 12. siječnja 2023. nije zaprimljena niti jedna prijava pa se provedba Programa nastavlja i u 2023. godini. Također pritužitelj navodi i da se stanje na terenu nije promijenilo pa situaciju nastavljamo pratiti.

## Socijalno stanovanje

Područje socijalnog stanovanja u RH i dalje nije sustavno niti normativno regulirano, što je dijelom i posljedica činjenice da Stambena strategija nikada nije donesena, a stanovanje socijalno ugroženih ranjivih skupina rješava se različitim propisima i u različitim resorima. Pri tome je socijalno stanovanje važna dimenzija politike socijalne skrbi, ali i pristupačnog stanovanja. U kontekstu sve snažnije gospodarske i energentske krize, poskupljenja i inflacije, potrebe za tom vrstom smještaja mogle bi se uskoro dodatno povećati.

Tijekom 2022. posebno smo se bavili pitanjem socijalnog stanovanja u kontekstu čl. 293. st. 3. ZSS-a. Postupci koje smo provodili odnosili su se na deložacije obitelji s više djece, pripadnika romske nacionalne manjine u Zagrebu i Novom Vinodolskom, kojima je prijetila mogućnost odvajanja djece od odraslih, o čemu više pišemo u području diskriminacije temeljem rasnog ili etničkog podrijetla.

ZSS u čl. 291. st. 3. navodi da su JLP(R)S „dužne osigurati smještaj“ obiteljima s maloljetnom djecom, „kako bi se spriječilo odvajanje djece od odraslih članova obitelji“. Nadalje, ZSS pod osiguranje smještaja navodi „smještaj u socijalni stan ili na drugi način“, što ostavlja prostor za različita rješenja, koja mogu trajati različito vrijeme. Ova obaveza predviđena je za krizne situacije „kada obitelj s maloljetnom djecom ostane bez svog doma i nije u mogućnosti sama osigurati smještaj“.

Pritužbe su pokazale da ovako nejasno podijeljena odgovornost županija i gradova u pogledu osiguravanja smještaja trenutno nije adekvatno regulirana te je potrebno jasno propisati što su i čije obveze te kojim se redoslijedom postupaju. Pri tome, bilo bi dobro da odredba obuhvati i obvezu države, zbog nejednakog regionalnog razvoja i činjenice da su kapaciteti gradova i županija iznimno različiti te da ne raspolažu uvijek adekvatnim smještajem, ali ni dovoljnom političkom voljom za rješavanje problema.

Iako navedena odredba propisuje obvezu gradova da u situacijama u kojima zbog deložacije može doći do razdvajanja obitelji zbog nedostatka smještaja, osigura smještaj u socijalnom stanu ili na drugi način, na naš upit gradovi su uglavnom navodili da nemaju zakonsku niti financijsku obvezu primjenjivati čl. 291. st. 3. ZSS-a, kao i da nisu imali potrebu primjenjivati ju u praksi. Istovremeno, neki gradovi navode kako su u kriznim situacijama pojedince odnosno obitelji s djecom zbrinjavali osiguravajući im financijsku pomoć za podmirenje troškova najma privatnog podstanarskog stana, dok se pojedinac ili obitelj ne snađe, kako ne bi došlo do razdvajanja obitelji. Neki gradovi navode da uopće nemaju raspoložive stambene jedinice ili da nemaju dostatna financijska sredstva za tu namjenu.

Županije su nam većinom navodile da u vlasništvu nemaju raspoložive stambene jedinice niti imaju osigurana sredstva za tu namjenu, a dio ih je naveo da nisu imali zahtjeva za smještaj u kriznim situacijama.

Sve ovo pokazuje da postoji nerazumijevanje ove odredbe od strane onih koji bi ju trebali primjenjivati. Istovremeno, pokazuje i da je ovu obvezu potrebno preciznije propisati kako bi bilo jasno koje su obaveze gradova, a koje županija, tko je primarno odgovoran, što se sve može podrazumijevati pod pojmom „na drugačiji način“ te na koji period se ova podrška osigurava. Također, nužno je u tu obvezu uključiti i državu, na kojoj je trajna odgovornost zaštite ljudskih prava te koja ima veći fond nekretnina u vlasništvu.

S obzirom na propisom podijeljenu odgovornost između gradova i županija, za potrebe pisanja ovog Izvješća od MRMSOSP-a smo zatražili pojašnjenje što je čija obveza i što se treba smatrati zadovoljenjem obveze iz čl. 291. st. 3. ZSS-a, no pojašnjenje nismo dobili.

#### Preporuka 72.

Ministarstvu rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike, da jasno propiše obveze iz članka 291. stavka 3. Zakona o socijalnoj skrbi koje bi uključile obveze jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te države

*„Postovani, ja trebam pomoc i molim Vas da mi netko pomogne KONKRETNO I BRZO. U nastavku prosljedujem prijepis razgovora s Gradskim Uredom za stambeno zbrinjavanje od kojeg 2 godine pokusavam dobiti konkretnu informaciju, barem vremenski rok ili neko drugo rjesenje svoje situacije ali dosla sam do zida i ne vidim izlaz... Obzirom da sam sama s dvoje djece i da sam, njihovih bolesti radi, izolacija, vodenih kozica, prehlada, fizikalnih terapija, pregleda i svega sto uz malu djecu ide, cesto izbivala s posla jer se na bas nikoga ne mogu osloniti niti djecu od 9 godina mogu same ostaviti doma - dobila sam otkaz kao tehnoloski visak...“*

Zaprimamo i pritužbe zbog dugotrajnosti stambenog zbrinjavanja. Tako nam se obratila i samohrana majka mlt. djece zbog realizacije dodjele gradskog stana izvan liste reda prvenstva, budući da je podnijela Gradu Zagrebu zamolbu još prije dvije godine, no nije dobila nikakav odgovor. Pritužiteljica je stanovala u podstanarskom stanu u kojemu joj je istjecao ugovor o najmu, a budući da je nezaposlena i korisnica ZMN-a i naknade za ugroženog kupca energenata, pribojavala se gdje će s djecom kada se uskoro bude morala iseliti iz stana jer nije imala drugo stambeno rješenje. Budući da se radilo o dugotrajnom postupanju, obratili smo se Gradu Zagrebu te zatražili obavijest o poduzetom, a Grad Zagreb nas je izvijestio da je obitelji dodijelio stan te je izvršena primopredaja u studenome 2022. godine.

## 2.11.2. Energetsko siromaštvo

*„...U očekivanju priključenja, bez električne energije, u Š. smo proveli početak školske godine, Božić, a evo stigla nam je i korizma. Prošli su mjeseci čekanja, a u našem domu još nije proradila struja.*

*Zima uz svjetlost baterijskih lampi i punjenja mobitela u automobilu dolazi svome kraju, a ja i moja obitelj i dalje nemamo odgovor na pitanja:*

*„Imamo li pravo na priključenje na elektroenergetsku mrežu?“*

*„Kada možemo očekivati priključenje na elektroenergetsku mrežu?“*

Pritužbe vezane uz energetsko siromaštvo tijekom 2022. odnosile su se na dostupnost infrastrukture, isključenje struje od strane najmodavca te na otpis potraživanja kupcima na potresom pogođenim područjima, o čemu pišemo u dijelu Utjecaj potresa na ostvarivanje ljudskih prava.

Prema podacima Europskog Vijeća rast cijena energenata započeo je 2021. uslijed pandemije bolesti COVID-19 i povećane međunarodne potražnje, a rat u Ukrajini te nepovoljni klimatski uvjeti dodatno su pogoršali situaciju. Poskupjeli su gotovo svi proizvodi i usluge pa je pitanje cijene i dostupnosti dovoljne količine energenata došlo u fokus cijelog društva, ne samo najsiromašnijih.

RH, kao ni mnoge članice EU, nema jedinstvenu definiciju energetskog siromaštva čije je donošenje bila naša preporuka u Izvješću za 2021. godinu. Prema različitim dokumentima EU, poput Direktive 2019/944 o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i izmjeni Direktive 2012/27/EU te Preporuke EK 2020/1563 o energetskom siromaštvu, kućanstvo je u riziku od energetskog siromaštva ukoliko troškovi za energiju prelaze 10% njegovih prihoda. Energetsko siromaštvo obuhvaća i energetski neučinkovite građevine, ali i isključenja iz opskrbe mreže, a utječe na fizičko i mentalno zdravlje, može dovesti do društvene marginalizacije, pa čak i gubitka doma. Koliko je težak život u prostoru koji se teško zagrijava i zadržava toplinu zimi, a ljeti jako zagrijava i teško rashlađuje, pokazuju i iskustva stradalnika potresa koji žive u kontejnerima.

Suzbijanju energetskog siromaštva pristupa se međusektorski u okviru politika i propisa o energetici, gradnji i socijalnoj skrbi, što otežava snalaženje čak i onima koji se ovim područjem bave, a naročito građanima. Disperziranost mjera posredno utječe i na ostvarivanje prava. Na to smo ukazali u Izvješću za 2021. i preporučili izradu međusektorske analize postojećih mjera, uspostavu sustava praćenja energetskog siromaštva, kao i izradu vodiča za građane s osnovnim informacijama iz ovog područja (kao što su mogućnosti energetske obnove obiteljskih kuća/višestambenih zgrada, ostvarivanje prava na naknadu za ugroženog kupca energenata tzv. NUKA i naknadu za troškove stanovanja i dr.). Jedinstvene definicije energetskog siromaštva još nema, a nemamo ni službene informacije o izradi predložene međusektorske analize i jedinstvenog priručnika za građane sa svim osnovnim informacijama vezanim uz energetsko siromaštvo iz različitih propisa.

Vlada je u veljači 2022. predstavila 4,8 milijardi kn vrijedan paket mjera za ublažavanje rasta cijene energenata u odnosu na kućanstva, trgovačka društva i poljoprivrednike, kojim su između ostalog snižene i stope poreza na dodanu vrijednost na prirodni plin i toplinsku energiju, što smo još 2018. godine predlagali u postupku donošenja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dodanu vrijednost.

Tijekom 2022. povećan je iznos naknade za ugroženog kupca energenata (NUKE), a posljednjom izmjenom Uredbe o mjesečnom iznosu naknade za ugroženog kupca energenata, načinu sudjelovanja u podmirenju troškova energenata korisnika naknade i postupanju Hrvatskog zavoda za socijalni rad, koja vrijedi do iznos ove naknade povećan je do najviše 500,00 kn, što vrijedi do 31. ožujka 2023. Novina je da se osim troškova električne energije sufinanciraju i troškovi plina i/ili toplinske energije, što je bila naša preporuka iz Izješća za 2021. godinu te koje pravo se utvrđuje rješenjem sukladno Zakonu o socijalnoj skrbi. Međutim, u postupku donošenja Zakona o socijalnoj skrbi nije prihvaćena preporuka o vođenju ovih postupaka i po službenoj dužnosti, iako se često radi o osobama starije životne dobi i bez pristupa internetu koji teže samostalno iniciraju navedene postupke. S obzirom na inflaciju i poremećaje na tržištu preporučamo produžiti razdoblje isplate NUKE u povećanom iznosu. Preporučamo Vladi RH još jednom razmotriti pokretanje postupaka za priznavanje ovog prava po službenoj dužnosti.

**Preporuka 73.**


Vladi Republike Hrvatske, da produži razdoblje isplate NUKE u povećanom iznosu

**Preporuka 74.**

Vladi Republike Hrvatske, da razmotri pokretanje postupka za priznavanje NUKE po službenoj dužnosti

Nadalje, Uredbom o izmjenama i dopunama uredbe o kriterijima za stjecanje statusa ugroženih kupaca energije iz umreženih sustava dorađeni su kriteriji za pojedine kategorije korisnika naknade, što je također bila naša preporuka iz Izješća za 2021. godinu. Njome su sada obuhvaćene i kategorije korisnika nacionalne naknade za starije osobe, novčane naknade za nezaposlene hrvatske branitelje iz Domovinskog rata te novčane naknade za civilne stradalnike iz Domovinskog rata i članove njihovih kućanstava. Ukazivali smo i da bi pravo na NUKE trebale ostvarivati i kategorije poput umirovljenika s nižim prihodima pa u tom kontekstu možemo promatrati Odluku o isplati jednokratnog novčanog primanja korisnicima mirovine radi ublažavanja posljedica porasta cijena energenata, o čemu više pišemo u dijelu o Mirovinskom osiguranju.

Iz udruge DOOR - Društvo za oblikovanje održivog razvoja ukazuju kako su proveli nekoliko istraživanja vezanih uz energetska siromaštvo. Podatci iz istraživanja provedenog u drugoj polovici 2021. u Zadarskoj županiji na uzorku od 200 kućanstava, pokazuju da su posebno ranjiva kućanstva samohranih majki, majki višečlanih obitelji te samačka kućanstva. Radi se mahom o ispitanicima sa završenom osnovnom školom i zdravstvenim problemima, koji za grijanje koriste peći na drva, pri čemu radi ušteda griju samo jednu prostoriju. Korisni su i podaci iz istraživanja koje je u razdoblju od rujna do studenoga 2022. provedeno na uzorku od 388 građana, na području Grada Zagreba. Gotovo trećina ispitanika u 2022. imala je troškove za grijanje prošle zime veće od 750 kuna te druga trećina od 451 do 750 kuna.



Njih 15,5% prijavljuje kašnjenje s plaćanjem računa dva ili više puta godišnje, a na pitanja kako će kriza utjecati na grijanje najčešći odgovori su bili da će ili sniziti temperature zagrijavanja prostorija ili će se grijati samo pojedine prostorije. U pripremi je i istraživanje energetske siromaštva podstanarskih kućanstava.

I JLS su nastavile pomagati građanima u ublažavanju posljedica energetske siromaštva i to najvećim dijelom financiranjem troškova stanovanja te sufinanciranjem energetske obnove obiteljskih kuća, kao primjerice u Vukovaru, Pazinu i Puli, zatim isplatom jednokratne novčane pomoći građanima kako bi se ublažile posljedice visokih troškova energenata, ali i pojedinačnim akcijama poput kupnje štednjaka.

Vlada RH je u rujnu 2022. predstavila jesenski paket mjera za ublažavanje posljedica rasta cijena energenata, od kojih se prvi dio mjera odnosi na ublažavanje rasta cijene energije (električne energije, plina i toplinske energije).

Slijedom navedenog i u cilju suzbijanja energetske siromaštva važno je da Vlada RH kontinuirano prati situaciju na tržištu energenata i poduzima mjere potpore građanima.

Za ublažavanje energetske siromaštva, osim novčanih naknada, potrebno je podizati energetske učinkovitost objekata. FZOE ima važnu ulogu u financiranju projekata energetske obnove, a korisnici mogu biti i građani. Pritužbe koje smo na FZOE dobivali tijekom protekle godine odnosile su se na problem u komunikaciji s djelatnicima, dok i dalje postupamo po pritužbama vezanim uz pristup sudu i učinkovit pravni lijek u postupcima dodjele sredstava za energetske obnove. Već smo u Izvješću za 2020. godinu ukazivali na problem učinkovite zaštite prava građana u aktivnostima sufinanciranja i provođenja programa energetske obnove kuća. Prema najavama iz FZOE trebalo bi doći do poboljšanja oko postupka provedbe javnih poziva te načina i uvjeta obrade prigovora građana.

I dalje zaprimamo pritužbe vezane uz dostupnost elektroenergetske distribucijske mreže, naročito u ruralnim područjima ili nakon Domovinskog rata, o čemu izvještavamo godinama. Tako smo u 2022. postupali po pritužbi na dugotrajnost priključenja na mrežu obiteljske kuće obnovljene sukladno Zakonu o obnovi u selu nedaleko Pakraca. Zbog neusklađenosti podataka i loše komunikacije između SDUOSZ-a i HEP ODS pritužitelj je na kraju sam platio priključenje, iako nije bio u obvezi, no nakon naše preporuke su mu troškovi ipak refundirani. Ukazivali smo i da bi se u osiguranju električne energije u područjima, poput dijelova Like ili Banovine, gdje gradnja klasične infrastrukture nije moguća ili isplativa, trebalo opredijeliti za druge modele poput korištenja obnovljivih izvora energije. No, po podacima FZOE ukupno 11 kućanstava elektrificirano je izvan dosega mreža u 2021. godini, ali nemamo informacija o razlozima radi kojih projekt nije nastavljen.

Što se tiče obustava usluga u kontekstu energetske siromaštva, podaci HEP Elektre ukazuju na pad broja privremenih obustava isporuke električne energije zbog duga. 2022. godine bilo ih je 22.000 (1,06% mjernih mjesta), tijekom 2021. na 26.200 mjernih mjesta, a 2020. na 27.500. Nemamo informacije ima li ugroženih kupaca u ovoj kategoriji, ali iz Elektre navode kako ne pokreću postupke obustave ukoliko imaju rješenje nadležnog tijela o realiziranom statutu ugroženog kupca.


### 2.11.3. Pravo na vodu i vodne usluge

*„...Svi mi pijemo ne ispitanu vodu iz poljski bunara udaljenih nekoliko kilometara od naše kuće, ti bunari su ne zaštićeni zbog čega se u njima može naći svašta od prašine do uginule životinje a zaštititi ih ne smijemo jer nisu naše vlasništvo već ljudi koji se bave poljoprivredom...“*

Pritužbe i postupci koje smo vodili vezano uz pravo na vodu odnosno pristup javnoj vodoopskrbi i odvodnji najvećim su se dijelom odnosili na probleme oko dostupnosti komunalno vodnih građevina te podmirivanje računa za vodu. Bez dostupnih, odnosno cijenom prihvatljivih vodnih usluga nema ni dostojnog stanovanja, mogućnosti za gospodarski napredak i revitalizaciju određenih područja, kao što su otoci ili područja pogođena katastrofalnim potresima 2020. godine. Suočeni smo s klimatskim izazovima, sušama i poplavama, energetsom krizom i inflacijom, što pristup dovoljnoj količini zdravstveno ispravne vode za ljudsku potrošnju stavlja u dodatni fokus, ne samo pojedinaca koji imaju konkretan problem, već i opće javnosti. Stoga ponovno ukazujemo kako bi bilo korisno razmotriti unošenje prava na vodu u Ustav RH. U posebnom poglavlju Utjecaj potresa na ostvarivanje ljudskih prava pišemo i o dostupnosti vode na pogođenim područjima, dok o važnosti očuvanja vodnog okoliša i pitke vode od različitih onečišćenja pišemo u dijelu Pravo na zdrav život i zdrav okoliš.

Po podacima MINGOR-a zaprimljenim tijekom 2022. godine mogućnost priključenja na sustave javne vodoopskrbe ima 94% stanovnika, a ostali se vodom opskrbljuju iz bunara ili lokalnih vodovoda kojih je oko 200 i na koje je priključeno 63.037 stanovnika. Već smo ukazivali da voda iz lokalnih vodovoda predstavlja rizik za zdravlje jer se isporučuje bez obrade i dezinfekcije. U kontekstu zahtjeva EU direktiva, primjerice Okvirne direktive o vodama 2000/60/EZ, nije prihvatljivo da neki vid vodoopskrbe bude izvan kontrole i sustava upravljanja vodoopskrbom pa smo pratili reformu vodnog sektora koja uključuje okrupnjavanje isporučitelja vodnih usluga vodovoda (JIVU) radi što učinkovitije provedbe investicija i ravnomjernog razvoja u vodnim uslugama, odnosno preuzimanje upravljanja lokalnim vodovodima od strane JIVU. Reforma je i uvjet za povlačenje sredstava iz Nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021.-2026. Njoj se usprotivilo dvadesetak JLS pokrećući postupak ocjene ustavnosti Zakona o vodnim uslugama i Uredbe o uslužnim područjima, reformskim aktima kojima se predviđa okrupnjavanje JIVU, u prosincu 2021. godine.

No Ustavni sud je Rješenjem U-I-7217/2021 i dr. od 19. prosinca 2022. odbio prijedloge za ocjenu ustavnosti Zakona o vodnim uslugama istaknuvši da je politika uskih lokalnih interesa, koja se na nekim područjima RH provodila u proteklom razdoblju, dovela do ogromne razlike između urbanih i ruralnih područja u pogledu standarda vodnih usluga. U nekim područjima, primjerice zaleđu Dalmacije, uopće se ne može govoriti ni o kakvom standardu vodnih usluga jer se javne vodne usluge uopće ne pružaju i stanovništvo samo rješava svoju vodoopskrbu i odvodnju, što se opravdava neisplativošću gradnje sustava javne vodoopskrbe i odvodnje u područjima s malim brojem korisnika. Nadalje, zakoniti oblik javne vodoopskrbe je i pokretna javna vodoopskrba autocisternom. S obzirom na velike troškove javne vodoopskrbe pokretnim putem, koji u pravilu u cijelosti padaju na krajnjeg korisnika, takav način



dopreme vode je rijedak i uglavnom se koristi samo u ljetnom razdoblju kad presuše svi individualni izvori vode. Integracijom JIVU želi se postići ravnomjeran razvoj urbanih i ruralnih područja u smislu dostupnosti dovoljnih količina zdravstveno ispravne vode te osiguranja pristupa vodi za sve kako to nalaže EU Direktiva 2020/2184 o kvaliteti vode za ljudsku potrošnju koja se upravo transponira u hrvatsko zakonodavstvo, navodi Ustavni sud. Iako izvan izvještajnog razdoblja, navodimo da je u veljači 2023. Ustavni sud Odlukom U-II-627/2022 i dr. ukinuo Uredbu o uslužnim područjima jer postupak njezina donošenja nije bio sukladan Ustavu i Kodeksu savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, odnosno nije bilo vidljivo zašto su uslužna područja formirana na način propisan Uredbom, naglašavajući da primarni legitimni cilj koji se Zakonom želi postići (trajno, učinkovito, ekonomično i svrhovito obavljanje djelatnosti vodnih usluga) ne proizlazi iz njezina sadržaja.

No građane, osim dostupnosti, brine i rast cijena vodnih usluga. Prema Izvješću Vijeća za vodne usluge za 2020. pravi problemi financijske stabilnosti mogli bi se očekivati kao posljedica utjecaja porasta cijena energenata na svjetskim i nacionalnom tržištu, a ti troškovi čine u prosjeku između 20% i 25% materijalnih troškova JIVU. Upravo zbog rasta cijene energenata i materijala neki su gradovi poput Karlovca, Rijeke i Pule povećali cijene vode. S obzirom na trenutnu gospodarsku situaciju te važnost vode za ljudski život i zdravlje, nužno je pratiti kretanja i pravodobno reagirati s mjerama pomoći građanima. Treba istaknuti da je Vlada u prosincu 2022., u cilju sprečavanja rasta cijena vode, odgodila primjenu Uredbe o visini naknade za korištenje voda na godinu dana. Naime, još je 2010. godine JIVU uvedena obveza plaćanja naknade za zahvaćenu količinu vode. Na njihov zahtjev primjena predmetne Uredbe je odgađana u nekoliko navrata kako bi osnovica obračuna i dalje bila isporučena količina vode, a koja uključuje razliku između zahvaćenih količina i gubitaka vode. Prema Hrvatskim vodama prosječni gubici vode iznose oko 50%, a posljedica su dotrajale infrastrukture i neispravnih kućnih instalacija, neovlaštenih priključenja ali i manjka specijaliziranih stručnjaka za rješavanje ovih problema, pa bi JIVU koji imaju velike gubitke u svojim sustavima i veliku potrošnju vode, plaćali veći iznos naknade, što bi u konačnici dovelo do poskupljenja za građane. Stoga je nužno primarno provoditi investicije smanjivanja gubitaka sredstvima Hrvatskih voda ili iz Nacionalnog plana otpornosti i oporavaka. Radi ublažavanja troškova života JLS imaju obvezu podmirivati troškove stanovanja, uključivo i vodnih usluga, sukladno posebnom propisu, a što većina, po dostupnim informacijama, i čini. Postoji i posebna kategorija cijene za socijalno ugrožene građane što nadzire Vijeće za vodne usluge.

Prema podacima JIVU-a za prvih devet mjeseci 2022. godine postotak gubitaka vode ostaje na istoj razini. No iz Hrvatskih voda primjećuju smanjenje gubitaka na području Sisačko-moslavačke županije zbog sanacije nakon potresa, ali i nešto povećanih gubitaka u Gradu Zagrebu zbog učestalijih puknuća magistralnih cjevovoda u protekloj godini. Kao pozitivno ističu zaustavljanje dugogodišnjeg trenda rasta gubitaka te gotovo u potpunosti realiziranu provedbu Programa smanjenja gubitaka u sustavima javne vodoopskrbe u RH u 2022. godini.

U prosincu 2022. godine sudjelovali smo u javnoj raspravi o Nacrtu prijedloga uredbe o metodologiji izračuna cijene vodnih usluga, ukazujući na potrebu njezina usklađivanja sa Zakonom o otocima vezano uz troškove prijevoza, kao i na potrebu propisivanja socijalne cijene vode i za opskrbu i odvodnju koja se obavlja pokretnim putem, a ne samo putem komunalnih vodnih građevina. Predložili smo i propisivanje upute o pravnom putu/lijeku sastavnim dijelom računa za vodne usluge, kao i jasno definiranje naplaćuje li se i po kojoj tarifi voda isporučena potrošaču prema obvezi iz članka 41. Zakona



o vodnim uslugama. Radi se o isporuci minimalne količine vode od 50 litara po članu kućanstva dnevno za vrijeme trajanja ograničenja usluge do kojeg je došlo zbog neplaćanja računa.

U srpnju 2022. godine, u izrazito suhom razdoblju i u vrijeme turističke sezone i povećanja potrošnje vode, Istarska županija proglasila je mjere ograničenja potrošnje pitke vode i restrikcije koje su uključivale zabranu korištenja pitke vode za pranje vozila, javnih površina, zalijevanje privatnih i javnih zelenih površina, sportskih terena i tuširanja na plažama, a JIVU su posljedice suše ublažavali uključivanjem pričuvnih bunara u sustav. Nakon dva tjedna potrošnja se smanjila za 15%, a nakon mjesec dana mjere redukcije su ublažene. Iako je zahvatila veliki broj osoba i to na vrhuncu turističke sezone, pritužbe na nedostupnost vode u tom području nismo zaprimali.


Obratila nam se pritužiteljica iz Imotskog žaleći se na česte prekide opskrbe vodom o kojima, kao ni o lokaciji postavljanja cisterni, stanovnici nisu imali obavijesti. Inicirali smo postupanje DIRH-a koji je nakon provedenog postupka podnio optužni prijedlog protiv JIVU zbog kršenja obveza iz članka 41. Zakona o vodnim uslugama. Radi se o obvezi isporuke vode za ljudsku potrošnju za vrijeme planiranih ili neočekivanih prekida isporuke stanovnicima kojima prijete opasnost za život i zdravlje ili poslovnim korisnicima kojima prijete znatnija materijalna šteta, a u slučaju duljih prekida svim stanovnicima, od najmanje 50 litara po članu kućanstva dnevno, u vremenu od najmanje osam sati i na mjestu koje JIVU odredi općim uvjetima isporuke vodnih usluga, vodeći računa o ranjivosti korisnika. U postupku se otvorilo pitanje tumačenja zakonskih pojmova kao što su: opasnosti za život i zdravlje, dulji prekid isporuke, nastanak značajne materijalne štete i slično, te posljedično i različite prakse pa smo od MINGOR-a zatražili očitovanje, no do pisanja ovog Izješća ono nije zaprimljeno. Stoga MINGOR-u preporučamo donošenje nalogu JIVU o postupanju u slučajevima obustave isporuke vodnih usluga, vezan uz obvezu osiguranja minimalne količine vode od 50 litara po članu kućanstva dnevno sukladno čl. 41. Zakona o vodnim uslugama.

### Preporuka 75.

Ministarstvu gospodarstva i održivog razvoja, da donose nalogu javnim isporučiteljima vodnih usluga o postupanju u slučajevima obustave isporuke vodnih usluga, o obvezi osiguranja minimalne količine vode od 50 litara po članu kućanstva dnevno

I dalje pratimo dostupnost vodno komunalne infrastrukture, posebno u ruralnim sredinama te u pojedinačnim predmetima primjećujemo napredak. Tako u Podolju u Općini Draž neki mještani nisu priključeni na postojeću infrastrukturu pa se za pitku vodu kao i vodu za higijenu snalaze na različite načine, a Općina im je omogućila besplatan i neograničen pristup vodi iz javne slavine. U nekoliko smo navrata kontaktirali JIVU, Hrvatske vode i MINGOR i zagovarali realizaciju projekta izgradnje sustava u Podolju. Prema zadnjim informacijama, radovi su trebali otpočeti u prosincu 2022. godine.

Nakon našeg dugogodišnjeg postupanja došlo je i do pomaka u području Velebitskog primorja, gdje su Hrvatske vode s JIVU sklopile ugovor o sufinanciranju izrade projektne dokumentacija za vodoopskrbu naselja Peice – Josinovac i izradu projektne dokumentacije vodoopskrbe naselja Živi Bunari i Vlaka, a nakon čega je potrebno ishodovanje građevinskih dozvola te javna nabava za izgradnju mreže javne vodoopskrbe u spomenutim naseljima.



Primjer dobre prakse reguliranja statusa lokalnih vodovoda bez upravitelja je slučaj iz okolice Gline, u kojemu smo postupali po pritužbi zbog nereguliranog crpljenja vode sa zemljišta u vlasništvu pritužiteljice. Hrvatske vode su nas obavijestile kako će pozvati pritužiteljicu na sklapanje Ugovora o kupoprodaji kako bi se regulirao status i korištenje izvorišta, koji će nakon kupoprodaje postati javno vodno dobro u vlasništvu RH, kojim bi upravljao i održavao ga Vodovod Glina d.o.o.

I protekle se godine ukazivalo na probleme s priključenjem na javnu odvodnju. Po podacima MINGOR-a oko 43% ukupne populacije nije priključeno na sustave javne odvodnje, već imaju (ili bi trebali imati) individualne sustave ili sabirne jame. Funkcionalan sustav javne odvodnje nužan je za očuvanje zdravlja ljudi i zaštitu okoliša pa bi njegov razvoj, posebno u turističkim područjima, trebao biti prioritetan.

## 2.11.4. Stambeno zbrinjavanje

### Uvod i zakonodavne inicijative iz područja stambenog zbrinjavanja

Zakon o stambenom zbrinjavanju na potpomognutim područjima ne odnosi se na teritorij cijele RH, već samo potpomognuta područja te područja posebne državne skrbi. Iznimno, samo pojedini korisnici iz ZSZPP-a mogu se stambeno zbrinuti na čitavom teritoriju RH, poput žrtava nasilja u obitelji, kadrova za čijim radom postoji posebna potreba, osobe u objektima organiziranog smještaja, korisnici Regionalnog programa stambenog zbrinjavanja, a prema još uvijek važećoj Uredbi o utvrđivanju statusa bivših nositelja stanarskih prava i članova njihovih obitelji, te uvjetima i postupku njihovog stambenog zbrinjavanja, i osobe sa statusom bivših nositelja stanarskog prava te članovi njihovih obitelji.

Iako je 2021. i 2022. bilo planirano donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o stambenom zbrinjavanju na potpomognutim područjima, do njega nije došlo pa se donošenje očekuje u 2023. godini.

U e-savjetovanju o prijedlogu Pravilnika o izmjenama i dopuni Pravilnika o najmu stambenih jedinica (Pravilnik/22) prihvaćen je naš prijedlog te se sada otpisuju potraživanja odnosno oslobađa korisnika obveze plaćanja najma kada Povjerenstvo za procjenu stanja stambenog objekta utvrdi da je nužno obnoviti stambenu jedinicu, sve dok se objekt ne sanira, dok je ranije u prijedlogu bilo navedeno tek da se korisnik može osloboditi plaćanja najma.

#### Preporuka 76.

Ministarstvu prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine, da Pravilnikom o najmu stambenih jedinica propiše ovlaštenje Povjerenstva za raspolaganje stambenim jedinicama za utvrđivanje stvarne površine stambenog prostora za koji se plaća najam

Prihvaćen je i prijedlog da se barem primjerice propiše što ulazi u krug hitnih intervencija i popravaka nužnih za korištenje stambenih jedinica danih u najam. Pozitivno je što je sada najmodavac obvezan, pod uvjetom da korisnik nije prouzročio oštećenja, osigurati hitne intervencije i popravke nužne za korištenje stambenih jedinica (obiteljskih kuća i stanova) danih u najam, dok je ranije bio

dužan samo osigurati novčana sredstva za hitne intervencije i to samo za obiteljske kuće.

Iako i dalje zaprimamo pritužbe korisnika stambenog zbrinjavanja u kojima se ukazuje na nepravilno utvrđene stambene površine stambenih jedinica za koje plaćaju najam, nije prihvaćen prijedlog da Povjerenstvo za raspolaganje stambenim jedinicama i dalje bude ovlašteno utvrđivati stvarnu površinu stambenog prostora za koji se plaća najam.

## Međuresorna suradnja

*„Prema datumima podnošenja zahtjeva za stambeno zbrinjavanje možete primijetiti kako je od prvog datuma do današnjeg dana kada Vam šaljem ovaj e-mail prošlo više od 20 godina iako je sva dokumentacija podnesena pravovremeno te su ispunjeni svi uvjeti koji su zahtijevani od naše obitelji. Prije 2-3 godine dobivamo informaciju da smo napokon došli na sami vrh liste prvenstva, čak su nam bili ponuđeni određeni stanovi od kojih smo neke prihvatili, a neke nismo zbog neadekvatnosti za moju majku koja ima zdravstvene probleme i djelomični invaliditet. Ali svejedno postupak nije otišao dalje i još uvijek nismo stambeno zbrinuti “*

Tijekom 2022. su sklopljena dva sporazuma o međusobnim pravima i obvezama u provedbi programa međuresorne suradnje: između SDUOSZ-a i Općine Konavle o izgradnji stambenih jedinica te između SDUOSZ-a i Općine Brinje o uređenju stambenih jedinica za stanovanje.

Međuresornim sporazumom s Općinom Konavle napokon se nakon gotovo 20 godina razrješava stambeno zbrinjavanje šest braniteljskih obitelji s tog područja. Naime, više godina postupamo po pritužbi jednog od stambeno nezbrinutih hrvatskih branitelja, kojemu je još 2010. godine tadašnje Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva izdalo suglasnost za darovanje građevinskog zemljišta u državnom vlasništvu i građevnog materijala za izgradnju obiteljske kuće, što je zatražio još 2003. godine.

Suglasnosti dane pritužitelju, kao i ostalim navedenim braniteljima, nisu bile provedive u trenutku njihova donošenja zbog neriješenih imovinsko pravnih odnosa. Prema očitovanju SDUOSZ-a, Općina Konavle je napokon 2022. darovala državi građevinsko zemljište za izgradnju šest obiteljskih kuća.

Nastavljena je realizacija međuresornog sporazuma sklopljenog 2020. između SDUOSZ-a i Grada Drniša za izgradnju objekta s 25 stanova. Grad je prenio u vlasništvo RH građevinsko zemljište s osiguranom komunalnom infrastrukturom te se odrekao komunalnog doprinosa, a SDUOSZ financira izvođenje građevinskih radova. Stanovi se grade za korisnike s liste prvenstva, a utvrdit će se i potrebe za stambenim zbrinjavanjem deficitarnih kadrova u Drnišu. Završetak radova očekuje se u drugoj polovici 2023. godine.

Nastavljena je i realizacija međuresornih sporazuma sklopljenih s gradovima Novskom, Benkovcem i Kninom te Općinom Topusko.

Sporazum s Općinom Topusko odnosi se na izgradnju dvije zgrade s ukupno 26 stanova, u koje je prvotno bilo planirano stambeno zbrinuti korisnike kroz program stambenog zbrinjavanja, no odlučeno je da će u njih biti smješteni stradalnici potresa. Tijekom 2022. započeti su građevinski radovi koji su 95% financirani bespovratnim sredstvima iz EU fondova.

### Preporuka 77. (ponovljena)

Ministarstvu prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine, da s jedinicama lokalne samouprave inicira sklapanje sporazuma o međusobnim pravima i obvezama u provedbi programa međuresorne suradnje, osobito onima u kojima bivši nositelji stanarskog prava duže vrijeme čekaju dodjelu stambenog objekta

Ovakva suradnja i sporazumi doprinose bržem rješavanju stambenog pitanja korisnika na područjima gdje SDUOSZ ne raspolaže stambenim jedinicama, kao i privlačenju kadrova koji su deficitarni u pojedinim JLS-ima te bi bilo dobro da ih je što više.

Stoga ponavljamo preporuku MPUGDI-u da s JLS-ima inicira sklapanje sporazuma o međusobnim pravima i

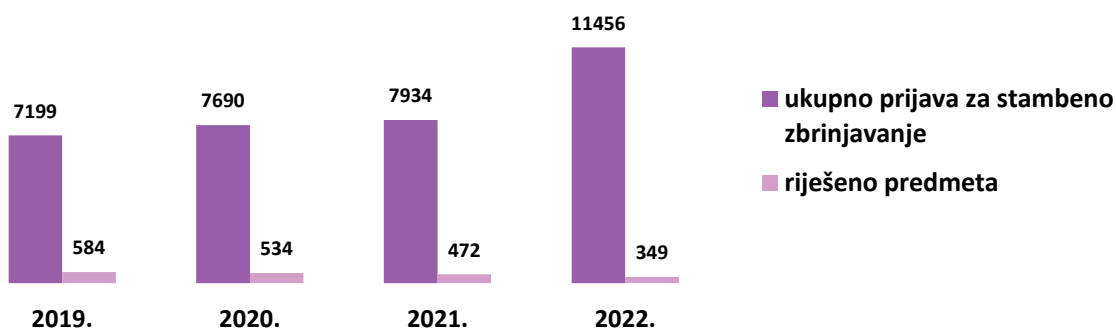
obvezama u provedbi programa međuresorne suradnje, posebno onima u kojima bivši nositelji stanarskog prava duže vrijeme čekaju dodjelu stambenog objekta.

## Tijek stambenog zbrinjavanja i poteškoće prilikom ostvarivanja prava

U području stambenog zbrinjavanja dugotrajnost je već godinama jedan od najvećih problema, a tijekom 2022. dodatno je usporeno zbog značajno povećanog priljeva prijava u odnosu na broj raspoloživih stambenih jedinica te osiguranih financijskih sredstava u Proračunu RH za ove potrebe. PGP-a Sisak također navodi kako su im se građani tijekom 2022. godine mahom obraćale zbog dugotrajnosti u postupku ostvarivanja prava na stambeno zbrinjavanje.

Prema podacima SDUOSZ-a, početkom 2022. bilo je ukupno 11.456 podnesenih prijava po svim modelima stambenog zbrinjavanja iz ZSZPP-a i to kako novih zahtjeva, tako i prenesenih iz ranijeg razdoblja, a što je 44,39% više nego 2021. godine, kada ih je bilo 7.934. Od toga je 5.145 ili 44,91% prijava preneseno s listi prvenstva za 2021. godine, dok je 6.311 ili 55,09% novopodnesenih prijava. Tijekom 2022. riješeno je 349 predmeta, što je 123 manje nego u 2021. godine.

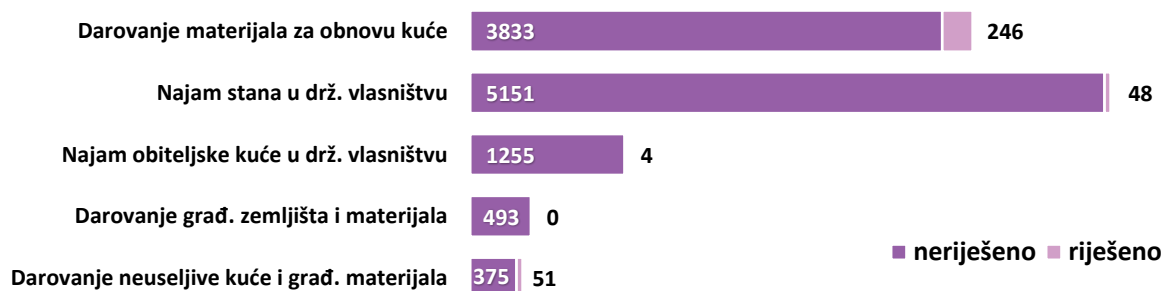
**ODNOS UKUPNOG BROJA PRIJAVA ZA STAMBENO ZBRINJAVANJE (prenijetih iz prethodnog razdoblja i novopodnesenih) I RIJEŠENIH PREDMETA**



Iako je prema podacima SDUOSZ-a plan donošenja rješenja po svim modelima stambenog zbrinjavanja ispunjen sa 65,23%, jer ih je umjesto planiranih 535 doneseno 349, prava slika dobiva se tek kada se usporedi broj prenesenih predmeta iz ranijih godina i novih podnesenih prijava, s brojem riješenih predmeta. Najviše prijava za stambeno zbrinjavanje, njih 5.199, bilo je po modelu davanja u najam stana u državnom vlasništvu (model C), a riješeno ih je svega 48 ili 0,92%. Slijedi darovanje građevnog materijala za obnovu, dogradnju /nadogradnju i završetak izgradnje obiteljske kuće u vlasništvu korisnika (model E) sa 4.079 prijava, kojih je riješeno 246 ili 6,03%. Potom najam obiteljske kuće u državnom vlasništvu (model A), za koji je bilo zainteresirano 1.259 podnositelja, a doneseno je svega 4 rješenja ili 0,32%. Prema modelu D, odnosno darovanju građevinskog zemljišta u državnom vlasništvu i građevnog materijala za izgradnju obiteljske kuće podneseno je 493 prijave, a nije doneseno niti jedno rješenje. Naposljetku po modelu B, odnosno za stambeno zbrinjavanje darovanjem neuseljive obiteljske kuće u državnom vlasništvu i građevnog materijala za njezinu obnovu ili rekonstrukciju također je bilo 426 prijava, a riješeno ih je 51 ili 11,97%.

Dakle, po svim modelima stambenog zbrinjavanja od 11.456 riješeno je samo 349 predmeta (3,05%), značajno manje nego 2021. godine kada je od 7.934 prijava riješeno 472 predmeta (5,95%).

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



Slijedom toga, ponavljamo raniju preporuku Vladi RH o osiguranju da osiguranju dodatnih sredstava i stambenih jedinica, a prvostupanjskim tijelima da ubrzaju rješavanja prijava za stambeno zbrinjavanje

I dalje su neriješeni problemi bivših nositelja stanarskog prava kojima je pravomoćnim i izvršnim rješenjima priznato pravo na stambeno zbrinjavanje davanjem u najam stana u državnom vlasništvu na području (najčešće) primorskih županija, koji se nisu mogli provesti u praksi. Prema podacima koje smo zaprimili od SDUOSZ-a, početkom 2022. bilo je ukupno 1.313 bivših nositelja stanarskog prava i to 661 na potpomognutom području, odnosno području posebne državne skrbi, te

#### Preporuka 78. (ponovljena)

Vladi Republike Hrvatske, da osigura dodatna sredstva i stambene jedinice za korisnike koji se zbrinjavaju kroz liste prvenstva

#### Preporuka 79. (ponovljena)

Prvostupanjskim tijelima, da ubrzaju dinamiku rješavanja prijava za stambeno zbrinjavanje

652 izvan tih područja kojima je doneseno pravomoćno izvršno rješenje. Od tog broja riješeno je 448 predmeta na potpomognutim područjima/područjima posebne državne skrbi te 353 izvan tih područja, a što znači da je za rješavanje ostalo još 512 predmeta. Pri čemu se napominje da je od toga broja 273 predmeta sporno, jer se korisnici ne odazivaju na preuzimanje dodijeljene stambene jedinice te je općenito otežano stupanje s njima u kontakt. SDUOSZ ukazuje da je u suradnji s APN-om proveo Javni natječaj za kupnju stambenih jedinica sukladno planu potreba za stambeno zbrinjavanje korisnika na tim područjima, ali da ne može utjecati na odaziv pri njihovoj kupnji.

Kao i u više prethodnih Izvješća, preporučamo da se korisnicima koji imaju pravomoćna i izvršna rješenja, no još uvijek nisu stambeno zbrinuti, ponudi mogućnost ostvarivanja prava na stambeno zbrinjavanje na drugim dijelovima potpomognutih područja ili izvan njih, odnosno po drugom modelu stambenog zbrinjavanja.

#### **Preporuka 80. (ponovljena)**

Ministarstvu prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine, da se na područjima gdje postoje problemi u provedbi rješenja o pravu na stambeno zbrinjavanje davanjem u najam stana ili obiteljske kuće u državnom vlasništvu, korisnicima ponudi ostvarivanje prava na drugim dijelovima potpomognutih područja ili po drugom modelu

#### **Preporuka 81. (ponovljena)**

Ministarstvu prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine, da provodi otpis potraživanja najma stambenih jedinica u vlasništvu države, bez uvjeta retroaktivnog podmirenja najamnina za razdoblje do sklapanja ugovora o najmu stana

Tijekom izvještajnog razdoblja manje su nam se obraćali građani s pritužbama radi otpisa potraživanja zbog neplaćenih iznosa najamnine. Međutim, ovaj je problem i dalje je aktualan. Naime, u više prethodnih izvješća, problematizirali smo kako su otpisivana samo potraživanja starija od tri godine koja su, sukladno članku 229. Zakona o obveznim odnosima, ionako zastarjela, dok je zahtijevano retroaktivno podmirenje potraživanja unutar zastarnog roka i time je uvjetovano sklapanje ugovora o najmu. To je u suprotnosti i s člankom 10. stavkom 10. Pravilnika 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. Dosadašnja pogrešna praksa SDUOSZ-a i njegovih pravnih prednika glede nesklapanja ugovora sa svim korisnicima stambenog zbrinjavanja prije ulaska u posjed stambenog objekta, što je pravni temelj za naplatu najamnine, ne bi smjela ići na štetu korisnika.

Stoga se i dalje preporučuje MPUGDI da provodi otpis potraživanja najma stambenih jedinica u vlasništvu RH, bez uvjetovanja retroaktivnog podmirenja najamnine od 1. listopada 2014. do sklapanja ugovora o najmu stana.

Tijekom 2022. godine SDUOSZ je putem Područnih ureda proveo 2.925 terenskih kontrola zakonitosti korištenja stambenih jedinica što je rezultiralo izdavanjem 120 prvih opomena te 74 druge opomene zbog nepravilnog korištenja stambenih jedinica na kojima je ostvareno pravo na stambeno zbrinjavanje. Iako je nesporno da SDUOSZ ima pravo, u skladu s Godišnjim planom kontrole, provoditi kontrole korištenja stambenih jedinica kojima upravlja u ime RH, prema nama dostupnim

informacijama neke se korisnike, ujedno pripadnike srpske nacionalne manjine, i više puta godišnje kontrolira u korištenju stambenom jedinicom. To im, kako navode, stvara nelagodu te ih nepotrebno ograničava u Ustavom zajamčenoj slobodi kretanja.

### Regionalni program stambenog zbrinjavanja

Tijekom 2022. 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 ukupno 17.123.136,00 eura bespovratnih sredstava. Njima je do kraja godine zbrinuto 382 obitelji koje ispunjavaju RHP-om propisane kriterije socijalne ranjivosti, što je 21 obitelj više nego 2021. godine. Kroz sve odobrene potprojekte RHP-a planira se zbrinuti ukupno 402 obitelji, odnosno još 20 obitelji.

U 2022. godini završena je implementacija dva potprojekta (HR7 i HR8). Potprojektom HR7 (Izgradnja višestambene zgrade u Vukovaru) osigurano je trajno stambeno zbrinjavanje 21 obitelji izbjeglica, bivših nositelja stanarskog prava te povratnika, a potprojektom HR8 (Obnova, rekonstrukcija ili izgradnja 18 obiteljskih kuća) još 18 obitelji čije su kuće uništene tijekom Domovinskog rata. Naposljetku, kroz potprojekt HR9 planirano je kupnjom 38 stanova osigurati trajno stambeno zbrinjavanje najugroženijih obitelji bivših nositelja stanarskog prava i osoba koje se nalaze u objektima organiziranog smještaja. Do kraja 2022. godine, kroz šest javnih poziva kupljeno je 18 stanova za ukupno 55 osoba, a u tijeku je kupnja još jednog stana za dvočlanu obitelj. Sedmi javni poziv za kupnju preostalih 19 stanova planiran je za početak 2023. godine.

### Stambeno zbrinjavanje žrtva nasilja u obitelji

Stambeno zbrinjavanje žrtva nasilja u obitelji može ostvariti u razdoblju do dvije godine na čitavom teritoriju RH uz ispunjenje propisanih uvjeta: postojanja pravomoćne sudske presude o počinjenom nasilju u obitelji; neimanja u vlasništvu ili u suvlasništvu druge useljive obiteljske kuće ili stana na području RH; te ukoliko nema dovoljno sredstava za osiguranje stambene jedinice nužne za stanovanje, a ne može ih ostvariti radom, dohotkom od imovine, od obveznika uzdržavanja ili na drugi način, odnosno ukoliko ukupni dohodak i ukupni primici žrtve i punoljetnih članova kućanstva mjesečno ne prelaze po članu kućanstva iznos jedne proračunske osnovice. Dodatno treba priložiti i preporuku nadležnog centra za socijalnu skrb o potrebi stambenog zbrinjavanja.

Postupali smo po pritužbi žene koja je bila žrtva obiteljskog nasilja, što je potvrđeno pravomoćnom prekršajnom presudom protiv njezina supruga. Zbog nasilja je bila prisiljena iseliti iz stambenog objekta u kojemu je zajedno sa suprugom i ostalim članovima obitelji ostvarila pravo na stambeno zbrinjavanje. Naknadno je obitelj izgubila pravo, ali je prilikom terenske provjere na adresi bio suprug, pa je po službenoj dužnosti on i ostvario stambeno zbrinjavanje. S druge strane, ona kao žrtva nasilja je iselila iz objekta, pa nije ostvarila pravo na stambeno zbrinjavanje po toj osnovi.

Posebno je problematično da je u stambenom objektu ostao živjeti počinitelj obiteljskog nasilja, a žrtva je bila prisiljena iseliti i tražiti novo stambeno zbrinjavanje kao žrtva obiteljskog nasilja, koje je privremenog karaktera, a ne kao nositeljica prava na stambeno zbrinjavanje.



### Preporuka 82.

Ministarstvu prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine, da pripremi izmjenu Zakona o stambenom zbrinjavanju na potpomognutim područjima kojom bi se, uz postojeće privremeno, omogućilo i trajno stambeno zbrinjavanje u posebnom objektu žrtava obiteljskog nasilja koje su prethodno ostvarile pravo na stambeno zbrinjavanje

Nakon što je, među inima, i na naš prijedlog podnijela zahtjev za stambeno zbrinjavanje žrtve nasilja u obitelji, to joj je pravo utvrđeno na razdoblje od dvije godine te je dostavljeno SDUOSZ-u na izvršenje. No s obzirom da je izvjesno da žrtve obiteljskog nasilja često niti nakon dvije godine neće uspjeti trajno riješiti stambeno pitanje, SDUOSZ-u smo preporučili da se u okviru

narednih izmjena i dopuna ZSZPP-a uz ostvarivanje prava na privremeni smještaj žrtava obiteljskog nasilja regulira njihovo trajno stambeno zbrinjavanje u posebnom objektu kad su već prethodno ostvarile pravo na stambeno zbrinjavanje.

Slijedom navedenog, preporuča se MPUGDI-u da u okviru narednih izmjena i dopuna Zakona o stambenom zbrinjavanju na potpomognutim područjima uz ostvarivanje prava na privremeno stambeno zbrinjavanje žrtava nasilja u obitelji, propiše i mogućnost njihovog trajnog stambenog zbrinjavanja.

## 2.12. Graditeljstvo

Tijekom 2022. zaprimili smo 25% manje pritužbi nego prethodne godine. U njima je ukazivano na niz nepravilnosti iz područja graditeljstva, odnosno na gradnju bez potrebnih akata, na bespravnu gradnju na područjima koja nisu prostornim planovima određena kao građevinska, nastavak bespravne gradnje unatoč izrečenim inspekcijskim mjerama, kao i na izostanak kontrolnih nadzora izrečenih mjera. Unatoč padu broja pritužbi, iz njihovog je sadržaja kao i podataka DIRH-a, razvidna povećana svijest građana o štetnosti bespravne gradnje za zajednicu i okoliš.

Prema podacima DIRH-a, u 2022. je zaprimljeno 2.842 podnesaka građana ili pravnih osoba kojima su tražili pokretanje inspekcijskog postupka zbog bespravne gradnje kojom su ugrožena njihova prava i interesi, kao i javni interes. Povećan je broj bespravnog građenja i rekonstrukcija građevina uz morsku obalu, izvan građevinskog područja, na šumskom i poljoprivrednom zemljištu te zaštićenim i vrijednim područjima. Od ukupno 7.069 nadzora DIRH-a u 2022. godini, 753 ih je izvršeno na vrijednom ili zaštićenom području.

Građani su nam se obraćali i zbog višemjesečnog izostanka obavijesti inspekcije povodom njihovih prijavi. Obavijesti su izostajale ili nisu dostavljene u zakonskom roku, iako je službena osoba dužna u roku od 30 dana dati informaciju o postupanju po prijavi.

Građani često ne znaju koja pravna sredstva su im u takvim slučajevima na raspolaganju. Budući da pučka pravobraniteljica nije ovlaštena provoditi inspekcijski nadzor po prijavama nezakonite gradnje, građanima smo pružali opće pravne informacije o raspoloživim pravnim instrumentima i načinima ostvarivanja zaštite njihovih prava.

Prijave građana o mogućoj nezakonitoj gradnji važan su izvor informacija temeljem kojih građevinski inspektori pokreću postupak po službenoj dužnosti. Prema podacima DIRH-a, u 2022. godini je od ukupno 7.069 nadzora, 2.842 provedeno povodom prijave građana, u 981 nadzoru utvrđena je povreda propisa, a 87% počinili su ih investitori i izvođači koji su gradili bez ishođenih akata o gradnji, u kojim slučajevima inspekcija naređuje uklanjanje građevine.

Građevinska inspekcija je tako u 2022. godini donijela 862 rješenja o uklanjanju nezakonito izgrađenih građevina, 290 o obustavi gradnje, izdala je 30 upozorenja o otklanjanju nepravilnosti te 68 naredbi o usklađivanju gradnje s izdanim aktima o gradnji.

Građani su građevinskoj inspekciji predlagali češće kontrolne nadzore nakon što je bespravnim graditeljima naređena obustava gradnje i uklanjanje građevine, jer su graditelji često i nakon zabrane nastavljali gradnju. Češće poduzimanje kontrolnih nadzora temeljem informacija građana o nastavku bespravne gradnje, jedan je od načina suzbijanja i prevencije takvih postupanja. Ujedno, radi primjene prava na dobro upravljanje, potrebno je građane pravovremeno obavještavati o postupanju po njihovim prijavama, čime bi se steklo njihovo veće povjerenje u funkcioniranje upravnih i inspeksijskih nadzora.

## 2.13. Imovinskopravni odnosi

Tijekom 2022. zaprimili smo 187 pritužbi koje se odnose na probleme građana u vezi imovinskopravnih odnosa, od kojih se 110 odnose na stanovanje, što je nešto više od 58% zaprimljenih pritužbi iz tog područja.

Od toga se 33 predmeta odnose se na posljedice potresa koji su 2020. godine pogodili Grad Zagreb i Zagrebačku te Sisačko-moslavačku županiju, koje do sada većinom nisu sanirane. Područje stanovanja uz imovinskopravne odnose prikazane u ovome poglavlju, šire se obrađuje u dijelovima ovog Izješća o pravu na adekvatno stanovanje te o utjecaju potresa na ostvarivanje ljudskih prava.


Veći je pad zaprimljenih pritužbi u području povrata imovine oduzete za vrijeme komunističke vladavine (denacionalizacija) u odnosu na 2021. godinu, te je 2022. godine zaprimljeno sedam ovakvih pritužbi. Međutim, brojni predmeti otvoreni u 2021. godini radi dugotrajnosti postupka po zahtjevu za povratom oduzete imovine, nisu dovršeni u 2021. godini, a neki niti u 2022. godini. Postupci uglavnom traju dulje od 20 godina te se, primjerice, ukazuje na vraćanje predmeta povodom žalbe na ponovno postupanje prvostupanjskom tijelu, umjesto da MPU kao drugostupanjsko donese meritornu odluku i time skрати razdoblje postupanja. Osim problema dugotrajnosti postupanja u predmetima povrata i naknade oduzete imovine, građani su i dalje ukazivali na nemogućnost izvršenja pravomoćnih rješenja o povratu oduzete imovine, zbog nedonošenja provedbenih propisa. U 2022. godini zaprimili smo samo jednu pritužbu radi nerješavanja zahtjeva za povrat prava vlasništva nad pokretninama sa svojstvom

### Preporuka 83. (ponovljena)

Građevinskoj inspekciji, da poveća broj kontrolnih nadzora nad provođenjem izrečenih mjera

### Preporuka 84. (ponovljena)

Ministarstvu pravosuđa i uprave, da u suradnji s Ministarstvom kulture i medija donese Uredbu o vrsti naknade za pokretnine sa svojstvom kulturnog dobra koje su sastavni dio muzeja, galerija i drugih ustanova



kulturnog dobra, koje su sastavni dio zbirke, muzeja i galerija i drugih ustanova. No predmeti koje smo otvorili po pritužbama ranijih godina nisu bili riješeni tijekom 2022. godine. Navedene pokretnine nisu vraćene u posjed vlasnika, već su ostale u muzejima i galerijama. Vlasnicima bi se trebalo isplatiti naknadu temeljem pravomoćnih rješenja, no to nije moguće jer još uvijek nije donesena Uredba o posebnoj vrsti naknade za pokretnine sa svojstvom kulturnog dobra koje su sastavni dio muzeja, galerija i drugih ustanova, iako je nacrt Uredbe bio u e-savjetovanju još 2016. godine. U Izvješću za 2021. godinu preporučili smo njezino donošenje, no Vlada RH se nije očitovala na ovu preporuku.

U 2022. godini građani su ukazivali i na višegodišnji zastoj u rješavanju predmeta povrata poljoprivrednog zemljišta dodjelom zamjenskog poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu RH. Razlog tome je pravna praznina koja je nastala donošenjem Uredbe o prestanku važenja Uredbe o kriterijima za dodjelu poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu Republike Hrvatske ovlaštenicima naknade za oduzeto poljoprivredno zemljište, što je riješeno donošenjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o poljoprivrednom zemljištu u svibnju 2022. godine. Pratit ćemo primjenu ovih zakonskih izmjena, kojima bi se trebalo osigurati rješavanje zaostalih postupaka.

Građani su iznosili i primjedbe na natječajne postupke za zakup ili prodaju poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu RH, ukazujući na povrede zakona i podzakonskih propisa. Prema podacima poljoprivredne inspekcije, u 2022. je provedeno 1.735 inspekcijskih nadzora, što je oko 30% više nego 2021. godine. Zbog utvrđenih nepravilnosti inspekcija je donijela 435 upravnih mjera i pokrenula je 222 prekršajna postupka, od kojih su neki još u tijeku. Najčešće povrede odnosile su se na nepravilnosti u provedbi Zakona o poljoprivrednom zemljištu i drugih propisa kojima se uređuje održavanje, korištenje i raspolaganje poljoprivrednim zemljištem. Prema dostavljenim podacima nepravilnosti su se odnosile na korištenje državnog poljoprivrednog zemljišta bez ugovora (91), kao i na slučajeve korištenja nakon isteka ugovora (57). Zakonskim izmjenama je propisano da će se korištenje poljoprivrednog zemljišta bez valjane pravne osnove prekršajno kažnjavati te ćemo pratiti primjenu ove odredbe u praksi.

#### **Preporuka 85.**

Ministarstvu poljoprivrede, da kontinuirano provodi upravne nadzore nad postupcima dodjele i korištenja državnog poljoprivrednog zemljišta

Sukladno dostavljenim podacima te nastavno na preporuku danu u Izvješću za 2021. godinu, tijekom 2022. proveden je veći broj inspekcijskih i upravnih nadzora nad provođenjem Zakona o poljoprivrednom zemljištu i provedbenih propisa, što je bitan način otklanjanja postojećih nepravilnosti i njihovog

budućeg preveniranja. S obzirom da su stupile na snagu izmjene i dopune Zakona o poljoprivrednom zemljištu, očekujemo da će se riješiti zahtjevi po kojima do sada radi navedene pravne praznine nije bilo moguće odlučivati.

## **2.14. Prava potrošača**

Zakonom o zaštiti potrošača uređena je zaštita osnovnih prava potrošača pri kupnji proizvoda te drugim oblicima stjecanja proizvoda na tržištu. Novom Odlukom o osnivanju Nacionalnog vijeća za zaštitu potrošača iz 2022. godine osnažuje se važnost zaštite potrošača budući da je sastav Vijeća

proširen za nekoliko predstavnika: predstavnika ministarstva nadležnog za vanjske i europske poslove, predstavnika tijela državne uprave nadležnog za demografiju i mlade, predstavnika Hrvatske udruge banaka te tri predstavnika reprezentativnih sindikalnih središnjica. To je napredak u shvaćanju važnosti zaštite potrošača, a važno je i podupirati rad udruga koje se bave ovim područjem.

Temeljem zaprimljenih pritužbi građana tijekom 2022. godine otvorili smo 171 predmet iz područja zaštite potrošača, što je oko 20% više nego 2021. godine. Iz toga možemo zaključiti kako građani nisu dovoljno informirani na koji način mogu potražiti zaštitu ukoliko smatraju da je njihovo pravo potrošača prekršeno.

Budući da nismo ovlašteni za postupanje po pritužbama potrošača, građane smo upućivali na nadležna tijela radi zaštite njihovih prava u za to predviđenom postupku te smo ih upućivali da detaljne informacije o svojim pravima mogu pronaći na portalu MGOR-a Sve za potrošače.

Tržišna inspekcija DIRH-a je tijekom 2022. godine zaprimila 3.713 predstavki potrošača od kojih je 1.089 bilo osnovano, 880 je bilo neosnovano, dok je za dio predstavki utvrđivanje činjeničnog stanja u tijeku. Inspekcijski postupak obično traje 30-60 dana. Iako je broj neosnovanih predstavki manji nego 2021. godine i dalje je nedovoljna informiranost građana o njihovim potrošačkim pravima te ih je potrebno sustavno informirati o njihovim pravima kao i načinima pravne zaštite.

## 2.15. Prava hrvatskih branitelja i civilnih stradalnika iz Domovinskog rata

### 2.15.1. Prava hrvatskih branitelja

*„Lijepo Vas molim termin za pravnu pomoć. Hrvatski sam branitelj. Želio bih osobno iznijeti svoju sadašnju životnu situaciju s kojom se teško nosim ja i moja obitelj. Borio sam se za pravnu državu koja će biti jednaka prema svima.“*

Kao i prethodnih godina, pritužbe branitelja odnosile su se na (ne)priznavanje statusa hrvatskog branitelja i hrvatskog ratnog vojnog invalida iz Domovinskog rata, dužinu trajanja postupka utvrđivanja njihovih materijalnih i ostalih prava, ostvarivanja prava prednosti pri zapošljavanju, probleme pri stambenom zbrinjavanju, kao i socijalnu ugroženost branitelja i članova njihovih obitelji.

Određeni dio branitelja još uvijek nije, ili nije na odgovarajući način, riješio svoj status i pripadajuća prava, o čemu govori i 3.725 novih zahtjeva za ostvarivanje statusa hrvatskog branitelja podnijetih MORH-u 2022. godine, dok su MUP-u podnijeta 359 zahtjeva. Pri tome pojedini pritužitelji navode kako upravna tijela koja odlučuju o statusa branitelja jako restriktivno i gramatički tumače pojam obrane

suvereniteta RH iz čl. 3. st. 2. Zakona o hrvatskim braniteljima iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji (ZOHBDR). Primjerice, obratila nam se osoba koja je tijekom Domovinskog rata bila predsjednik Kriznog štaba te imala brojne dužnosti u obrambenim pripremama i u obrani općine. Pri tome navodi da su osobe koje su bile u istoj poziciji ostvarile status hrvatskog branitelja, no njemu status nije priznat iako je zahtjev podnosio četiri puta te dva puta pokretao upravni spor.

Dio branitelja i članova njihovih obitelji i dalje se nalazi u teškoj ekonomskoj i socijalnoj situaciji i svakodnevno se suočavaju s ozbiljnim problemima u zadovoljavanju osnovnih životnih potreba. Stoga su upravna tijela županija te upravno tijelo Grada Zagreba 2022. godine donijela 3.795 rješenja za jednokratnu novčanu pomoć socijalno ugroženim hrvatskim braniteljima i članovima njihovih obitelji, temeljem kojih je isplaćeno više od 5,5 milijuna kuna. Za izvanrednu jednokratnu novčanu pomoć, koja se dodjeljuje zbog teže bolesti, smrti, prirodne nepogode, pri naglašenoj socijalnoj isključenosti i ugroženosti za život i zdravlje, odobreno je 2.535 zahtjeva te je isplaćeno gotovo 6 milijuna kuna.

Iako je MHB 2022. godine dodijelilo 62 stana, 140 stambena kredita i 279 financijskih potpora u vrijednosti više od 37 milijuna kuna te je nastavilo sa sanacijom starih i derutnih stanova, kao i s organiziranom stambenom izgradnjom, potrebe za stambenim zbrinjavanjem nadilaze institucionalne mogućnosti jer je još neriješeno 8.116 zahtjeva za dodjelu stambenih kredita te 1.580 za financijske potpore.

#### **Preporuka 86.**

Jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, da u prostornim planovima osiguraju građevinska zemljišta bez naknade i komunalno opremanje sukladno obvezi iz Zakona o hrvatskim braniteljima iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji

Pojedine JLS u slučajevima dodjele stambenih kredita braniteljima za izgradnju obiteljske kuće u mjestima njihova prebivališta, ne ustupaju bez naknade građevinska zemljišta i komunalno opremanje sukladno obavezi propisanoj čl. 87. ZHB-a, a veliki ih broj u urbanističkim planovima uopće ne predviđaju zemljišta za ovu svrhu, kao niti među ostalim i radi neriješenih imovinsko pravnih odnosa na

zemljištima u vlasništvu države, koja se nalaze na njihovom području.

Pravo prednosti branitelja pri zapošljavanju u praksi se i dalje teško ostvaruje, između ostalog i jer branitelji i članovi njihovih obitelji nisu uvijek dovoljno informirani o svojim pravima i načinu njihova ostvarivanja.

Potrebe za programima psihosocijalne podrške branitelja veće su od postojećih kapaciteta, osobito uzevši u obzir i da se u Centrima za psihosocijalnu pomoć pruža podrška i za civilne stradalnike iz Domovinskog rata. No, u kontekstu osnaživanja te podizanja kvalitete življenja branitelja i civilnih stradalnika tijekom 2022. pozitivno je što je u sklopu provedbe projekta Uspostave veteranskih centara u RH s radom počeo Veteranski centar u Šibeniku, kojega je tijekom studenoga 2022. posjetila i pučka pravobraniteljica. U 2023. godini očekuje se otvorenje centara u Daruvaru, Sinju i Petrinji, što će uz već postojeći Dom hrvatskih veterana u Lipiku, kojega smo također posjetili tijekom 2022. godine, doprinijeti podizanju kvalitete življenja branitelja i članova njihovih obitelji, pomoći u društvenom uključivanju, usvajanju novih znanja i vještina, jačanju samopouzdanja te podizanju kvalitete života. Ovakvi projekti su napredak u razvoju sustava brige i skrbi za branitelje utemeljen na priznanju njihovog doprinosa, društvenoj solidarnosti te njihovim stvarnim potrebama.

## 2.15.2. Civilni stradalnici iz Domovinskog rata

Protekle godinu obilježio je početak primjene Zakon o civilnim stradalnicima iz Domovinskog rata (ZOCSDR), na čiju smo potrebu donošenja kontinuirano upozoravali proteklih godina kroz preporuke u godišnjim izvješćima S obzirom da civilni stradalnici i 20-ak godina nakon Domovinskog rata nisu uopće ili nisu na zadovoljavajući način riješili svoj status i pripadajuća prava.

Prema dostupnim podacima UDU u županijama i Grada Zagreba od stupanja na snagu ZOCSDR-a, odnosno od 31. srpnja 2021. do konca 2022. ukupno je pozitivno riješeno 888 zahtjeva u vezi sa priznavanjem statusa i prava, a od toga je priznato 178 statusa civilnog stradalnika iz Domovinskog rata. Pri tome, ne raspolažemo s podatkom o broju podnesenih zahtjeva za ostvarivanje statusa civilnog stradalnika iz Domovinskog rata. Prije donošenja ovog Zakona OCD-i su procjenjivali da je broj civilnih stradalnika između 4.000 i 8.000. Ukazuje se i da neki problemi i dalje nisu riješeni, da je dokazni postupak za stjecanje statusa zahtjevan i dugotrajan, a prema podacima UDU u županijama veliki broj predmeta nalazi se na Povjerenstvu za provjeru postojanja zapreke MHB-a iz čl. 5. ZOCSDR-a. Naime, sukladno Pravilniku o načinu ostvarivanja statusa i prava civilnih stradalnika iz Domovinskog rata propisano je da prvostupanjsko tijelo po pribavljanju dokaza iz čl. 9. i 10. ZOCSDR-a spis predmeta dostavlja navedenom povjerenstvu MHB-a, koje nakon utvrđivanja postoji li zapreka, predmet vraća prvostupanjskom tijelu na daljnji postupak. Ukoliko je utvrđeno da ne postoji zapreka iz čl. 5. ZOCSDR-a, predmet se dostavlja na vještačenje uzroka i postotka oštećenja organizma nadležnom liječničkom vijeću sukladno Pravilniku o načinu imenovanja i metodologiji rada liječničkih vijeća u postupku ostvarivanja prava civilnih stradalnika iz Domovinskog rata.

Osim toga, civilni stradalnici iz Domovinskog rata nisu dovoljnoj mjeri informirani o svojim pravima te mogućnostima njihovog ostvarenja. Pravilnik o načinu ostvarivanja statusa i prava civilnih stradalnika iz domovinskog rata kao provedbeni popis određuje da se postupak za priznavanje statusa civilnog invalida iz Domovinskog rata te drugih prava pokreće na zahtjev osobe na propisanom obrascu koji se podnosi nadležnom upravnom tijelu u županiji odnosno nadležnom upravnom tijelu Grada Zagreba prema mjestu prebivališta podnositelja, no sva ta tijela nisu još uvijek te obrasce učinila javno dostupnima na svojim mrežnim stranicama, dok ih je na nekim stranicama teško pronaći.


Pitanje sudbine nestalih i nasilno odvedenih osoba u Domovinskom ratu i dalje je najteže otvoreno pitanje posljedica rata u RH jer obitelji nestalih imaju pravo znati istinu o sudbini svojih najbližih. Prema posljednjim službenim podacima iz 2022. godine RH još uvijek traži 1.816 nestalih osoba, od čega je 1.423 nestalih, a 393 posmrtnih ostataka. Unatoč statističkim podacima DORH-a i navodima da kontinuirano rade na predmetima ratnih zločina i da statistički podaci ne pokazuju stagnaciju već suprotno, dojam je žrtava, ali i dijela javnosti, kako nema bitnijeg

### Preporuka 87. (ponovljena)

Ministarstvu hrvatskih branitelja, da osmisli i provede kampanju s ciljem boljeg informiranja civilnih stradalnika rata o njihovim pravima

### Preporuka 88. (ponovljena)

Upravnim tijelima u županijama, da na mrežnim stranicama učine dostupnim i jasnije vidljivim obrasce za pokretanje postupka za priznavanje statusa civilnog stradalnika iz Domovinskog rata



napretka u procesuiranju ratnih zločina. Stoga je nužno pojačati institucionalne napore u procesuiranju svih ratnih zločina počinjenih tijekom Domovinskog rata te poboljšati regionalnu suradnju u procesuiranju ratnih zločina i pronalasku nestalih osoba.

## 2.16. Prava nacionalnih manjina

Tijekom godine obilježena je dvadeseta godišnjica donošenja Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina (UZPNM), kojim se oživotvoruju neke od najviših vrednota ustavnog poretka RH: jednakost, nacionalna ravnopravnost i poštivanje prava čovjeka. Njime su regulirana prava nacionalnih manjina, osiguran je njihov politički subjektivitet te su nacionalne manjine pozicionirane u društvu. UZPNM-om su uvedeni visoki standardi manjinskih prava, a najbolji rezultati postižu se u području kulturne autonomije. Napredak se ostvaruje i u obrazovanju povećanjem broja škola u kojima se nastava održava (i) na manjinskim jezicima, no u području obrazovanja prisutni su problemi sa školama s nastavom na srpskom jeziku i pismu te sa školama u kojima se formiraju isključivo ili dominantno romski razredi, o čemu pišemo u poglavlju Diskriminacija temeljem rasnog ili etničkog podrijetla. Najizraženiji problemi u implementaciji prava iz UZPNM-a prisutni su u područjima prava na uporabu jezika i pisma nacionalnih manjina, prava na adekvatnu zastupljenost među zaposlenima u upravi i pravosuđu te na adekvatnu prisutnost u medijima.

Iako je izmjenama i dopunama Operativnih programa nacionalnih manjina za razdoblje 2021.-2024. prolongirano provođenje brojnih aktivnosti, Vlada surađuje s predstavnicima nacionalnih manjina i institucijama te se problemi i potrebe manjinskih zajednica postupno rješavaju. Kako bi se što više postavljenih ciljeva realiziralo, potrebno je pratiti izvršavanje Operativnih programa te poticati nositelje aktivnosti na njihovo rješavanje.

Rezultati Popisa stanovništva u RH 2021. godine, objavljeni 2022. godine, pokazali su značajan pad ukupnog broja stanovnika, koji je još intenzivniji među pripadnicima nacionalnih manjina. Kako mnoga prava nacionalnih manjina proizlaze iz određenog udjela pripadnika manjina u stanovništvu, posebice na razini općina, gradova i županija, rezultati Popisa imaju ili mogu imati izravni utjecaj na pravo na izbor vijeća i predstavnika nacionalnih manjina, pravo na izbor u predstavnička i izvršna tijela JLP(R)S te pravo na uporabu manjinskih jezika i pisama.

**Iako je udio pripadnika neke manjine na lokalnoj/regionalnoj razini niži od zakonom propisanog za ostvarivanje prava na zastupljenost u predstavničkom i izvršnom tijelu i na ravnopravnu uporabu manjinskog jezika i pisma, jedinice lokalne i regionalne samouprave mogu statutima priznati ili proširiti ova prava.**

### Rezultati Popisa stanovništva 2021. godine

Prema Popisu stanovništva 2011. godine u RH je živjelo 328.738 pripadnika nacionalnih manjina, dok ih je prema Popisu 2021. godine bilo 240.079, što je smanjenje od 26,97%. Usporedbe radi, ukupan



broj stanovnika RH 2011. godine iznosio je 4.284.889, dok je 2021. bilo 3.871.883 stanovnika, što je 9,64% manje.


Udio pripadnika nacionalnih manjina u ukupnom broju stanovnika 2011. godine iznosio je 7,67%, a 2021. godine pao je na 6,2%. Od 22 nacionalne manjine 16 ih bilježi pad broja pripadnika, a tek šest rast.

BROJ I UDIO PRIPADNIKA NACIONALNIH MANJINA U UKUPNOM STANOVNIŠTVU					
	2011.		2021.		pad/rast (%)
	broj	%	broj	%	
Stanovništvo - ukupno	4.284.889	100	3.871.833	100	-9,64
Nacionalne manjine	328.738	7,67	240.079	6,2	-26,97
Albanci	17.513	0,41	13.817	0,36	-21,1
Austrijanci	297	0,01	365	0,01	+22,9
Bošnjaci	31.479	0,73	24.131	0,62	-23,34
Bugari	350	0,01	262	0,01	-25,14
Crnogorci	4.517	0,11	3.127	0,08	-30,77
Česi	9.641	0,22	7.862	0,2	-18,45
Mađari	14.048	0,33	10.315	0,27	-26,57
Makedonci	4.138	0,1	3.555	0,09	-14,09
Nijemci	2.965	0,07	3.034	0,08	+2,32
Poljaci	672	0,02	657	0,02	-2,23
Romi	16.975	0,4	17.980	0,46	+5,92
Rumunji	435	0,01	337	0,01	-22,53
Rusi	1.279	0,03	1.481	0,04	+15,79
Rusini	1.936	0,05	1.343	0,03	-30,63
Slovaci	4.753	0,11	3.688	0,1	-22,41
Slovenci	10.517	0,25	7.729	0,2	-26,51
Srbi	186.633	4,36	123.892	3,2	-33,62
Talijani	17.807	0,42	13.763	0,36	-22,71
Turci	367	0,01	404	0,01	+10,08
Ukrajinci	1.878	0,04	1.905	0,05	+1,44
Vlasi	29	0,00	22	0,00	-24,14
Židovi	509	0,01	410	0,01	-19,45

## Kulturna autonomija

Vlada RH nastavlja podržavati promicanje kulturne autonomije nacionalnih manjina. Ministarstvo kulture i medija sufinancira programe kroz koje se čuva manjinski kulturni identitet, a putem Savjeta za nacionalne manjine udrugama i ustanovama nacionalnih manjina doznaju se sredstva koja im omogućavaju da izraze, sačuvaju i razvijaju identitet u područjima informiranja i izdavaštva, kulturnog amaterizma i manifestacija.

Odlukom o rasporedu sredstava koja se u Državnom proračunu osiguravaju za potrebe nacionalnih manjina u 2022. godini Savjet je udrugama i ustanovama nacionalnih manjina rasporedio 50,2 milijuna kuna, odnosno 5,5% više nego 2021. godine. Odlukom o rasporedu sredstava za programe stvaranja



materijalnih pretpostavki za ostvarivanje kulturne autonomije romske nacionalne manjine u 2022. godini, raspoređeno je 1,12 milijuna kuna za sufinanciranje izgradnje društvenih domova u romskim naseljima u Slavonskom Brodu i Paragu, koji će donijeti višestruku korist romskim zajednicama. Pored toga, u Zagrebu je otvoren Romski edukacijsko-kulturni centar.

Sredstva se dodjeljuju i na lokalnim razinama za kulturne projekte koje provode manjinske udruge te se u području kulturne autonomije ostvaruje visok stupanj provedbe UZPNM-a.

## Zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u tijelima vlasti te u upravnim i pravosudnim tijelima

U vezi političke zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u tijelima vlasti, zbog smanjenja udjela manjinskog stanovništva smanjit će se i broj predstavničkih i izvršnih tijela na regionalnoj i lokalnoj razini u kojima imaju pravo na političku zastupljenost. Tako je udio pripadnika srpske manjine pao ispod minimuma koji im jamči pravo na zamjenika župana u Bjelovarsko-bilogorskoj, Požeško-slavonskoj, Primorsko-goranskoj i Virovitičko-podravskoj županiji, što je slučaj i sa češkom nacionalnom manjinom u Bjelovarsko-bilogorskoj županiji. Udio pripadnika srpske nacionalne manjine pao je i ispod minimuma koji im jamči pravo izbora zamjenika gradonačelnika/načelnika Pakraca, Podgorača, Viljeva, Rasinje i Dragalića, kao i prava na izbor predstavnika u 18 gradskih/općinskih vijeća, u: Kutini, Sisku, Jasenovcu, Ivanskoj, Velikom Grđevcu, Viškovu, Otočcu, Brinju, Crncu, Čačincima, Lukaču, Voćinu, Garčinu, Vladislavcima, Osijeku, Petlovcu, Tovarniku i Fažani. Udio pripadnika romske manjine u Peterancu, mađarske u Erdutu i talijanske u Višnjaju također je pao ispod minimuma koji jamči izbor predstavnika u općinskom vijeću.

S druge strane, zbog porasta u udjelu u stanovništvu pripadnici romske manjine imat će pravo izabrati zamjenika župana Međimurske županije te zamjenika načelnika u Općini Mala Subotica. Imat će pravo izabrati i predstavnike u novih šest gradskih/općinskih vijeća, u Cestici, Đurđevcu, Hlebinama, Petlovcu, Murskom Središću i Domašincu, dok će zbog porasta udjela pripadnici srpske manjine moći izabrati predstavnika u općinskom vijeću u Bereku, a bošnjačke u Stonu.

Kako UZPNM, Zakon o lokalnim izborima i Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi daju mogućnost jedinicama da statutima predvide izbor manjinskih predstavnika u predstavnička i izvršna tijela unatoč udjelu pripadnika manjine nižem od minimuma propisanog zakonom, točan broj lokalnih i regionalnih predstavničkih i izvršnih tijela u kojima će pripadnici nacionalnih manjina ostvarivati pravo na političku zastupljenost bit će poznat tek prije slijedećih lokalnih izbora.

Vezano za pravo pripadnika nacionalnih manjina na razmjernu zastupljenost među zaposlenima u tijelima državne uprave i pravosudnim tijelima, propisano UZPNM-om, prema posljednjim dostupnim podacima MPU, s danom 31. prosinca 2021. među zaposlenima u TDU, stručnim službama i uredima Vlade RH tek ih je 3,03%.

Prema podacima MPU među dužnosnicima u sudovima ih je 2,86%, a među službenicima, namještenicima i vježbenicima 3,07%, dok ih je među dužnosnicima u državnim odvjetništvima 3,62%, a među službenicima, namještenicima i vježbenicima 2,95%. No kako MPU među pripadnike nacionalnih manjina uvrštava i osobe koje su nacionalno neopredijeljene, stvarni udio pripadnika neke

od 22 nacionalne manjine u pravosuđu još je nešto niži: među dužnosnicima u sudovima 2,74%, među službenicima, namještenicima i vježbenicima 2,73%, među dužnosnicima u državnim odvjetništvima 3,46%, a među službenicima, namještenicima i vježbenicima 2,54%.

Iz dostupnih podataka razvidno je da se pravo prednosti pri zapošljavanju pripadnika nacionalnih manjina u upravi i pravosuđu iz čl. 22 UZPNM-a primjenjuje izuzetno rijetko, kao i da se njime neće postići razmjerna zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina.

### Preporuka 89.

Ministarstvu pravosuđa i uprave, da u podatke o broju zaposlenih pripadnika nacionalnih manjina u upravi i pravosuđu ne uvrštava osobe koje se nisu nacionalno izjasnile

JAVNI NATJEČAJI I OGLASI U TIJELIMA DRŽAVNE UPRAVE, STRUČNIM SLUŽBAMA I UREDIMA VLADE RH				
	Potrebno osoba	Pozvali se na prednost po UZPNM	Zaposleni kandidati koji su se pozvali na prednost po UZPNM	
			na osnovi najboljeg rezultata na testiranju	uz primjenu prednosti iz UZPNM
2019.	1.673	61	9	0
2020.	350	19	2	0
2021.	1.386	50	3	2
<b>Ukupno</b>	<b>3.409</b>	<b>130</b>	<b>14</b>	<b>2</b>

JAVNI NATJEČAJI I OGLASI U PRAVOSUDNIM TIJELIMA				
	Potrebno osoba	Pozvali se na prednost po UZPNM	Zaposleni kandidati koji su se pozvali na prednost po UZPNM	
			na osnovi najboljeg rezultata na testiranju	uz primjenu prednosti iz UZPNM
2020.	559	28	1	2
2021.	890	66	7	2
<b>Ukupno</b>	<b>1.449</b>	<b>94</b>	<b>8</b>	<b>4</b>

Iako dio javnosti smatra kako je pravo prednosti pripadnika nacionalnih manjina pri zapošljavanju prema čl. 22 UZPNM-a nepravedno i da se njime favorizira pripadnike manjina, primjenom ovog mehanizma se ne diskriminira većinski narod. jer se primjenjuje samo ukoliko je kandidat, pripadnik nacionalne manjine koji se na ovo pravo pozvao, na vrhu liste bodovno izjednačen s kandidatom koji nije pripadnik manjine ili to jest, ali se na pravo prednosti nije pozvao. Pri tome, prednost se ne može primijeniti ukoliko je u tijelu već postignuta razmjerna zastupljenost nacionalne manjine kojoj pripada kandidat koji se pozvao na pravo prednosti. Dakle, pravo prednosti iz UZPNM-a nikada ne favorizira kandidata pripadnika manjine koji je postigao lošiji rezultat na testiranju od bilo kojeg drugog kandidata.

## Ravnopravna i službena uporaba jezika i pisma nacionalnih manjina

*Očuvanje manjinskih jezika nije samo pitanje očuvanja kulturne raznolikosti, nego i društvene pravednosti.*

dr. sc. Fernand de Varenes  
UN-ov posebni izvjestitelj o manjinskim pitanjima

Ravnopravna službena uporaba manjinskog jezika i pisma ostvaruje se na području JLS kada pripadnici pojedine nacionalne manjine čine najmanje trećinu stanovnika te jedinice. No, ostvaruje su i ukoliko je to predviđeno međunarodnim ugovorima, kao i kada je propisano statutom jedinice lokalne ili područne samouprave, iako pripadnici neke manjine čine manje od trećine stanovništva jedinice.

Prema rezultatima Popisa stanovništva 2011. pripadnici pojedine manjine činili su najmanje trećinu stanovništva u 27 JLS: u 23 jedinice pripadnici srpske te u po jednoj pripadnici češke, slovačke, talijanske i mađarske nacionalne manjine. Prema Popisu 2021. godine udio pripadnika pojedine nacionalne manjine smanjen je ispod trećine u četiri JLS: srpske u Općini Donji Kukuruzari (s 34,82% na 31,20%) i gradovima Vrbovskom (s 35,22% na 32,38%) i Vukovaru (s 34,87% na 29,73%) te slovačke manjine u Općini Punitovci (s 36,94% na 32,38%), zbog čega u tim jedinicama manjinski jezik više ne mora biti u službenoj uporabi.

S druge strane, udio pripadnika romske nacionalne manjine u Općini Orehovica porastao je s 18,29% na 33,68%, čime su se stekli uvjeti za ostvarivanje ravnopravne službene uporabe jezika i pisma kojim se služe pripadnici romske manjine.

Nakon objave rezultata Popisa stanovništva 2021. godine, Gradsko vijeće Grada Vukovara ukinulo je dvojezičnost, koja je ondje bila uvedena u minimalnom opsegu. Pri tome, Savjetodavni odbor za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina te Odbor stručnjaka za Europsku povelju o regionalnim i manjinskim jezicima naglašavaju da je zakonski prag od najmanje trećine stanovništva previsok, a u Rezoluciji o provedbi Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina od strane RH, koju je usvojio Odbor ministara VE u veljači 2022. godine, preporuča se njegovo smanjenje.

Dodatno, tijelima na nacionalnoj razini preporuča se da aktivno potiču lokalne jedinice u kojima govornici manjinskog jezika čine manje od trećine stanovništva, ali su prisutni u dovoljnom broju, na uvođenje manjinskog jezika u ravnopravnu i službenu uporabu.

### **Preporuka 90. (ponovljena)**

Ministarstvu mora, prometa i infrastrukture, Ministarstvu pravosuđa i uprave i Hrvatskim cestama, da usuglase i donesu akcijski plan postavljanja dvojezičnih prometnih znakova s nazivima naseljenih mjesta i provedu ga u svim jedinicama koje su statutima predvidjele ostvarivanje ovog prava

Dok je Istra primjer uvažavanja multietničnosti i multikulturalnosti, jer je talijanski jezik uveden u brojne jedinice u kojima pripadnici talijanske manjine čine znatno manje od trećine stanovništva, ćirilčno pismo i dalje se stigmatizira pa dvojezične ploče s nazivima naseljenih mjesta, izuzev djelomično u Donjem Lapcu, nisu postavljene u jedinicama koje su

statutima predvidjele ostvarivanje ovog prava, čak ni u naseljima u kojima srpska zajednica čini preko 90% stanovništva. Kako bi se ova prava realizirala, ponavljamo kako je potrebno donijeti akcijski plan postavljanja dvojezičnih prometnih znakova s nazivima naseljenih mjesta te ga provesti u svim jedinicama koje su statutima predvidjele ostvarivanje ovog prava.

Osim toga, u prosincu 2021. novim statutom Općine Dežanovac, u kojoj je 22,80% Čeha te upotreba češkog jezika i pisma ima dugu tradiciju, ispuštene su ranije odredbe kojima je bila propisana ravnopravna službena uporaba češkog jezika u naseljima Dežanovac, Donji Sređani i Golubinjak, iako su prethodno MPU i ULJPPNM iznijeli mišljenje da smanjivanje ovih prava nije u skladu s europskim standardima i najboljom praksom, da je potrebno zadržati njihovu prijašnju razinu, kao i da je ranije upravo Općina Dežanovac bila navedena kao pozitivan primjer u izvješćima o provedbi Okvirne konvencije i Europske povelje, koje je RH dostavila Vijeću Europe.

Kako bi se preveniralo smanjivanje dostignutog stupnja prava, ali i uništavanje latinično-ćirilčnih natpisa koje bi tek trebalo postaviti, potrebno je podići svijest o pravima nacionalnih manjina te značaju i vrijednosti manjinskih jezika i pisama, kao i potrebi njegovanja raznovrsnosti identiteta sredina u kojima pripadnici nacionalnih manjina tradicionalno žive, što je navedeno i u Rezoluciji Odbora ministara VE.

### Preporuka 91.

Vladi Republike Hrvatske, da osmisli i provede kampanju usmjerenu prema široj javnosti o vrijednosti manjinskih jezika i pisama te njihovoj uporabi u javnoj sferi

## FESTIVAL PERFORMANSA

### Skandal u Omišu: bahati mladić uzeo je ploču s natpisom na ćirilici i vikao - 'držite je na drugoj strani Drine'. Onda ju je razbio i bacio u smeće

*Mladić gazi dvojezičnu tablu  
Screenshot Facebook*



U Omišu u kolovozu borave neki od najeminentnijih hrvatskih suvremenih umjetnika, pa je tako bilo i proteklih dana na 13. po redu Almissa Open Art-u koji se ove godine odvijao pod nazivom "Putanje. Singularitet. Mnoštvo." Za trajanja festivala izvedeno je 13 performansa, a pojedini umjetnici su ostavili svoje radove u javnom prostoru Omiša. Dvojezična tabla sa natpisom i na ćirilici na kojoj piše "Kad se Srbin i Hrvat slože, i olovo plivat može" Ananda Štambuka stajala je manje od tri minute na "Stupu srama" na Poljičkom trgu. Toliko je trebalo da izazove reakciju jednog mladića koji je, uz zapovijed "ćirilicu držite na drugoj strani Drine!" razbio i bacio u smeće.

*Slobodna Dalmacija, 16. i 17. kolovoza 2022.*

U Rezoluciji Odbora ministara VE navedeno je i da je potrebno osigurati da sve lokalne jedinice poštuju i primjenjuju predviđena manjinska jezična prava, s obzirom da još nisu uspostavljeni mehanizmi za slučajeve u kojima JLS ne provode obveze ili opstruiraju provedbu ovih prava, iako je Ustavni sud još 2014., a potom i 2019. godine, naložio Vladi RH da to učini. Tako u Općini Gračac i dalje odredbe statuta o uporabi srpskog jezika i ćirilice nisu usklađene s UZPNM-om i Zakonom o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina, dok su u Plaškom, Vrbovskom i Donjim Kukuruzarima statuti usklađeni, no prava se nisu primjenjivala u praksi.

Prema UZPNM-u pripadnici manjina imaju pravo na osobne iskaznice na manjinskom jeziku i pismu, što u daleko najvećoj mjeri koriste pripadnici talijanske manjine.

NACIONALNA MANJINA	IZDANE OSOBNE ISKAZNICE NA JEZIKU I PISMU NACIONALNE MANJINE					
	2017.	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.
talijanska	2.721	3.184	2.767	2.585	3.638	3.871
srpska	118	98	85	93	131	143
mađarska	27	36	26	36	50	46
češka	30	36	21	41	47	69
rusinska	4	2	4	3	4	4
slovačka	1	2	3	3	3	-
UKUPNO	2.901	3.358	2.906	2.761	3.973	4.133

## Odgoj i obrazovanje na jeziku i pismu nacionalnih manjina i interkulturalno obrazovanje

Odgoj i obrazovanje na jezicima i pismima nacionalnih manjina jedan je od temelja očuvanja manjinskih identiteta. Od 22 nacionalne manjine, 16 ih ima mogućnost obrazovanja na vlastitom jeziku i pismu. Od predškolskih do srednjoškolskih ustanova u odgoj i obrazovanje na manjinskim jezicima uključeno je preko deset tisuća djece, a broj škola u kojima se provodi ova nastava je u konstantnom porastu. Tako je za 2022./2023. godinu MZO izdalo suglasnosti za ustroj nastave na jeziku i pismu nacionalnih manjina po modelu C za novih sedam osnovnih i dvije srednje škole.

Nakon što je 2020. MZO donijelo kurikulum predmeta Jezik i kultura romske nacionalne manjine (model C), izdane su suglasnosti za ustroj nastave i zapošljavanje učitelja u četiri osnovne škole: u Jagodnjaku, Kuršancu, Orehovici i Podturenu, a u tri posljednje navedene započela je i provedba nastavnog predmeta, u koji je uključeno ukupno 80 učenika.

Nakon što je 2021. godine postignut napredak u pogledu škola u Vukovarsko-srijemskoj županiji u kojima se nastava izvodi na srpskom jeziku i ćirilničnom pismu, jer je Županija prihvatila statute škola, nije bilo napretka u rješavanju zahtjeva općina Borovo, Negoslavci i Markušica za prijenosom osnivačkih prava na osnovnim školama, koji su podnijeti još 2015. godine. Iako je MZO još 2019. godine

uputilo Źupaniji preporuku da se na dnevni red Źupanijske skupštine uvrste zahtjevi općina za prijenos osnivačkih prava, Źupanijska skupština još nije raspravljala o ovim zahtjevima niti je prenijela osnivačka prava, zbog čega ponavljamo raniju preporuku.

Kako bi se podigla svijest o vrijednosti manjinskih zajednica, Odbor ministara VE preporučio je da se u nastavne sadržaje povijesti, glazbe i građanskog odgoja za sve učenike svih škola uvrste sadržaji o doprinosu nacionalnih manjina hrvatskom društvu, kao i o njihovoj povijesti i kulturi. Tijekom 2022. godine izrađena je analiza kurikuluma i udžbenika te je zaključeno da nacionalni kurikulumi promoviraju europske principe i preporuke, da je u značajnoj mjeri to slučaj i s predmetnim kurikulumima, no navedeno je, između ostaloga, da bi autori udžbenika trebali izbjegavati kolektiviziranje i često identificiranje manjinskih grupa s određenom vlašću ili režimom, da bi trebali u udžbenike uključiti veći broj referenci i osoba iz redova nacionalnih manjina, kao i poticati na učenje o pozitivnom doprinosu manjina u lokalnoj zajednici gdje se nastava odvija.<sup>xiv</sup>

### Preporuka 92. (ponovljena)

Vukovarsko-srijemskoj Źupaniji, 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

### Preporuka 93.

Ministarstvu znanosti i obrazovanja, da u obrazovne programe za sve učenike uključi više sadržaja o doprinosu pripadnika nacionalnih manjina ukupnom društvu te lokalnim zajednicama

## Vijeća i predstavnici nacionalnih manjina

Iako imaju samo savjetodavnu ulogu, vijeća i predstavnici nacionalnih manjina kao dio lokalne i područne samouprave mogu imati značajan utjecaj i doprinijeti boljem funkcioniranju multietničkih zajednica i sudjelovati u kreiranju razvoja, u obostranom interesu većine i manjine. No potencijali suradnje vlasti i manjinskih vijeća i predstavnika nisu uvijek prepoznati, nekad od strane manjinskih vijeća i predstavnika, a ponekad od strane JLP(R)S. Zbog toga pripadnici nacionalnih manjina ističu kako bi pri eventualnim izmjenama UZPNM-a bilo korisno osnažiti ulogu vijeća i predstavnika, odnosno uz nadležnosti savjetodavnog karaktera omogućiti im i sudjelovanje u donošenju odluka važnih za nacionalne manjine. Dodatno, navode i da je u lokalnim sredinama u kojima pripadnici neke nacionalne manjine čine većinu stanovništva nepotreban izbor vijeća, kao i da je potrebno smanjiti broj članova vijeća, kako bi se poboljšala kvaliteta i omogućio efikasniji rad.

S obzirom na rezultate Popisa 2021. godine, prestali su postojati uvjeti za izbor 70 vijeća i 43 predstavnika nacionalnih manjina. Od 70 slučajeva u kojima više nema uvjeta za izbor vijeća, u 16 su ipak ostvareni uvjeti za izbor predstavnika, dok će 54 vijeća prestati postojati bez prava na izbor predstavnika. Tako će umjesto dosadašnjih 515 biti birano 445 vijeća, a umjesto 144 predstavnika 116.

S obzirom da je posljednje izbore za manjinsku samoupravu, održane 2019. godine, obilježio neujednačen, ali prosječno slab odaziv birača, dijelom i zbog nedostatnih informacija u medijima, potrebno je pojačati informiranje o održavanju izbora za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina,



#### **Preporuka 94.**

Izbornim povjerenstvima, da informiraju građane kroz medije o održavanju izbora za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina te odrede dovoljan broj biračkih mjesta

#### **Preporuka 95. (ponovljena)**

Hrvatskoj radioteleviziji, da održava redovne konzultativne sastanke s predstavnicima Savjeta za nacionalne manjine

#### **Preporuka 96.**

Hrvatskoj radioteleviziji, da poveća udio programa o nacionalnim manjinama, uvrsti ga u značajnijoj mjeri u emisije općeg programa te u emisijama namijenjenima nacionalnim manjinama redovito koristi manjinske jezike

osobito u lokalnim medijima, te osigurati dovoljan broj biračkih mjesta, kako bi se povećala izlaznost, a time legitimitet izabranih vijeća i predstavnika, kako prema manjinskim biračima, tako i prema jedinicama samouprave.

### **Pristup sredstvima javnog priopćavanja**

Velika je uloga medija u stvaranju atmosfere tolerancije u društvu, odnosno u promociji ravnopravnosti nacionalnih manjina te očuvanju njihovih kulturnih identiteta. Nažalost, zastupljenost nacionalnih manjina u javnim medijima i dalje je jedno od područja u kojemu se manjinska prava najslabije ostvaruju.

Savjet za nacionalne manjine navodi kako se nastavlja trend nedovoljne zastupljenosti

programa namijenjenih pripadnicima nacionalnih manjina u ukupnom programu HRT-a, odnosno da se ne ostvaruje pravo na pristup javnim medijima u obujmu zajamčenom UZPNM-om, Zakonom o HRT-u te Ugovorom između HRT-a i Vlade RH, kao i da je radi unaprjeđenja sadržaja i udjela programa o nacionalnim manjinama u ukupnom programu te emitiranja i proizvodnje programa na jezicima nacionalnih manjina neophodna intenzivnija suradnja Savjeta za nacionalne manjine, ULJPPNM-a, manjinskih organizacija i manjinskih medija s Ravnateljstvom i Programskim vijećem HRT-a.

Na potrebu značajnije prisutnosti nacionalnih manjina u javnim medijima ukazano je i u Rezoluciji Odbora ministara VE, a Odbor stručnjaka za Europsku povelju naveo je i da emisije "Prizma" i "Manjinski mozaik" kratko traju te da se u njima neredovito koriste manjinski jezici, da u sadašnjem formatu nedovoljno pridonose promociji manjinskih jezika, odnosno da je u televizijskom i radijskom programu svim manjinskim jezicima obuhvaćenim Poveljom potrebno dodijeliti redovne i dovoljno duge termine emitiranja.

Pri tome, uključivanjem manjinskih pitanja u opće programe pridonijelo bi se promicanju tolerancije i različitosti te razvijanju kulture dijaloga između većine i manjine.

Pozitivno je što je u novom Ugovoru između HRT-a i Vlade RH za razdoblje od 1. siječnja 2023. do 31. prosinca 2027. godine dodan novi misijski cilj HRT-a: čuvanje digniteta i promicanje vrijednosti nacionalnih manjina, kao i što je propisano da će obrazovni programski sadržaji biti posvećeni i kulturnim dostignućima nacionalnih manjina. U siječnju 2023. napokon je osnovana i redakcija za nacionalne manjine, no tek ostaje za vidjeti hoće li biti osigurani dostatni kadrovski i tehnički kapaciteti te hoće li osnivanje doprinijeti većem udjelu i kvaliteti programa o nacionalnim manjinama na HRT-u.

Nadalje, potrebno je i dodatno educirati urednike i novinare, kako bi se objektivnije informiralo i senzibiliziralo javnost o negativnim posljedicama govora mržnje i širenja stereotipa i predrasuda, s obzirom da je dužnost javnih medija čuvati i promicati temeljna ljudska prava, poštovati različitosti, poticati na toleranciju te promicati vrijednosti nacionalnih manjina.

**Zaključno**, krizna i neizvjesna vremena pogoduju pojavama netrpeljivosti i mržnje prema drugima i drugačijima. Zbog toga je potrebno odgovornim ponašanjem smanjivati postojeće tenzije i izgrađivati povjerenje te štiti naše manjine, jer društvo može napredovati samo ukoliko će se svaki građanin osjećati ravnopravnim i zaštićenim.

S obzirom na drastičan pad broja pripadnika nacionalnih manjina, manjinske identitete potrebno je uvažavati i u slučajevima u kojima pripadnici neke manjine sudjeluju u stanovništvu lokalne jedinice u brojčanim udjelima manjima od propisanih, što UZPNM i omogućava. No kako bi se manjinska prava zaista i provodila u praksi, kroz obrazovanje, medijsko izvješćavanje i politički diskurs lišen netrpeljivosti i predrasuda cjelokupno društvo treba osvijestiti o vrijednostima manjinskih kultura, doprinosu pripadnika nacionalnih manjina hrvatskom društvu te važnosti poštivanja manjinskih prava.

## 2.17. Diskriminacija temeljem rasnog ili etničkog podrijetla

Istraživanje pučke pravobraniteljice o stavovima i razini svijesti o diskriminaciji i pojavnim oblicima diskriminacije, provedeno 2022. godine, pokazuju da 38,4% ispitanika navodi kako je nacionalna pripadnost ili porijeklo i dalje obilježje prema kojem je diskriminacija u RH najraširenija. Na pitanje koje se grupe najčešće susreću s diskriminacijom, građani i dalje odgovaraju da su to Romi (18%), a 3% da su to Srbi. Podaci o socijalnoj distanci pokazuju da čak 55% ispitanika smatra da većina Roma živi od socijalne pomoći i ne želi raditi, nešto više od četvrtine da bi Romi koji rade u uslužnim djelatnostima odbili mnogo klijenata, dok bi za gotovo četvrtinu ispitanika, kada bi imali vlastitu tvrtku, bio problem zaposliti Rome.

Diskriminacija temeljem rasne ili etničke pripadnosti od početka primjene ZSD-a najčešća je osnova zbog koje nam se građani pritužuju. Posebice su joj izloženi pripadnici nacionalnih manjina, ponajviše srpske i romske, te migranti.

Tijekom 2022. godine je u e-savjetovanje napokon upućen Nacionalni plan zaštite i promicanja ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije za razdoblje od 2022. do 2027. godine, kao i Akcijski plan za suzbijanje diskriminacije za 2022. i 2023. godinu, koji uključuje i mjere za suzbijanje rasizma, ksenofobije i svih oblika nesnošljivosti, no u nedovoljnoj mjeri. Iako se iz naslova moglo zaključiti da se Nacionalni plan primjenjivao u 2022. godini, još nije bio usvojen. Tijekom 2022. nije donesen ni Akcijski plan za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita, a prethodni je istekao još 2019. godine.

Za potrebe izrade politika usmjerenih na zaštitu i promicanje ljudskih prava i suzbijanje diskriminacije i praćenje njihove primjene osobito je važno prikupljanje podataka, osobito tzv. podataka o jednakosti. Prikupljanje podataka se temelji na nekoliko načela: načelu sudjelovanja – da tijela koja ih prikupljaju proaktivno uključuju skupine o kojima se podaci prikupljaju, primjerice Rome ili izbjeglice; načelu razdjelje podataka - države bi trebale prikupljati i objavljevati podatke razdijeljene po osnovama

### Preporuka 97.

Javnim i državnim tijelima, da pristupe prikupljanju etnički segregiranih podataka uz primjenu Opće uredbe o zaštiti podataka te načela prikupljanja podataka o jednakosti

diskriminacije; načelu samo-identifikacije - podatke o osobnim značajkama trebali bi pružiti pojedinci na koje se podaci odnose, u skladu s načelom "ne nanositi štetu"; te načelima transparentnosti, privatnosti i odgovornosti. Prikupljanje ovakvih podataka u RH još je izazov, pa usprkos našim preporukama, HZZO iznova ističe da ne planira

prikupljati etnički segregirane podatke osiguranika, navodeći da ih u tome priječe odredbe Opće uredbe o zaštiti podataka. Pri tome se zanemaruju iznimke predviđene Općom uredbom, prema kojima je u sferi javnog zdravlja dopušteno prikupljanje upravo takvih podataka. Stoga još jednom pozivamo javna i državna tijela, da uz primjenu odredbi i iznimki iz Opće uredbe o zaštiti podataka te uz primjenu navedenih načela, pristupe prikupljanju etnički segregiranih podataka.

## Romi

*"Baš mi je grdo iskreno. Ne mogu vam opisati osjećaj kako se samo osjećam, dok drugi moji prijatelji Hrvati mogu izlaziti de hoću, a mene samo tako iz čistog mira ne puštaju"*

Tijekom 2022. godine zaprimili smo do sada najveći broj pritužbi Roma, što je dijelom i rezultat suradnje s predstavnicima romske nacionalne manjine, Savezom Roma Kali Sara te anti-diskriminacijskim kontakt točkama IPC-om Slavonski Brod i PGP-om Sisak.

Romi se širom Europe i dalje suočavaju sa nedostatkom integracije, marginalizacijom i diskriminacijom.<sup>xv</sup> Samo otprilike 43% Roma u EU ima plaćeni posao, dok ih u RH takav posao ima 41%, što je daleko ispod općeg europskog prosjeka zaposlenosti od 72%. Više od 50% Roma u EU živi u vlažnim ili mračnim kućama bez odgovarajućih sanitarnih čvorova, dok ih u RH u takvim uvjetima živi 55%. U EU 22% Roma nema tekuću vodu, a u RH 20%. Brojke o obrazovanju Roma također su vrlo obeshrabrujuće. U EU 52% romske djece u dobi od šest do 15 godina pohađa škole u kojima su svi ili većina učenika Romi, a isto se odnosi na 53% romske djece u RH, što je 13% više od rezultata istraživanja provedenog 2016. godine.

Iako su u Nacionalnom planu za uključivanje Roma od 2021. do 2027. dobro prepoznati problemi romske zajednice, prateći Akcijski plan nije dovoljno ambiciozan, ne sadrži dovoljno mjera za realizaciju postignutih ciljeva, a aktivnosti koje su njime predviđene često su već postojeće aktivnosti nadležnih tijela.

IPC Slavonski Brod, temeljem informacija koje su pri terenskim obilascima prikupili romski medijatori, ukazuje da je najčešći problem s kojim se Romi susreću diskriminacija pri zapošljavanju i na radnom mjestu, kao i da im se zabranjuje ulazak u pojedine ugostiteljske objekte, osobito u Međimurju.

Postupajući po pritužbama IPC-a utvrdili smo da su tri čakovečka lokala javnim objavama na društvenim mrežama ili privatnom elektroničkom komunikacijom zabranila ulazak Romima. Lokale smo upozorili da zabranom pristupa uslugama temeljem etniciteta ili nacionalnog podrijetla čine izravnu diskriminaciju te smo od njih zatražili da na društvenim mrežama objave ispriku i dobrodošlicu svima, neovisno o njihovom podrijetlu. Iz očitovanja vlasnika lokala te naknadnih terenskih provjera romskih medijatora razvidno je da su lokali tako postupili.

U vezi oglasa na društvenim mrežama u kojemu je vlasnica navela da ne iznajmljuje stan Romima, u prekršajnom postupku je utvrđena povreda Zakona o suzbijanju diskriminacije te joj je izrečena novčana kazna, doduše ispod zakonskog minimuma.

Ovo su primjeri iz kojih je razvidno kako pojedinci smatraju da se zabrana diskriminacije ne odnosi na privatni sektor i pružanje usluga i dobara. Stoga je važno podsjetiti da je ZSD-om zabranjena diskriminacija svima, što uključuje sve pravne i fizičke osobe.

Positivno je što je povećan broj Roma studenata koji primaju stipendije MZO-a, koji se ranije kretao između 20 i 25, dok se u akademskoj godini 2021./2022. podigao na 60 do 65 studenata.

Međutim, romski učenici su i dalje suočeni sa segregacijom u obrazovanju. Stoga podsjećamo da smo u Izješću za 2021. godinu MZO-u preporučili da izradi Akcijski plan desegregacije, što još nije učinjeno. U međuvremenu se praksa izdvajanja romskih učenika u zasebne razrede i dalje nastavlja. Sredinom 2022. godine su nam škole koje pohađaju romski učenici dostavile podatke iz kojih proizlazi da ova praksa postoji u deset škola, od kojih je pola u Međimurju. Osim segregiranih razreda, dvije škole imaju potpuno segregirane područne škole, što znači da učenici koji ih pohađaju niti izvan nastave nemaju doticaj s djecom iz većinskog stanovništva, što nedvojbeno onemogućuje njihovu integraciju.

Dok se, gledano na razini pojedinačne škole, formiranje zasebnih razreda često opravdava većim brojem romskih u odnosu na učenike iz većinskog stanovništva, naša analiza pokazala je kako u nekim školama udio romskih učenika koji pohađaju segregiranu nastavu premašuje udio romskih učenika u školi. Tako u OŠ Petrijanec, u kojoj je 32% romskih učenika, 70% ih pohađa segregirane razrede. U školama koje su nam dostavile prosjek ocjena po razredima, primjećuje se slabiji uspjeh u etnički segregiranim razredima, a mnoge škole ukazuju na napuštanje obrazovanja bez završetka osnovne škole s navršениh 15 godina. Tako je u školskoj godini 2020./21. čak 59 romskih učenika prekinulo obrazovanje. Značajan broj romskih učenika ne upisuje srednju školu, čak niti kada žive u urbanim sredinama, a vrlo su slabo uključeni i u izvannastavne aktivnosti. Nastavku obrazovanja sigurno ne doprinosi činjenica da u školama koje pohađaju uopće nema učitelja/profesora pripadnika romske nacionalne manjine.

Segregiranje romske djece u školama još je 2010. potvrđeno kao diskriminatorno od strane ESLJP-a u predmetu Oršuš i drugi protiv Hrvatske. U predmetu X i drugi protiv Albanije ESLJP je 2022. utvrdio diskriminaciju, unatoč tome što je Albanija navodila kako segregacija romske djece nije bila provedena

s namjerom, te je utvrdio da je diskriminatorno i propuštanje brzog provođenja desegregacijskih mjera od strane države. Stoga, pored toga što segregacija jest diskriminacija i stoga zabranjena ZSD-om, a

### Preporuka 98. (ponovljena)

Ministarstvu znanosti i obrazovanja, da u suradnji sa školama i lokalnim zajednicama žurno izradi Akcijski plan desegregacije učenika Roma

uzimajući u obzir da je obrazovanje jedan od ključnih preduvjeta za izlazak iz života u siromaštvu, ponovno preporučamo MZO-u da u suradnji sa školama i lokalnim zajednicama žurno izradi Akcijski plan desegregacije.

U kontekstu stanovanja, SDUOSZ je ukazao na poteškoće pri provedbi Operativnog programa za romsku nacionalnu manjinu, odnosno Godišnjeg programa za unapređenje životnih uvjeta romske nacionalne manjine za 2022. godinu, navodeći da je tijekom 2022. od ULJPPNM-a zaprimljeno ukupno

#### **Preporuka 99.**

Ministarstvu prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine i Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, da osiguraju dostatna sredstva u okviru godišnjih programa za unapređenje životnih uvjeta romske nacionalne manjine

#### **Preporuka 100.**

Gradu Zagrebu, da osmisli dugoročno rješenje stanovanja romskih obitelji sa Struga, u skladu s potrebama obitelji

914 odluka o dodjeli pomoći, što je višestruko premašivalo raspoloživa sredstva za provedbu programa pa svi koji su zaprimili odluke nisu mogli biti uključeni u provedbu. SDUOSZ je naveo kako je u pripremi za donošenje programa za 2023. godinu predložio da se u provedbu uključi i dio korisnika koji nisu obuhvaćeni programom u 2022. godini, no nejasno je kako će biti obuhvaćeni korisnici koji se prijave i zadovolje uvjete u 2023. godini, ukoliko ne dođe do značajnog povećanja raspoloživih sredstava.

Tijekom 2022. nastavili smo pratiti probleme u stanovanju 40-ak Roma, među kojima je više od polovine djece, koji su živjeli na lokalitetu prepunom smeća i štakora u Strugama u Zagrebu, u neadekvatnim objektima, bez

struje, s pristupom vodi tek sa jedne pumpe. Kako se njihova deložacija sa zemljišta u vlasništvu INA-e najavljivala od 2021. godine, Grad Zagreb ih je većinu u kolovozu privremeno smjestio u prihvatilište Crvenog križa Zagreb u Kosnici, a manji dio u Hostel Arenu, dok su neki smještaj pronašli sami. Tako je spriječeno moguće razdvajanje obitelji uslijed deložacije, jer se radilo o osobama koje same nisu mogle osigurati adekvatno stanovanje te unatoč zadovoljavanju imovinskog kriterija, zbog administrativnih prepreka, uključujući tumačenje uvjeta dugotrajnog prebivanja, nisu mogli konkurirati za najam gradskih stanova. Njihovo smještanje u Kosnicu i Arenu je bilo dobrodošlo, no riječ je o privremenom rješenju te Gradu Zagrebu ostaje osmisliti dugoročno rješenje, koje će odgovarati individualnim potrebama obitelji.

Tijekom ljeta posjetili smo i Vrtni put u Zagrebu gdje u neadekvatnim uvjetima živi 60-ak osoba, među kojima je 40-ak djece. Grad je kroz godine ulagao u opremanje lokacije, no neplanski i nedovoljno. Gradu smo preporučili manje intervencije kako bi se poboljšali uvjeti života na lokaciji, poput odvoza nakupljenog smeća, postavljanja još jedne pumpe za vodu i slično, no niti nakon ponovljenih upita nismo dobili informacije je li to napravljeno. S obzirom da je stanovnicima Vrtnog puta potrebno osigurati adekvatne uvjete stanovanja, nastaviti ćemo pratiti postupanja Grada, koja bi trebala biti definirana u Akcijskom planu Grada Zagreba za 2023.-2025. za provedbu NPUR-a, koji je u izradi.

Tijekom ljeta deložirane su romske obitelji, odnosno 30-ak osoba, među kojima su bila i djeca, s lokacije Nova Krasa u Novom Vinodolskom, na čije smo neprimjerene uvjete stanovanja i potrebu osiguravanja primjerenijeg smještaja ukazivali godinama. Unatoč preporukama da im se pronađe primjereni

smještaj, komunalno društvo u vlasništvu gradova Novog Vinodolskog i Crikvenice te Vinodolske Općine je 2020. godine pokrenulo ovršni postupak iseljenja obitelji koje ondje borave desetljećima. Krajem lipnja 2022. godine obitelji su deložirane uz angažman policijskih službenika, uključujući interventnu policiju, te su se u najtoplijem dobu godine, u kojemu su oboreni višegodišnji temperaturni rekordi, našle bez osobnih stvari pod vedrim nebom na nogometnom igralištu u blizini lokacije na kojoj su do tada živjele. Objekti u kojima su stanovali su odmah po njihovu iseljenju srušeni, a pučka je pravobraniteljica pokušala koordinirati i posredovati između tijela lokalne, regionalne i državne vlasti, kako bi im se pronašao nužni smještaj, ali i osiguralo dugoročno rješenje, u čemu su aktivno sudjelovali i zastupnik romske nacionalne manjine i Savez Roma Kali Sara.

Ovaj slučaj je pokazao nedorečenost odredbe čl. 291. st. 3. ZSS-a, kojom je određeno da su u kriznim situacijama, kada obitelj s maloljetnom djecom ostane bez svog doma i nije u mogućnosti sama osigurati smještaj, JLP(R)S dužne osigurati im smještaj u socijalnom stanu ili na drugi način, kako bi se spriječilo odvajanje djece od odraslih članova obitelji. Situacija u Novom Vinodolskom je pokazala da podijeljena odgovornost između županije i lokalne jedinice o obvezi osiguravanja zamjenskog smještaja nije adekvatna, o čemu više pišemo i u dijelu o pravu na adekvatno stanovanje. S obzirom da Novi Vinodolski nije raspolagao smještajnim jedinicama na svom području, radi pronalaska slobodnih stanova na području Novog Vinodolskog ili PGŽ-a obratili smo se MPUGDI-u. Iako je MPUGDI u kratkom roku ponudilo useljive državne stanove na području Grada Rijeke, PGŽ i Grad Novi Vinodolski nisu primjereno ispunili svoje obveze propisane ZSS-om. Naime, PGŽ-u smo preporučili da u što kraćem roku podnese zahtjev za raspolaganjem stanovima u državnom vlasništvu na području grada Rijeke radi osiguranja smještaja ovim obiteljima, što je PGŽ odbila učiniti. Prema informacijama koje su nam dostupne, Grad Novi Vinodolski je s obiteljima s Nove Krase sklopio sporazume na osnovi kojih su im isplaćena novčana sredstva za najam nekretnina za stanovanje, no prema navodima deložiranih osoba Grad im je postavio uvjet da se iznajmljeni stanovi nalaze izvan Novog Vinodolskog.

## Srbi

Popis stanovništva proveden 2021. godine pokazao je da se 123.892 građanina izjasnio kao Srbi, odnosno 3,2% ukupnog stanovništva. Pri tome su neki mediji značajan pad broja pripadnika ove nacionalne manjine dočekali kao pozitivnu vijest, što ukazuje da u dijelu društva prema Srbima i dalje postoje predrasude.

Istraživanje provedeno 2022. među mladima rođenim od 1992. do 2004. godine, pokazalo je da bi ih 55% zakonom zabranilo ćirilicu u Vukovaru. Netrpeljivost prema Srbima ogleda se i na društvenim mrežama, a u 2022. godini osobito se istaknuo oglas za zapošljavanje u kojemu je vlasnik ugostiteljskog obrta naveo da ne prima „pakistance, bangladeštance i četnike iz Niša“. Javno smo reagirali istaknuvši da je biranje radnika po boji kože i etničkoj pripadnosti protuzakonito, s obzirom da se zabrana diskriminacije, suprotno čestim zabludama, odnosi i na vlasnike obrta, tvrtki i drugih djelatnosti te da je protuzakonito birati klijente i zaposlenike prema boji kože, etničkoj pripadnosti, nacionalnom podrijetlu ili drugoj osnovi iz ZSD-a.

Umiješali smo se na strani tužiteljice u parnični postupak u kojemu je na osnovnoj školi kao tuženiku da dokaže da tužiteljicu nisu diskriminirali zbog njenog srpskog podrijetla kada su je godinama



zapošljavali privremeno kao tzv. zamjenu, a kada bi se otvorila mogućnost zapošljavanja na neodređeno, prednost bi bila dana kandidatima koji nisu srpskog podrijetla.

I dalje se sanira i obnavlja električna mreža na područjima naseljenima srpskim povratničkim stanovništvom koja su tijekom i nakon Domovinskog rata ostala bez električne energije. Međutim, još je potrebno re-elektificirati preko 1.000 kućanstava, najčešće u rijetko naseljenim i dislociranim naseljima nekad ratom zahvaćenih područja, odnosno vratiti priključke koji su ranije postojali. Zbog ograničenih sredstava, ali i složenog i dugotrajnog rješavanja imovinsko-pravnih odnosa, godišnje se priključi samo 80-ak kućanstava. Udruge navode da se od vlasnika kuća koje se nakon obnove ponovno priključuju neosnovano traži uplata novčanih iznosa. Tako smo postupali u predmetu u kojemu je vlasnik uplatio traženi iznos, a tek nakon naše intervencije mu je naplaćeni iznos vraćen.

### Preporuka 101.

Ministarstvu financija, da poreznim upravama dostavi naputke o oslobođenju bivših nositelja stanarskog prava od obveze plaćanja poreza na promet nekretnina pri otkupu stana u kojem su stambeno zbrinuti

Srpsko narodno vijeće (SNV) nas je obavijestilo i o nezakonitom postupanju djelatnika pojedinih poreznih uprava, koji nerijetko bivše nositelje stanarskog prava, mahom Srbe, pri otkupu stanova u kojima su stambeno zbrinuti obvezuju na plaćanje poreza na promet nekretnina, iako su od ove obveze oslobođeni prema čl. 13. t. 5. Zakona o porezu na promet nekretnina. Stoga Ministarstvu financija preporučamo da poreznim upravama dostave odgovarajuće

naputke o primjeni ovog propisa na bivše nositelje stanarskog prava, kako bi se ubuduće izbjegla nezakonita naplata poreza.

SDUOSZ je nastavio s ranije spomenutom praksom provođenja učestalih terenskih provjera bivših nositelja stanarskih prava i načina korištenja stanova u kojima su stambeno zbrinuti, a udruge i dalje ukazuju da su ove provjere u disparitetu s provjerama drugih korisnika stambenog zbrinjavanja. Budući da nam SDUOSZ nije mogao navesti koliko se od 2.925 terenskih provjera korištenja stanova tijekom 2022. godine odnosilo na bivše nositelje stanarskih prava, a koliko na druge korisnike, ponavljamo preporuku da se započne s vođenjem evidencija koje će omogućiti iskazivanje takvih podataka. Tim više jer terenske provjere i s njima povezani postupci otkaza ugovora o najmu mogu imati dalekosežne posljedice na ljudska prava bivših nositelja stanarskog prava, kako je pokazao slučaj bivšeg nositelja stanarskog prava iz Siska, kojemu je nakon terenskih provjera SDUOSZ-a otkazan ugovor o najmu, objavljeno prebivalište i oduzeta osobna iskaznica. Povodom toga je PGP Sisak pokrenuo upravni spor, a Ustavni sud je Odlukom U-III-1265/2020 od 12. srpnja 2022. jednoglasno zaključio da je ovom bivšem nositelju stanarskog prava povrijeđeno pravo na slobodu kretanja i biranje boravišta zajamčeno čl. 31. st. 1. Ustava RH i čl. 2. st. 1. Protokola broj 4. EKLJP.

## Migranti

RH nema migracijsku politiku ili strategiju, no njezina izrada se najavljuje. Istovremeno, niti u 2022. godini nije donesen Akcijski plan za integraciju osoba s odobrenom međunarodnom zaštitom, iako je prethodni istekao još 2019. godine. Iako je radna skupina za integraciju izradila prijedlog novog



Akcijskog plana u srpnju 2021. godine, do trenutka izrade ovog Izješća on nije upućen u savjetovanje sa zainteresiranom javnošću.

Stoga preporučamo što skoriju interdisciplinarnu izradu migracijske politike, uz uključivanje predstavnika migrantskih zajednica u RH, kao i usvajanje Akcijskog plana za integraciju osoba s odobrenom međunarodnom zaštitom.

Kao pozitivan primjer navodimo Grad Zagreb, koji je u siječnju 2022. godine usvojio Akcijski plan za integraciju tražitelja međunarodne zaštite i osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita za 2022. godinu, čime je postao prva JLP(R)S koja je donijela ovakav dokument.

2022. godine države članice EU su po prvi puta aktivirale Direktivu o privremenoj zaštiti, koja omogućava EU da kolektivno primijeni vremenski ograničeni sustav zaštite unaprijed određenoj skupini izbjeglica u masovnom dolasku, u konkretnom slučaju prema osobama koje dolaze iz Ukrajine – državljanima, osobama bez državljanstva ili državljanima trećih zemalja, koji su zakonito boravili ili ostvarivali pravo na međunarodnu zaštitu u Ukrajini, o čemu više pišemo u poglavlju o osobama raseljenim iz Ukrajine. To je ujedno pokazalo i značajno različit odgovor EU na dolazak raseljenih iz Ukrajine u odnosu na dolazak izbjeglica iz Sirije, Afganistana i drugih zemalja zahvaćenih konfliktima 2015. godine. Naime, iako su tada mnogi ukazivali da bi bilo važno aktivirati ovu Direktivu, to nije bilo učinjeno.

O prihvatu osoba raseljenih iz Ukrajine pišemo u posebnom poglavlju, no navodimo da OCD-i navode kako postoje razlike u pristupu pravima za osobe raseljene iz Ukrajine i za druge izbjeglice odnosno osobe pod međunarodnom zaštitom. Tako ističu razlike u provođenju pripreme nastave hrvatskog jezika za djecu pod međunarodnom zaštitom, za koju se prethodno mora pribaviti odobrenje MZO-a, što ponekad traje mjesecima, u odnosu na pripremu nastavu hrvatskog jezika za djecu raseljenu iz Ukrajine, koja se organizira u roku od nekoliko dana.

S obzirom na važnost učenja jezika za integraciju, neosiguravanje dostatnih mogućnosti učenja hrvatskog jezika za migrante je jedna od većih prepreka uspješnoj integraciji u hrvatsko društvo. U 2022. godini MUP je raskinuo ugovor s MZO-om financiran kroz Fond za azil, migracije i integraciju, kroz koji se organizirao tečaj hrvatskog jezika. Prema navodima MUP-a, ugovor je raskinut jer ga je MZO koristilo protivno načelima dobrog financijskog upravljanja i pravilima struke. Dodatno, tečajevi hrvatskog jezika, kada se provode, organiziraju se samo na razini A1 i A2, dok se za obavljanje poslova te za dobivanje državljanstva traži B2 razina. Stoga preporučamo MUP-u i MZO-u da što skorije iznađu način financiranja i provođenja prilagođenih tečajeva hrvatskog jezika razine B za osobe pod međunarodnom zaštitom.

#### **Preporuka 102.**

Vladi Republike Hrvatske, da što skorije usvoji migracijsku politiku kao i da usvoji Akcijski plan za integraciju osoba s odobrenom međunarodnom zaštitom

#### **Preporuka 103.**

Ministarstvu unutarnjih poslova i Ministarstvu znanosti i obrazovanja, da žurno organiziraju prilagođene tečajeve hrvatskog jezika razine B1 i B2 za osobe pod međunarodnom zaštitom

Nadalje, člankom 70. Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti propisano je da osobe pod međunarodnom zaštitom imaju pravo na osnovnoškolsko, srednjoškolsko i visoko obrazovanje pod istim uvjetima kao hrvatski državljani. No, u visokom obrazovanju to je teško provedivo jer se od osoba pod međunarodnom zaštitom očekuje da se prijavljuju na studij kao svaki drugi stranac, ne uzimajući u obzir posebne okolnosti u kojima se nalaze i status, a osobito im je teško upisati studije koji nemaju predviđenu kvotu za strance.

OCD-i ukazuju i na prepreke u bankarskom sustavu, odnosno diskriminatorne prakse prema tražiteljima i osobama pod međunarodnom zaštitom u različitim vrstama bankarskog poslovanja (otvaranje računa, isplata i slično), jer ih se prepoznaje isključivo kao državljane trećih zemalja. Zbog toga im se ograničava pristup uslugama, odnosno traži dokumentacija poput podatka o stalnoj adresi u državi podrijetla ili važeće putovnice država njihova podrijetla, koje ne posjeduju. Iako su, na osnovi našeg postupanja, postignuti određeni pomaci pa nekoliko najvećih banaka omogućava identifikaciju na osnovu dozvola boravka i iskaznica tražitelja međunarodne zaštite, i dalje ove osobe ponekad imaju poteškoća pri otvaranju bankovnih računa i dobivanja drugih bankovnih usluga, na čemu ćemo nastaviti raditi.

U RH je sve veći broj stranih radnika kojima se nastoji nadoknaditi nedostatak radne snage. Tako je u 2022. godini izdano preko 125.000 dozvola za rad stranih radnika, od kojih su mnogi iz udaljenih zemalja, o čemu više pišemo u poglavlju o pravu na rad. Međutim, javne politike usmjerene ka njihovoj integraciji u društvo izostaju, a nije određeno niti tijelo javne vlasti koje bi trebalo koordinirati te aktivnosti. Nedostaje tečajeva hrvatskog jezika, kao i informacija o raspoloživim načinima zaštite prava, kako povezanih uz rad, tako i drugih. Mnogi su nerijetko i primjetno drugačiji pa je za očekivati i da su češće izloženi predrasudama i diskriminaciji, zbog čega ih je nužno osnažiti.

#### **Preporuka 104.**

Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, da putem svoje internetske stranice i u tiskanom obliku (brošure i letci) učini dostupnim na više jezika informacije stranim radnicima o pravima u različitim sustavima

Iako za sada nemamo veliki broj pritužbi na diskriminaciju stranih radnika, naše istraživanje o stavovima i razini svijesti o diskriminaciji i pojavnim oblicima diskriminacije iz 2022. ukazuje da preko 50% ispitanika misli da je diskriminacija u RH najraširenija upravo u području rada i zapošljavanja, a boja kože ili rasa s 21,8% je među najraširenijim osnovama. Stoga je potrebno posvetiti dodatnu pažnju

preveniranju rasne ili etničke diskriminacije stranih radnika, tim više jer mogu biti izloženi diskriminaciji temeljem jezika, etničke pripadnosti i imovnog stanja.

Tijekom 2022. godine OCD-i su nas obavijestile o nekoliko slučajeva u kojima se sumnja na diskriminatorno postupanje prema migrantima u javnom autobusnom i željezničkom prometu, odnosno na njihovo rasno profiliranje od strane policije. Ispitni postupci su još u tijeku.

Građani i OCD-i ukazivali su kako je tijekom ljeta 2022. godine postalo sve vidljivije kretanje migranata kroz područje RH, a njihova prisutnost povećala se i na javnim prostorima. Osobito su se okupljali na kolodvorima u Zagrebu i Rijeci te okolici Pazina, Buja i drugih istarskih gradova u blizini državne granice. Tako je Grad Pazin naveo da je u rujnu 2022. godine postao jedna od točaka na ruti velikog broja migranata koji su nastojali doći do Slovenije i Italije. Iako su bili u tranzitu, dio ih se na jednu noć

zadržavao u gradskom središtu, spavajući na javnim površinama ili u praznim objektima. Grad je ukazao na nelagodu dijela stanovnika Pazina, koji se nisu osjećali sigurnima na mjestima kojima uobičajeno šetaju, rekreiraju se, igraju i slično. Stoga je policija u dogovoru s Gradom obavljala pojačan nadzor, a gradonačelnica je javno pozvala stanovnike na strpljenje, oprez, ali i razumijevanje, no nisu poduzete mjere kojima bi se migrantima olakšao ovaj, ma koliko kratak, boravak u Pazinu.


Potaknut skupinom samoorganiziranih građana, Grad Rijeka je ipak reagirao drugačije te je započeo suradnju s lokalnim dionicima kako bi se u blizini željezničkog kolodvora postavio humanitarni punkt na kojem se mogao pojesti kuhani obrok i obaviti higijenske potrebe. Slično je postupio i Grad Zagreb, također postavivši punkt u blizini željezničkog kolodvora. Ovo su primjeri dobre prakse, no ipak nedostatne za ljude kojima je bila potrebna lokacija na kojoj bi mogli boraviti više dana, kako ne bi morali spavati u napuštenim i opasnim mjestima.

## 2.18. Prava raseljenih osoba iz Ukrajine

S početkom rata u Ukrajini 24. veljače 2022. godine, Vlada RH je bez odgode započela pripreme u cilju osiguravanja prihvata osobama koje bježe od rata te osnovala i Međuresornu radnu skupinu za provedbu aktivnosti s ciljem pružanja humanitarne pomoći, prihvata i zbrinjavanja izbjeglog stanovništva iz Ukrajine, što smo pozdravili. Također su spremnost za pomoć iskazali i građani RH.

Temeljem dosadašnjih postupanja u sličnim kriznim okolnostima žurno smo Vladi RH dostavili preporuke vezane uz organizaciju pružanja podrške raseljenom stanovništvu u cilju zaštite ljudskih prava, poput uspostave sveobuhvatne evidencije, identificiranja i pružanja dodatne podrške osobito ranjivim skupinama, uspostavu središnje kontakt točke za koordinaciju informacija o raseljenim osobama i za njih, kao i središnje točke koordinacije organizacija i pojedinaca koji pružaju pomoć i podršku raseljenim osobama. Velika većina ovih preporuka je uvažena, a u odnosu na neke, osobito vezano uz koordinaciju udruga i organizacija građana koje podržavaju raseljene osobe iz Ukrajine te dostupnost informacija o ovim aktivnostima raseljenim osobama, koje su u najvećoj mjeri smještene u privatni smještaj, bilo je potrebno je uložiti dodatne napore. Isto tako, ukazali smo kako je nužno razvijanje planova dugotrajnog i primjerenog smještaja i stanovanja, održive i redovite distribucije humanitarne pomoći, uključivanja djece u sustav obrazovanja, osiguravanje primarne zdravstvene i učinkovite psihosocijalne zaštite i pomoći te uključivanje na tržište rada. Redovno smo sudjelovali i na sastancima Operativne skupine Ministarstva unutarnjih poslova i ravnateljstva civilne zaštite sa predstavnicima organizacije civilnog društva, međunarodnim organizacijama te predstavnicima javnih institucija i ukrajinskih udruga, koje su se s vremenom prorijedile te koristili i tu priliku za razmjenu informacija i ukazivanje na poteškoće.

Suočeni sa situacijom obilježenom masovnim priljevom raseljenih osoba iz Ukrajine koje se zbog ruske vojne agresije ne mogu vratiti u svoju zemlju ili regiju podrijetla, Vijeće EU je 4. ožujka 2022. godine donijelo Provedbenu odluku 2022/382 koja u smislu članka 5. Direktive 2001/55/EZ ima učinak uvođenja privremene zaštite za te osobe (u daljnjem tekstu: Provedbena odluka o privremenoj zaštiti). Stoga, sukladno čl. 78. st. 4. Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti (NN 70/15, 127/17, u daljnjem tekstu ZMPZ), Vlada RH je na sjednici 7. ožujka 2022. godine uvela ovaj institut u RH



usvajanjem Odluke o uvođenju privremene zaštite u Republici Hrvatskoj za raseljene osobe iz Ukrajine (u daljnjem tekstu: Odluka Vlade RH o uvođenju privremene zaštite).

S obzirom da je hrvatsko zakonodavstvo u području zdravstvene zaštite i socijalne skrbi bilo neusklađeno s Provedbenom odlukom o privremenoj zaštiti, a razina prava u obrazovanju je bila niža nego za osobe pod međunarodnom zaštitom, predložili smo izjednačavanje prava u ovim područjima, što je prihvaćeno za zdravstvo i socijalnu skrb izmjenama i dopunama Zakona o zdravstvenom osiguranju i zaštiti stranaca i Zakona o socijalnoj skrbi, koje su stupile na snagu 15. travnja 2022., no ne i za obrazovanje (ZMPZ propisuje pravo na osnovno i srednje obrazovanje, ne i na visoko).

Osim toga, Ministarstvu unutarnjih poslova ukazali smo i na zabrinjavajuće pojave mogućih zloupotreba izrazito ranjivog položaja u kojemu se nalaze raseljene osobe iz Republike Ukrajine, a što potencijalno uključuje i počinjenja kaznenog djela trgovanja ljudima, koje predstavlja kršenje brojnih ljudskih prava. U tom smislu je i Skupina stručnjaka za suzbijanje trgovanja ljudima Vijeća Europe (GRETA) zatražila od država članica žurno postupanje kako bi se osnažila koordinacija na graničnim prijelazima i mjestima određenim za prihvrat raseljenih osoba te kako bi se osigurala njihova registracija i pristup potrebnoj dokumentaciji, boravišnim dozvolama i osnovnim uslugama. Pri tome je upozorila na ranjivost tih skupina, a posebice žena, djece i djece bez pratnje. Stoga smo ukazali na potrebu što intenzivnijeg rada Ministarstva na sprječavanju mogućih zloupotreba položaja raseljenih osoba, osobito s obzirom na visoku zastupljenost žena i djece te da je većina raseljenih osoba u privatnim smještajima. Na naš upit o tome provode li se provjere pružatelja privatnog smještaja informirani smo da se provode za osobe koje osiguravaju smještaj temeljem Odluke Vlade o financiranju troškova za stambeno zbrinjavanje raseljenih osoba iz Ukrajine u pojedinačnom smještaju od 23. ožujka 2022. godine, no nije nam poznato provode li se provjere i osoba koje nude smještaj putem društvenih mreža.

Naglašavamo da smo iz do sada prikupljenih podatka uočili kako postoje određene poteškoće i nejasnoće pri ostvarivanju prava raseljenih osoba unutar sustava zdravstvene zaštite i sustava socijalne skrbi te je nužna bolja koordinacija dionika na svim razinama kako bi raseljene osobe imale pravovremene informacije i primjeren pristup pravima. Također, potrebno je dodatno usuglasiti propise. Konkretno, iako je ZMPZ u procesu izmjena, za sada nisu prihvaćene naše preporuke, među kojima je i ona da se propiše kako osobe pod privremenom zaštitom imaju pravo i na visoko obrazovanje pod istim uvjetima kao i hrvatski državljani. Također, smatramo potrebnim izmijeniti i odredbe ZMPZ kojim je propisano da se strancu za vrijeme trajanja privremene zaštite osigurava odgovarajući smještaj ako ne posjeduje vlastita sredstva, kako bi se jasno propisao iznos tih sredstava, kao i eventualni iznos stalnih mjesečnih novčanih primanja, primjerice mirovine. Ove i druge primjedbe uputili smo u postupku javnog savjetovanja.

S obzirom na probleme koji su se do sada pojavljivali u praksi, a vezano uz uključivanje osoba pod međunarodnom zaštitom, smatramo kako će biti potrebno osigurati veći broj prevoditelja, organizirati tečajeve hrvatskog jezika i bolje informirati same pružatelje usluga o opsegu prava koje imaju osobe pod privremenom zaštitom (npr. zdravstvene djelatnike).

Krajem godine zaprimili smo i pritužbe dviju skupina osoba pod privremenom zaštitom koje su od dolaska u RH bile smještene u kolektivnom smještaju na jednoj lokaciji, gdje su se već integrirali u lokalne sredine, nakon čega su obavješteni kako se moraju preseliti u druge JLS-ove. Dio nezadovoljstva

proizašao je i iz nepravodobnog i nepotpunog informiranja o lokacijama za premještanje, a kako je preseljenje najavljeno za siječanj 2023. godine, nastaviti ćemo ga pratiti.


Raseljene osobe iz Ukrajine prituživale su nam se i da ne mogu ostvariti privremenu zaštitu iz kojeg razloga smo tražili od MUP-a razjašnjenje na koje osobe se to pravo odnosi. Odlukom Vlade RH o uvođenju privremene zaštite, naime, predviđeno je da će se privremena zaštita odobriti državljanima Ukrajine, članovima njihovih obitelji kao i nekim kategorijama državljana trećih zemalja i osobama bez državljanstva koje su napustile Ukrajinu 24. veljače 2022. godine. Privremenu zaštitu mogu ostvariti također i državljani Ukrajine i članovima njihovih obitelji ukoliko su je napustili neposredno prije tog datuma, ali nužno je da je to bilo zbog sigurnosnih razloga te da se zbog oružanog sukoba ne mogu vratiti u Ukrajinu. MUP ističe da se u kontekstu RH izričaj "neposredno prije 24. veljače" odnosi na vremensko razdoblje od 1. siječnja 2022. godine. Time su izuzete osobe koji su napustili Ukrajinu prije 24. veljače 2022. godine, na primjer, zbog posla, studiranja, godišnjeg odmora, posjeta obitelji, medicinskih ili drugih razloga, bez obzira što se u Ukrajinu ne mogu vratiti zbog oružanog sukoba. Iako Provedbena odluka o privremenoj zaštiti ne navodi da te osobe imaju pravo na privremenu zaštitu, u svojim operativnim smjernicama<sup>xvi</sup> EK snažno potiče države članice da razmotre proširenje privremene zaštite upravo i na kategoriju osoba koje su pobjegle iz Ukrajine neposredno prije 24. veljače 2022. godine jer su se napetosti povećale ili koje su se našle na području Unije ili druge treće zemlje (npr. na godišnjem odmoru ili iz poslovnih ili obiteljskih razloga) neposredno prije tog datuma i zbog oružanog sukoba ne mogu se vratiti u Ukrajinu. Nadalje se navodi i da se zbog trenutne situacije te osobe ni u kojem slučaju neće moći vratiti u Ukrajinu kao svoju zemlju podrijetla ili zemlju u koju su izbjegle. Alternativa je omogućiti im neposredan pristup postupcima azila te im dati prioritet jer je tim osobama potrebna neposredna zaštita isto kao Ukrajincima koji od 24. veljače 2022. godine bježe iz zemlje. Također se navodi da bi odobravanje privremene zaštite bilo povoljno i za države članice s obzirom na to da je postupak jednostavan te bi se time dodatno smanjio rizik od preopterećenja sustava azila. Stoga, sukladno operativnim smjernicama EK, čl. 7. st. 1. Direktive 2001/55/EZ te čl. 2. st. 3. Provedbene odluke o privremenoj zaštiti, predlažemo proširiti privremenu zaštitu na osobe koje su napustile Ukrajinu prije 24. veljače 2022. godine i koje se zbog oružanih sukoba ne mogu vratiti u Ukrajinu, bez obzira na razloge njezinog napuštanja.

#### Preporuka 105.

Ministarstvu unutarnjih poslova, da proširi privremenu zaštitu na osobe koje su napustile Ukrajinu prije 24. veljače 2022. i koje se zbog oružanih sukoba ne mogu vratiti u Ukrajinu, bez obzira na razloge njezinog napuštanja

## 2.19. Diskriminacija temeljem vjere i sloboda vjeroispovijedi

Zaštita i promicanje slobode vjeroispovijedi djeluje kroz tri aspekta - zaštitu slobode vjeroispovijedi, zatim zabranu diskriminacije temeljem vjere i zaštitu jednakosti neovisno o vjeroispovijedi te, u konačnici, zaštitu pojedinaca koji su ugroženi temeljem svoje vjere, ali i u ime nečije vjere. Glede potonjeg je potrebno istaknuti kako sloboda vjeroispovijedi ne smije biti korištena kako bi se ograničile



druge slobode i prava, niti itko smije koristiti vlastitu slobodu vjeroispovijedi kao opravdanje za ograničavanje sloboda i prava drugih osoba. Zbog uske povezanosti diskriminacije temeljem vjere sa slobodom vjeroispovijedi kao temeljnim ljudskim pravom te izazovima s kojima se građani susreću, a u čemu značajnu ulogu imaju i vjerske zajednice, slobodu vjeroispovijedi i zabranu diskriminacije temeljem vjere ili uvjerenja obrađujemo kao jedinstvenu tematsku cjelinu.

Kao i proteklih godina, zaštitu od diskriminacije temeljem vjere i slobodu vjeroispovijedi tijekom godine obilježio je manji broj pritužbi i upita, ali koji ukazuju na različite izazove s kojima su se građani susretali. Važan izvor saznanja o stanju vjerskih sloboda i toleranciji prema vjerskim različitostima su nam podaci koje smo prikupili od samih vjerskih zajednica, kao i informacije iz medija te one koje smo u pojedinačnim slučajevima tražili od nadležnih tijela, najčešće MUP-a.

U RH je i u 2022. bio razvidan nedostatak tolerancije i uvažavanja različitosti koje nalazimo u javnom diskursu, poglavito na društvenim mrežama, ali i u medijskom prostoru. Nažalost, često je govor u javnom prostoru bio obilježen retorikom lišenom minimuma poštovanja, ali i težih oblika neprihvatljivog govora, u domeni prekršaja ili kaznenog djela.

Upravo je ovo problem na koji su najviše ukazivale i same vjerske zajednice, manjinske i većinska katolička, u odgovorima na naš upit o tome da li su i koje povrede prava na vjeru ili vjersku diskriminaciju zabilježili tijekom 2022. godine.

HBK je tako i ove godine ukazala na prisutnost govora koji ocjenjuju neprihvatljivim i uvredljivim te na neprihvatljivo medijsko izvještavanje o religiji.

Islamska zajednica nas je izvijestila da ne bilježi da bi joj vjernici ukazivali na diskriminaciju ili povredu vjerskih osjećaja, no ukazala je na neprimjereno i uvredljivo spominjanje islamskih religijskih vrednota i simbola te preispitivanje međunarodnih sudskih presuda počinjenog genocida nad muslimanskim stanovništvom od strane pojedinih visokih državnih dužnosnika. Islamska zajednica opisano postupanje smatra neprimjerenim te opravdano ukazuje da takve izjave mogu pridonijeti diskriminatornom postupanju te narušavanju dobrih odnosa.

Židovska općina Rijeka nam je skrenula pozornost da je na njihovoj Facebook stranici, povodom postavljanja tri kamena spoticanja u spomen na žrtve holokausta, osvanuo neprimjeren komentar prema Židovima, koji je kazneno prijavila.

Bahai zajednica Hrvatske obavijestila nas je o nemogućnosti pripadnika pojedinih vjerskih zajednica da izostanu s fakultetske nastave u dane vjerskih blagdana. Naime, pojedinim studentima (bahai, pravoslavci, muslimani) je 2019. godine formalno dopušten izostanak s nastave, no uz napomenu da zbog toga mogu snositi posljedice, pa zbog bojazni ne izostaju s nastave.

Iako zaprimamo malo pritužbi na ovu temu, otvaramo predmete na vlastitu inicijativu temeljem medijskih objava. Tako smo otvorili predmet povodom medijskih objava o napadu na katoličkog svećenika, koji je najprije verbalno, a potom i fizički napadnut na ulici, na putu za misu povodom 62. obljetnice smrti bl. Alojzija Stepinca. S obzirom da je iz medijskih navoda proizlazilo da je povod napadu bila mržnja te da je podnesena kaznena prijava državnom odvjetništvu, zatražili smo obavijest o postupanju povodom ovog događaja.



Mediji su izvješćavali i o vandalizaciji objekata Katoličke crkve u Zagrebu i Šibeniku te smo od MUP-a zatražili podatke o eventualnom postupanju povodom ovih događaja, ali i o drugim postupanjima policije u svezi protupravnih djela kojima su meta vjerski objekti.

Pratimo i postupanje nadležnih tijela u slučaju iscrtavanja kukastog križa ispred hotela u Trilju u kojem su boravila židovska djeca. Naime, pred hotelom, u kojem je tada boravilo šezdesetak židovske djece iz Francuske, na tlu je sprejom iscrtan kukasti križ. Prema podacima kojima raspolažemo, kriminalističko istraživanje je u tijeku.

U 2022. godini zabilježen je slučaj zabrane djelovanja karitativne udruge vjerskog predznaka u sisačkim osnovnim školama, u kojemu je Grad Sisak zbog „sekularnog karaktera škola“ prikupljanje humanitarne pomoći dopustio samo Gradskom društvu Crvenog križa. Slučaj je pobudio interes javnosti te smo zaprimili pritužbu povodom navedene odluke Grada, u kojoj se ukazuje na diskriminaciju temeljem vjere i obrazovanja te na pravo na obrazovanje djece koja pohađaju nastavu katoličkog vjeronauka. Pritužbu smo prosljedili pravobraniteljici za djecu na nadležno postupanje te smo ukazali kako se sve vjerske aktivnosti u javnim ustanovama, pa i one humanitarnog karaktera, trebaju provoditi uz poštivanje i uvažavanje slobode vjeroispovijedi onih koji u njima sudjeluju, kao i onih koji imaju drugačija vjerska uvjerenja ili nisu vjernici.

Tijekom 2022. godine građani su nam se nastavili obraćati s upitima zbog „istupa“ iz Katoličke crkve, odnosno nedovoljno jasne procedure i različite prakse zabilježbe njihovog istupa u crkvenim knjigama. Riječ je o osobama koje su primile sakrament krštenja, ali ne prakticiraju vjeru i ne žele biti evidentirani kao katolici. Stoga bi bilo korisno da HBK, uvažavajući odredbe kanonskog prava, pojašni postupak „brisanja“, odnosno mogućnosti koje su građanima dostupne, kako bi mogli slobodno birati svoju vjeru te iz iste istupati.

Iako iz raspoloživih podataka ne proizlazi sustavno kršenje vjerskih prava niti sustavna diskriminacija temeljem vjere u RH, na progon kršćana u pojedinim zemljama na afričkom i azijskom kontinentu ukazano je na okruglom stolu „Progonjeni i zaboravljeni?“ održanom u Hrvatskom saboru povodom obilježavanja „Crvene srijede“. Nastavno na ovo, primjer pružanja pomoći jest stipendiranje mladih kršćana iz zemalja u razvoju s područja Bliskog istoka, Azije i Afrike za preddiplomski i diplomski sveučilišni studij, koje provode MZO te MVEP.

Napokon, kao što se vidi iz gore navedenog, u RH je vezano za vjeru osobit problem prisutnost neprimjerenog, pa čak i mrzilačkog govora temeljem vjere, dok su dijalog i poštivanje put ka smanjivanju neprimjerenog govora, kao i diskriminacije. Upravo zbog toga bitno je isticati pozitivne primjere progovaranja o religijskim vrijednostima uz istovremeno ukazivanje na toleranciju i prihvaćanje drugog i drugačijeg. U tome smislu ističemo rad Udruge za vjersku slobodu, organizacije koja okuplja vjernike, svećenike i vjerske službenike raznih vjerskih zajednica, one koji ne pripadaju nijednoj vjerskoj zajednici i ateiste, s ciljem očuvanja, širenja i oplemenjivanja vjerskih sloboda pojedinaca i vjerskih zajednica, kao i unaprjeđenja prava na slobodu savjesti i vjeroispovijedi.



## 2.20. Pravosuđe

U ovom poglavlju dajemo prikaz postupanja po pritužbama građana na rad pravosuđa, postupanja vezano uz ovrhe te o funkcioniranju instituta stečaja i besplatne pravne pomoći. Dajemo i prikaz sudske prakse u predmetima vezanim uz diskriminaciju te pojavnost zločina iz mržnje, kao i sustava podrške žrtvama i svjedocima. U konačnici, sukladno novini uvedenoj u Izvješću za 2021. godinu, dajemo pregled postupanja ESLJP po zahtjevima podnesenim protiv RH.

Tijekom 2022. godine nastavljena je provedba reforme pravosuđa te su stupile na snagu izmjene niza zakona s ciljem jačanja njegove učinkovitosti. Iako su bile planirane opsežnije izmjene Ovršnog zakona, isti nije značajnije izmijenjen niti je započet rad na donošenju novog zakona. Slab interes prezaduženih građana za provedbu postupaka iz Zakona o stečaju potrošača i dalje pokazuje kako u njima ne prepoznaju priliku za rješavanje svoje situacije i „novi početak“.

Česti upiti građana o mogućnostima pravnog savjetovanja i zastupanja pred sudovima i državnim tijelima, ukazuju na njihovu nedovoljnu informiranost o uvjetima i načinu ostvarivanja besplatne pravne pomoći, dok je na pojedinim područjima RH građanima otežano angažiranje odvjetnika koji pružaju besplatnu sekundarnu pravnu pomoć. Značajna novina je da su Vlada RH i MPU pokrenuli aktivnosti radi povećanja proračunskih sredstava za besplatnu pravnu pomoć te osiguravanja višegodišnjeg modela financiranja pružatelja primarne pravne pomoći.

Iako je ostvaren određeni napredak u razvoju sustava podrške žrtvama i svjedocima, i dalje treba raditi na ostvarenju zadovoljavajućih standarda podrške i zaštite, određenih Direktivom 2012/29/EU o uspostavi minimalnih standarda za prava, potporu i zaštitu žrtava kaznenih djela.

Znatno veći broj pritužbi pravobraniteljskim institucijama nego što je pokrenutih građanskih postupaka povodom diskriminacije, ukazuje da građani i dalje nisu skloni tražiti sudsku zaštitu od diskriminacije u građanskim postupcima, u kojima je mali broj usvajajućih sudskih odluka.

Sukladno podacima MUP, u 2022. godini došlo je do pada evidentiranih kaznenih djela zločina iz mržnje, te će cjeloviti podaci, daljnja analiza i praćenje ovih kaznenih djela pokazati radi li se o njihovom nedostatnom prijavljivanju i/ili prepoznavanju ili je zaista riječ o manjem broju slučajeva zločina iz mržnje.

Vezano uz postupanje ESLJP-a u odnosu na RH, u 2022. godini je povećan broj zahtjeva za 27%. U presudama donesenim u odnosu na RH, najčešće su utvrđene povrede čl. 6. EKLP-e kojim je propisano pravo na pošteno suđenje.

### 2.20.1. Jačanje učinkovitosti pravosuđa

Učinkovito i neovisno pravosuđe ključan je mehanizam osiguranja vladavine prava, jedne od najviših ustavnih vrednota RH i temelja funkcioniranja EU. Reforma pravosuđa je važan strateški cilj za jačanje neovisnog, nepristranog, transparentnog i učinkovitog pravosuđa. Njezina provedba, između ostaloga, obuhvaća izmjene zakonodavstva, ulaganje u infrastrukturu sudova i državnog odvjetništva, nastavak modernizacije i korištenje IT tehnologija te razvoj ljudskih potencijala u pravosudnom sustavu.

U 2022. godini poduzet je niz reformskih mjera. Stupile su na snagu izmjene i dopune Zakona o parničnom postupku, Zakona o kaznenom postupku, Stečajnog zakona, Zakona o stečaju potrošača, Zakona o zemljišnim knjigama te Zakona o javnom bilježništvu. Iako su zakonodavne aktivnosti ponekad nužne, potrebno je voditi računa da česte izmjene i dopune, naročito ključnih zakona, mogu dovesti do poteškoća u njihovom praćenju i primjeni te nepovjerenja građana u svrsishodnost izmjena. Jedan od primjera nesnalaženja građana u čestim zakonskim izmjenama jest Ovršni zakon, o čemu više pišemo u dijelu o ovrhama i stečajevima.

Preduvjet ostvarenja viših standarda sudbene vlasti jest osiguranje materijalnih uvjeta za rad sudova te dostatnih ljudskih kapaciteta.

U 2022. godini je nastavljen znatan odljev službenika i namještenika zbog nezadovoljstva visinom primanja u odnosu na opterećenost i odgovornost posla, a bojazan je da će se taj trend nastaviti. Ovo predstavlja ozbiljan problem u svakodnevnom radu sudova. Osobito ističemo problem nedostatka zapisničara, jer je za uredno vođenje predmeta suda potrebna pomoć zapisničara, koji uz daktilografske obavlja i druge poslove oko vođenja predmeta. Stoga je za očekivati da nedovoljan broj zapisničara, kao i drugih djelatnika koji pružaju podršku u radu sudaca, negativno utječe na rad sudova, na koji problem je ukazano i u Izješću predsjednika Vrhovnog suda RH o stanju sudbene vlasti za 2021. godinu.

#### Preporuka 106.

Vladi Republike Hrvatske, da izmjenom Uredbe o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u državnoj službi povisi koeficijente službenika i namještenika na sudovima i u državnim odvjetništvima

U 2022. godini donesene su zakonske izmjene Zakona o sudovima kojima stalne sudske vještace više ne imenuju predsjednici županijskih sudova već ih imenuje i razrješava ministar pravosuđa. MPU vodi popis imenovanih stalnih sudskih vještaka te su mu vještaci obvezni dostavljati Dnevnik vještačenja. Navedene zakonske odredbe stupile su na snagu 1. siječnja 2023., a krajem 2022. godine otvoreno je i javno savjetovanje o prijedlogu Pravilnika o stalnim sudskim vještacima kojim se propisuju imenovanje, dužnosti i plaće stalnih sudskih vještaka. Dio struke iskazalo je nezadovoljstvo ovim novinama kao i niskim bodovanjem njihovog rada obzirom na traženu stručnost i odgovornost posla.

Zabrinjavaju podatci DSV-a o razrješenju 72 suca, od čega 49 na vlastiti zahtjev, 19 zbog navršениh 70 godina života, dok su četiri nažalost preminula tijekom 2022. godine. Planirano je popunjavanje 113 sudačkih mjesta, no imenovano je 83 suca. Nepovoljni uvjeti u kojima rade suci, uključujući i negativnu percepciju u javnosti i visinu primanja s obzirom na odgovornost posla, dovodi do slabljenja interesa za rad u pravosuđu. O dostatnim i kvalitetnim kapacitetima potrebno je voditi računa već od obrazovanja na pravnim fakultetima te približiti studentima važnost rada u pravosuđu i njegov značaj za društvo u cjelini.

Na negativnu percepciju javnosti o pravosuđu ukazuju i podaci Eurobarometra, prema kojima je u 2022. godini 53% građana EU neovisnost sudova i sudaca ocijenila dobrom, dok u RH to smatra samo 15% građana. Dodatno, u RH čak 75% građana neovisnost sudova i sudaca smatra lošom ili vrlo lošom. 65% ispitanika smatra da je uzrok manjka neovisnosti uplitanje vlade i političara te pritisak koji oni vrše

na rad sudbene vlasti, dok 61% smatra da je uplitanje ili pritisak motiviran gospodarskim ili drugim posebnim interesima, a 51% da status i položaj sudaca ne jamči dovoljno njihovu neovisnost.

Smanjenju negativne percepcije doprinijelo bi redovno informiranje javnosti o pozitivnim pomacima u pravosuđu, poput nasumične dodjele spisa, smanjenja troškova uvođenjem e-Komunikacije te objektivno velikom broju riješenih predmeta. Suci ukazuju i da se u medijima znaju iznositi pogrešni i neprovjereni podatci o radu sudova, što bi se moglo prevenirati unaprjeđenjem profesionalnog odnosa pravosuđa i medija. Iako su priopćenja sudova koristan način izvještavanja o temama za koje postoji interes javnosti, intenzivnija komunikacija glasnogovornika sudova i medija doprinijela bi da se javnosti

### **Preporuka 107. (ponovljena)**

Pravosudnoj akademiji, da u suradnji s predstavnicima medija osmisli i provodi edukacije urednika i novinara o praćenju i izvještavanju o radu pravosuđa

brzo prenesu provjerene i potpune informacije. Sustavna edukacija medija pomogla bi unaprjeđenju izvještavanja javnosti o temama iz pravosuđa, a time i boljem razumijevanju rada sudova, na što smo ukazivali i ranije.

Boljoj percepciji pravosuđa doprinosi i bolja komunikacija sa sudionicima postupaka pred sudovima. MPU ukazuje da je poseban napor uložen radi poboljšanja i pojednostavljenja komunikacije s

građanima. Na upravnim sudovima, Visokom kaznenom sudu, Općinskom kaznenom sudu u Zagrebu i kaznenim odjelima sudova, uveden je sustav e-Komunikacija koji je na dan 3. siječnja 2023. imao 76.133 upisana korisnika.

Većoj transparentnosti rada pravosuđa, ali i ujednačavanju sudske prakse, svakako će pridonijeti planirana javna objava svih sudskih odluka. Kroz projekt Unapređenje sustava za upravljanje sudskim predmetima (e-Spis) planira se daljnja nadogradnja e-Komunikacije te razvijanje informatičkog rješenja za automatsku anonimizaciju, objavu i pretragu sudskih odluka na javnom portalu.

Planira se i uvođenje tonskog snimanja u sudnice koje bi trebalo omogućiti bilježenje stvarnog tijeka postupka. Nadogradnjom OSS („one-stop-shop“) sustava pojednostavljen je pristup informacijama o broju katastarske čestice ili z.k. uložka na temelju adrese čestice ili prostorne lokacije na grafičkom pregledniku, a implementirana je i mobilna aplikacija preko sustava Moje nekretnine koja omogućava praćenje promjena upisa na nekretninama.

## **2.20.2. Pritužbe na rad pravosuđa**

Pučka pravobraniteljica ne postupa u slučajevima o kojima se vodi sudski postupak, osim ukoliko je riječ o nepotrebnom odugovlačenju sudskog postupka ili očitom zloupotrebi ovlasti, kada može zatražiti očitovanje predsjednika suda pred kojim se vodi sudski postupak. Međutim, pritužbe koje zaprimamo u području pravosuđa, pa i one u odnosu na koje nemamo ovlasti postupanja, pokazatelj su ostvarenja prava na pristup pravosuđu kao temeljnog ljudskog prava. Stoga su nam izvor informacija o izazovima s kojima se građani susreću pri iniciranju sudske zaštite svojih prava, o tome koliko su upoznati s pravnim sredstvima koja su im na raspolaganju kao i područjima koje je potrebno jasnije ili drugačije zakonski urediti.

Tijekom 2022. zaprimili smo 280 pritužbi iz područja pravosuđa, uključujući ovrhe u odnosu na koje smo zaprimili 51 pritužbu.

118 pritužbi odnosilo se na rad sudova, 10,28% više nego 2021. godine. Najviše (56) ih se odnosilo na nepotrebno odugovlačenje postupka, 40 na nezadovoljstvo sudskom odlukom, 19 na zlouporabu položaja, a tri na obavljanje poslova sudske uprave.

Pritužbe zbog dugotrajnosti odnosile su se na radne, ovršne, ostavinske, zemljišnoknjižne, kaznene te postupke radi utvrđenja bračne stečevine, primjerice zbog dvogodišnjeg nezakazivanja pripremnog ročišta, neotpremanja žalbi na drugostupanjski sud kroz razdoblje od pet godina, ostavinskog postupka vođenog preko deset godina ili odugovlačenja s isplatom novčanog iznosa iz pologa suda.

Građani su nam se obraćali i nezadovoljni sudskim odlukama, tražeći pravnu pomoć radi preispitivanja pravomoćnih odluka, zbog odbijanja zahtjeva za izuzeće suca, neostvarivanja naknade štete zbog „nepoštenog suđenja“, preispitivanja poziva svjedoku pod prijetnjom dovođenja i slično. Povodom toga, građane samo upoznali s ustavnim načelom samostalnosti i neovisnosti sudova u postupanju i donošenju meritornih i procesnih odluka te im ukazivali na raspoloživa redovna i izvanredna pravna sredstva radi ostvarenja prava. Zaprimali smo i pritužbe radi povrede vlasničkih prava vlasnika nekretnina u katastarskim općinama za koje zemljišne knjige nisu obnovljene, o čemu smo izvijestili MPU.

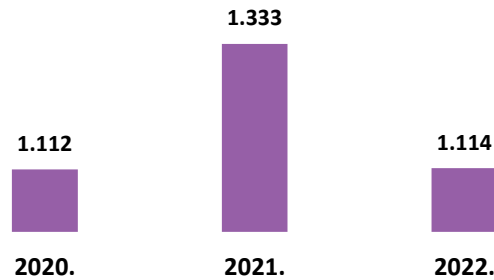
Obratio nam se i građanin čiji je identitet zamijenjen te ga se u ostavinskom postupku proglasilo ostaviteljem, a njegove su nekretnine rješenjem o nasljeđivanju dodijeljene zakonskim nasljednicima osobe istoga imena. Nakon što je zatražio ispravak pogreške, sud ga je uputio na pokretanje parničnog ili zemljišnoknjižnog postupka, jer se nasljednici nisu očitovali na njegove navode. Kako se radi o osobi lošijeg imovnog stanja te narušenog zdravlja, upoznali smo ga s mogućnosti ostvarivanja besplatne pravne pomoći, kako bi uz pomoć odvjetnika zaštitio svoja prava.

Prema podacima DSV-a u 2022. godini su protiv sudaca pokrenuta 22 stegovna postupka te je izrečeno devet ukora, dvije novčane kazne, jedno uvjetno i četiri bezuvjetna razrješenja, dok su ostali postupci obustavljeni ili su suci oslobođeni. Većina stegovnih postupaka pokrenuta je zbog neurednog obnašanja dužnosti, a u tri predmeta predsjednici sudova zatražili su udaljenje sudaca od obavljanja dužnosti. Nadalje, od DSV-a je u 57 predmeta zatraženo odobrenje za pokretanje kaznenog postupka protiv sudaca te je odobreno jedno lišenje slobode, određivanje pritvora i istražnog zatvora, a u 45 predmeta je zahtjev odbijen, dok je u ostalima postupanje u tijeku.

Pravosudna inspekcija MPU je 2022. godine postupala po 1.114 predstavki i pritužbi građana. Od toga je bilo 850 novih predmeta, 239 ponovljenih ili dopunjenih, devet ih je bilo nepodobnih za postupanje, a u 16 slučajeva radilo se o kaznenim prijavama koje su prosljeđene DORH-u. Riješen je 1.031 predmet. Najviše predstavki (745) se odnosilo na rad sudova, najviše zbog nezadovoljstva meritumom odluka te zbog odugovlačenja postupka ili neprimjerenog ponašanja suca ili zaposlenika suda. S obzirom da je 2020. zaprimljeno 1.112 predstavki na rad sudova, a u 2021. godini 1.333, u 2022. godini uočava se pad broja predstavki u odnosu na prethodnu godinu.



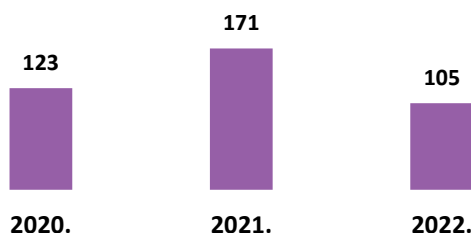
### UKUPAN BROJ PREDSTAVKI PRAVOSUDNOJ INSPEKCIJI



U 2022. zaprimili smo 39 pritužbi na rad državnog odvjetništva, 41,79% manje nego u 2021. godini. Najčešće su se odnosile na nezadovoljstvo odlukom državnog odvjetništva povodom kaznene prijave, ali i na neadekvatno vođenje predmeta, dugotrajnost postupanja, način rješavanja predstavke na rad državnog odvjetništva, izostanak odgovora ili nedostupnost dokumentacije iz predmeta te navodni neosnovani kazneni progon. Zaprimali smo i upite o pravima žrtava kaznenih djela, a građani su nam dostavljali i kaznene prijave, bilo na postupanje ili na znanje, povodom čega smo ih upućivali na nadležno državno odvjetništvo.

Pravosudna inspekcija je u 2022. godini zaprimila 105 pritužbi na rad državnog odvjetništva, od čega je u 55 predmeta zatraženo izvješće Glavne državne odvjetnice, a 50 ih se odnosilo na nezadovoljstvo državnoodvjetničkom odlukom. Kako su u 2020. zaprimljene 123 pritužbe na rad državnog odvjetništva, a u 2021. godini 171, u 2022. se također uočava pad broja predstavki. Također je zaprimljeno 15 predstavki na rad javnih bilježnika, što je manje nego 2021. godine, te su izvršena dva neposredna nadzora, od kojih je u jednom utvrđen nepravilan rad javnog bilježnika. Zaprimljene su i tri predstavke na rad odvjetnika.

### BROJ PREDSTAVKI PRAVOSUDNOJ INSPEKCIJI NA RAD DRŽAVNOG ODVJETNIŠTVA



Zaprimili smo 13 pritužbi na rad odvjetnika i HOK-a, šest više nego 2021. godine. Odnosile su se na dugotrajnost disciplinskog postupka, neuredno obnašanje odvjetničke dužnosti, neprofesionalno ponašanje, nepostupanje sukladno dobivenoj punomoći i druge razloge. Disciplinsko tužiteljstvo HOK-a u 2022. godini zaprimilo je 954 disciplinske prijave, 50,24% više nego 2021. godine, što ukazuje da su građani uglavnom upoznati s nadležnosti HOK-a u predmetima ocjene disciplinske odgovornosti odvjetnika. U 742 predmeta pokrenut je disciplinski postupak, 160 prijava je odbačeno, dok su u

ostalima izvidi u tijeku. U 69 odluka utvrđena je teža povreda dužnosti i ugleda odvjetništva, od čega je u 41 predmetu izrečena novčana kazna, u 19 ukor, a u devet disciplinska mjera gubitka prava na obavljanje odvjetništva.

U 2022. godini zaprimili smo tri pritužbe na rad javnih bilježnika, dok ih je Hrvatska javnobilježnička komora (HJK) zaprimila 43, što ukazuje da su građani upoznati s nadležnošću HJK. Većina (20) ih se odnosila na postupanje u ostavinskim predmetima, dok se 11 odnosilo na ovršne predmete, u kojima javni bilježnici postupaju kao povjerenici suda. Postupajući po pritužbama građana, HJK u 2022. godini nije utvrdila stegovnu odgovornosti, no u deset predmeta tek predstoji donošenje odluke. Pritužbi je manje nego 2021. godine, kada ih je bilo 57.

### 2.20.3. Ovrhe i stečajevi

Građani koji su nam se obraćali u svezi ovrha i stečajeva ukazivali su na težak socioekonomski položaj u kojem se nalaze, kao i na probleme u primjeni propisa kojima su regulirana ova pravna područja.

#### Ovrhe

Tijekom 2022. godine zaprimili smo 51 pritužbu, 35% manje nego prethodne godine. Obraćali su nam se ovršenici i ovrhovoditelji, kao i poslodavci kod kojih su ovršenici u radnom odnosu, radi izazova pri provedbi ovrhe.


Građani su u pritužbama ukazivali na nezadovoljstvo sudskim odlukama, zastaru ili dvostruku naplatu tražbine, nemogućnost podmirenja duga i težak socioekonomski položaj, nesnalaženje u propisima i potrebu za pravnom pomoći. Osobito je težak položaj ovršenika kojima prijete iseljenje, a nemaju drugi smještaj, pa smo im ukazivali na mogućnost ostvarivanja prava na novčanu naknadu za troškove stambenog zbrinjavanja. Prema podacima MRMSOSP-a, to je u 2021. godini ostvarilo 14 ovršenika, dok nam podaci za 2022. godinu nisu bili dostupni u vrijeme izrade ovog Izješća. Ovršenici su nam se obraćali i zbog stupanja trećih osoba na mjesto ovrhovoditelja, najčešće agencije za otkup i naplatu potraživanja, ukazujući na neprimjerenu komunikaciju, izostanak dogovora oko otplate duga, uskratu informacija te bojazan da im se neosnovano naplaćuje uvećani dug.

Budući da ih nismo ovlaštteni zastupati i pravno savjetovati, građane smo informirali o raspoloživim sredstvima pravne zaštite te o zakonskoj mogućnosti ostvarenja prava na besplatnu pravnu pomoć.

---

*„Ovi ovršenici kao i treća osoba... i dalje opstruiraju provedbu ovrhe, a Sud ne provodi radnje koje je po zakonu dužan. Ovakvim postupanjem Suda obzirom na njegovo trajanje povrijeđena su sva moja ustavom zajamčena ljudska prava među njima i pravo na dom. Sud niti nakon 10 godina od donošenja rješenja kojim mu se nalaže okončanje ovrhe, a 14 godina nakon pokretanja ovršnog postupka istu nije proveo.“*

---



Pritužbom zbog nepotrebnog odugovlačenja obratila nam se ovrhovoditeljica koja je postupak pokrenula 2008. godine na temelju pravomoćnog rješenja radi smetanja posjeda, počinjenog 2006. godine, od kada ne može koristiti svoju nekretninu. Iako je u dva navrata ishodila rješenje po zahtjevu za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, odluka nije donijeta u zadanim rokovima te po pritužbi i dalje postupamo.

Poslodavci su ukazivali na poteškoće u provedbi ovrhe na plaći zaposlenika, posebno kada je zatraže društva za naplatu potraživanja. Tim povodom smo na uočene probleme skrenuli pozornost MPU, s obzirom da su u 2022. godini bile planirane izmjene Ovršnog zakona vezano za administrativno rasterećenje poslodavaca i HZMO-a od provedbe izvansudske ovrhe. Međutim, Ovršni zakon je u konačnici izmjenjen samo radi prilagodbe zbog uvođenja eura kao službene valute u RH. Iako je to inicijalno predlagano, nisu provedene izmjene u vidu oslobađanja poslodavaca i HZMO-a od dužnosti provedbe ovrhe na plaći i mirovini, kao i propisivanja obveza sudova da u ovršnim postupcima koji proizlaze iz potrošačkih ugovora, po službenoj dužnosti preispituju sadrži li ugovor nepoštene (nišetne) odredbe, u kojem slučaju bi bili dužni odbiti prijedlog za ovrhu, odnosno odgoditi ju ili obustaviti u dijelu koji se temelji na nišetnim odredbama.

Prema informacijama MPU-a, i dalje se planira izmjenama Ovršnog zakona rasteretiti poslodavce i HZMO od provođenja ovrhe, no navode da je za takvu novelu prethodno potrebna sveobuhvatna analiza te usklađivanje i umrežavanje različitih sustava uključenih u provedbu ovrhe. U odnosu na pitanje zaštite potrošača u ovrsi, MPU je istaknulo kako je postojećim zakonodavnim uređenjem i recentnom sudskom praksom zaštita potrošača u ovrsi zadovoljavajuća.

### **Preporuka 108. (ponovljena)**

Ministarstvu pravosuđa i uprave, da izradi sveobuhvatnu analizu ovršnog sustava i na temelju nje izradi prijedlog novog Ovršnog zakona

U kontekstu potonjeg, VSRH je 2022. godine, na sastanku s predsjednicima građanskih odjela županijskih sudova, usvojio zaključak prema kojem je ovršni sud u postupcima u kojima se ovrha provodi na temelju ovršnih isprava koje nisu prošle sudsku kontrolu (rješenja o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave, zadužnice, javnobilježnički akti ili solemnizirane privatne isprave i sl.), a koji

proizlaze iz potrošačkih ugovora, dužan po službenoj dužnosti preispitati sadrži li potrošački ugovor nepoštene (nišetne) ugovorne odredbe. Neki općinski sudovi navode kako u skladu s ovim zaključkom zakazuju ročišta radi utvrđivanja nišetnosti ugovornih odredbi, odnosno da po službenoj dužnosti preispituju sadrži li ovršna isprava nepoštene ugovorne odredbe pa ovršenika, osim ukoliko se izričito ne izjasni da želi ostati vezan nepoštenim ugovornim odredbama, upućuju u parnicu radi proglašenja ovrhe nedopuštenom i odgađaju ovrhu. Pritom izazov vide u velikom broju odgođenih ovrha, a time i neriješenih ovršnih predmeta u slučajevima dugih trajanja pokrenutih parničnih postupaka.

S obzirom na otežano snalaženje sudionika u ovršnom postupku zbog čestih zakonskih izmjena, ponovno ukazujemo na nužnost prekida prakse parcijalnih intervencija u propise ovršnog prava, potrebu sveobuhvatne analize ovršnog sustava te izradu prijedloga novog Ovršnog zakona.



I dalje smatramo potrebnim osmisliti način izuzimanja od ovrhe potpora iz fondova solidarnosti namijenjenih zdravstvenim potrebama, što smo preporučili i u Izvješću za 2021. godinu. MPU smatra da je svakako potrebno u nekoj mjeri izuzeti od ovrhe donacije namijenjene zdravstvenim potporama iz privatnih fondova organiziranih na inicijativu privatnih fizičkih i pravnih osoba, no da je potrebno osigurati mehanizme zaštite od zloupotreba pa je najavilo razmatranje predloženog pri sljedećoj izmjeni Ovršnog zakona.

### Preporuka 109. (ponovljena)

Ministarstvu pravosuđa i uprave, da pripremi prijedlog načina izuzimanja od ovrhe potpora iz fondova solidarnosti namijenjenih zdravstvenim potrebama

Iako smo u Izvješću za 2021. godinu pozdravili najavu donošenja Zakona o subjektima koji se bave otkupom i naplatom potraživanja, njegovo je donošenje odgođeno za 2023. godinu.

U javnom savjetovanju o izmjenama i dopunama Pravilnika o načinu i postupku provedbe ovrhe na novčanim sredstvima, predložili smo izmjenu odredbi kojom bi se omogućila učinkovita zaštita od ovrhe novčanih sredstava koja su inače od nje izuzeta, a koja su uplaćena iz inozemstva. Isto smo preporučili i u Izvješću za 2021. godinu. Naime, iz ranijeg postupanja poznato nam je da ovršenik nije mogao pravovremeno otvoriti zaštićeni račun za dječji doplatk uplaćen iz inozemstva, zbog čega su ova sredstva ovršena. Preporuka je prihvaćena te je Pravilnik dopunjen. U slučaju uplate iz inozemstva, FINA će zaprimiti obavijest ovršenika da je riječ o primanju izuzetom od ovrhe i bez isprave o njegovu postojanju te će, tek ukoliko joj ovršenik u roku od 15 dana tu ispravu ne dostavi, banci dati uputu da ih prenese na blokirani račun. Ovaj rok bi trebao biti dostatan ovršeniku da dostavi ispravu i otvori zaštićeni račun.

Broj blokiranih građana i iznos njihovog ukupnog duga i dalje je visok. Na dan 31. prosinca 2022. bilo je blokirano 228.722 potrošača, s dugom od 18 milijardi kuna, što je 10.556 potrošača i 100 milijuna kuna manje nego 2021. godine. Međutim, dominacija dugotrajnih blokada nije prekinuta te je dulje od godinu bilo blokirano 80,9% (185.143) potrošača koji imaju 90,5% ukupnog duga, a 91.331 potrošač bio je blokiran zbog duga do 10.000,00 kuna. Blokirani građanin, pod uvjetom da mu je stalno novčano primanje bilo jednako ili veće od 7.086,00 kuna, što je bio iznos prosječne neto plaće u RH koji se u 2022. primjenjivao u provedbi ovrhe, u najboljem je slučaju mjesečno raspolagao s 4.724,00 kuna, koliki je bio najviši mogući iznos zaštićenog dijela. Nažalost, znatan dio blokiranih građana imao je na raspolaganju znatno manji novčani iznos.

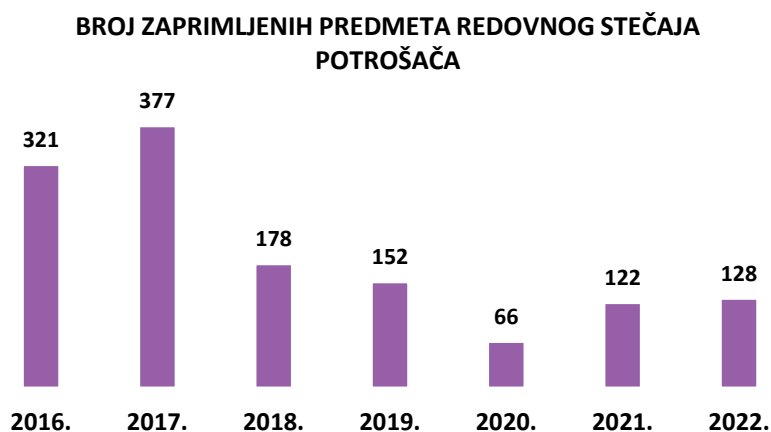
## Stečajevi

Građani su nam se rjeđe obraćali u vezi stečajnih postupaka, uglavnom tražeći pravnu pomoć pa smo im pružali informacije o pravima i obvezama stranaka stečajnih postupaka. U slučaju pritužbe na nepotrebno odugovlačenje u postupku stečaja potrošača, nakon što smo započeli postupanje, drugostupanjski sud je donio rješenje o žalbi.

„Unatoč tome što je sud donio rješenje... te što je postupak u biti dovršen, ne mogu započeti s provođenjem plana jer Financijska agencija i dalje izvršava osnove za plaćanje na mojim računima. Unatoč mojim dopisima, kao i dopisima mog odvjetnika, Financijska agencija nikako ne prestaje s provođenjem ovrha jer da nema naloga suda za postupanje, dok sud takav nalog nikako ne izdaje. Ovo mi stvara velike probleme i stres, posebno jer sam otac troje djece od kojih jedno ima 10 mjeseci te se nikako ne mogu otrgnuti od brojnih ovrha i početi sa izvršavanjem dostavljenog plana. Valjda je i smisao Zakona o stečaju potrošača osloboditi ovršenika obveza te omogućavanje istome da ispuni svoje obveze sukladno prihvaćenom planu i objektivnim mogućnostima ovršenika.“

Pritužitelj je 2018. godine podnio prijedlog za otvaranje postupka stečaja potrošača uz koji je priložio plan ispunjenja obveza. Budući da se jedan od vjerovnika usprotivio planu, njegov pristanak je nadomješten pravomoćnim rješenjem suda. No, pritužitelj nije započeo s ispunjavanjem obveza sukladno usvojenom planu jer FINA nije prestala s izvršavanjem evidentiranih osnova za plaćanje, navodeći da joj nedostaje nalog suda, a sud takav nalog nije izdao. Po zaprimljenom očitovanju predsjednika suda, kojim je ukazao da je uredujući sudac donio pravomoćno rješenje i dostavio ga na provedbu nadležnom tijelu, dok je u odnosu na pritužiteljeve navode istaknuto da, obzirom na samostalnost i neovisnost sudaca u vođenju postupka i donošenju odluka, nema ovlasti naređivati kakve se odluke trebaju donositi u predmetu, zatražili smo mišljenje MPU o primjeni propisa u predmetnom slučaju, koje još uvijek čekamo.

U 2022. godini na općinskim je sudovima zaprimljeno 128 predmeta stečaja potrošača, šest više nego 2021. godine. Doneseno je 16 rješenja o oslobođenju od preostalih obveza te su potrošači provedbom postupka deblokirani, nakon čega su dva potrošača ponovno blokirana.



Općinski sudovi navode da im je izazov u provedbi postupka stečaja potrošača način postavljanja stečajnog povjerenika. Primjerice, u postupku pred Općinskim sudom u Splitu automatskom dodjelom imenuje se povjerenik iz Zagreba, Virovitice ili Osijeka. Budući da je povjerenicima iz udaljenih županija

skupo putovati, traže izuzimanje, nakon čega se automatskom dodjelom imenuje novi povjerenik, ponovno iz druge županije. Ističu i da se radi o složenom postupku, koji od sudaca zahtjeva dodatnu edukaciju, dok je prosječnom potrošaču potrebna pravna pomoć.

Prema podacima MPU-a, u 2022. godini je na općinskim sudovima zaprimljen 21.521 predmet jednostavnog postupka stečaja potrošača, dok FINA navodi da je u istom razdoblju nadležnim općinskim sudovima podnijela ukupno 21.100 prijedloga za provedbu ovog postupka. Provedbom jednostavnog postupka stečaja potrošača u 2022. godini je deblokirano 8.338 potrošača, od kojih je 4.311 ponovno blokirano.

Dok MPU navodi kako nisu uočeni sustavni problemi u provedbi ovih postupaka, FINA i dalje ukazuje na neinformiranost građana, nezainteresiranost te svojevrsni „otpor“ prema provedbi postupka.

Tijekom 2022. godine izmijenjen je Zakon o stečaju potrošača te MPU ističe kako je njime pravna pozicija potrošača značajno poboljšana. Primjerice, u redovnom postupku stečaja potrošača granica iznosa dospjelih obveza za pokretanje postupka snižena je s 30.000,00 na 20.000,00 kuna. Također, razdoblje provjere ponašanja potrošača je skraćeno s pet na tri godine. U jednostavnom postupku stečaja potrošača izmijenjene su odredbe o slanju poziva FINA-e potrošačima za očitovanje o suglasnosti za njegovu provedbu. S obzirom da su navedene izmjene stupile na snagu 31. ožujka 2022. godine, učinak će biti vidljiv u razdoblju koje slijedi te ćemo nastaviti pratiti hoće li veći broj prezaduženih građana rješene za izlaz iz nepovoljne financijske situacije naći u ovim postupcima.

O nezainteresiranosti građana za ove postupke govori i podatak da je MPU u 2022. godini zaprimilo tek dva upita o njihovoj provedbi. S obzirom da su pokazatelji prezaduženosti građana i dalje visoki, važno je identificirati razloge malog interesa građana za ove postupke, koji bi im trebali omogućiti „novi početak“. Stoga bi trebalo prikupiti i analizirati podatke o razlozima zbog kojih građani koji ispunjavaju uvjete ne pokreću postupak stečaja potrošača, odnosno zbog kojih se protive provedbi jednostavnog postupka stečaja potrošača.

### 2.20.4. Besplatna pravna pomoć

Tijekom 2022. godine nastavili smo zaprimati veliki broj upita radi pravnog savjetovanja i zastupanja, što ukazuje da građani još uvijek nisu dovoljno informirani o ovlastima pučke pravobraniteljice te o ovlaštenim pružateljima besplatne pravne pomoći i uvjetima pod kojima ju mogu dobiti. U takvim slučajevima građanima pružamo opće pravne informacije o uvjetima, načinu ostvarivanja i pružateljima besplatne pravne pomoći. Kada je u pitanju primarna pravna pomoć upućujemo ih na ovlaštene pružatelje – udruge, pravne klinike i upravne odjele u županijama, a u slučaju sekundarne, odnosno one koju pružaju odvjetnici, na podnošenje zahtjeva upravnim odjelima ili HOK-u.

Iako smo u Izješću za 2021. uputili preporuku MPU-u da putem promotivnih aktivnosti, medija i na druge prikladne načine informira građane o mogućnostima ostvarivanja besplatne pravne pomoći, u 2022. godini nisu poduzete konkretne aktivnosti u tom smjeru. Informacije o sustavu besplatne pravne pomoći moguće je pronaći isključivo na mrežnim stranicama MPU-a, dok bi se primjerice podjelom letaka i ostalim načinima informiranja zasigurno došlo do većeg broja građana kojima je besplatna pravna pomoć potrebna. Iako pružatelji na područjima na kojima djeluju kontinuirano informiraju

građane o besplatnoj pravnoj pomoći, s obzirom da u pojedinim dijelovima RH ne djeluju registrirani pružatelji, ovakve aktivnosti potrebno je provoditi na nacionalnoj razini.

Prema podacima iz Registra pružatelja besplatne pravne pomoći, na području RH djeluje 53 ovlaštene udruge ili pravne klinike, od kojih je čak 45% na području Grada Zagreba, dok u velikom dijelu RH (primjerice Zadarskoj, Šibensko-kninskoj i Dubrovačko-neretvanskoj županiji) nije registriran niti jedan pružatelj primarne besplatne pravne pomoći. Pojedini pružatelji terenski obilaze udaljenija mjesta na području svoga djelovanja. Primjerice, Informativno-pravni centar (IPC) iz Slavenskog Broda je na terenu svaki drugi tjedan pružao besplatnu primarnu pravnu pomoć građanima Požege, Pleternice, Okučana i Stare Gradiške, dok je Projekt građanskih prava Sisak (PGP) jednom mjesečno istu pružao stanovnicima Gline u kontejnerskom naselju.

U 2022. godini Vlada RH i MPU su, sukladno i našim preporukama, inicirali povećanje sredstava te osiguravanje višegodišnjeg financiranja ovlaštenih pružatelja primarne pravne pomoći. Tako je u proračunu za 2023. i projekcijama za 2024. i 2025. godinu osigurano 830.181€ (6.254.998,74 kn) za sustav besplatne pravne pomoći u cjelini, od čega je 549.472€ (4.139.6996,78 kn) predviđeno za projekte pružatelja (ovlaštene udruge i pravne klinike) te 280.709€ (2.115.001,96 kn) za sekundarnu besplatnu pravnu pomoć. U odnosu na 2022. proračunska sredstva za besplatnu pravnu pomoć povećana su 57%, što je svakako pozitivno.

Dodatno, u 2022. za 90% je smanjen broj pritužbi zbog dugotrajnosti postupanja MPU-a po žalbama na rješenja o besplatnoj pravnoj pomoći.

#### **Preporuka 110.**

Državnoj školi za javnu upravu, da organizira specijalizirane edukacije za službenike upravnih odjela u županijama koji pružaju primarnu besplatnu pravnu pomoć o pravnim temama radi kojih im se građani najčešće obraćaju

#### **Preporuka 111.**

Hrvatskoj odvjetničkoj komori, da osigura dostupnost odvjetnika za pružanje sekundarne besplatne pravne pomoći na područjima svih sudova

Tijekom 2022. godine imenovano je sedam članova Povjerenstva za besplatnu pravnu pomoć, tri su predstavnici MPU-a te po jedan MF-a, HOK-a, pravnih fakulteta i pružateljica primarne BPP, što smo također preporučili u Izvješću za 2021. godinu. Povjerenstvo je u 2022. održalo dvije sjednice na kojima su raspravljana pitanja značajna za unaprjeđenje i osiguravanje održivosti sustava besplatne pravne pomoći.

Institucionalni okvir sustava besplatne pravne pomoći čine upravni odjeli u županijama (UOŽ), koji su osim zaprimanja zahtjeva za odobrenje sekundarne pravne pomoći,

ovlaštenu pružati primarnu pravnu pomoć. U područjima u kojima nema registriranih pružatelja, ovo je jedini način ostvarivanja besplatne pravne pomoći. Međutim, iz podataka UOŽ-a proizlazi da su službenici koji rade na poslovima besplatne pravne pomoći nedovoljno educirani o različitim pravnim područjima, zbog čega ne mogu uvijek pružiti adekvatnu pravnu pomoć (primjerice iz obiteljskog, upravnog, radnog, ovršnog prava i slično).

Prema podacima UOŽ-a i dalje nedostaje odvjetnika koji pružaju sekundarnu besplatnu pravnu pomoć u nekim područjima RH. Primjerice, područja sudova u Gračacu, Pagu i Biogradu na Moru nemaju niti jednog raspoloživog odvjetnika za pružanje ove vrste pomoći. Iako iz očitovanja HOK-a proizlazi da su

ažurirane liste odvjetnika koji pružaju besplatnu pravnu pomoć, što je bila preporuka u Izvješću za 2021. godinu, potrebno je osigurati dostupnost sekundarne besplatne pravne pomoći i na područjima na kojima nema odvjetničkih ureda niti pisarnica, što do sada nije u potpunosti realizirano.

## 2.20.5. Sudska praksa u predmetima vezanim uz diskriminaciju

Pri analizi sudske prakse u predmetima vezanim uz diskriminaciju koristili smo preliminarne podatke MUP-a te raspoložive sudske odluke, a nažalost, iako je MPU temeljem ZSD-a dužno dostaviti evidencije i statističke podatke o sudskim predmetima vezanim za diskriminaciju pučkoj pravobraniteljici do 1. veljače za prethodnu kalendarsku godinu, iste smo zaprimili neposredno prije predaje izvješća te nisu mogli biti adekvatno i cjelovito obrađeni.


### Građanski i radni predmeti

U 2022. novelirane su odredbe ZPP-a koje se odnose na podnošenje revizije, između ostalih i u anti-diskriminacijskim sudskim postupcima. Naime, izmjenom ZPP-a brisan je čl. 382.a kojim se bez dopuštenja VSRH mogla podnijeti revizija u taksativno navedenim postupcima, a među njima i onima pokrenutim radi diskriminacije. Time su ovi postupci bili prepoznati kao pravno složeni i hitni, u kojima je strankama potrebno osigurati izravniji pristup svih instancama sudske zaštite. Zakonskim izmjenama propisana je jedino revizija po dopuštenju, čime se strankama u žurnim anti-diskriminacijskim sudskim postupcima dodatno produljuje vrijeme odlučivanja po reviziji, ukoliko se ista dopusti. Ujedno su ovom novelom stranke dovedene u situaciju da istovremeno sa zahtjevom za dopuštanjem revizije podnose i ustavnu tužbu, što su dva različita i vrlo složena pravna akta.

Od studenog 2022. godine 50% je povećana vrijednost boda temeljem kojega se vrši izračun cijene odvjetničkih usluga reguliranih Tarifom o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika, što može utjecati na ostvarenje prava na pristup pravosuđu građana lošijeg imovnog stanja koji ne ostvaruju pravo na besplatnu pravnu pomoć. I ranijih godina smo uočili da su dugotrajnost postupaka i parnični troškovi razlozi zbog kojih se građani teže odlučuju na sudsku zaštitu svojih prava.

Temeljem dostupnih presuda iz 2022. godine, tužitelji u postupcima vezanim uz diskriminaciju na ime naknade neimovinske štete potražuju od 5.000 do 110.000 kuna, pri čemu niti u jednom slučaju nije dosuđen puni zatraženi iznos. Budući da u jačanju borbe protiv diskriminacije veliku ulogu imaju sankcije, naknada štete u ovim sudskim postupcima treba biti učinkovita, razmjerna i odvraćajuća, na što je ukazano i u publikaciji EQUINET-a „Prevenција i postupanje povodom diskriminacije kroz sankcije i pravne lijekove“<sup>xvii</sup>, izdanoj 2022. godine.

Sudski postupci su pokretani zbog različitih postupanja tužene strane, najčešće poslodavca, poput uznemiravanja na radnom mjestu, povrede dostojanstva radnika, onemogućavanja napredovanja, degradirajućeg ponašanja, uskrate prava i radnih zadataka i slično. Postupci su najčešće pokretani zbog diskriminacije temeljem članstva u sindikatu, spola i društvenog položaja, a rjeđe temeljem rasnog ili etničkog podrijetla, vjeroispovijesti ili političkog uvjerenja.



Iako je ZSD u primjeni preko 14 godina, iz pojedinih presuda još uvijek je razvidno nerazumijevanje uvjeta postojanja diskriminacije, primjerice razlikovanja od mobinga, a u obrazloženjima nekih presuda termini poput „šikane“ ili „mobinga“ koriste se kao sinonimi diskriminaciji.

## Prekršajni i kazneni predmeti

Pregled prekršajnih predmeta vezanih uz diskriminaciju temelji se na preliminarnim podacima MUP-a o prekršajima iz ZSD-a te presudama koje su nam dostavili općinski sudovi.

Za prekršaje vezane uz diskriminaciju karakteristično je da ih je najviše počinjeno tijekom verbalnih sukoba u susjedskim, rodbinskim ili partnerskim odnosima, pri čemu se osobine oštećenika vezane uz diskriminacijsku osnovu koriste kako bi ga se ponizilo, odnosno povrijedilo njegovo dostojanstvo. U pravilu se radi o konfliktnom odnosu oštećenika i okrivljenika koji postoji od ranije ili nerazriješenim imovinsko-pravnim ili drugim odnosima.

U slučajevima kada je prekršajno postupanje usmjereno prema većoj skupini ljudi ili je manje osobne prirode, najčešće se radi o prekršajima počinjenim tijekom nogometnih utakmica ili komentarima na internetu.

Prema podacima MPU-a, tijekom 2022. godine 58 osoba pravomoćno je osuđeno radi počinjenja prekršaja iz članka 25. ZSD-a.

Najveći dio raspoloživih osuđujućih presuda odnosio se na okolnosti u kojima je okrivljenik, često u alkoholiziranom stanju, uz vikanje i vrijeđanje, oštećenika nazivao pogrdnim nazivima za pripadnike određenih manjinskih, najčešće etničkih skupina. Opisane okolnosti često su dovodile do stjecaja s drugim prekršajima, ponajviše onima propisanim Zakonom o prekršajima protiv javnog reda i mira.

U pojedinih presudama nalazimo neprepoznavanje diskriminacijske osnove iz ZSD-a kao motiva počinjenja prekršaja. Tako se u jednoj presudi u opisu prekršaja navodi „regionalno podrijetlo“ oštećenika, iako se radilo o etničkom podrijetlu. Radi ispravne primjene zakona i stvaranja ujednačene sudske prakse, bitno je prepoznati diskriminacijsku osnovu po kojoj je došlo do uznemiravanja.

Da bi uvredljive i pogrdne riječi upućene zbog nacionalnosti, vjeroispovijedi ili druge osobine povezane s nekom od diskriminacijskih osnova, bile dostatne za sankcioniranje prema ZSD-u, moraju biti izrečene s namjerom prouzročenja straha ili neprijateljskog, ponižavajućeg ili uvredljivog okruženja. Kao što smo i prethodne godine zamijetili, sudovi sve pažljivije analiziraju kontekst i okolnosti izgovorenih riječi, kao

### Preporuka 112.

Pravosudnoj akademiji, da nastavi s edukacijama o zločinima iz mržnje te suzbijanju netrpeljivosti i mržnje

i namjeru počinitelja da prouzroči zakonom opisane posljedice. To je dovelo do nekolicine oslobađajućih presuda, jer činjenični opis prekršaja nije sadržavao sve njegove konstitutivne elemente.

Pravosudna akademija je održala nekoliko radionica o zločinima iz mržnje te suzbijanju netrpeljivosti i mržnje, no zamjetno je da je njima bio obuhvaćen mali broj prekršajnih sudaca.

## Upravni sporovi

Podaci o upravnim sporovima vezanim uz diskriminaciju nisu obuhvaćeni statističkim podacima MPU-a, a o njima nas obavješavaju upravni sudovi. Navedeni podaci, kao i presude koje nam dostavljaju, bitan su pokazatelj pojavnosti diskriminacije u upravnim postupcima, a u nekim slučajevima i pogrešne percepcije građana o diskriminatornom postupanju javnopravnih tijela.

Visoki upravni sud nas je obavijestio da se u sustavu eSpis ne vodi poseban podatak o predmetima u kojima se stranka pozvala na diskriminaciju, slijedom čega ne raspolaže točnim brojem takvih predmeta u 2022. godini, no dostavio nam je relevantne presude. Prema podacima Upravnog suda u Rijeci u 2022. godini je zaprimljeno 12 predmeta u kojima su se stranke pozvale na diskriminaciju, dok ih je pred

Upravnim sudom u Splitu bilo tri. Upravni sudovi u Osijeku i Zagrebu naveli da prema evidenciji sudske pisarnice u 2022. godini nisu donijete odluke u sporovima u kojima su se stranke pozivale na diskriminaciju. Kako bismo sustavno pratili ovu vrstu upravnih sporova, potrebno je voditi sustavnu evidenciju o istima.

Iz dostavljenim presuda razvidno je da su se tužitelji pozivali na diskriminaciju u sporovima radi različitih pravnih stvari. Primjerice u sporovima pokrenutim povodom izbora na mjesto ravnatelja javne ustanove, donošenja rješenja o rasporedu u javnoj službi na radno mjesto niže složenosti poslova, priznanja prava na poreznu olakšicu za dijete s invaliditetom, postupka priznavanja azila i supsidijarne zaštite, u postupcima radi određivanja starosne mirovine, radi određivanja invalidske mirovine zbog profesionalne nesposobnosti za rad, priznanja prava na obiteljsku mirovinu od strane izvanbračne udovice, naknade štete zbog tjelesnog oštećenja, ostvarivanja prava na materijalnu pomoć za novorođenče i drugo.


Diskriminacijske osnove koje su tužitelji isticali bile su dob, bračni ili obiteljski status, invaliditet, seksualna orijentacija i vjeroispovijed, a neki su se pozivali i na diskriminaciju temeljem povezanosti. Većina tužitelja se obrazloženo te činjenično i pravno argumentirano pozivala na diskriminaciju javnopravnih tijela u upravnim postupcima, dok su neki isticali tek paušalne navode bez diskriminacijske osnove. To ukazuje da stranke u pravilu vide upravne sudove kao sudove pune jurisdikcije, od kojih očekuju ocjenu navoda o diskriminaciji pri odlučivanju o glavnoj stvari. Temeljem raspoloživih presuda, upravni sudovi su opravdali takva očekivanja te su se argumentirano očitovali na navode o diskriminaciji, bez obzira da li su ih ocijenili osnovanim ili ne, primjenjujući nacionalno i europsko antidiskriminacijsko pravo. Time su ostvarili i edukativnu svrhu presude poučavajući stranke o kriterijima utvrđenja diskriminacije.

U nastavku ističemo neke od presuda donesenih u 2022. godini iz kojih je razvidna širina pravnih područja u kojima su upravni sudovi postupali, kao i važnost pozivanja na diskriminaciju za konačnu odluku u upravnom sporu.

### Preporuka 113. (ponovljena)

Ministarstvu pravosuđa i uprave, da prikuplja statističke podatke o upravnim sporovima vezanim uz diskriminaciju, diskriminacijskim osnovama, načinu okončanja te njihovom trajanju





Visoki upravni sud je postupao u sporu povodom neprovođenja postupka procjene podobnosti i prikladnosti osoba u životnom partnerstvu za posvojenje, koji je trebao provesti Centar za socijalnu skrb. Potvrdio je presudu prvostupanjskog suda kojom je poništeno rješenje MRMSOSP-a te je istom naloženo da odluči o ranijoj žalbi tužitelja povodom uskrate pristupa postupku procjene podobnosti i prikladnosti za posvojenje. Visoki upravni sud je istaknuo kako je uz ispitivanje zakonitosti postupanja javnopravnih tijela, ovaj predmet, kao i primjenu propisa, potrebno gledati i u kontekstu zaštite ljudskih prava temeljem EKLJP-a. Pozivajući se na praksu ESLJP-a, Sud navodi kako odnos između osoba istog spola ulazi u pojam „obiteljskog života“, jednako kao odnos osoba suprotnog spola, što znači da postupanje u jednakim situacijama treba biti jednako pa bi uskrata pristupa postupku posvojenja osobama u životnom partnerstvu, dakle isključivo zbog njihove spolne orijentacije, predstavljala diskriminaciju u ostvarivanju prava na obiteljski život.

Upravni sud u Rijeci postupao je po predmetima zbog brisanja s liste stečajnih upravitelja s navršenih 70 godina života, sukladno Zakonu o izmjenama i dopunama Stečajnog zakona. Sud smatra pravno relevantnom činjenicu da stečajni upravitelji, kao i suci i javni bilježnici, nastupaju na temelju javnih ovlasti te je utvrdio da propisivanje uvjeta najviše dobi za obavljanje dužnosti stečajnog upravitelja nema obilježja diskriminacije. Naime, pojasnio je da je narav posla takva da značajke povezane s diskriminacijskom osnovom dobi predstavljaju stvarni i odlučujući uvjet njegova obavljanja, da je svrha opravdana i uvjet odmjeren te da dobno ograničenje nije nerazmjerno jer je isto kao kod drugih dužnosti u pravosuđu povezanih s javnim ovlastima, a povoljnije je od općeg radno-pravnog ograničenja.

Upravni sud u Rijeci postupao je u predmetu izvanbračne udovice kojoj je odbijen zahtjev za obiteljsku mirovinu jer je Zakonom o mirovinskom osiguranju propisano da članovi obitelji mogu ostvariti ovo pravo ako je izvanbračna zajednica postojala najranije dana 28. ožujka 2008. (kada je izvanbračna zajednica uvedena u sustav mirovinskog osiguranja) ili kasnije, a trajala je najmanje tri godine, dok je tužiteljčina izvanbračna zajednica trajala do 26. studenog 2003. godine. Upravni sud se pozvao na Odluku Ustavnog suda U-III-2287/2017 u kojoj je ukazano da u odnosu na obitelj, Ustav ne čini razliku između bračne i izvanbračne zajednice te bi pravo na obiteljsku mirovinu trebali ostvarivati kako bračni, tako i izvanbračni udovci. Nadalje, Ustavni sud je ukazao da je suprotno svrsi zakona isključiti izvanbračne udovce od mogućnosti ostvarenja prava na obiteljsku mirovinu samo zato što su s osobom živjele prije 28. ožujka 2008. godine, a unatoč ispunjanju pretpostavki trajnosti, rođenja zajedničkog djeteta, postojanja sudske odluke donesene u izvanparničnom postupku. Slijedom navedenog, Upravni sud je, bez prejudiciranja ispunjava li tužiteljica uvjete za priznavanje predmetnog prava, naložio da se u ponovljenom postupku odluči primjenom ustavnosudskih stajališta.

## 2.20.6. Zločini iz mržnje

Zločini iz mržnje su kaznena djela počinjena zbog rasne pripadnosti, boje kože, vjeroispovijesti, nacionalnog ili etničkog podrijetla, jezika, invaliditeta, spola, spolnog opredjeljenja ili rodnog identiteta druge osobe te su značajan indikator predrasuda, diskriminacije i mržnje prema manjinskim skupinama. Praćenje i usporedba podataka o zločinima iz mržnje, omogućuje donošenje zaključaka o učestalosti i povodu ovih kaznenih djela, što je bitno za njihovo prepoznavanje, adekvatno sankcioniranje te osmišljavanje mjera prevencije.

Prethodnih smo godina analizirali pojavnost ovih kaznenih djela temeljem statističkih podataka MUP-a, DORH-a, MPU-a i ULJPPNM-a, kao i podataka koje smo prikupili praćenjem postupanja policije i pravosudnih tijela u pojedinačnim predmetima. 2021. godine je donesen Protokol o postupanju u slučaju zločina iz mržnje koji predviđa novine u pogledu rokova i vremenskih intervala u kojima pojedina tijela prikupljaju i dostavljaju ULJPPNM-u podatke o ovim kaznenim djelima, što iziskuje drugačiji način njihove analize.

Protokol, između ostalih novina, donosi izmjene u pogledu perioda prikupljanja podataka o ovim kaznenim djelima, pa se do 1. rujna dostavljaju podaci za razdoblje od siječnja do lipnja tekuće godine te do 1. ožujka za razdoblje od srpnja do prosinca prethodne godine. U odnosu na Izješće za 2021. godinu, kada smo zbog navedenih izmjena raspolagali samo podacima za prvu polovicu 2021. godine, pri pisanju ovoga Izješća imamo uvid u cjelovite podatke za 2021. godinu. Međutim, do okončanja izrade ovog Izješća nisu nam bili dostupni službeni podatci o zločinima iz mržnje koji se odnose na 2022. godinu od strane svih tijela koja su ih dužna prikupljati. Podaci MPU-a su nam dostavljeni neposredno prije predaje ovog Izješća slijedom čega nisu mogli biti adekvatno i cjelovito analizirani.

Uspoređujući statističke podatke tijekom godina, zaključujemo da se je do 2021. godine rastao broj ovih kaznenih djela. Prema podacima MUP-a za 2021. godinu, postupali su povodom 101 kaznenog djela evidentiranog kao zločin iz mržnje, od čega 13 javnog poticanja na nasilje i mržnju iz čl. 325. Kaznenog zakona. Usporedbe radi, MUP je 2017. godine postupao u 28 slučajeva, 2018. u 33, 2019. u 51, a 2020. godine u 87 slučajeva zločina iz mržnje, uključujući i javno poticanje na nasilje i mržnju.

Na tragu prethodnih godina, MUP je u 2021. godini najčešće postupao povodom kaznenih djela prijetnje (40) i oštećenja tuđe stvari (16), a slijede ih kaznena djela nanošenja tjelesne ozljede i teške tjelesne ozljede te nasilničkog ponašanja (15).

Počinitelji ovih kaznenih djela i dalje su najčešće bili motivirani etnicitetom žrtve. Naime, od 101 kaznenog djela koje je zabilježio MUP, uključujući i kazneno djelo govora mržnje, čak 67 ih je bilo motivirano nacionalnim podrijetlom, nakon čega slijedi spolna orijentacija (13), rasna pripadnost ili boja kože (12) te vjeroispovijest (8).

Od 67 zabilježenih kaznenih djela motiviranih nacionalnim podrijetlom, 46 ih je počinjeno prema Srbima, devet prema Hrvatima, po dva djela počinjena su prema Romima i Albancima te po jedno djelo motivirano netrpeljivošću prema Španjolcima, Rusima, Turcima i Mađarima. Kada je riječ o kaznenim djelima počinjenim prema pripadnicima vjerskih skupina, zabilježena su kaznena djela prema Jehovinim svjedocima (4), pravoslavicima (3) te muslimanima (3).

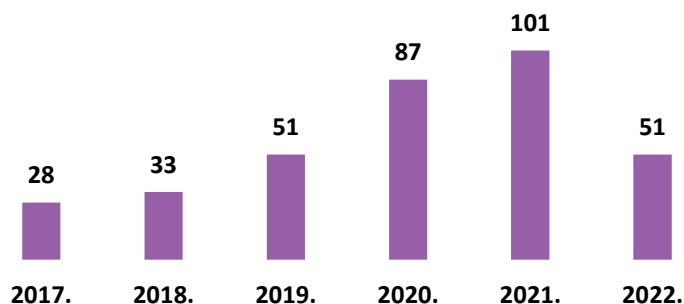
DORH je u 2021. godini također najčešće postupao povodom kaznenog djela prijetnje (52) te oštećenja tuđe stvari (29), a zatim kaznenih djela tjelesne, teške tjelesne i osobito teške tjelesne ozljede (21).

Nacionalno podrijetlo je bilo uvjerljivo najčešća osnova, koja se u postupcima DORH-a pojavila kao povod čak 91 kaznenog djela. Ostale osnove bile su spolna orijentacija (16), rasna pripadnost odnosno boja kože (9), vjeroispovijest (8) te rodni identitet (1).

U 2021. godini donesene su presude povodom tri kaznena djela prijetnje te po jednog kaznenog djela oštećenja tuđe stvari i teške tjelesne ozljede.

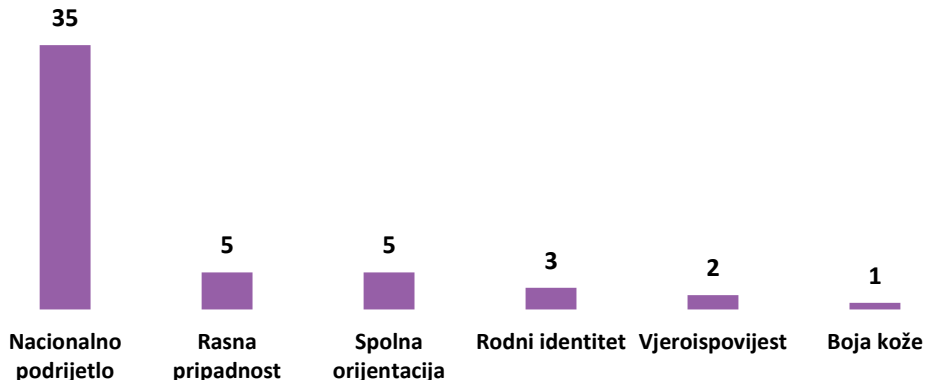
U 2022. godini MUP je evidentirao 51 kazneno djelo zločina iz mržnje, uključujući i kazneno djelo javnog poticanja na nasilje i mržnju, što je osjetan pad u broju evidentiranih predmeta koji se prvi puta bilježi tijekom posljednjih godina.

#### BROJ KAZNENIH DJELA ZLOČINA IZ MRŽNJE evidencija MUP-a



Nacionalno podrijetlo i 2022. godine je najčešći motiv počinjenja ovih djela: ono se javlja u čak 35 slučajeva, a slijede ga rasna pripadnost te spolna orijentacija s po pet zabilježenih prijava policiji.

#### MOTIV POČINJENJA ZLOČINA IZ MRŽNJE evidencija MUP-a



Cjeloviti podaci, daljnja analiza i praćenje ovih kaznenih djela pokazat će koji su razlozi doveli do pada u statičkim podacima, odnosno radi li se o nedostatnom prijavljivanju i/ili prepoznavanju ovih kaznenih djela ili je zaista riječ o manjem broju slučajeva zločina iz mržnje.

Postupanje nadležnih tijela kaznenog progona u slučajevima mogućih zločina iz mržnje pratili smo i u pojedinačnim predmetima za koje smo prvenstveno saznali iz medija. Nastavili smo pratiti nasilne incidente na području Vukovara, o kojima smo pisali u prijašnjim izvješćima. Prema dostupnim podacima, većina je dobila sudski epilog odnosno procesuirana su u kaznenim postupcima, pri čemu nisu sva kvalificirana kao zločini iz mržnje, jer se radilo i o fizičkim sukobima suprotstavljenih navijačkih skupina. U okolnostima u kojima se nacionalni elementi isprepliću s navijačkim, složnije je ocijeniti motive počinjenja djela, odnosno je li doista riječ o zločinu iz mržnje.

U Izješću za 2021. godinu MUP-u smo preporučili provedbu edukacije za policijske službenike o prepoznavanju i procesuiranju zločina iz mržnje. ULJPPNM je u suradnji s Pravosudnom akademijom održao u Vukovaru seminar o zločinima iz mržnje i govoru mržnje, namijenjen kaznenim i prekršajnim sucima te savjetnicima općinskih i županijskih sudova, zamjenicima i savjetnicima u državnim odvjetništvima, policijskim službenicima te OCD-ima. Pozitivno je da je održana edukacija službenika i pravosudnih dužnosnika koji se susreću s ovim kaznenim djelima te bi takve edukacije trebale biti redovite i obuhvaćati što veći broj policijskih službenika i pravosudnih dužnosnika.

Pratili smo i slučaj oštećenja vozila na kojem je bila napisana poruka, a snimka samog čina je bila objavljena na društvenim mrežama. Povodom toga je državnom odvjetništvu podnesena kaznena prijava radi kaznenih djela oštećenja tuđe stvari i javnog poticanja na nasilje i mržnju. Navedeni predmet ukazuje na noviju pojavu da počinitelji zločina motiviranih mržnjom snimaju sam čin počinjenja djela i objavljuju ga na društvenim mrežama, čime on postaje dostupan većem broju ljudi.

Među slučajevima koje smo pratili 2022. godine, ističemo i onaj zagrebačkog taksista pretučenog zbog romskog podrijetla, povodom čega je MUP državnom odvjetništvu podnio kaznenu prijavu zbog kaznenih djela prijetnje i tjelesne ozljede, počinjenih iz mržnje.

Osim što pratimo i analiziramo podatke o slučajevima zločina iz mržnje, nastojimo i razmjenjivati dobre prakse s drugim tijelima koja se bave ovom problematikom. Tako je pučka pravobraniteljica u listopadu 2022. bila domaćin studijskog posjeta predstavnika ombudsmanske institucije Republike Kosovo, Ureda za dobro upravljanje Ureda premijera Republike Kosovo, koji je podržala Misija OESS-a na Kosovu. Izaslanici su se upoznali s važećim zakonskim okvirima vezanim uz zločin iz mržnje i govor mržnje, mehanizmima praćenja pojavnosti ovih djela, kao i djelovanjem Radne skupine za praćenje zločina iz mržnje. Posjetili su i održali sastanke s institucijama koje sudjeluju u radu Radne skupine, kao i s posebnim pravobraniteljstvima te udrugama.

### 2.20.7. Podrška žrtvama i svjedocima

*„...Tijekom ispitivanja sutkinja nije poštivala moja prava, koje imam kao žrtva kaznenog djela. Odmah na početku davanja iskaza zamolila sam sutkinju da ne unosi moju kućnu adresu već da stavi adresu... gdje radim i gdje mogu zaprimati sudska pismena. Ona je moj zahtjev odbila navodeći kako u zapisniku mora biti navedena kućna adresa. Pojasnila sam joj da se bojim da bi optuženik mogao doći do mjesta stanovanja i ugroziti mene i moju obitelj jer ima pravo na uvid u spis gdje može vidjeti moju adresu. Optuženik je, naime, već otprije osuđen za nasilno kazneno djelo...”*

Tijekom 2022. godine primjetan je napredak u razvoju sustava podrške žrtvama i svjedocima, kroz poboljšanje provedbe individualne procjene žrtava i posebnih mjera zaštite radi umanjenja rizika od nanošenja štete i dodatne traumatizacije, širenje Mreže podrške na područje četiri županije u kojima postoje odjeli za podršku žrtvama i svjedocima na županijskim sudovima, pojačanu izradu i distribuciju

informativnih materijala i medijsku vidljivost te pokretanje web stranice Mreže podrške koja je pola godine od pokretanja imala gotovo 90.000 pregleda.

No, i dalje u praksi nisu postignuti zadovoljavajući standardni podrške i zaštite žrtava određeni Direktivom 2012/29/EU o uspostavi minimalnih standarda za prava, potporu i zaštitu žrtava kaznenih djela, osobito u odnosu na najranjivije kojima je izrazito teško prolaziti kroz dugotrajni kazneni postupak i suočiti se s posljedicama kaznenog djela.

Iako su suci ponekad opterećeni velikim brojem predmeta, a dugotrajnosti postupka znaju doprinostiti i stranke, bitno je da sud u razumnom roku odluči o optužbi, vodeći brigu o pravima i interesima žrtve, onemogućavajući zlorabe procesnih prava te koristeći zakonske mjere radi osiguranja nazočnosti stranaka i svjedoka. Prema podacima iz Izvješća predsjednika Vrhovnog suda o stanju sudbene vlasti za 2021. godinu, prosječno rješavanje općinskih kaznenih prvostupajskih predmeta bilo je 690 dana. Županijske kaznene predmete u prvom se stupnju prosječno rješavalo 350, a u drugom 120 dana. Podaci za predmete ratnih zločina osobito zabrinjavaju, naročito iz perspektive žrtava koje godinama čekaju pravdu, jer je prosječno vrijeme rješavanja bilo 2.327 dana, što bitno povećava rizik od nove emocionalne i psihološke štete te narušava osjećaj pristupa pravdi i povjerenja u pravosuđe u cjelini.

#### **Preporuka 114.**

Pravosudnoj akademiji, da provodi redovne edukacije pravosudnih dužnosnika o pravima te individualnoj procjeni žrtava

Proteklih godina ukazivali smo na potrebu kontinuiranog usavršavanja pravosudnih dužnosnika o pravima žrtava i svjedoka te senzibiliziranju za njihove potrebe, osobito onih koji sudjeluju u pojedinačnoj procjeni potreba žrtava. Postupak pojedinačne procjene podrške žrtava u praksi provode

policijski službenici, državni odvjetnici i suci, u pravilu bez suradnje s relevantnim tijelima, ustanovama i OCD-ima te odjelima za podršku, kao i bez dovoljnog uključivanja samih žrtava u proces donošenja odluka i procjene rizika. Tijekom 2022. godine u redovnom Programu obrazovanja Pravosudne akademije za pravosudne dužnosnike nisu održavane radionice o pravima žrtava.

MPU je u rujnu 2022. godine osnovalo radnu skupinu za unaprjeđenje zakonodavnog okvira zaštite od nasilja nad ženama i nasilja u obitelji s ciljem izrade prijedloga izmjena Zakona o kaznenom postupku, Kaznenog zakona, Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji, Zakona o sudovima te Pravilnika o načinu izvršavanja mjera opreza i Pravilnika o načinu provedbe pojedinačne procjene žrtve.

Pri narednim izmjenama i dopunama Zakona o kaznenom postupku trebalo bi razmotriti proširenje kataloga kaznenih djela za koja će žrtva imati pravo na anonimnost. Primjerice, za pomoć nam se obratila žrtva kaznenog djela prijetnje od koje je na ročištu za glavnu raspravu traženo da navede svoje prebivalište, iako je na istom ročištu bio prisutan i okrivljenik. U ovakvim je situacijama potencijalno problematično što okrivljenik zna adresu prebivališta/boravišta žrtve/svjedoka kaznenog djela koji na ročištu svjedoči u prilog sumnji na ostvarenje elemenata kaznenog djela, što može dovesti do osjećaja nesigurnosti i dodatne traumatizacije.

Sustav podrške žrtvama i svjedocima ustrojen je samo na sedam županijskih sudova (Vukovar, Osijek, Sisak, Zagreb, Rijeka, Zadar i Split), a temeljem sporazuma o osnivanju zajedničkih službi s odjelima na županijskim sudovima i na sedam općinskih sudova u tim gradovima. U županijama u kojima nisu osnovani odjeli za podršku, ove poslove obavljaju OCD-i kroz program MPU „Mreža podrške i suradnje

za žrtve i svjedoke kaznenih djela“. OCD-i se susreću s problemima poput nedostatka adekvatnih prostora za smještaj žrtava, radi čega ponekad čekaju rasprave na sudskim hodnicima na kojima susreću okrivljenike. Osim toga, neki sudovi ne raspolažu adekvatnom tehničkom opremom, odnosno audio-video uređajima koji bi omogućili svjedočenje bez neposrednog kontakta s okrivljenikom.

#### Preporuka 115.

Ministarstvu pravosuđa i uprave, da na županijskim sudovima na kojima nisu ustrojani, osnuje odjele za podršku žrtvama i svjedocima

Besplatna linija Nacionalnog pozivnog centra za žrtve kaznenih djela – 116 006, koju provodi Udruga za podršku žrtvama i svjedocima u suradnji s MPU, i dalje je dostupna svakodnevno 24 sata, a tijekom 2022. godine koristilo ju je gotovo 1.700 građana. Osim toga, NPC od veljače 2022. u suradnji s MUP-om i MPU-om provodi pilot projekt, u kojemu policijski službenici pri prijavi kaznenog djela nude žrtvama da se njihovi osobni podaci, uz njihovu privolu, dostave NPC-u kako bi ih se u roku od 48 sati kontaktiralo s ciljem pružanja emocionalne, pravne ili praktične pomoći, odnosno radi upućivanja na relevantne institucije ili OCD-e. To bi trebalo doprinijeti boljoj zaštiti prava žrtava, jer kako bi mogle ostvarivati svoja prava, žrtve o njima moraju biti informirane u njima razumljivom obliku, pisanim i usmenim putem, više puta tijekom cijelog postupka te trebaju imati adekvatnu pomoć i podršku od počinjenja kaznenog djela te po potrebi i nakon završetka kaznenog postupka.

### 2.20.8. Postupanje Europskog suda za ljudska prava

Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda zajedno sa svojim Protokolima, jedan je od glavnih instrumenata zaštite ljudskih prava i sloboda u Europi, koji se bazira na dva temelja - pravu na pojedinačnu predstavku i obvezi država članica VE da se podvrgnu presudama ESLJP-a.

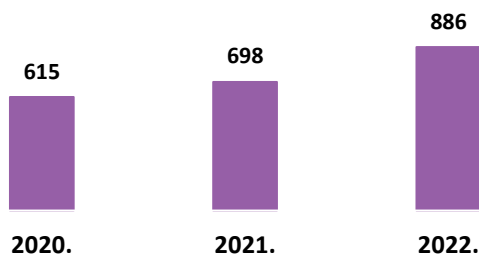
U cilju usklađivanja Konvencije s potrebama i razvojem društva, do sada je doneseno 16 Protokola kojima je uveden niz izmjena u sustav funkcioniranja ESLJP-a. Protokolom br. 15 se reformira konvencijski sustav zaštite ljudskih prava osnaživanjem načela supsidijarnosti i doktrine slobodne procjene država, izmjenama uvjeta prihvatljivosti predavki i skraćivanjem roka za njihovo podnošenje sa šest na četiri mjeseca.

Značajan mehanizam zaštite ljudskih prava su i Preporuke Odbora ministara Vijeća Europe (OMVE), a kao jednu od važnijih ističemo Preporuku CM/Rec(2021)4 kojom se ukazuje na potrebu kontinuiranog objavljivanja sudske prakse ESLJP-a na nacionalnoj razini. Stoga je 2022. godine dodatno unaprijeđeno objavljivanje prijevoda i analiza odluka na mrežnim stranicama Ureda zastupnice RH pred ESLJP.

U srpnju 2022. OMVE je donio odluku o izmjeni Pravila 9 *Pravilnika OMVE-a o nadzoru nad izvršenjem presuda i odluka o prijateljskim rješenjima ESLJP-a*, kojim su propisani oni koji su u postupcima izvršenja presuda na nacionalnoj razini ovlašteni OMVE-u ukazivati jesu li mjere izvršenja, koje je država predložila i poduzela, učinkovite ili je potrebno implementirati dodatne mjere. Do sada su tu mogućnost imale isključivo nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava (u RH pučka pravobraniteljica) i OCD-i, a navedenom izmjenom takva je mogućnost dana i odvjetničkim komorama te udruženjima odvjetnika.

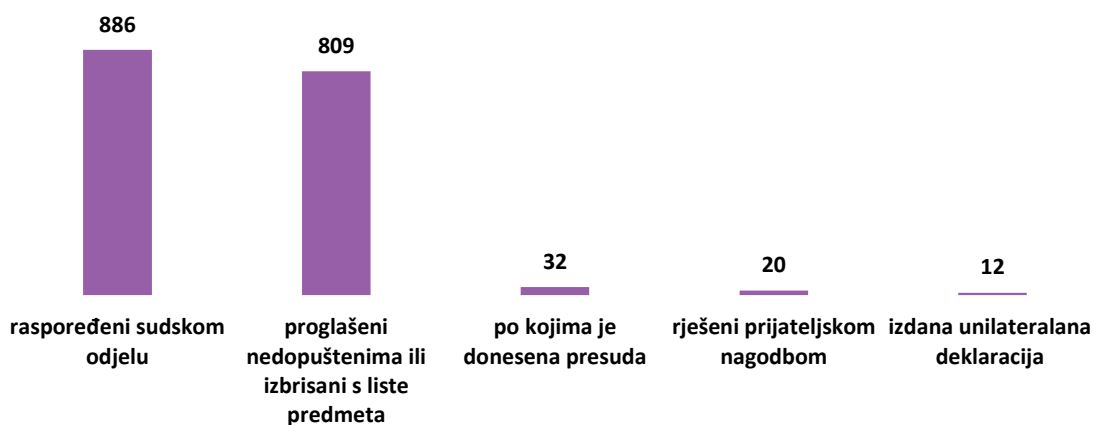
## Statistički podaci

### BROJ ZAHTJEVA PROTIV RH RASPOREĐENIH SUDSKOM ODJELU NA ODLUČIVANJE



Kako proizlazi iz statističkih podataka ESLJP-a, u 2022. godini je 886 zahtjeva protiv RH raspoređeno sudskom odjelu na odlučivanje, što je 27% više nego 2021. godine. Od ukupnog broja zahtjeva protiv RH o kojima je ESLJP odlučivao u 2022. godini, 809 je proglašeno nedopuštenima ili su izbrisani s liste predmeta, dok ih je o 32 odlučeno presudom, 20 prijateljskom nagodbom, a za 12 je izdana jednostrana izjava Vlade RH o povredama čl. 6. Konvencije.

### NAČIN RJEŠAVANJA ZAHTJEVA

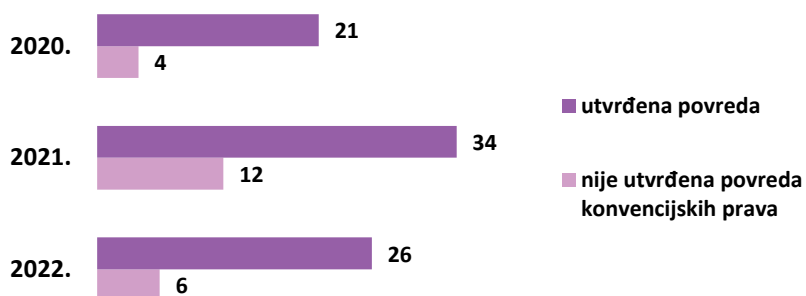


## Presude protiv RH u 2022. godini

Od 32 presude koje je ESLJP u 2022. godini donio u odnosu na RH, u 26 je utvrđena povreda prava iz Konvencije, dok u šest nije utvrđeno kršenje konvencijskih prava.

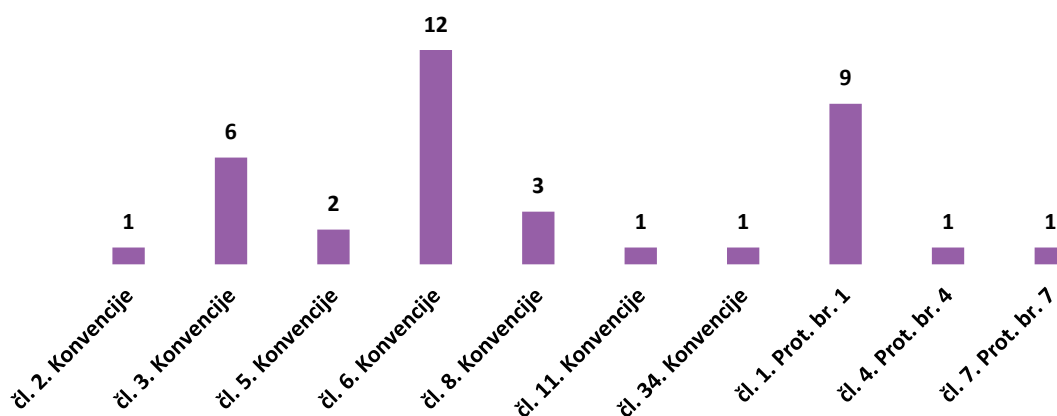


## PRESUDE ESLJP U ODNOSU NA RH




Prema podacima Ureda zastupnice RH pred ESLJP, u presudama koje su postale konačne u 2022. godini utvrđeno je 12 povreda čl. 6. Konvencije (pravo na pošteno suđenje, koje obuhvaća i pravo na pristup sudu i razumno trajanje sudskog postupka), devet povreda Protokola br. 1 čl. 1. (zaštita vlasništva), šest povreda čl. 3. (zabrana mučenja), tri povrede čl. 8. (pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života), dvije povrede čl. 5. (pravo na slobodu i sigurnost) te po jedna povreda čl. 2. (pravo na život), čl. 11. (sloboda okupljanja i udruživanja), čl. 34. (pojedinačni zahtjevi), Protokola br. 4. čl. 4. (zabrana kolektivnog protjerivanja stranaca) i Protokola br. 7. čl. 4. (pravo ne biti dva puta suđen ili kažnjen u istoj stvari).

## UTVRĐENE POVREDE KONVENCIJE



Povrede koje ESLJP utvrdi presudom mogu biti procesnog ili materijalnog karaktera. Procesne su one u kojima je zaštićeno pravo povrijeđeno u postupku donošenja odluke i nemaju utjecaj na konačan ishod postupka, dok kod materijalnih ishod postupka ujedno predstavlja povredu. Kako bi se uklonila materijalna povreda potreban je različiti ishod postupka, dok otklanjanje procesne nužno ne zahtjeva drugačiji ishod. Povreda čl. 6. Konvencije, koji jamči pravo na pošteno suđenje, je procesne prirode jer



je svrha toga članka zaštita procesnih prava, dok ostali članci Konvencije imaju i materijalni i procesni aspekt.

U odnosu na čl. 3. Konvencije, kojim se zabranjuje mučenje i ponižavajuće postupanje, a u proceduralnom aspektu od države zahtjeva učinkovitost provođenja istrage, koje je ESLJP tijekom 2022. donio u odnosu na RH, navodimo sljedeće presude:

*Hrnčić protiv Hrvatske (br. 53563/16), Katanović i Mihovilović protiv Hrvatske (br. 18208/19 i 12922/20), Kopic protiv Hrvatske (br. 16789/19) i Huber protiv Hrvatske (br. 39571/16)*, u kojima je zbog neodgovarajućih uvjeta smještaja u zatvorima u Zagrebu i Varaždinu te u Kaznionici u Lepoglavi, ESLJP primijenio već postojeću praksu i načela koja je razvio u predmetima *Muršić protiv Hrvatske i Ulemek protiv Hrvatske*. Ponovio je da je nedostatak osobnog prostora u zatvorskoj ćeliji osobito bitan kriterij pri utvrđivanju jesu li uvjeti u zatvoru bili ponižavajući s aspekta čl. 3. Konvencije.

ESLJP je u predmetima *Perkov protiv Hrvatske (br. 33754/16)* i *J.I. protiv Hrvatske (br. 35898/16)* utvrdio procesnu povredu čl. 3. radi neučinkovite istrage i propusta u postupanju nadležnog državnog odvjetništva i policije, te je naglasio kako utvrđeni propusti čine istragu domaćih tijela neučinkovitom i predstavljaju povredu pozitivne obveze koja od države zahtijeva provođenje učinkovite i detaljne istrage svih navoda o zlostavljanju ili prijetnji.

U kontekstu povrede čl. 5. Konvencije (pravo na slobodu i sigurnost), ESLJP je donio presudu u predmetu *Miklić protiv Hrvatske (br. 41023/19)* vezano uz postupak procjene psihičkog stanja podnositelja, koji je bio u suprotnosti s odredbama domaćeg zakona i nije se temeljio na objektivnom i recentnom mišljenju vještaka.

Kao što smo prethodno naveli, najbrojnije presude protiv RH bile su radi povrede čl. 6. Konvencije (pravo na pošteno suđenje) - *Drača protiv Hrvatske, Jurčić protiv Hrvatske, Pozder protiv Hrvatske, Tabak protiv Hrvatske, Trajektna luka Split d.d. protiv Hrvatske, Žic protiv Hrvatske, Štefek protiv Hrvatske, Dragan Kovačević protiv Hrvatske, Cvetković protiv Hrvatske i Croatia Bus d.o.o. protiv Hrvatske*.

Presuda *Dragan Kovačević protiv Hrvatske (br. 49281/15)* odnosi se na nedosuđivanje troškova u postupku koji se vodio pred Ustavnim sudom. Naime, Ustavni sud je prihvatio podnositeljevu ustavnu tužbu i ukinuo rješenje o oduzimanju poslovne sposobnosti, ali je odbio njegov zahtjev za naknadu troškova pozivajući se na čl. 23. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu da svaki sudionik u postupku pred Ustavnim sudom snosi svoje troškove, osim ukoliko se ne odluči drugačije. ESLJP je smatrao da je odbijanje Ustavnog suda da podnositelju zahtjeva dosudi troškove podnošenja ustavne tužbe predstavljalo ograničenje prava na pristup sudu koje nije bilo razmjerno u konkretnom slučaju, uzimajući u obzir da je prethodni izvanparnični postupak bio od "egzistencijalne važnosti" za podnositelja zahtjeva, budući se odnosio na pitanje procjene njegove poslovne sposobnosti, te mu je zbog pravne složenosti postupka i činjenice da je osoba s duševnim smetnjama, odvjetničko zastupanje pred Ustavnim sudom bilo neophodno. S obzirom da Ustavni sud nije dao konkretno obrazloženje odluke o nedosuđivanju ustavnosudskih troškova već je samo citirao zakonsku odredbu, ESLJP je utvrdio povredu čl. 6. st. 1. Konvencije. Ustavni sud je 2020. godine u spornom dijelu izmijenio svoju praksu<sup>xviii</sup>, dok je zahtjev u ovom predmetu podnesen 2015. godine.

Vežano uz troškove postupka u kontekstu povrede prava na pristup sudu, ESLJP je donio presudu u predmetu *Štefek protiv Hrvatske (br. 65173/17)*, u kojem je podnositelju zahtjeva pred domaćim sudovima dosuđeno plaćanje većeg iznosa troškova postupka od iznosa kojeg je ostvario s osnove usvojenog tužbenog zahtjeva. ESLJP je istu materiju prethodno razmatrao u *Klauz grupi* presuda, temeljem čega je 2019. izmijenjen Zakon o parničnom postupku te su sudovi u tom dijelu uskladili praksu s presudom ESLJP-a<sup>xix</sup>, dok je zahtjev u predmetu *Štefek protiv Hrvatske* ESLJP-u podnesen ranije.


U predmetu *Cvetković protiv Hrvatske (br. 28539/16)* ESLJP je je utvrdio povredu čl. 6. Konvencije jer drugostupanjski sud u obrazloženju presude nije dao čvrste argumente za svoju odluku, niti je odgovorio na središnji pravni problem radi kojeg je pokrenut sudski postupak. Stoga je zaključio da nisu bile ispunjene pretpostavke ostvarivanja prava na pošteno suđenje.

U kontekstu povrede čl. 8. Konvencije (pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života) ESLJP je 2022. donio dvije presude, u predmetu *Z protiv Hrvatske (br. 21347/21)* koji se odnosio na postupak za povratak djece na temelju Haške konvencije o građanskopravnim aspektima međunarodne otmice djece, te u predmetu *H.P i dr. protiv Hrvatske (br. 58282/19)* koji se odnosio na spor o roditeljskoj skrbi.

ESLJP je donio presudu radi povrede čl. 11. Konvencije u predmetu *Vlahov protiv Hrvatske (br. 31163/13)*, u kojoj je utvrdio povredu prava na slobodu udruživanja podnositelja zahtjeva, koji je kao povjerenik podružnice Sindikata carinika odbio učlaniti 15 djelatnika Carinarnice u navedeni sindikat zbog čega je pravomoćno osuđen radi kaznenog djela povrede prava na udruživanje. ESLJP je naglasio da su presude domaćih sudova bile sažete i neobrazložene u pogledu usklađenosti podnositeljevog postupanja s relevantnim pravilima i Statutom sindikata te da su hrvatski sudovi odbili prijedlog podnositelja za izvođenjem dodatnih dokaza koji su mogli razjasniti okolnosti u kojima su se potencijalni članovi htjeli pridružiti sindikatu. Radi propusta hrvatskih sudova da ispitaju sve relevantne okolnosti predmeta te nepostojanja štete na strani budućih članova sindikata, kao i nepostojanja diskriminatornog motiva u postupanju podnositelja zahtjeva, ESLJP je utvrdio da je došlo do povrede prava na slobodu udruživanja.

ESLJP je donio šest presuda protiv RH radi povrede čl. 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju (zaštita vlasništva), pri čemu se ističu *Hegediš protiv Hrvatske (br. 41306/18)* i *Arambašin protiv Hrvatske (br. 48981/17)* u kojima je utvrđena povreda prava na mirno uživanje vlasništva podnositeljima koji su vlasnici stanova u kojima žive zaštićeni najmoprimci. Podnositelji su vodili građanske postupke radi iseljenja zaštićenih najmoprimaca u kojima nisu uspjeli s tužbenim zahtjevima. ESLJP je u presudama naglasio da povreda Konvencije proizlazi iz hrvatskog zakonodavstva koje nije propisalo učinkovita pravna sredstva kojima bi podnositelji mogli pobijati visinu zaštićene najamnine ili vratiti u posjed svoje stanove, a što je prethodno utvrdio u nekoliko presuda u odnosu na Hrvatsku (*Statileo, Skelin-Hrvaj, Đuričić*). ESLJP je konstatirao da su hrvatski sudovi recentno razvili praksu da vlasnici stanova mogu tražiti isplatu razlike između visine tržišne i zaštićene najamnine, ali da se ta nova sudska praksa ustalila tek nakon što su podnositelji podnijeli zahtjev ESLJP-u.

Povreda čl. 1. Protokola br. 1 utvrđena je i u predmetu *Bursać i dr. protiv Hrvatske (br. 78836/16)* kojeg su podnositeljice pokrenule radi odluke kojom im je naloženo podmirivanje troška zastupanja države po državnom odvjetništvu, a u kojem postupku su podnositeljice dokazivale da im je šteta nastala kao posljedica ratnog zločina ubojstva njihovog oca od strane predstavnika organa vlasti. Problematiku



utvrđenu ovom presudom ESLJP je prethodno ispitivao u *Klauz grupi* presuda i predmetima *Cindrić i Bešlić*, temeljem kojih je 2019. izmijenjen Zakon o parničnom postupku te su hrvatski sudovi svoju praksu uskladili s navedenim presudama<sup>xx</sup>.

Ostali predmeti u kojima je ESLJP donio presude radi povrede čl. 1. Protokola br. 1 su *Žic protiv Hrvatske* (br. 54115/15, 193/16, 398/16) koja se odnosila na nemogućnost podnositeljice zahtjeva da ostvari izvršenje ovršne isprave protiv tijela lokalne vlasti i isplatu naknade plaće, zatim presuda *Pero Marić protiv Hrvatske* (br. 29525/15) vezano uz ispunjenje pozitivnih obveza države u slučaju privremenog oduzimanja kuće podnositelja zahtjeva, nakon čega mu je imovina vraćena oštećena i opljačkana, te presuda *Pascale protiv Hrvatske* (br. 69278/16) u kojoj je identičnu materiju ESLJP razmatrao u predmetima *Gabrić, Boljević i Imeri*, te je utvrdio da je iznos gotovine i čekova koji su oduzeti podnositelju neproporcionalan počinjenom prekršaju.

### Izvršenje presuda Europskog suda za ljudska prava

Izvršenje presuda podrazumijeva definiranje i poduzimanje pojedinačnih (individualnih) i općih mjera izvršenja kojima se uklanjaju štetni učinci nastalih konvencijskih povreda i prevenira njihovo ponavljanje. Izvršenje presuda nadzire OMVE uz asistenciju Službe za izvršenje presuda ESLJP-a, a na nacionalnoj razini izvršenje presuda koordinira Ured zastupnice RH pred ESLJP-om koji u suradnji s tijelima nadležnima za izvršenje konkretne presude sastavlja akcijske planove i akcijska izvješća.

Stručni savjet za izvršenje presuda i odluka ESLJP-a je međuinstitucionalno tijelo nadležno za identifikaciju mjera izvršenja presuda ESLJP te za nadzor njihove provedbe. Članovi Stručnog savjeta su, između ostalih, predstavnici svih ministarstava, Ustavnog i Vrhovnog suda, državnog odvjetništva te pravobraniteljskih institucija, koji presude protiv RH razmatraju sa stajališta nadležnosti tijela koje predstavljaju i predlažu konkretne mjere koje treba provesti.

Novim Poslovníkom o radu Stručnog savjeta iz lipnja 2022. jasnije je definirana uloga pravobraniteljskih institucija, koje mogu ukazivati na specifična pitanja povezana s izvršenjem presuda te sudjelovati u raspravi o konkretnim pitanjima. Uvedena je i mogućnost uključivanja OCD-a u postupak izvršenja, što je važno pri izvršenju pojedinih presuda.

Tijekom 2022. Stručni savjet je razmatrao 14 akcijskih planova radi izvršenja presuda ESLJP-a. Ističemo naše sudjelovanje u postupku izvršenja presude *M.H. i dr. protiv Hrvatske* (br. 15670/18 i 43115/18), koja se odnosi na smrt djeteta nakon uskrate mogućnosti traženja azila i neadekvatnog smještaja za vrijeme traženja međunarodne zaštite te propusta u provođenju istrage. U postupak izvršenja uključili smo se u fazi izrade preliminarnog upitnika s konkretnim prijedlozima, koje smo razradili davanjem prijedloga na nacrt akcijskog plana, s fokusom na implementaciju općih mjera, o čemu više pišemo u dijelu o tražiteljima međunarodne zaštite i iregularnim migrantima. Također, dostavili smo mišljenje na nacrt akcijskog plana za izvršenje presude *Huber protiv Hrvatske* (br. 39571/16), vezano uz povredu čl. 3. Konvencije zbog neodgovarajućih uvjeta u kojima se izdržava kazna zatvora, o čemu više pišemo u dijelu o zatvorskom sustavu.

Sukladno podacima Ureda zastupnice RH pred ESLJP-om, tijekom 2022. s osnove isplaćenih pravičnih naknada (presude, prijateljske nagodbe i jednostrane izjave) iz državnog proračuna je isplaćeno ukupno 598.165,38 eura.

U završnoj fazi izvršenja presude, Ured zastupnice pred ESLJP dostavlja akcijsko izvješće OMVE-u koji, ukoliko utvrdi da je država ispravila propuste utvrđene presudom, uklonila negativne posljedice nastale podnositelju zahtjeva te implementirala opće mjere, donosi završnu rezoluciju kojom zatvara nadzor nad izvršenjem presude. Tijekom 2022. OMVE je u odnosu na Hrvatsku završnim rezolucijama zatvorio nadzor nad izvršenjem presuda: *Vuković (br. 47880/14)*, *Brežec (br. 7177/10)*, *Šečić i Škorjanec (br. 40116/02 i 25536/14)*, *Jurčić (br. 54711/15)*, *Čakarević (br. 48921/13)*, *Uzelac i Đekić (br. 6161/13)*, *F.O. (br. 29555/13)*, *Skendžić i Krznarić (br. 16212/08)*, *Jularić (br. 20106/06)*, *Jelić (br. 57856/11)*, *B. i dr. (br. 71593/11)*, *M. i dr. (br. 50175/12)*, *Milošević (br. 12022/16)*, *V.D. (br. 15526/10)*, *Malafani (br. 32325/15)*, *Štitić (br. 16883/15)*, *Tadić (br. 10633/15)* te *Marunić (br. 51706/11)*.

Detaljnije informacije o zatvorenim nadzorima nad navedenim presudama mogu se pronaći na mrežnim stranicama Ureda zastupnice RH pred ESLJP: <https://uredzastupnika.gov.hr/izvršenje-presuda-europskog-suda-za-ljudska-prava/završne-rezolucije-omve-a-794/794>

## 2.21. Sloboda izražavanja


U ovom poglavlju dajemo prikaz slobode izražavanja i govora mržnje, počevši od govora javnih osoba i govora prema njima, kao i pojava različitih oblika neprihvatljivog govora, osobito na Internetu, na društvenim mrežama te u komentarima ispod članaka na elektroničkim publikacijama, ali i u drugim područjima života. Prikazuju se i novine vezane za dezinformacije i provjeravatelje činjenica, kao i za novinarske slobode i medije, osobito SLAPP tužbe.

### 2.21.1. Sloboda izražavanja i govor mržnje

Sloboda mišljenja i izražavanja misli, ljudsko je pravo zajamčeno Ustavom i nizom međunarodnih ugovora. Međutim, ono nije apsolutno, već pod određenim pretpostavkama podliježe ograničenjima.

Tijekom 2022. godine u pojedinim slučajevima bilo je vrlo izazovno utvrditi granicu između slobode izražavanja i govora mržnje. Svaki slučaj zahtjeva balansiranje odnosa slobode izražavanja i govora mržnje, primjenjujući pravne testove i standarde razvijene u dugogodišnjoj pravnoj praksi. Pritom je potrebno razlikovati govor koji predstavlja neprihvatljivo, ali ne i zakonom zabranjeno postupanje te je obuhvaćen slobodom izražavanja, te govor koji je zakonom zabranjen kao prekršaj ili kazneno djelo.

ECRI je 2015. godine u Općoj preporuci politike br. 15 o borbi protiv govora mržnje naveo da „govor mržnje podrazumijeva zagovaranje, promicanje ili poticanje omalovažavanja, mržnje ili ponižavanja osobe ili skupine osoba, kao i svako uznemiravanje, uvredu, negativno stereotipiziranje, stigmatizaciju ili prijatnu upućenu takvoj osobi ili osobama i svako opravdavanje svih navedenih oblika izražavanja – koje se temelji na neiscrpnom popisu osobnih obilježja ili statusa koji uključuju „rasu“, boju kože, jezic,



*vjeru ili uvjerenja, nacionalnost ili nacionalnu ili etničku pripadnost, kao i podrijetlo, dob, invaliditet, spol, rod, rodni identitet i spolnu orijentaciju.“*

Odbor ministara država članica pri Vijeću Europe je 2022. godine definirao govor mržnje kao „sve vrste izražavanja koje potiču, promiču, šire ili opravdavaju nasilje, mržnju ili diskriminaciju prema osobi ili skupini osoba, ili ih ocrnjuju, zbog njihove stvarne ili pripisane osobne karakteristike ili statusa kao što su „rasa“, boja kože, jezik, vjera, nacionalnost, nacionalno ili etničko podrijetlo, dob, invaliditet, spol, rodni identitet i seksualna orijentacija“.

Govor mržnje je i 2022. godine u javnom prostoru bio prisutan u različitim modalitetima, poput mrzilačkih grafita svastike ili ustaškog „U“, navijačkog skandiranja „Šugava Rijeko, puna si Srba, ne brini Rijeko, ima još vrba“ uoči utakmice finala SuperSport kupa Hrvatske, oglasa za radno mjesto pizza majstora u kojem se navodi da se grad ne želi „nagrditi crncima“, kao i komentiranje uhićenja osoba u Zambiji „Još bolje bi bilo da ih deportiramo u Zambiju da ih tamo strijeljaju. Osobno bih platio za metke a ako nemaju dragovoljce da pucaju mogu i tu pomoći. Besplatno i sa zadovoljstvom.“ i dr.

Istovremeno, pojačani su naponi da se problem govora mržnje riješi na EU razini. Ministri pravosuđa država članica EU 2022. godine raspravljali su o inicijativi EK iz prosinca 2021. za uključivanje govora mržnje i zločina iz mržnje na popis kaznenih djela EU-a u čl. 83. UFEU-a. Prema priopćenju Vijeća, takva inicijativa naišla je na odobravanje većine te je nastavljen rad na ovom prijedlogu.

Pri tome istupi javnih osoba, osobito ako su učinjeni putem medija ili interneta, imaju značajniji utjecaj na opću populaciju od govora građana. Javne osobe, saborski zastupnici i drugi visoki dužnosnici, premda neki od njih imaju imunitet koji ih štiti od eventualnih tužbi i progona, imaju naročitu društvenu odgovornost jer svojim javnim istupanjima dopiru do većeg broja ljudi. Ukoliko se neprimjereno izražavaju, građanima se šalje poruka o prihvatljivosti takve komunikacije te se ona normalizira. No, upravo bi javne osobe zbog svog utjecaja trebale javno osuđivati pojave govora mržnje i time slati poruku o njegovoj neprihvatljivosti.

Napredak je učinjen donošenjem Kodeksa ponašanja za članove Vlade i određene visoke dužnosnike te Kodeksa o etičkom djelovanju zastupnika u Hrvatskom saboru. Kodeksom Vlade propisuju se opća načela ponašanja vezana uz, primjerice, sukob interesa ili suzbijanje korupcije, dok Kodeks Hrvatskog sabora naglašava i zabranu nasilnog ponašanja u privatnom i javnom djelovanju zastupnika, zabranu širenja mržnje, nesnošljivosti i diskriminacije kao i poticanja i kršenja ljudskih prava. Pozdravljamo donošenje ovih Kodeksa, no nužno je pratiti kako će se primjenjivati u praksi.

Mrzilački sadržaj i dalje je najprisutniji na društvenim mrežama. EK je još 2016. donijela Kodeks ponašanja o suzbijanju nezakonitog govora na internetu, kako bi IT tvrtke regulirale ovu pojavu na svojim platformama uspostavom jasnih i učinkovitih postupaka prijave, razmatranjem sadržaja i njegovim eventualnim uklanjanjem. Rezultati sedme evaluacije primjene Kodeksa ukazuju da se 63% nezakonitog sadržaja uklanja s društvenih mreža, gotovo isto kao i 2021. godine, no manje nego 2020. kada se uklanjalo 71%.

Izmjene ZEM-a uvedene su 2021. kako bi se medijski prostor oslobodio nezakonitog sadržaja, čak i kada ga ne proizvodi sam medij. Unatoč ovim izmjenama, nezakoniti sadržaj i tijekom 2022. bio je prisutan u komentatorskim rubrikama ispod članaka na elektroničkim publikacijama, a dio se prebacio i na društvene mreže. VEM nadzire provođenje ZEM-a, no ono nije cenzor elektroničkih medija niti ima

kapacitete za samostalni aktivni nadzor svih elektroničkih medija. VEM je ovlašten razmatrati pritužbe građana, provoditi postupke davanja i oduzimanja koncesija, izricati opomene u slučaju nepoštivanja zakonskih odredbi i podzakonskih akata, podnositi optužne prijedloge, kao i pratiti obveze portala da registrira komentatore utvrđujući njihov identitet, administrira komentatorske rubrike ispod članaka, odnosno pravovremeno uklanja sadržaj kojeg generiraju korisnici. Korisnici povrijeđeni takvim objavama mogu tražiti obeštećenje prvenstveno od komentatora, a od pružatelja usluga tek podredno, ukoliko je isti propustio registrirati komentatora na način da mu nije utvrdio identitet.

U pojedinim slučajevima i mediji proizvode nezakonite sadržaje. Tako je VEM utvrdio povredu u slučaju elektroničkog medija koji je objavio tekst naslova „*Iako nemaju niti jednog Roma, mještani Svete Marije svakodnevno viđaju smeće po prirodi*“. Povodom navedenog VEM je utvrdio povredu dužnosti portala da poduzme mjere radi onemogućavanja objave sadržaja koji potiče na kaznena djela vezano uz rasizam i ksenofobiju iz čl.125. KZ-a te je mediju izrečena opomena.

Osim toga u 2022. godini VEM je izrekao 39 mjera elektroničkim medijima, od čega se 19 odnosilo na nakladnike televizije, 18 na pružatelje elektroničkih publikacija te dvije na radijske nakladnike. Izrečeno je 35 opomena, jedan prekršajni nalog/optužni prijedlog te jedno trajno oduzimanje koncesije. Iz dostavljenih podataka ne proizlazi da je ijedna od navedenih sankcija bila izrečena nakladnicima zbog neuklanjanja sadržaja kojeg generiraju korisnici, odnosno zbog neuredne registracije korisnika.

Neprihvatljivo i nezakonito izražavanje nalazimo u različitim područjima društvenog života.

U javnosti su bile različite objave vezane uz ukidanje mjere roditelj odgojitelj gdje su se u komentatorskim rubrikama mogli pronaći različiti oblici neprihvatljivog govora, od korištenja izraza „*okot*“, „*okotarina*“, „*rasplod*“, „*banda parazitska*“ i sl. Navedeno pokazuje kako i dalje ne postoji dovoljna svijest o načinu na koji se o pojedinim temama raspravlja, dakle uz uvažavanje tuđeg mišljenja i izbora, posebice kada su u pitanju djeca.

Na društvenoj mreži je objavljen rasistički oglas kojim se traži „normalne“ radnike, nasuprot onih određenog etničkog, nacionalnog ili rasnog podrijetla. Takvo postupanje predstavlja izravnu diskriminaciju pri zapošljavanju prema ZSD-u, čak i ukoliko nije bilo konkretne žrtve, budući da takav oglas odvraća kandidate „nepoželjnog“ etničkog, nacionalnog ili rasnog podrijetla od apliciranja na oglašeno radno mjesto. Ujedno se ovakvim oglasom u javnom prostoru širi neprihvatljiv govor prema određenim skupinama.

Oglas je naišao i na široku osudu javnosti te u društvu sve češće bilježimo i vaninstitucionalne oblike otpora javnosti neprihvatljivom izričaju i porukama, a koje mogu imati i konkretne posljedice. Navedeni otpor vidljiv je kroz kontra-govor i kontra-akcije, primjerice ostavljanje negativnih ocjena i komentara korisnika na platformama za recenziju restorana, što se dogodilo u gore navedenom slučaju. Građani su negativno reagirali i na album sa stihovima s elementima mržnje, koji je u 2022. izdao glazbeno-

#### Preporuka 116.

Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, da osmisli i provede medijsku kampanju usmjerenu na podizanje svijesti o nezakonitom govoru u javnom prostoru, osobito na društvenim mrežama



vokalni sastav. Negativne reakcije građana utjecale su na diskografsku kuću koja je, uz ispriku, povukla sporni album iz prodaje i sa digitalnih *streaming* servisa te raskinula ugovor s glazbenicima.

Postupanja poput bojkotiranja proizvoda i usluga, utjecaja na raskidanje poslovne suradnje, odbijanja prodaje određenih proizvoda, akcija ocjenjivanja s ciljem rušenja vrijednosti određene usluge ili proizvoda i slično, način su izražavanja nezadovoljstva javnim diskursom te se mogu podvesti pod termin *cancel culture* odnosno kulturu otkazivanja. Takvim aktivnostima građani sami djeluju, ne čekajući reakciju državnih institucija. Premda se ovakav otpor neprihvatljivom izričaju može sagledati kao građanska reakcija u prostoru opterećenom neprihvatljivim sadržajem, potrebno je voditi računa i o mogućim štetnim posljedicama takvih postupaka.

O korištenju pozdrava „Za dom spremni“ pisali smo u prethodnim izvješćima, a navedeni pozdrav bio je prisutan u javnom prostoru i u 2022. godini.

MUP je pokrenuo pet prekršajnih postupaka temeljem čl. 5. i 6. ZPPJRM te dva postupka temeljem čl. 4. Zakona o sprječavanju nereda na športskim natjecanjima.

U 2022. godini donesena je presuda VPS-a u odnosu na korištenje pozdrava „Za dom spremni“. VPS je potvrdio prvostupanjsku presudu kojom je okrivljenik proglašen krivim zbog počinjenja prekršaja iz čl. 5. st. 1. ZPPJRM te mu je izrečena novčana kazna i trajno oduzeta šilterica s natpisom „HOS - ZA DOM SPREMNI“. U obrazloženju presude VPS ističe da sloboda izražavanja nije bezuvjetna te da njezino

ostvarivanje obuhvaća dužnosti i odgovornosti poput onih nužnih radi očuvanja javnog reda i mira ili sprječavanja nereda i zločina. Apostrofira da je ovaj pozdrav utemeljen na rasizmu te „*simbolizira mržnju prema ljudima drugačije vjerske i etničke pripadnosti, manifestaciju rasističke ideologije kao i podcjenjivanje žrtava zločina protiv čovječnosti*“. Sud ukazuje i kako je čl. 18. st. 2. Zakona o javnom okupljanju propisano da je sudionicima skupa zabranjeno nositi odore, dijelove odore ili druga obilježja kojima se poziva na rat ili uporabu nasilja te potiče na nesnošljivost.

Navedena presuda slijedila je niz ranijih odluka, uključujući odluke Ustavnog suda te odluku VPS iz 2019. godine o nezakonitosti ovog pozdrava, od čega odudara odluka VPS-a iz 2020. godine. Presuda VPS-a iz 2022.

potvrđuje da je postojeći zakonski okvir dostatan za procesuiranje različitih pojava ovog pozdrava (u okviru pjesama, grafita, objava, skandiranja i sl.). Međutim, potrebno je da sva nadležna tijela ujednačeno postupaju te da se sudski postupci sustavno pokreću, a pozdrav sankcionira.

### Preporuka 117.

Ministarstvu unutarnjih poslova i Ravnateljstvu policije, da policija ujednačeno postupa u vezi javne upotrebe pozdrava „Za dom spremni“ temeljem Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira

### Preporuka 118.

Ministarstvu unutarnjih poslova, da izradi prijedlog izmjena Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira kojima će se jasnije propisati zabrana javnog iskazivanja i isticanja obilježja mržnje iz čl. 5. Zakona te će se za ovaj prekršaj propisati više sankcije

Istovremeno, ZPPJRM-om su propisane preniske sankcije za javno iskazivanje i isticanje obilježja mržnje. Trenutno su za ovu vrstu prekršaja propisane kazne u rasponu od 20-150 eura, što ne predstavlja značajniju prijetnju prekršiteljima te ih je za ostvarenje svrhe kažnjavanje potrebno postrožiti. Više sankcije potrebne su radi ostvarenje specijalne i generalne prevencije, odnosno kako bi se i počiniteljima i javnosti poslala jasna poruka o kažnjivosti određenog postupanja. Dodatno, u svrhu veće pravne sigurnosti, pored raspona kazni izmjenama bi trebalo detaljnije propisati zabranu javnog iskazivanja i isticanja obilježja mržnje iz čl. 5. ZPPJRM-a te u odredbi precizirati da ista obuhvaća i govor mržnje na internetu, uključujući na društvenim mrežama. Time bi se poslala jasna i nedvosmislena poruka o zabrani javnog iskazivanja mržnje.

### 2.21.2. Dezinformacije i provjeravatelji činjenica

Prema istraživanju Eurobarometra te studije AEM-a o jačanju otpornosti društva na dezinformacije, povjerenje građana RH u medije među najnižim je u EU. Početkom rata u Ukrajini u javnom prostoru pojavljivao se niz neprovjerenih i lažnih informacija koje su mogle dodatno uznemiriti građane te uzrokovati osjećaje straha i panike. Prepoznajući štetnost takvih objava, jedan je portal naknadno objavio ispravak vlastitih vijesti o ratu, s naznakom da će takve auto-demantije objavljivati periodički, a što je u konačnici, nažalost, izostalo. Redovna praksa ovakvih autokorekcija, bez intervencije portala za provjeru činjenica (fact-checkera) ili građanskog zahtjeva za ispravkom objavljenih informacija, predstavljala bi pozitivan iskorak u jačanju povjerenja u medije.

EK je u 2022. ojačala Kodeks dobre prakse o suzbijanju dezinformacija iz 2018. godine, koji je bitan alat suzbijanja širenja dezinformacija. Njime se utvrđuju opsežne i precizne obveze platformi u cilju sigurnijeg online okruženja te se osnažuju samoregulacijski standardi poput uspostave Centra za transparentnost, mogućnosti ocjenjivanja izvješća provjeravatelja činjenica i slično. Kodeksu su dosad pristupila 34 potpisnika, među ostalima i Meta, Google, Twitter, TikTok, Microsoft, kao i provjeravatelji činjenica, predstavnici civilnog društva i drugi. Namjera je da u nadolazećem razdoblju ovaj Kodeks, zajedno s Aktom o digitalnim uslugama, doprinese rješavanju sustavnih ugroza demokracije koje proizvode manipulacije informacijama i dezinformacije.

U svom obraćanju na GONG-ovoj međunarodnoj konferenciji „Europske perspektive: Utjecaj dezinformacija na zdravlje demokracije i digitalno okruženje“, Věra Jourová, potpredsjednica EK i povjerenica za Vrijednosti i transparentnost, ukazala je kako u borbi protiv dezinformacija treba paziti da se ne naruši sloboda govora. Istodobno, naglasila je da su dezinformacije značajna prijetnja demokraciji i da mogu poslužiti za podjelu javnosti, manipulaciju i napad na legitimnost demokratskih institucija, a tome u prilog je istaknula primjere manipulacijom informacija u vezi rata u Ukrajini i tijekom COVID-19 pandemije.

Prema podacima MKiM, RH planira graditi mrežu fact-checkera za uspostavu provjere činjenične točnosti tvrdnji u medijskom prostoru za što je predviđeno 45 milijuna kuna iz Nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021.-2026. Do navedene inicijative došlo je suradnjom tog ministarstva s medijskim sektorom, a cilj mreže je poticanje istraživačkog novinarstva i objave provjerenih i točnih informacija te smanjenje dezinformacija.

### 2.21.3. Novinarske slobode i mediji

U okviru izrade Nacionalnog plana razvoja kulture i medija za razdoblje 2022.-2027., čije se donošenje planira u prvom kvartalu 2023., MKiM je objavilo Analizu medijskog sektora u RH. Jedan od posebnih ciljeva Plana jest unapređenje statusa novinarske profesije, medijskog sustava i poticanje pluralizma. Istovremeno, HND ukazuje da Analizom nije obuhvaćeno cijelo medijsko polje, zapostavljena je potpora neprofitnim medijima, ne prepoznaju se svi oblici pritiska na novinare niti izazovi dvostruke odgovornosti novinara (kaznene i građanske), posebice kada se radi o SLAPP tužbama u kojima su tužitelji suci.

EK je 2022. usvojila Europski akt o slobodi medija kojim se predviđaju nova pravila za zaštitu medijskog pluralizma, uredničke neovisnosti, potiče neovisnost medija i transparentnost vlasništva nad istima, utvrđuju mjere za zaštitu neovisnosti urednika i otkrivanje sukoba interesa te uključuje mjere zaštite protiv političkog uplitanja. Dodatno, donesen je i tzv. paket uredbi o digitalnim uslugama, koji obuhvaća Akt o digitalnim uslugama i Akt o digitalnim tržištima, čiji je cilj osposobiti EU za digitalno doba tako da se reguliraju digitalne usluge, uključujući društvene mreže, internetska tržišta i druge platforme koje djeluju u EU.

EK je inicirala i donošenje tzv. Anti-SLAPP Direktive kojom su obuhvaćene tužbe u građanskim stvarima s prekograničnim implikacijama uz razradu mehanizama borbe protiv ovih tužbi, primjerice brzim odbacivanjem očito neutemeljenih tužbi te odvrćućim kaznama za pokretanje malicioznih tužbi. U izvještaju o vladavini prava za 2022. godinu, EK je izdala pet preporuka za RH od kojih se jednom traži rješavanje pitanja SLAPP tužbi protiv novinara, među ostalim rješavanjem pitanja zlouporabe pravnih odredbi o kleveti i poboljšanjem informiranosti, uzimajući u obzir europske standarde o zaštiti novinara. Preporukom iz travnja se traži i izmjena norme kako bi se osigurala procesna jamstva za prijevremeno odbacivanje očito neutemeljenih tužbi.

Na tom tragu djeluje i Radna skupina za oblikovanje politike suzbijanja SLAPP tužbi pri MKiM-u, u čijem radu i mi sudjelujemo. Provodeći jedan od ciljeva Radne skupine, a to je edukacija sudaca, odvjetnika i novinara te nakladnika radi sprječavanja SLAPP-a, tijekom 2022. provedene su radionice u Splitu, Osijeku i Varaždinu. Drugi ciljevi se odnose na analizu stanja, prikupljanje podataka, podizanje svijesti o ovoj tematici kao i formiranje prijedloga za buduće anti-SLAPP zakonodavne mjere. Prema podacima MKiM-a, novim Zakonom o medijima planira se implementirati mehanizam za rano prepoznavanje i odbacivanje SLAPP tužbi.

Prema navodima HND-a, novinari u sudskim postupcima u kojima ih tuže suci nisu u ravnopravnom stranačkom položaju, jer okolnost da se radi o sucima najviših sudova može utjecati na nepristranost odlučujućeg suca. Takvi prigovori izneseni su i u slučaju urednice i novinarkе nezavisnog portala koja je tužena zbog komentatorske kolumne u kojoj je pisala o sutkinji najvišeg suda. Tužbom je potraživano 150.000 kn na ime naknade štete, a nakon pet godina parničenja tužitelju je dosuđen iznos od 50.000 kn na ime pretrpljenih duševnih bolova. Navedeni iznos se prema praksi Ustavnog suda RH i ESLJP-a smatra dostatnim, međutim i u ovoj visini može predstavljati poslovnu prijetnju malim, neprofitnim medijima i imati odvrćuću učinak na buduće novinarske aktivnosti (*chilling effect*). Iako je navedeni iznos prikupljen donacijama građana, komentatorska rubrika je ukinuta.

Prema podacima koje HND vodi u okviru mreže Safe Journalists, u RH je u 2022. evidentirano 14 napada na novinare, od kojih pet prijetnji smrću ili teškim tjelesnim ozljedama, sedam drugih prijetnji te jedan fizički i jedan hackerski napad na medij. Pritom navode da veliki broj kaznenih djela prema medijskim djelatnicima, poput prijetnji, ostaje neprijavljen.

Stoga je pozitivno potpisivanje *Protokola o postupanju policije prilikom saznanja o kaznenom djelu počinjenom na štetu medijskih djelatnika u vezi s obavljanjem medijske djelatnosti* te *Protokola o postupanju policije i medijskih djelatnika na javnim okupljanjima od većeg interesa javnosti*, kao i *Sporazuma o suradnji* između MUP-a, HND-a te SNH.


U kontekstu unaprjeđenja statusa novinarske profesije treba imati na umu da se kod novinarskog zanimanja često javljaju atipični oblici rada. Prema Međunarodnoj federaciji novinara, atipični rad u medijskoj industriji podrazumijeva “oblike zaposlenja koji nisu stalni i/ili su na nepuno radno vrijeme”, a obuhvaćaju rad temeljem kratkoročnih ugovora, podugovaranja posla, povremeni, honorarni i tzv. freelance rad. Istraživanje SNH pokazuje da 53,3% tzv. medijskih freelancera ima diplomu sa sveučilišnog studija, da ih najviše ima prosječnu mjesečnu neto plaću od 4.000,00 do 8.000,00 kuna (34,1%), dok ih čak 31,1% prima plaću od 0 do 4.000,00 kuna. 38,5% ispitanika radi temeljem autorskog ugovora, ugovora o djelu ili drugog oblika honorarnog ugovora i to dulje od godinu dana, a za 29,6% takav je ugovor ujedno bio i jedini način zaposlenja jer im poslodavci nisu ponudili sklapanje drugačijeg ugovora.

## 2.22. Javno okupljanje

Pravo na javno okupljanje jedno je od temeljnih ljudskih prava koje je usko povezano s pravom na slobodu izražavanja i kojim se promiču politička, socijalna i nacionalna uvjerenja i ciljevi. Ustavom i EKLJP-om se štiti mirno okupljanje, dok se prema stavu ESLJP te Ustavnog suda<sup>xxi</sup>, okupljanje neće smatrati mirnim ukoliko je organizirano s namjerom činjenja ili poticanja nasilja, ometanja javnog reda ili ako sudionici čine nasilna djela tijekom okupljanja.

Javna okupljanja, čak i kada sudionici nemaju nasilničke namjere, ponekad mogu predstavljati prijetnju javnom redu i miru. Stoga organizacija javnih okupljanja zahtijeva dogovor s nadležnim institucijama oko vremena, lokacije, regulacije prometa i drugih faktora. Ova pitanja mogu obuhvaćati sigurnost građana koji u prosvjedu sudjeluju, kao i onih koji u njima ne sudjeluju, zastoje prometa, pa čak i ekonomske gubitke onih na koje okupljanje može utjecati. Stoga obveza ishoda prethodne prijave ne predstavlja miješanje u pravo na javno okupljanje, već se time omogućava pravovremeno poduzimanje mjera radi osiguranja mirnog karaktera okupljanja.

Bitno je omogućiti građanima i održavanje kontra prosvjeda, kako bi društvo moglo čuti različita stajališta. Država ima pozitivnu obvezu zaštititi pravo na slobodu okupljanja obiju skupina i pronaći najmanje ograničavajuća sredstva koja bi omogućila održavanje oba okupljanja, a ESLJP ukazuje da samo postojanje opasnosti sukoba suprotstavljenih skupina nije dovoljno da se događaj zabrani već se trebaju dati konkretne procjene potencijalnih razmjera opasnosti od nasilnih sukoba.



Prema medijskim natpisima u 2022. godini je održano više prosvjeda radnika, u javnom i privatnom sektoru. Izlaskom na ulice zaposlenici javnih službi, odgajatelji dječjih vrtića, pomoćnici u nastavi i komunalni radnici zalagali su se za bolje uvjete rada i povećanje plaća, liječnici za kvalitetnu reformu zdravstva, odnosno poboljšanje statusa pacijenata i liječnika, željezničari za očuvanje radnih mjesta, a radnici poslodavaca koji su završili u stečaju za isplatu otpremnina. Prosvjedovale su i osobe s invaliditetom te roditelji djece s teškoćama u razvoju zbog novog Zakona o osobnoj asistenciji. Građani su prosvjedima iskazivali i neslaganje s bespravnom gradnjom na obali i uništavanjem obale (što je kulminiralo početkom 2023. prosvjedima radi prijedloga novog Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama). Stanovnici Zagreba su prosvjedima iskazivali nezadovoljstvo načinom zbrinjavanja otpada tražeći zatvaranje deponija, a prosvjedima se iskazivalo nezadovoljstvo i sporom obnovom nakon razornih potresa 2020. godine. Održavana su javna okupljanja na kojima su se sudionici zalagali za zelenu tranziciju i obustavu iskorištavanja fosilnih goriva (Klimatski marš), ukazivali na problem femicida (Noćni marš), Povorka ponosa, Hod za život, Hod za slobodu te okupljanja muškaraca katolika koji mole na gradskim trgovima.

Iako u znatno manjoj mjeri, tijekom 2022. godine nastavljeni su prosvjedi zbog mjera donesenih radi suzbijanja epidemije bolesti COVID 19, koji su uvelike obilježili prethodne dvije godine i o kojima smo više pisali u ranijim izvješćima. Tako su 15. siječnja nastavljeni prosvjedi inicijative pod nazivom „Slobodni Zajedno“ protiv COVID potvrda, održani u 15 gradova, a u veljači u Zagrebu ispred zgrade HZJZ-a te u drugim gradovima ispred zgrada županija i općina, održani su prosvjedi protiv odluke MZO-a o obveznom testiranju djece u školama. Nastavno na prosvjede koji su u studenom i prosincu 2021. godine održavani u Zagrebu i drugim gradovima protiv tzv. COVID mjera, nastavili smo pratiti postupke na prekršajnim sudovima pokrenutim protiv organizatora tih okupljanja. Sukladno dostupnim sudskim odlukama, sudovi su organizatore prosvjeda kažnjavali za prekršaje temeljem Zakona o javnom okupljanju (ZJO) zbog neprijavlivanja okupljanja te zbog nepoduzimanja mjera osiguranja reda i mira. Budući da se sudionici nisu pridržavali epidemioloških mjera obveznog korištenja maski za lice na otvorenom prostoru, na kojem zbog velikog broja okupljenih nije bilo moguće održavati fizičku distancu od najmanje 1,5 metara, sudovi su takva postupanja ocijenili prekršajem nepridržavanja javnog reda i mira iz ZJO.

Tijekom 2022. godine sud je novčano kaznio organizatoricu prosvjeda koji su se tijekom studenog 2021. održavali na Trgu svetog Marka u Zagrebu, jer osim što okupljanja nisu bila prijavljena te se sudionici nisu pridržavali epidemioloških mjera, sud navodi i kako je svjesno prekršena zabrana održavanja prosvjeda na udaljenosti manjoj od 10 metara od Hrvatskog sabora i Vlade RH, odnosno 20 metara od Ustavnog suda. Zabrana okupljanja na Trgu na kojem su smještene najvažnije državne institucije propisana je Zakonom o javnom okupljanju, te iz sigurnosnih razloga od listopada 2020. godine građani ne mogu pristupiti na ograđeni dio Trga. Iako su mirno okupljanje i javni prosvjed pod određenim uvjetima mogući na Trgu svetog Marka, GONG je upozorio kako već sama ograđenost prostora obeshrabruje organizaciju prosvjeda na Trgu, zalažući se za njegovo otvaranje.

Od 2020. godine pratimo postupanje nadležnih tijela prema sudionicima kontra prosvjeda koji se održavao u isto vrijeme kada i javno okupljanje kojemu su se protivili. Policija je prekinula performans kontra prosvjednika zbog bojazni od sukoba sudionika dvaju okupljanja te je podnijela optužni prijedlog protiv dvije osobe zbog neprijavlivanja javnog okupljanja. Sud je bez provođenja javne rasprave donio

odluku o počinjenju prekršaja, obrazlažući da je optužni prijedlog utemeljen na neposrednom zapažanju ovlaštenih službenih osoba, odnosno djelatnika policije.

U vezi ograničenja javnih okupljanja za vrijeme pandemije, ESLJP je donio prvu odluku u predmetu *Communauté Genevoise d'action syndicale (CGAS) protiv Švicarske (21881/20)*, u kojoj je utvrdio povredu prava na slobodu javnog okupljanja. Naime, u Švicarskoj je početkom pandemije, od sredine ožujka do kraja svibnja 2020. godine, bila je na snazi apsolutna zabrana javnog okupljanja, a Sud je, iako minimalnom većinom od četiri glasa s tri izdvojena mišljenja, utvrdio da takvo ograničenje nije bilo razmjerno. Tada je u razdoblju od 10 tjedana, što većina sudaca smatra dužim razdobljem, u potpunosti onemogućeno organiziranje ili sudjelovanje na javnim okupljanjima pod prijetnjom kaznene osude, a zaštita se nije mogla ostvariti u sudskom postupku.

ESLJP je 2022. godine donio odluku i povodom zahtjeva u predmetu *Magdić protiv Hrvatske (17578/20)* u kojem je podnositelj tvrdio da su mu odlukama Stožera povrijeđena prava na slobodu vjeroispovijedi, kretanja te na slobodu okupljanja. ESLJP je donio odluku o nedopuštenosti zahtjeva navodeći da je podnositelj propustio pokazati kako su točno mjere Stožera utjecale ili mogle izravno utjecati na njega pa ga se nije moglo smatrati žrtvom povrede konvencijskih prava.<sup>xxii</sup>


## 2.23. Pravo na privatnost i utjecaj umjetne inteligencije na ljudska prava

### Pravo na privatnost

Moderne tehnologije unose niz pogodnosti u svakodnevni život, primjerice unaprjeđuju dostupnost usluga, ubrzavaju komunikaciju te donose nove metode podučavanja. Međutim, ujedno mogu predstavljati potencijalnu opasnost za povredu ili ugrozu prava na privatnost, koje nije uvijek jednostavno prepoznati.

Obratio nam se uznemireni građanin radi ugrožavanja privatnosti njega i njegove obitelji jer je nepoznata osoba bespilotnom letjelicom (dronom) nadlijetala njihovo dvorište te im time neovlašteno pristupila u dom. Od Hrvatske agencije za civilno zrakoplovstvo (HACZ) zatražili smo informacije o mehanizmima zaštite građana u takvim situacijama. HACZ je ukazala da nelegalne operacije dronovima građani mogu prijaviti njima i policiji, radi otkrivanja i sankcioniranja počinitelja. HACZ nas je obavijestio da je u 2021. i 2022. godini zaprimio 29 prijava o mogućim nelegalnim operacijama dronovima, pri čemu je izdano 11 prekršajnih naloga, 10 upozorenja i jedan optužni prijedlog, a u odnosu na sedam prijava nije bilo elemenata za postupanje. Iz podataka MUP-a proizlazi da je 2022. evidentirano 360 kaznenih djela protiv privatnosti, međutim, nije razvidno koliko ih se odnosi na eventualnu povredu prava na privatnost korištenjem bespilotnih letjelica. Stoga je potrebno sustavno informirati građane o mogućoj povredi prava na privatnost korištenjem bespilotnih letjelica te načinima podnošenja prijave nadležnim tijelima.

Građani su nam se obraćali i radi povrede prava na privatnost od strane banaka zbog traženja opsežnih podataka o njihovom imovnom stanju i izvorima prihoda pri provedbi tzv. dubinske analize klijenata, propisane Zakonom o sprječavanju pranja novca i financiranja terorizma. Od pojedinih pritužitelja,



greškom označenih kao politički izloženih osoba, traženi su dodatni podatci o porijeklu imovine, o obiteljskim ili društvenim odnosima te rješenja o nasljeđivanju ili kupoprodajni ugovori. Pritužiteljima koji nisu dostavili traženu dokumentaciju i podatke blokiran je račun, a nadzorom HNB-a utvrđena je pogreška u bankarskom sustavu. Stoga je nužna pažljiva provedba postupaka dubinske analize, jer ovakve pogreške banaka mogu ugroziti egzistenciju građana zbog nemogućnosti raspolaganja sredstvima na računima.

Povredu prava na privatnost moguće je prevenirati već prilikom donošenja zakona i drugih propisa. Tijekom javnog savjetovanja o Nacrtu prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu, dali smo mišljenje na odredbu kojom se poslodavcu dopušta ulazak u dom radnika kada rad obavlja na daljinu. Pri tom smo ukazali na potrebu procijene razmjernosti predloženog te razmatranja korištenja manje invazivnih načina ispunjenja obveze poslodavaca na održavanje opreme i osiguravanja adekvatnih uvjeta rada, u slučajevima u kojima je dom radnika ujedno i izdvojeno mjesto rada. Prijedlog nije prihvaćen.

U javnoj raspravi o prijedlogu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, dali smo mišljenje na odredbu kojom su radi provjere i utvrđivanja identiteta, tražitelji međunarodne zaštite dužni omogućiti pretragu svojih računala, drugih elektroničkih uređaja i predmeta koje imaju kod sebe, korištenjem programskih tehnologija (upotrebom različitih kompjuterskih programa i aplikacija). Istaknuli smo potrebu provedbe testa razmjernosti radi ostvarivanja ravnoteže između svrhe odredbe i načina kojima se ona postiže. Predložili smo da se u obrazloženju zakonskog prijedloga pojasni svrha i pravna osnova zadiranja u privatnost prikupljanjem većeg opsega podataka od potrebnih za procjenu osnovanosti zahtjeva za međunarodnom zaštitom. Sukladno tome, u konačnom prijedlogu Zakona detaljnije je definirano da će se pretraga provoditi samo kada drugim sredstvima nije moguće utvrditi identitet i državu porijekla te uz izričitu suglasnost tražitelja međunarodne zaštite.

## Umjetna inteligencija

U svakodnevnom životu sve je češća upotreba algoritama odnosno računalnih sustava utemeljenih na umjetnoj inteligenciji (UI), a zasigurno će se još više koristiti ubuduće. Međutim, tek su u tijeku inicijative za reguliranjem upotrebe UI, kako bi se prevenirao negativni učinak na ljudska prava i jednakost. Tako je na razini EU u tijeku postupak donošenja Uredbe o UI, dok se u okviru VE izrađuje nacrt Okvirne konvencije o UI, ljudskim pravima, demokraciji i vladavini prava.

2022. godinu obilježio je nastavak pregovora o Uredbi o UI, a najviše je prijepora bilo oko definicije pojma UI, opsega primjene Uredbe, kao i liste visokorizičnih sustava. Na poziv MGOR-a dali smo mišljenje na drugi kompromisni prijedlog Uredbe s fokusom na učinak UI na ljudska prava i jednakost, odnosno diskriminatorne učinke, ukazujući na mjere kojima bi se prevenirali negativni učinci. Također, putem Europske mreže nacionalnih institucija za ljudska prava (ENNHRI), koja ima status promatrača pri Odboru za UI Vijeća Europe (CAI), dali smo mišljenje na prijedlog Okvirne konvencije koju priprema VE, ukazujući na potrebu transparentnosti ovakvih sustava te važnosti uspostave nadzora nad primjenom konvencije.



Iako su temeljem Koordiniranog plana za razvoj UI u EU iz 2018. godine, države članice trebale izraditi nacionalne strategije razvoja umjetne inteligencije do kraja 2019. godine, RH to još nije učinila. Radna skupina za izradu nacionalne strategije, čiji smo član, tijekom 2022. nije se sastajala.

### Preporuka 119.

Ministarstvu gospodarstva i održivog razvoja, da izradi Nacionalni plan za razvoj umjetne inteligencije


Uporaba UI moguća je u raznim područjima života – zapošljavanja, rada, zdravstva, javne uprave, borbe protiv dezinformacija i govora mržnje i drugih, kako u privatnom tako i u javnom sektoru.

Razmatrajući unaprjeđenja koja UI može donijeti u zdravstveni sustav u sklopu programa Digitalna Europa kojeg koordinira Institut Ruđer Bošković, EK je 2022. odobrila financiranje projekta AI4HEALTH.Cro - UI za pametno zdravstvo i medicinu, koji je započeo u siječnju 2023. godine. Projektni partneri uključuju privatni poslovni sektor, akademsku zajednicu, javni sektor i regulatorna tijela, a projektom se želi doprinijeti razvoju efikasnih i otpornih digitalnih rješenja u zdravstvenom sustavu. Centar AI4HEALTH.Cro služiti će kao jedinstvena platforma i „one-stop-shop“ za pružanje sveobuhvatne podrške korisnicima u svim fazama razvoja, od testiranja prije ulaganja do plasiranja, u stjecanju novih vještina i kompetencija, olakšavanju financiranja te jačanju njihove uloge u inovacijskom ekosustavu te umrežavanju i suradnji na europskoj razini.

U javnoj upravi u RH se trenutno provode projekti kojima se uvodi UI radi unaprjeđenja tražilica te razvoja automatizacije analize dokumenata, čime će se unaprijediti i olakšati njihovo pretraživanje i dostupnost. MPU je 2022. godine pokrenulo postupak nabave centraliziranog sustava selekcije kojim bi se u potpunosti digitalizirao proces zapošljavanja u državnoj službi. Kako još nije poznata metodologija rada sustava i kriteriji algoritamskog odlučivanja pri selektiranju kandidata, nastavit ćemo pratiti njegovo uvođenje, posebno jer su prijedlogom Uredbe EK o UI iz 2021. sustavi rangiranja kandidata pri zapošljavanju kategorizirani kao visokorizični. Stoga je prije njihovog stavljanja u funkciju potrebno pažljivo procijeniti i prevenirati moguće negativne posljedice na ljudska prava i jednakost.

Zapošljavanje postaje složenije jer se poslovi sve više obavljaju na daljinu, a radnici zapošljavaju putem Interneta, bez osobnog susreta s budućim poslodavcem. EU projektom FINDHR<sup>xxiii</sup> (Fairness and Intersectional Non-Discrimination in Human Recommendation), kojeg provodi multidisciplinarni tim stručnjaka, a koordinira Sveučilište u Barceloni, nastoji se razviti sustav za algoritamsko zapošljavanje najboljih kandidata, bez diskriminacije. Projekt bi trebao osigurati sustav pravednog rangiranja, alate kojima će se smanjiti rizik od diskriminacije, tehničke smjernice za procjenu učinka i algoritamski nadzor, kao i vodič za razvoj takvih softvera UI. Osmislit će se specijalizirana obuka za programere i revizore sustava UI te će po završetku projekta publikacije, softver i programi za nastavu biti dostupni javnosti bez naknade. Stoga bi rezultati ovog projekta trebali biti značajni i za nacionalna tijela koja namjeravaju koristiti ovakve sustave za selekciju kandidata.

Automatski sustavi, uključujući UI, mogu biti koristan alat i za detektiranje govora mržnje ili provjeru točnosti informacija. Iako identificiranje dezinformacija ima niz izazova, pozitivan primjer korištenja UI jest razvoj računalnih sustava namijenjenih provjeri točnosti informacija radi učinkovitijeg suzbijanja dezinformacija, namijenjen hrvatskom jeziku. U okviru NPOO-a<sup>xxiv</sup> predstavljen je projekt „Uspostava provjere medijskih činjenica i sustava javne objave podataka“ s ciljem razvijanja mehanizma za poticanje profesionalnog novinarstva. Pritom su predstavljeni i rezultati istraživanja Laboratorija za



analizu teksta i inženjerstvo znanja (TakeLab) pri Fakultetu za elektrotehniku i računarstvo u Zagrebu (FER). S obzirom da trenutno dostupni alati ne rješavaju sve izazove i nisu prilagođeni specifičnostima pojedinih jezika, TakeLab namjerava razviti učinkovit sustav analize teksta prilagođen specifičnostima hrvatskoga jezika s ciljem preveniranja širenja dezinformacija.

Međutim, osim prednosti u ubrzavanju i olakšavanju procesa, UI nosi i rizike.

Pojedine zemlje koje su uvele sustav UI radi ubrzavanja i/ili olakšavanja donošenja odluka u javnom sektoru, svjedoče i ozbiljnim propustima takvih sustava. Državna tijela koja primjenjuju sustave UI najčešće ih nabavljaju od trećih osoba, bez znanja koje podatke i na koji način ih sustav koristi, što se može negativno odraziti na prava građana. Primjerice, prema izvještavanju medija i OCD-a, u Srbiji je nedavno donesen zakon, koji je trenutno na ocjeni ustavnosti, kojim je uveden automatski sustav odobravanja socijalnih naknada, pri čemu je algoritam koristio osobne podatke iz različitih registara, između ostalih i podatke o etnicitetu te socio-ekonomskom statusu građana. Zbog toga je velikom broju osoba, posebice Romima, uskraćena socijalna pomoć jer je algoritam zaključio da ostvaruju prihode prikupljanjem sekundarnih sirovina. Radi preveniranja prijevара sličan sustav automatskog donošenja odluka kod odobravanja socijalne pomoći uveden je 2014. u Nizozemskoj. Više od šest godina sustav je znao pogrešno označavati osobe koji žive u siromašnim četvrtima kao rizične za počinjenje prijevара, koristeći velike količine podataka iz nekoliko državnih registara, a kao veliki pokazatelj rizika označeni su dvojno državljanstvo i niska primanja. Građani nisu znali koji se podaci i kako obrađuju te nije bilo dovoljno zaštitnih mehanizama unutar sustava. Zbog nejasnog načina funkcioniranja algoritma te etničkog i socioekonomskog profiliranja građana, što može dovesti do diskriminacije, sud je donio odluku o nedopuštenosti korištenja ovog sustava, a vlada je podnijela ostavku.

### Preporuka 120.

Ministarstvu gospodarstva i održivog razvoja, da uspostavi registar sustava umjetne inteligencije koji se koriste u javnom sektoru

S obzirom na utjecaj javnog sektora na ostvarivanje prava građana, osobito je važno da uvođenje UI u javni sektor bude pažljivo osmišljeno. Pri tome bi trebalo biti i transparentno, odnosno građani bi trebali biti informirani da sustavi koriste UI.

S izazovima korištenja UI se susreću i radnici zaposleni putem digitalnih radnih platformi. Tako je u Italiji sud zaključio da platforma diskriminira radnike dodjeljujući im manje poželjne i udaljenije vožnje ukoliko su neko vrijeme bili odsutni s aplikacije, čak i kad je to bilo uvjetovano zdravstvenim razlozima. Na slične probleme ukazuju i platformski radnici u RH. To ukazuje da digitalni alati i tehnološka rješenja mogu biti korisni, no sustavi moraju biti transparentni, odnosno treba biti jasno kako sustav donosi odluke, koje podatke obrađuje i koji su rizici, radi njihovog pravovremenog otklanjanja. Radi toga smo u e-savjetovanju pri izmjenama i dopunama Zakona o radu predložili transparentno postupanje digitalnih radnih platformi i agregatora kod zapošljavanja i dodjele poslova platformskim radnicima, o čemu više pišemo u dijelu o pravu na rad.

Sve se češće postavlja pitanje odgovornosti za štetu nastalu korištenjem UI, primjerice ukoliko autonomno vozilo izazove nesreću ili ako liječnik donese pogrešan zaključak jer je dijagnostiku prepustio automatskom sustavu. Zbog toga je EK 2022. donijela novu Direktivu o odgovornosti za UI, kojom se oštećenom pojednostavljuje dokazivanje ukoliko je šteta nastala ažuriranjem softvera ili UI.

U slučajevima visokorizičnih sustava UI, oštećenici će moći pristupiti relevantnim podacima u vlasništvu kompanije i/ili dobavljača te potom podnijeti odštetni zahtjev na temelju pretpostavke uzročnosti, bez dokazivanja da je šteta prouzročena greškom ili propustom sustava UI.

U svakom slučaju, u primjeni novih tehnologija važna je edukacija svih aktera uključenih u izradu, implementaciju i korištenje digitalnih sustava, posebno o njihovom utjecaju na ljudska prava i jednakost. Radi osvještavanja postojanja rizika, o utjecaju UI na ljudska prava i diskriminaciju na FER-u smo održali predavanje polaznicima kolegija Uvod u UI, a studentima Pravne klinike Pravnog fakulteta u Splitu održali smo predavanje o utjecaju modernih tehnologija koje koriste UI na pravo na privatnost i zaštitu osobnih podataka.

## 2.24. Branitelji ljudskih prava

U godini predaje ovog Izvešća obilježiti će se 25 godina od usvajanja UN-ove Deklaracije o braniteljima ljudskih prava, dokumenta koji ih definira kao „pojedince ili skupine koji djeluju na promicanju, zaštiti i ostvarenju ljudskih prava i temeljnih sloboda miroljubivim metodama.“ Pojam „branitelji ljudskih prava“ obuhvaća aktiviste/inje, OCD-e, novinare/ke, zviždače/ice te nacionalne institucije za ljudska prava i tijela za jednakost. Deklaracija pri tome prepoznaje njihovu ključnu ulogu u ostvarenju ljudskih prava zajamčenih UN-ovom Općom deklaracijom o ljudskim pravima te navodi prava branitelja ljudskih prava s jedne i obaveze država u osiguravanju uvjeta za njihovo djelovanje s druge strane.

2022. godine uspostavljen je posebni izvjestitelj UN-a o okolišnim braniteljima ljudskih prava kao „mehanizam brze reakcije“ za njihovu zaštitu od uznemiravanja, penalizacije ili progona.

Doprinos branitelja ljudskih prava, osim UN-a, prepoznali su i regionalni sustavi zaštite ljudskih prava: VE, OESS i EU.

EU prepoznaje značaj OCD-a kao branitelja ljudskih prava u nizu svojih recentnih strateških dokumenata, kao i u Strategiji za jačanje primjene Povelje temeljnih prava EU, Europskome akcijskome planu za jačanje demokracije i Izvešću o vladavini prava EK. Redovito godišnje izvješće EK o primjeni Povelje temeljnih prava za 2022. godinu posvećeno je bilo upravo civilnom društvu i ostalim braniteljima ljudskih prava poput neovisnih institucija za ljudska prava, ombudsmanskih institucija i tijela za jednakost. Europski parlament je u ožujku 2022. godine usvojio Rezoluciju o sužavanju prostora za djelovanje civilnoga društva, u kojoj potvrđuje ključnu ulogu koju OCD-i imaju u ostvarenju i zaštiti vrijednosti na kojima je utemeljena EU. Prostor za djelovanje OCD-a pritom se prepoznaje kao sastavni element demokracije, vladavine prava i temeljnih prava i ističe kako, da bi organizacije civilnog društva napredovale, on mora biti poticajan i siguran. Dokument države podsjeća na njihovu pravnu obavezu osiguravanja povoljnoga okruženja za djelovanje civilnoga društva, a Europsku komisiju poziva da, između ostaloga, usvoji sveobuhvatnu strategiju za civilno društvo u EU i uvede indeks za praćenje stanja civilnog društva. Na usvajanje EU strategije za civilno društvo te uvođenje indeksa za praćenje stanja poziva i Konferencija o budućnosti Europe.

Branitelji ljudskih prava susreću se u svom djelovanju s različitim preprekama, od otežanog pristupa financiranju i sudjelovanju u javnom odlučivanju, do prijetnji njihovoj osobnoj sigurnosti, na što godinama u svojim izvješćima upozorava Agencija za temeljna prava EU (FRA).

Ove prepreke prepoznaju i gore spomenuta rezolucija EU Parlamenta i Izvješće EK o primjeni Povelje temeljnih prava. Prema potonjem, 61% konzultiranih OCD-a susrelo se s preprekama koje ograničavaju njihovo djelovanje, i to 44% s verbalnim napadima, uznemiravanjem, zastrašivanjem te kampanjama blaćenja, 18% s kriminalizacijom svog rada, a 15% s fizičkim napadima ili oštećivanjem imovine. Prepreke u radu koje OCD-i navode uključuju i pretjerano administrativno opterećenje, SLAPP tužbe i manjak financijskih sredstava za rad.

I RH posljednjih godina bilježi sužavanje prostora za djelovanje civilnoga društva. Na to ukazuju CIVICUS Monitor<sup>xxv</sup>, mreža koja redovito prati stanje i uvjete za djelovanje civilnog društva širom svijeta i CERANEO-v indeks održivosti OCD-a u RH, ali i izvješće EK o vladavini prava u EU.

Kako bi OCD-i mogli uspješno djelovati, važno im je osigurati odgovarajući normativni okvir, financijska sredstva za rad, pristup sudjelovanju u procesima donošenja odluka, kao i sigurno okruženje za rad.

### **Preporuka 121. (ponovljena)**

Vladi Republike Hrvatske, da usvoji Nacionalni plan stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva

### **Preporuka 122.**

Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina i Uredu za udruge, da osiguraju dugoročno institucionalno i programsko financiranje aktivnosti organizacija civilnog društva za zaštitu i promicanje ljudskih prava i suzbijanje diskriminacije

Premda je njegova izrada započela 2021. godine, RH i dalje nema temeljni strateški dokument za djelovanje civilnoga društva, što u poglavlju o RH u svome Izvješću o vladavini prava za 2022. godinu zamjećuje i EK, pa ponavljamo preporuku o potrebi njegovog usvajanja. Dodatno, niti prijedlog Nacionalnog plana zaštite i promicanja ljudskih prava nije prepoznao OCD-e za zaštitu i promicanje ljudskih prava i suzbijanje diskriminacije kao

branitelje ljudskih prava, što smo također preporučili. Uz normativni, važan je i institucionalni okvir za suradnju s civilnim društvom. U ovome smislu, suradnju između predstavnika institucija i OCD-a unutar Savjeta za razvoj civilnoga društva, OCD-i u posljednjih nekoliko saziva Savjeta ocjenjuju otežanom.

Udio lutrijskih sredstava za financiranje OCD-a u 2022. iznosio je 10,65% te nije dosegao udio iz 2015. godine. Naime, 2016. godine značajno je smanjen udio lutrijskih sredstava namijenjenih razvoju civilnog društva. On je 2015. iznosio 14,21%, 2016. je smanjen na 6,88%. Od 2017. godine nadalje se povećavao, no do danas nije dosegao vrijednost iz 2015.

Osim ovoga, OCD-i redovito upozoravaju i na probleme s kašnjenjem raspisivanja natječaja, dugim trajanjem procesa odabira projekata i isplate financijskih sredstava, nedostatak natječaja za određena područja djelovanja, poput promicanja i zaštite ljudskih prava, suzbijanja diskriminacije, *watchdog* i zagovaračkih aktivnosti, ali i kontinuirano rastućeg administrativnog opterećenja. Tako je primjerice natječaj "Jačanje kapaciteta OCD-a za odgovaranje na potrebe lokalne zajednice" (tzv. „COVID natječaj“) raspisan u prosincu 2020. godine, devet mjeseci nakon početka pandemije, dok su odluke o financiranju objavljene tek u srpnju 2022. godine. Dodatno, OCD-i izvještavaju i o nastavku, unatoč brojnim kritikama, primjene načela dodjele financiranja projektnim prijedlozima prema redosljedu

prijava na natječaj (tzv. najbrži prst). Ova metoda ne samo da kao primarni kriterij odabira ne uzima kvalitetu prijavljenog projekta, već u nepovoljniji položaj može staviti sve one kojima je pristup fizičkoj pošti ili internetu otežan zbog lokacije ili socio-ekonomskih razloga.

OCD-i su nam ukazivali i na problem netransparentnog dodjeljivanja poslovnih prostora u vlasništvu RH u zakup pojedinim organizacijama civilnog društva. Iako se ugovori o korištenju poslovnih prostora sklapaju na određeno vrijeme, za neke poslovne prostore se ne raspisuje natječaji te se dodjeljuju na netransparentan način. Time se stvaraju razlike u mogućnostima rada OCD-a, a time i ostvarenja prava na slobodu udruživanja. Stoga bi OCD-ima trebalo osigurati jednake mogućnosti i jasno definirati kriterije za dodjelu poslovnih prostora u zakup, kao i za dodjelu sredstava za rad potrebnih za njihovo djelovanje.


Pravo na participaciju u donošenju odluka kodificirano je nizom međunarodnih instrumenata, primjerice čl. 21. Opće deklaracije o ljudskim pravima UN-a i čl. 25. Međunarodnoga pakta o građanskim i političkim pravima. Mogućnost participacije donositeljima odluka osigurava potpunije informacije koje, ako su u proces uključene različite skupine dionika, odražavaju i njihove različite potrebe. To može rezultirati kvalitetnijim odlukama nad kojim njihovi adresati osjećaju i veći stupanj „vlasništva“.

Pa ipak niz godina OCD-i izvještavaju o teškoćama i preprekama u ovome području, ocjenjujući svoje uključivanje u procese donošenja odluka više formalnim činom nego dijalogom i suradnjom. Od konkretnih nedostataka ističu kratke rokove u procesu javnog savjetovanja, nedostatnu transparentnost procesa imenovanja predstavnika OCD-a u radna tijela, ali i nedostatne mogućnosti za sudjelovanje OCD-a u radu tijela u čije članstvo su izabrani. Tako su, primjerice, savjetovanja sa zainteresiranom javnošću o Programu Konkurentnost i kohezija 2021.-2027. i Integriranome teritorijalnome programu 2021.-2027., ključni dokumenti za dodjelu sredstava iz Europskog fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda, trajala svega 15 dana, dok je e-savjetovanje o Programu za ribarstvo RH, od interesa za okolišne udruge, trajalo svega devet dana.

U Izvešću Kuće ljudskih prava o braniteljima ljudskih prava navodi se da se OCD-i suočavaju s pritiscima i zastrašivanjima, ali i prijetnjama, koje im se upućuju telefonom, anonimnim pismima, na društvenim mrežama i u komentarima internetskih portala. Prema Izvešću, posebno se diskreditira rad branitelja ljudskih prava koji se bave ljudskim pravima nacionalnih manjina, migranata, žena, LGBTIQ+ osoba, žrtava rodno uvjetovanoga nasilja te sa suočavanjem s prošlošću.

Dio OCD-a koji rade s migrantima i dalje navodi da im je onemogućen pristup lokacijama. Tako navode da nemaju pristup prihvatilištima za tražitelje međunarodne zaštite niti prihvatnom centru Jezevo i tranzitno-prihvatnim centrima u RH, premda su udruge pružateljice besplatne pravne pomoći. Štoviše, prema navodima OCD-a, u Prihvatilištu za tražitelje azila Porin od početka pandemije nije omogućena prisutnost niti jednom OCD-u koja se bavi pružanjem besplatne pravne pomoći, premda tražitelji izražavaju potrebu za njom.

Visoki upravni sud je u rujnu 2022. godine donio drugostupanjsku presudu protiv azilanta kojem je RH prethodno oduzela status azila, a koji je ujedno bio partner aktivistkinje za ljudska prava azilanata, nakon čega je njegova odvjetnica podnijela i ustavnu tužbu.



Nastavlja se i praksa podnošenja SLAPP tužbi protiv okolišnih udruga, ali i građanskih inicijativa, pa su u rujnu 2022. godine mediji izvijestili o tužbi investitora hotela na Valkanama u Puli protiv nekolicine članova Inicijative za referendum o Lungomaru. O preprekama s kojima se susreću okolišni branitelji ljudskih prava detaljnije pišemo u poglavlju o pravu na zdrav život i na zdrav okoliš.

S druge strane, uz niz svojih redovnih aktivnosti, i u 2022. godini OCD-i, ali i građanske inicijative i platforme, pružale su pomoć građanima suočenima s posljedicama razornih potresa u SMŽ-u, ali i osobama izbjeglicima iz ratom zahvaćene Ukrajine.

Među branitelje (ali i zaštitnike branitelja) ljudskih prava ubrajaju se i nezavisne institucije za zaštitu ljudskih prava (NHRI) te tijela za jednakost (NEBs) – mandati čiji je u RH nositelj institucija pučkoga pravobranitelja. Na međunarodnoj razini, u okviru UN-a, VE i EU, usvojen je niz instrumenata kojima se uspostavljaju standardi za njihovo djelovanje, a od država članica zahtijeva njihovo poštivanje. U tome smislu, u 2022. godini EK je objavila dva prijedloga direktiva o standardima za tijela za jednakost, koji će, ukoliko ove direktive budu usvojene, biti prvi pravno obvezujući dokumenti u tome području i uspostaviti standarde za funkcioniranje ovih tijela. U prijedlozima direktiva definiraju se standardi u pogledu njihovih mandata, neovisnosti, dostatnih sredstava za rad, učinkovitosti i dostupnosti.

Prepoznajući važnost djelovanja NHRI-ja u sigurnome okružju, OESS je u rujnu 2022. u Varšavi organizirao konferenciju i objavio priručnik o jačanju otpornosti ovih institucija.

Izvešće o vladavini prava EK uvjete za djelovanje nezavisnih institucija za zaštitu ljudskih prava razmatra kao jedan od pokazatelja vladavine prava u državama članicama. Izvešće u dijelu za RH za 2022. godinu prepoznaje poteškoće vezane uz provedbu preporuka pučke pravobraniteljice te prepreke u pristupu određenome tipu informacija. Po prvi put ovo Izvešće sadrži i preporuke, a jedna se odnosi upravo na prethodno spomenute poteškoće.

## 2.25. Pravo na čist, zdrav i održiv okoliš

„Stres i smrtnost ljudi zbog rasta temperatura i ekstremnih vrućina, poremećaji morskih i kopnenih ekosustava, nedostatak vode za više međusobno povezanih sektora, gubici u proizvodnji usjeva zbog topline i suhih uvjeta te ekstremno vrijeme ključni su rizici klimatskih promjena u Europi.“

Međuvladin panel o klimatskim promjenama - IPCC

U 2022. godini je Opća skupština UN-a kao novo univerzalno ljudsko pravo priznala pravo na čist, zdrav i održiv okoliš, čije ostvarivanje prati posebni izvjestitelj za okoliš i ljudska prava. U 2022. godini imenovan je i prvi posebni izvjestitelj za branitelje okoliša, za situacije u kojima su suočeni ili izloženi neposrednoj prijetnji od kažnjavanja, progona ili uznemiravanja pri pokušaju ostvarivanja prava iz Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (Aarhuška konvencija). Pritom, Ustav RH jamči pravo na zdrav život i zdrav okoliš 32



godine te RH svrstava u skupinu od preko 150 zemalja u čijim je nacionalnim sustavima od ranije zaštićeno ovo ljudsko pravo. Praktično ostvarivanje ovog prava ovisi o nizu čimbenika, između ostaloga i o razini primijenjenih ekoloških standarda i zaštite ljudskih prava te načinu nošenja s novim izazovima poput klimatskih promjena.

Sve teže se upravlja rizicima klimatskih promjena i istovremeno se događaju višestruke opasnosti poput suša, poplava i toplinskih valova. Kontinuirano raste razina mora te se smanjuje proizvodnja i dostupnost hrane. Nakon 2040. godine rizici će višestruko porasti, ovisno o razini globalnog zatopljenja i kratkoročnim mjerama ublažavanja i prilagodbe koje se sada poduzimaju, ukazuje Međuvladin panel o klimatskim promjenama (IPCC) u Izješću „Klimatske promjene 2022.: Učinci, prilagodba i ranjivost. Doprinos Radne skupine II Šestom izješću o procjeni IPCC-a“.

Prema ocjeni Državnog hidrometeorološkog zavoda, temperatura zraka u 2022. je prešla višegodišnji prosjek pa je na sjeveru Hrvatske i širem makarskom području bilo vrlo toplo, dok je u gotovo čitavoj Hrvatskoj bilo ekstremno toplo. Oborinske prilike bile su normalne do sušne u okolici Križevaca i Puntijarke, Istri, dijelovima Cresa i Raba te sjevernog Velebita, većem dijelu sjeverne Dalmacije, dijelu srednje i većem dijelu južne Dalmacije, te vrlo sušne na Lošinj, Korčuli i Lastovu te većem dijelu srednje Dalmacije.

Hrvatska vatrogasna zajednica je do studenoga zabilježila 7.764 požara raslinja (što čini većinu svih požara) i pet smrtno stradalih osoba. Broj požara na otvorenom veći je za 50% nego prethodne godine, a najugroženija je Jadranska obala s otocima zbog lako zapaljive vegetacije pogodne za nastanak i širenje požara za vrijeme dugotrajnih suša i velikih vrućina. Prema podacima MUP-a, do listopada su inspektori za zaštitu od požara podnijeli 652 prekršajne prijave, najčešće zbog neodržanih poljoprivrednih površina, šumskih i evakuacijskih puteva te divljih odlagališta.

Gubitak bioraznolikosti i promjene u ekosustavima ključni su globalni rizici, i nužno je učinkovito očuvati 30% do 50% kopna, slatkovodnih i oceanskih područja, tvrdi IPCC. Trenutno se u zaštićenim područjima nalazi do 15% kopna, 21% slatkih voda i 8% oceana, a kako bi se smanjila šteta i povećala otpornost na klimatske promjene njima bi se trebalo učinkovitije upravljati. U Globalnom okviru za bioraznolikost do 2030., dogovorenom u okviru Konvencije o biološkoj raznolikosti (COP15), definirani su ključni ciljevi, između ostaloga zaštita 30% svjetskog kopna i mora te restauracija 30% degradiranih kopnenih, slatkovodnih i morskih ekosustava.

Zajedno s drugim europskim nacionalnim institucijama za zaštitu ljudskih prava kroz ENNHRI<sup>xxvi</sup> zagovaramo donošenje pravno obvezujućeg instrumenta na razini VE koji će priznati pravo na čist, zdrav i održiv okoliš kroz dodatni protokol EKLP-u ili Europskoj socijalnoj povelji<sup>xxvii</sup>, sukladno Preporuci 2211 (2021) Parlamentarne skupštine VE (PACE).

Posebno Izješće pučke pravobraniteljice o pravu na zdrav život i klimatskim promjenama u RH (2013.-2020.) usvojeno je u lipnju 2021. godine, no većina od njegovih 19 preporuka nije provedena počevši od prve koju smo dali Hrvatskom saboru da po uzoru na Europski parlament<sup>xxviii</sup> proglasi klimatsku i ekološku krizu te time osnaži predanost ustavnim vrednotama zaštite očuvanja prirode i okoliša,

### Preporuka 123. (ponovljena)

Vladi Republike Hrvatske, da kroz zakone i druge propise dodatno razradi ustavno pravo na zdrav život i zdrav okoliš



pravu na zdrav život i održivom razvoju. Ne provode se ni druga ni treća preporuka iz posebnog izvješća jer Vlada RH ne uključuje OCD-e i predstavnike mladih u planiranje i razvoj svih javnih politika iz područja zaštite okoliša i održivog razvoja te ne zaustavlja planiranje i realizaciju projekata koji koriste fosilna goriva te projekte koji nisu u skladu s održivim razvojem.

## Postupanje po pritužbama

U 2022. smo postupali u 282 predmeta iz područja zaštite okoliša, što je porast od 18,5% u odnosu na 2021. godinu kada smo postupali u 243 predmeta. Građani, građanske inicijative i OCD-i prituživali su se na onečišćenje svih sastavnica okoliša i prirode, na nepropisno gospodarenje otpadom, svjetlosno onečišćenje, neionizirajuće zračenje i prekomjernu buku, a postupali smo i na vlastitu inicijativu.

### Postupanje po pritužbama – zaštita zraka i tla

Industrijska postrojenja i drugi zahvati koji emitiraju onečišćujuće tvari u okoliš, najčešće u zrak, istovremeno utječu na zdravlje građana koji borave u njihovoj blizini. Godinama ističemo da sustav zaštite okoliša nije dovoljno učinkovit i da nije uspostavljen mehanizam za sustavnu zaštitu zdravlja na

#### Preporuka 124.

Ministarstvu zdravstva, županijama i zavodima za javno zdravstvo, da na lokacijama centara za gospodarenje otpadom, crnih točaka, industrijskih postrojenja i drugih zahvata s emisijama onečišćujućih tvari u okoliš, izrade program zaštite zdravlja mještana i provode kontinuirani biološki monitoring lokalnog stanovništva

ovim lokacijama. Mjestimično se provode studije nakon već prijavljenih zdravstvenih teškoća, poput Studije HZJZ-a o utjecaju ekoloških čimbenika na zdravlje građana Slavenskog Broda ili Ekološke studije utjecaja CGO Marišćina na zdravlje mještana Marčelja i okolice.

Više je zabilježenih slučajeva neizvršene sanacije, a MGOR u 2022. godini nije proveo niti jedan sanacijski program putem treće osobe, temeljem ovlasti iz čl. 198. Zakona o zaštiti okoliša. Najproblematičnije

su crne točke - lokacije u okolišu visoko opterećene otpadom koji je zaostao nakon dugotrajnog neprimjerenog gospodarenja proizvodnim (tehnoškim) otpadom. Niti jedna od osam crnih točaka iz Odluke o donošenju Izmjena Plana gospodarenja otpadom RH 2017. – 2022. godine nije sanirana, a FZOEU je u 2022. godini uložio sredstva u sanaciju jedne crne točke - jame Sovjak.

Pratimo postupak sanacije crne točke: Odlagalište kamenog agregata („crno brdo“) - Biljane Donje, gdje odložena troska stoji nepokrivena na tlu od 2010. godine. MGOR navodi da je tu trosku moguće koristiti s drugim materijalima u gradnji, no predmet je u veljači 2023. EK ponovno uputila Sudu EU, jer RH trosku ne klasificira kao otpad te nije u potpunosti postupila po presudi Suda iz 2019. (C-250/18). Presuda je primjenjiva i na druge slučajeve odloženog otpada u RH jer Sud smatra da do uništavanja okoliša dolazi već zbog postojanja otpada na odlagalištu bez obzira na njegovu narav (presuda od 15. ožujka 2017., Komisija/Španjolska, C-563/15, t. 28.) zbog čega je nužno poduzeti mjere kako bi se osiguralo da otpad bude zbrinut, a da se pritom ne ugrožava zdravlje ljudi i ne nanosi šteta okolišu.<sup>xxix</sup>

Nije sanirano ni područje bivše tvornice ferolegura u općini Dugi Rat, gdje troska stoji odložena i nepokrivena na obali od 2011. godine. Nakon dva pokušaja sanacije u tijeku su pripreme radnje za novu sanaciju te je također bitno prikupiti podatke o utjecaju odložene troske na zdravlje mještana.

Učestalo se ponavljaju ekološki incidenti u Vranjicu, mjestu izloženom dugotrajnom onečišćenju, posebice zraka i mora iz više izvora: s područja bivše tvrtke Salonit, iz Žitnog terminala te iz Sjeverne Luke otkuda se prašina od odloženog ugljena i troske raznosi zrakom, posebice za vrijeme bure. Vranjic ima i crnu točku „Obalni dio nasuprot tvornice Salonit d.d. u stečaju - Kosica“<sup>xxx</sup>, koja obuhvaća i područje na plaži Kosica. Prema podacima Grada Solina ne radi se o gradskoj plaži, a građani ju samoinicijativno koriste, iako je onečišćena azbestom.

Grad Solin nije donio Odluku o potrebi provedbe mjerenja posebne namjene na području Vranjičko-solinskog bazena s obrazloženjem da Studija o utjecaju na okoliš rekonstrukcije i proširenja Sjeverne luke predviđa mjernu stanicu za onečišćenje zraka. Grad Split je donio Odluku o potrebi provedbe mjerenja posebne namjene („Službeni glasnik Grada Splita“ broj 27/21) te je početkom ožujka 2023. na području Sjeverne luke Split mjerenje započelo na 2 lokacije na području kotara Brdo. Međutim, mještani smatraju da su mjerne stanice trebale biti postavljene bliže, na Vranjičkom putu ili nekoj drugoj poziciji na udaljenosti do 200 metara od "brda" ugljena i troske na otvorenom.

Prema podacima DIRH-a, inspekcija zaštite okoliša je uputila devet zahtjeva za provedbu mjerenja posebne namjene JLS, a izvršeno je jedno. Ponovno nam nisu dostavljeni podatci o izrečenim mjerama za uzorkovanje tla pa potičemo inspekciju zaštite okoliša i poljoprivrednu inspekciju koje su ovlaštene izricati ovu mjeru, da to čine u slučajevima koji upućuju na onečišćenje i neplodnost tla.

Od planiranih 11, prema podacima FZOEU-e i MGOR-a, nakon što su otvoreni CGO Mariščina i CGO Kaštijun, otvoren je i treći, CGO Bikarac, dok je CGO Biljane Donje u izgradnji. Sanacija je završena ili je u tijeku na 79% službenih odlagališta.

Državni ured za reviziju je u Izješću o gospodarenju komunalnim otpadom na području RH utvrdio da se u CGO Mariščina i CGO Kaštijun, suprotno Planu gospodarenja otpadom, povećava odlaganje te se u nedovoljnoj mjeri proizvodi gorivo iz otpada. Ne ostvaruju se ni ciljevi iz Zakona o obnovljivim izvorima energije i visokoučinkovitoj kogeneraciji.

#### Preporuka 125.

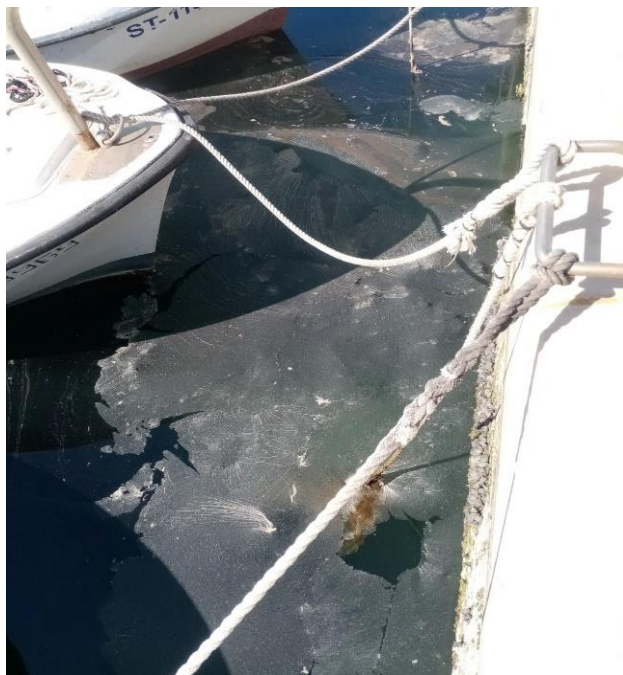
Ministarstvu gospodarstva i održivog razvoja, da u suradnji s Fondom za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost te jedinicama lokalne i regionalne samouprave koje na svom području imaju crne točke, propiše obvezu njihovog označavanja te ih po potrebi ogradi

#### Preporuka 126.

Ministarstvu gospodarstva i održivog razvoja, da u suradnji sa Splitsko-dalmatinskom županijom te gradovima Solinom i Splitom izradi i donese Program praćenja stanja i zaštite svih sastavnica okoliša na području Vranjičko-solinskog bazena

Zbog prijepora DIRH-a i MGOR-a oko načina zbrinjavanja, još uvijek nije zbrinuto više tisuća tona nepropisno odloženog otpada u bivšoj tvornici Istraplastike u Pazinu. Ugrožena je sigurnost i zdravlje ljudi, posebice jer se koriste prostori u neposrednoj blizini.

## Postupanje po pritužbama - zaštita mora, voda i prirode



**Fotografija 2.**

U 2022. godini zabilježili smo porast slučajeva onečišćenja mora, što proizlazi iz podataka MMPI-a, OCD-a te predmeta po kojima postupamo. MMPI je zabilježilo tri onečišćenja mora ugljikovodicima: 1) na području luke posebne namjene Brodosplit zbog curenja mazuta iz cjevovoda oborinskih i mješovitih voda; 2) kod Kostrene zbog curenja lož ulja iz kanalizacije uslijed kvara na pumponi TE Rijeka; 3) kod Ližnjana nepoznatog izvora onečišćenja. U sva tri slučaja postupaju nadležna državna odvjetništva te se provodi čišćenje lokacija, nakon čega će se ispitati utjecaj onečišćenja na morski okoliš.

Slijedom saznanja iz medija, počeli smo pratiti postupak sanacije plinske platforme IVANA D investitora INA-INDUSTRIJA NAFTE d.d. koja je krajem 2020. potonula u Sjevernom Jadranu na dubini od 41 metar. Potonuće je MGOR klasificiralo kao veliku nesreću te je osnovalo Povjerenstvo za provođenje istrage. Prema službenim podacima, od prosinca 2020. do srpnja 2022. provedeno je 15 nadzora lokacije potonuća u kojima je utvrđeno da plin ne curi, da je objekt u sigurnom stanju i ne ugrožava okoliš. Energetski inspektor za naftno rudarstvo je u rujnu 2021. naredio sanaciju bušotine i povezane infrastrukture te uklanjanje IVANE D s morskog dna unutar godine dana, što nije učinjeno. Iz Informacije MGOR-a o zahtjevu za ocjenu o potrebi procjene utjecaja na okoliš sanacije IVANE D iz rujna 2022. godine, razvidno je da se Elabormom zaštite okoliša, kojeg je izradio EKONERG - Institut za energetiku i zaštitu okoliša d.o.o, predviđa „prenamjena iste u umjetni greben koji bi se mogao iskoristiti kao ogledni primjerak za daljnja znanstvena proučavanja bioraznolikosti, monitoring klimatskih promjena, utvrđivanje antropogenog učinka onečišćenja uzorkovanih transportom, za turističke i edukativne svrhe te praćenje pojave invazivnih vrsta, ali i zaštite bioraznolikosti“.

Uz rudarsku inspekciju, i MMPI te MGOR, Uprava vodnog gospodarstva i zaštite mora, smatraju da stvaranje umjetnog grebena može imati negativan utjecaj na sigurnost, zdravlje ljudi i morski okoliš te da je potonulu platformu potrebno ukloniti i njezinu opremu odvesti na kopno u cilju ponovnog

korištenja, sukladno preporuci Međunarodne organizacije za zaštitu mora (IMO) za platforme potonule na dubini do 100 metara. Greenpeace upozorava na curenje metana tijekom crpljenja, transporta i skladištenja plina te traži da se ispituju sve odobalne plinske platforme, eventualno istjecanje metana, uklanjanje otpada iz mora te povratak u prirodno stanje. Stoga nastavljamo pratiti postupak odlučivanja i sanacije obzirom da ova odluka može utjecati i na druge plinske platforme koje se nalaze i planiraju u Jadranu.

Krajem 2022. započela je javna rasprava o Zakonu o pomorskom dobru i morskim lukama. Radi zaštite i očuvanja svih vrsta morskih plaža preporučili smo kontinuiranu uključenost stručnjaka za zaštitu okoliša i prirode u stručnim povjerenstvima za koncesije. Potrebno je unaprijediti i uskladiti zaštitu morskog okoliša koja je uređena i Zakonom o zaštiti okoliša, Zakonom o zaštiti prirode te Pomorskim zakonikom. Problem predstavlja bespravna gradnja na pomorskom dobru, nasipavanje i betonizacija morske obale, što najčešće prijavljuju okolišni OCD-i. Prema podacima DIRH-a, inspekcija zaštite okoliša je evidentirala tri slučaja nasipavanja morske obale bez prethodne procjene utjecaja na okoliš.

Novoosnovani Institut za vode „Josip Juraj Strossmayer“ je u 2022. počeo provoditi monitoring stanja voda u RH te je zaprimio tri zahtjeva vodopravne inspekcije za pružanje pomoći zbog iznenadnih onečišćenja. U ožujku 2023. na snagu je stupio novi Zakon o vodi za ljudsku potrošnju u okviru kojeg bi ovaj Institut trebao započeti s provedbom monitoringa mikroplastike/nanoplastike koja je uvrštena na indikativni popis osnovnih onečišćujućih tvari na razini EU.

Odlaganje otpada u jamama i špiljama predstavlja ekološki i zdravstveni problem, jer se time, između ostaloga, ugrožavaju podzemne vode. Razmjere onečišćenja na jednoj od lokacija vidjeli smo sudjelovanjem u volonterskoj akciji čišćenja špilje u Gornjem Lugu.



**Fotografija 3.**

Sukladno preporuci iz Izvešća za 2021. godinu, MGOR je predložio FZOEU-u da godišnje natječaje za čišćenje speleoloških objekata usmjeri ka javnim ustanovama koje upravljaju zaštićenim područjima te



da se čišćenja provode u suradnji sa speleološkom zajednicom. Speleološki objekti će se po potrebi ograđivati, postavljat će se video nadzori i oznake zabrane bacanja otpada. Prema podacima DIRH-a, inspekcija zaštite prirode je obavila 33 nadzora speleoloških objekata te 156 nadzora zahvata vezanih uz procjenu utjecaja na okoliš i ocjenu prihvatljivosti zahvata za ekološku mrežu.

Nastaviti ćemo pratiti ispunjenje preporuke iz Izvješća za 2018. godinu da se izradi analiza učinkovitosti mjera zaštite izvorišta pitke vode, kao i zaštite vodocrpilišta i vodoopskrbnih objekata, za koju MGOR navodi da je ostvarena donošenjem odluka o zaštiti izvorišta iz čl. 104. Zakona o vodama. MGOR navodi i da će se potpuna procjena rizika u vodoopskrbnom lancu i cjeloviti sustav nadzora uspostaviti izmjenama i dopunama Zakona o vodama koje su u fazi donošenja te novim Zakonom o vodi za ljudsku potrošnju (NN 30/23).

Tijekom ljeta 2022. mediji su izvještavali o kupanju posjetitelja u izvoru Cetine (Glavaš ili Veliko vrilo). Budući da se kasni s uspostavom Parka prirode Dinara, koje obuhvaća ovaj izvor, on nije bilo označen ni zaštićen. Vodočuvari su svakodnevno obilazili lokaciju i upozoravali posjetitelje o zabrani kupanja, što je činio i lokalni dužnosnik. Hrvatske vode su u rujnu postavile informativne ploče o zabrani kupanja, a ubrzo je i JLS donijela Odluku o korištenju javnog vodnog dobra „Glavaševo vrelo“ kojom je zabranjeno kupanje, napajanje i pranje stoke, odlaganje otpada i dr.

### **Preporuka 127.**

Vladi Republike Hrvatske, da osnuje javnu ustanovu za upravljanje Parkom prirode Dinara

Važnost uspostave javnih ustanova koje će upravljati zaštićenim područjima vidljiva je i iz najave otvaranja kamenoloma Veliki Siljevec na Ivanščici unutar područja ekološke mreže Natura 2000, za koji je zahvat potrebna Glavna ocjena prihvatljivosti za ekološku mrežu.

Gotovo istovremeno s najavom otvaranja kamenoloma službeno je pokrenut i postupak zaštite prirodnih vrijednosti Maceljske gore, Ravne gore, Ivanščice i Strahinjščice, temeljem čl. 140. Zakona o zaštiti prirode, pa ovaj slučaj pokazuje kako izostanak ili kašnjenje sa zaštitom dijelova prirode omogućuje poduzimanje radnji koje su (potencijalno) štetne za prirodu, okoliš i ljude.

Nastavili smo postupati po pritužbi građana Premanture zbog višegodišnje devastacije obale i parka Kamenjak. Prema podacima DIRH-a, do ožujka 2022. utvrđeno je pet slučajeva nezakonite gradnje i jedan prekršaj iz Zakona o šumama te parcelacija privatnih šuma. Postupamo i po pritužbi na devastaciju značajnog krajobraza "Rovinjski otoci i o priobalno područje" te Parka prirode Medvednica. Pratimo i nastavak istrage institucija EU o bespravnoj sječi šuma na području Natura 2000, kako se navodi u Radnom dokumentu osoblja Komisije, Pregled provedbe zaštite okoliša 2022., Izvješće za Hrvatsku.<sup>xxxii</sup>

U Strategiji EU za bioraznolikost do 2030. pčele su navedene kao najznačajniji oprašivači za obnovu ekosustava, stoga ih je nužno učinkovito zaštititi. No, 2022. je zbog nedozvoljene uporabe pesticida došlo do pomora pčela u Međimurju. Unatoč propisanoj obvezi, ni pčelari niti Hrvatski pčelarski savez nisu bili prethodno obaviješteni o korištenju pesticida od strane poljoprivrednika. DIRH i Ministarstvo poljoprivrede precizno su naveli parametre po kojima se uzorkovalo tlo, biljke i pčele, za razliku od pomora pčela 2020. u Virovitičko-podravskoj županiji, kada to nije učinjeno.

## Postupanje po pritužbama – zaštita od neionizirajućeg zračenja, buke i svjetlosnog onečišćenja

*„...Ovim putem Vam se obraćam u ime zabrinutih mještana T. a vezano za postavljanje nove bazne stanice mobilnog operatera (treće po redu) u našem malom selu... Radovi su ubrzanim tempom počeli početkom veljače na zemljištu koje je u vlasništvu fizičkog lica... i nalazi se svega 100m od naših kuća... Smatramo da bi za ovakve projekte koji direktno utiču na zdravlje građana trebalo da postoje stroži zakoni kojih bi se mobilni operateri morali pridržavati i da bi svakako prije bilo kakvih početaka radova trebalo da se obrate i lokalnoj samoupravi i skupa s njima donesu odluku i kompromise koji bi bili na obostranu korist a da se pri tom ne ugrozi zdravlje i životi građana.“*

Građani se i dalje pritužuju zbog neionizirajućeg zračenja baznih stanica mobilnih teleoperatera, prekomjerne buke i svjetlosnog onečišćenja, te iskazuju zabrinutost za zdravlje zbog štetnih utjecaja iz okoliša.


Uklonjena je bazna stanica za koju je utvrđeno da nije imala uporabnu dozvolu, vezano uz koju smo postupali od 2018. Prema podacima DIRH-a, građevinska inspekcija je donijela četiri rješenja o uklanjanju baznih stanica zbog izvođenja radova bez glavnog projekta, a protiv tri teleoperatera je podnijela optužni prijedlog zbog korištenja građevine bez uporabne dozvole.

Povećan je broj pritužbi na buku, pri čemu su glavni problemi način i uvjeti u kojima se provodi mjerenje buke. Sanitarna inspekcija je provela 1.072 nadzora provedbe mjera zaštite od buke, utvrdila je 230 prekršaja, izrekla je 184 kazne i pokrenula 46 prekršajnih postupaka.

Vezano za svjetlosno onečišćenje, Inspekcija zaštite okoliša je zaprimila 41 predstavku te ih je 25 prosljedila komunalnom redarstvu. Pravilnik o mjerenju i načinu praćenja rasvjetljenosti okoliša iz Zakona o zaštiti od svjetlosnog onečišćenja bio je u javnom savjetovanju u svibnju i donesen je krajem veljače 2023.

### Iskustva okolišnih OCD-a

OCD-i ukazuju na povrede prava na pristup informacijama, sudjelovanja javnosti u odlučivanju i prava na pristup pravosuđu u pitanjima okoliša iz Aarhuške konvencije. Ističu nedostupnost dokumenata vezano uz postupke procjene utjecaja zahvata na okoliš (PUO), ocjene o procjeni utjecaja zahvata na okoliš (OPUO) i strateške procjene utjecaja zahvata na okoliš (SPUO). Dodatni su problemi i vrlo kratka e-savjetovanja posebice Ministarstva poljoprivrede, primjerice u trajanju od 9 dana za Program za ribarstvo RH za programsko razdoblje 2021.-2027. Ističu i izostanak kvalitetno provedenog nadzora nad odobrenim zahvatima te neprovođenje ublažavanja utjecaja sagrađenih zahvata u praksi. Navode kako ih nadležna tijela upućuju na ostvarivanje prava iz Zakona o pravu na pristup informacijama te da tijela informaciju o okolišu ne tumače sukladno Zakonu o zaštiti okoliša.



OCD-i traže zakonodavne izmjene kojima će im se u ranijoj fazi omogućiti sudjelovanje u postupcima uređenim Zakonom o prostornom uređenju i Zakonom o gradnji za zahvate za koje se obvezno provode postupci procjene utjecaja zahvata na okoliš. Nadalje, traže reviziju mjera u ovlasti inspekcije zaštite

**Preporuka 128. (ponovljena)**

Pravosudnoj akademiji, da provodi edukaciju sudaca iz okolišnog prava

okoliša kojima se dozvoljava provođenje okolišnih postupaka nakon što je zahvat proveden. Ukazuju na izostanak primjene načela hitnosti i predostrožnosti u sudskim postupcima jer se nedovoljno koriste privremene mjere zabrane zahvata koji utječu na okoliš ili prirodu.



### 3. Zaštita prijavitelja nepravilnosti

Pučka pravobraniteljica od 2019. obnaša ulogu tijela nadležnog za vanjsko prijavljivanje nepravilnosti, prvo temeljem Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti (ZZPN/19) koji je stupio na snagu 1. srpnja 2019., a zatim i temeljem novog Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti (ZZPN/22) koji je stupio na snagu 23. travnja 2022. godine. Potonjim Zakonom je implementirana Direktiva (EU) 2019/1937 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2019. o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije.

Prijelaznim odredbama ZZPN/22 utvrđeni su rokovi za podnošenje na potvrdu Hrvatskome saboru Poslovnika pučkog pravobranitelja usklađenog s odredbama ZZPN/22, što je i učinjeno 20. lipnja 2022., a Hrvatski sabor ga je usvojio u veljači 2023. godine.

Značajni novitet ZZPN/22 jest da sada prijavitelj slobodno odlučuje hoće li prijavu nepravilnosti podnijeti povjerljivoj osobi koju je imenovao poslodavac ili neposredno pučkoj pravobraniteljici, odnosno može birati između unutarnjeg i vanjskog kanala prijavljivanja. Pritom, ZZPN/22 i dalje potiče prvenstveno korištenje sustava unutarnjeg prijavljivanja.

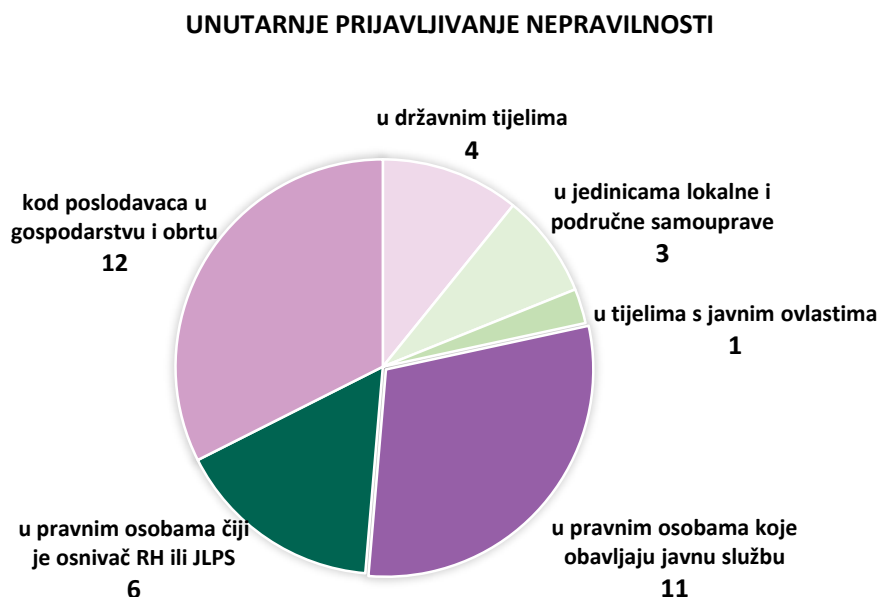
To je utjecalo na porast broja vanjskih prijava nepravilnosti za 60,37% i smanjenje broja obavijesti o unutarnjim prijavama za 22,92% u odnosu na prethodnu godinu. Stoga zaključujemo da prijavitelji preferiraju podnošenje prijava pučkoj pravobraniteljici, što može upućivati na nepovjerenje u unutarnje prijavljivanje. Međutim, na temelju ovih podataka ne mogu se donositi konačni zaključci, budući da ne postoje službene evidencije o poslodavcima koji su dužni uspostaviti sustav unutarnjeg prijavljivanja kao niti evidencije o ovim prijavama.

Unatoč zakonskoj obvezi, neki poslodavci i dalje nisu donijeli opći akt i/ili imenovali povjerljivu osobu i njezina zamjenika. Nastavno na ove propuste, inspektori rada su u 2022. nadležnim sudovima podnijeli pet optužnih prijedloga protiv poslodavaca pravnih osoba i odgovornih osoba u njima, od čega se dva postupka odnose na povrede obveza prema ZZPN/19, a tri na ZZPN/22. Prosvjetna inspekcija je tijekom jednog nadzora izrekla mjeru nadziranoj ustanovi te joj naredila postupanje sukladno odredbama ZZPN/22, što je izvršeno bez podizanja optužnog prijedloga.

Krajem srpnja usvojen je Akcijski plan za razdoblje od 2022. do 2024. godine uz Strategiju sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine. Također, tijekom 2022. Savjet za sprječavanje korupcije je održao dvije sjednice na kojima se raspravljalo o provedbi ZZPN/19 i ZZPN/22. Predstavljene su aktivnosti i reforme koje će se provoditi u okviru Nacionalnog plana oporavka i otpornosti, a planiramo aktivno sudjelovati pri izradi funkcionalnosti IT platforme u dijelu koji se odnosi na prijavljivanje nepravilnosti. Izradom ove platforme planira se unaprijediti funkcioniranje antikorupcijskog okvira kroz praćenje različitih područja sprječavanja korupcije, razmjenu podataka i bolju koordinaciju među tijelima uključenim u izradu, provedbu i praćenje provedbe nacionalnih antikorupcijskih mjera i informiranje javnosti o postojećem zakonodavnom okviru u području prevencije korupcije.

### 3.1. Unutarnje prijavljivanje nepravilnosti

Ispunjavajući zakonsku obvezu obavještanja pučke pravobraniteljice, tijekom 2022. povjerljive osobe su nam dostavile 37 obavijesti o zaprimljenim unutarnjim prijavama nepravilnosti. 12 ih se odnosilo na nepravilnosti kod poslodavaca u gospodarstvu i obrtu, 11 u pravnim osobama koje obavljaju javnu službu, šest u pravnim osobama čiji je osnivač ili u kojima RH ili JLP(R)S imaju zasebno ili zajedničko većinsko vlasništvo, četiri u državnim tijelima, tri u tijelima JLP(R)S te jedna u tijelima s javnim ovlastima.



Iz dostavljenih obavijesti proizlazi da je većina prijava ocijenjena neosnovanima, a one ocijenjene osnovanima se uglavnom odnose na nepravilnosti u sastavu i radu organizacijskih jedinica i tijela poslodavca. Nepravilnosti koje su utvrđene osnovanima su uglavnom ili već bile riješene s poslodavcem u trenutku podnošenja obavijesti ili je poslodavac pokrenuo postupak njihova otklanjanja. U jednom slučaju nepravilnost se odnosila na nezakonito postupanje bivšeg rukovodećeg djelatnika ustanove koji je neovlašteno, za vlastiti račun, prodavao imovinu poslodavca i tako protupravno stjecao imovinsku korist. Povjerljiva osoba nas je obavijestila kako poslodavac u tom slučaju ništa nije poduzeo radi otklanjanja nepravilnosti te smo ju uputili da prijavu proslijedi tijelima ovlaštenim na postupanje po sadržaju prijave, ukazujući na prekršajnu odgovornost poslodavca koji ne poduzme mjere radi otklanjanja utvrđenih nepravilnosti.

Iz dostavljenih obavijesti je razvidno da su povjerljive osobe u većini slučajeva upoznate sa zakonskom obvezom zaštite identiteta prijavitelja i prijavljene osobe. U nekoliko predmeta su obavijesti povjerljivih osoba sadržavale nedovoljno podataka o prijavi i postupanju za potpuni uvid u primjenu ZZPN/22. Zbog toga smo im pojasnili da bi, iako ZZPN/22 ne propisuje točan sadržaj obavijesti koju nam trebaju dostaviti, bilo potrebno navesti na koje se materijalno područje prijavljena nepravilnost odnosi, je li prijavitelj fizička osoba koja prijavljuje nepravilnosti o kojima je saznala u radnom okruženju, je li njegov identitet uspješno zaštićen ili zaštitu nije tražio, jesu li prijavitelju bila ugrožena ili povrijeđena prava zbog prijave, jesu li povrede spriječene/otklonjene te je li nepravilnost ocijenjena osnovanom i uspješno otklonjena.

Kako bismo povjerljivim osobama olakšali ispunjavanje zakonske obveze obavještanja, izradili smo obrazac te ga objavili na našim mrežnim stranicama. Iako primjećujemo pozitivne pomake u razumijevanju primjene zakona, nužno je nastaviti s kontinuiranim edukacijama povjerljivih osoba, na što ukazuju i njihovi česti upiti o tome ulazi li neka nepravilnost u područje primjene ZZPN/22, odnosno kako primijeniti zakon.

Na potrebu provođenja kontinuiranih edukacija ukazuju i izvješća povjerljivih osoba iz kojih je razvidno da su provodile postupke povodom pojedinačnih povreda prava iz radnog odnosa, čije prijavljivanje nije od javnog interesa pa ne predstavljaju nepravilnosti iz ZZPN/22, na što smo im i ukazivali te smo ih pozvali na edukacije koje smo organizirali, o čemu više pišemo u nastavku.

U predmetima u kojima se to pokazalo potrebnim ukazali smo i da pučka pravobraniteljica nije drugostupanjsko tijelo u odnosu na povjerljive osobe te ne nadzire pravilnost provedenog postupka unutarnjeg prijavljivanja nepravilnosti zbog nezadovoljstva prijavitelja radom povjerljive osobe. Pučka pravobraniteljica je vanjski kanal prijavljivanja te svoj postupak provodi neovisno o načinu i ishodu postupanja povjerljive osobe.

Prijavu pučkoj pravobraniteljici može podnijeti isključivo prijavitelj nepravilnosti, na što smo ukazali povjerljivoj osobi koja nam je nakon okončanja postupanja po unutarnjoj prijavi, budući da nepravilnost nije riješena s poslodavcem, prosljedila prijavu na postupanje.

Kroz komunikaciju s povjerljivim osobama te iz zaprimljenih obavijesti utvrdili smo poteškoće u razumijevanju odnosa ZZPN/22 i Zakona o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru (ZSUKJS), kako od strane poslodavaca, tako i imenovanih osoba. Primjerice, pojedine povjerljive osobe dostavile su nam godišnja izvješća o nepravilnostima koja se, sukladno ZSUKJS-u, dostavljaju nadležnoj ustrojstvenoj jedinici Ministarstva financija u čijem je djelokrugu proračunski nadzor. Ova dva zakona bitno drugačije definiraju pojam nepravilnosti, način imenovanja i obveze osoba koje po njima postupaju te prema ZSUKJS-u povjerljiva osoba automatizmom postaje i osoba za nepravilnosti. Dodatno, Pravilnikom o postupanju i izvještavanju o nepravilnostima u upravljanju sredstvima institucija u javnom sektoru, donijetim na temelju ZSUKJS-a, ne traži se suglasnost za imenovanje osobe za nepravilnosti, propisani su uvjeti stručne spreme i radnog iskustva koje mora ispunjavati (ekonomska ili pravna struka, tri godine radnog iskustva, ne može biti unutarnji revizor), kao i drukčiji modaliteti postupanja i izvještavanja o nepravilnostima, što se razlikuje od propisanog ZZPN/22.

Iako su povjerljive osobe o zaprimljenim prijavama i ishodu postupanja dužne obavijestiti pučku pravobraniteljicu u roku od 30 dana od odlučivanja o prijavi, neke su nam dostavljale polugodišnja izvješća o zaprimljenim prijavama

sukladno općim aktima poslodavca i time prekoračile zakonski rok za dostavu navedenih obavijesti.

### Preporuka 129.

Ministarstvu financija, da u suradnji s Ministarstvom pravosuđa i uprave izradi prijedlog izmjena Zakona o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru i Pravilnika o postupanju i izvještavanju o nepravilnostima u upravljanju sredstvima institucija u javnom sektoru, kojima povjerljiva osoba iz Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti ne bi bila i osoba za nepravilnosti

Među poslodavcima s uspostavljenim unutarnjim kanalom prijavljivanja su i neki koji nisu obvezni uspostaviti takav kanal, što je primjer dobre prakse i razumijevanja potrebe za implementiranjem učinkovitih mehanizama suzbijanja nepravilnosti. Kao pozitivan primjer navodimo i trgovačko društvo s manje od 50 zaposlenih, koje je unatoč nepostojanju zakonske obveze uspostavilo unutarnji kanal prijavljivanja te putem internetske platforme omogućilo postavljanje pitanja vezanih uz nepravilnosti. U suradnji s Hrvatskom udrugom poslodavaca dobili smo informacije kako su pojedini poslodavci predvidjeli dodatna prava kojima se mogu koristiti povjerljive osobe i/ili zamjenik, poput edukacija,

### Preporuka 130.

Ministarstvu pravosuđa i uprave, da u suradnji s Hrvatskom udrugom poslodavaca, Hrvatskom gospodarskom komorom, Državnom školom za javnu upravu i sindikatima nastavi s provedbom edukacija povjerljivih osoba i njihovih zamjenika

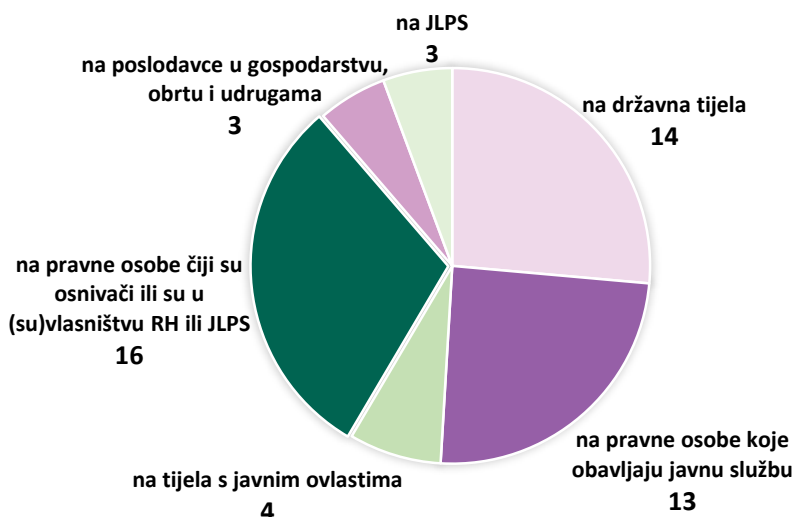
zasebnog ureda, vanjske stručne pomoći u provođenju postupka povodom prijave nepravilnosti i smanjenog opsega poslova za vrijeme postupanja po prijavama. Takav pristup radu povjerljive osobe zasigurno doprinosi njezinom učinkovitom obnašanju zakonom dodijeljenih zadaća i boljoj zaštiti prijavitelja.

## 3.2. Vanjsko prijavljivanje nepravilnosti

Kao tijelo nadležno za vanjsko prijavljivanje u 2022. postupali smo u 53 novootvorena predmeta te u 18 predmeta otvorenih u prethodnim godinama.

16 novootvorenih predmeta odnosilo se na pravne osobe čiji je osnivač ili u kojima RH i/ili JLP(R)S imaju zasebno ili zajedničko većinsko vlasništvo, 14 na različita državna tijela, 13 na pravne osobe koje obavljaju javnu službu, četiri na tijela s javnim ovlastima te po tri na tijela JLP(R)S i poslodavce u gospodarstvu i obrtu. Iz ovih podataka proizlazi kako su vanjskom prijavljivanju nepravilnosti i dalje skloniji prijavitelji u tzv. javnom sektoru.

**VANJSKO PRIJAVLJIVANJE NEPRAVILNOSTI**



U prijavama se ukazivalo na različite nepravilnosti, od onih vezanih uz javne natječajne za zapošljavanje/prijam u službu ili imenovanje na rukovodeće pozicije, pristup informacijama kojima se utječe na interese građana, javnu nabavu, utaju poreza, sklapanje štetnih ugovora i sukob interesa, sve do različitih slučajeva zlorabe položaja i ovlasti, trgovanja utjecajem i drugih koruptivnih kaznenih djela. Prijave su prosljeđivane tijelima ovlaštenim za postupanje po njihovom sadržaju te su svakom tijelu dostavljeni samo oni navodi i dokazi koji ukazuju na nepravilnosti iz njihove nadležnosti, poštujući zaštitu identiteta prijavitelja i povjerljivost podataka.

Iako su tijela ovlaštena za postupanje po sadržaju prijave uglavnom upoznata sa svojim obvezama iz ZZPN/19 i ZZPN/22, pojavili su se slučajevi u kojima neka, prije svega JLP(R)S, nisu znala jasno razgraničiti kada trebaju postupati putem povjerljive osobe, a kada kao tijelo nadležno za postupanje po sadržaju prijave nepravilnosti prosljeđenoj od pučke pravobraniteljice kao tijela za vanjsko prijavljivanje.

Pojedina tijela nadležna za postupanje po sadržaju prijave nisu nam u zakonskim rokovima od 30, odnosno 15 dana dostavljala odgovarajuće obavijesti o poduzetim mjerama, odnosno konačnom ishodu postupanja po prijavama koje smo im prosljedili na postupanje. U 13 predmeta otvorenih u prethodnim godinama tijela nadležna za postupanje prema sadržaju prijave još su ispitivala nepravilnosti, što ukazuje na složenost prijavljenih nepravilnosti kao i na dugotrajnost postupanja. U nekim obavijestima dostavljenim po tijelima nadležnim za postupanje po sadržaju prijave nije bilo vidljivo koje su radnje poduzete, hoće li se ikakve radnje poduzeti niti što je u konačnici utvrđeno. O tijeku i ishodu pojedinih postupaka pokrenutih sukladno ZZPN/19, u kojima smo prijave prosljedili na postupanja nadležnim tijelima, prva konkretna saznanja o postupanju dobili smo iz medija, što nije svrha ZZPN-a. Ukazujemo i na slučajeve u kojima su nadležna tijela utvrdila postojanje prijavljenih nepravilnosti, no poslodavac ih nije otklonio niti sankcionirao odgovorne osobe, odnosno to nije učinilo nadležno tijelo kada je nepravilnost počinila odgovorna osoba poslodavca, što djeluje odvrćuće za prijavitelje nepravilnosti i one koji razmišljaju podnijeti prijavu.

Osim nepravilnosti, prijavitelji su ponekad navodili i da su žrtve štetnih radnji/osvete zbog prijavljivanja pa smo i u 2022. vodili ispitne postupke radi ocjene jesu li zbog toga povrijeđena njihova ustavna i zakonska prava. U nekoliko smo predmeta utvrdili da se nepovoljno postupanje poslodavca prema prijavitelju može dovesti u vezu s prijavljivanjem te smo izrekli odgovarajuće mjere. Pored navedenog, ispitni postupak vodili smo i radi zaštite osobe koja je tvrdila da je zbog obiteljske povezanosti s prijaviteljem trpjela osvetu u radnom okruženju te smo početkom 2023. utvrdili osnovanost prijave.

Pritom se još uvijek nedovoljno razumije što je štetna radnja/osveta pa se nepovoljno postupanje poslodavca prema prijavitelju ponekad navodi kao nepravilnost. Osim toga, kao osveta se ponekad navodi nepovoljno postupanje koje je prethodilo podnošenju prijave nepravilnosti, iako izostaje uzročno-posljedična veza između prijavljivanja i osvete.

Štetne radnje/osvete na koje su prijavitelji ukazivali, obuhvaćene primjenom ZZPN-a, najčešće su se odnosile na otkaz ugovora o radu, razrješenje s rukovodećeg radnog mjesta, premještanje, raspored na drugo radno mjesto niže složenosti poslova te različite pritiske, poput pokretanja građanskih i/ili kaznenih postupaka.

Zajedničko većini prijavitelja koji su pretrpjeli neki vid osвете su uznemirenost, strah i nezadovoljstvo činjenicom da, iako su u javnom interesu ukazali na nepravilnosti koje su nerijetko i utvrđene od strane nadležnih tijela, nemaju pravo na automatsku zaštitu od, primjerice, otkaza ugovora o radu. U takvim slučajevima u konačnici zaštitu moraju tražiti u sudskim postupcima za koje smatraju da predugo traju, iako su po zakonu hitni. Pritom nemaju pravo na besplatnu pravnu pomoć neovisno o imovnom stanju te ne mogu ostvariti pravo na psihološku podršku, koja se, u većini slučajeva, pokazala i više no potrebnom. Iako ZZPN/22 predviđa pravo prijavitelja nepravilnosti na emocionalnu podršku, tijekom

### **Preporuka 131.**

Ministarstvu pravosuđa i uprave, da žurno donese Pravilnik o emocionalnoj podršci prijaviteljima nepravilnosti, povezanim osobama i povjerljivim osobama i njihovim zamjenicima

### **Preporuka 132.**

Ministarstvu pravosuđa i uprave, da provede medijsku kampanju usmjerenu prema široj javnosti o važnosti prijavljivanja nepravilnosti i zaštite prijavitelja

2022. nije ju bilo moguće ostvariti jer MPU nije u zakonskom roku, koji je istekao u listopadu 2022., donio akt kojim će urediti njeno pružanje.

Do štetnih radnji/osвете nije dolazilo nakon što je prijavitelj nepravilnost prijavio isključivo pučkoj pravobraniteljici te tražio zaštitu identiteta. Takve prijave su većinom u anonimiziranom obliku prosljeđivane tijelima nadležnim za postupanje po sadržaju uz povratnu obavijest prijaviteljima o postupanju nadležnih tijela. Do štetnih radnji/osвете dolazilo je uglavnom kada prijavitelji prethodno,

najčešće iz neznanja, nisu podnijeli prijavu poslodavcu na način propisan ZZPN/19 i ZZPN/22 ili su je podnijeli izravno tijelima nadležnim za postupanje po sadržaju prijave, otkrivajući pritom svoj identitet.

Iz nekih prijava je razvidno nepoznavanje uvjeta ostvarenja prava na zaštitu po ZZPN/19 i ZZPN/22, prije svega tko može biti prijavitelj i što može biti predmetom prijave, kao i koje je područje primjene zakona, što prijava mora sadržavati i koji je način podnošenja: povjerljivoj osobi imenovanoj od strane poslodavca, pučkoj pravobraniteljici kao nadležnom tijelu za vanjsko prijavljivanje nepravilnosti i javnim razotkrivanjem.

Tako smo i dalje zapimali anonimne prijave, one dostavljene od osoba koje za nepravilnosti nisu saznale u svom radnom okruženju, odnosno koje nisu povezane s obavljanjem poslova kod poslodavca, prijave o nepravilnostima kojima se ne ugrožava javni interes, već pojedinačna prava, kao i one prethodno podnesene na načine koji nisu propisani ZZPN/22. Iako smo edukacijama povjerljivih osoba, objavama na web stranici te odgovarajući na usmene i pisane upite nastojali dati bitne informacije o uvjetima i načinu podnošenja prijava, potrebno je provesti šire promotivne i edukativne aktivnosti koje će građanima pružiti informacije o pravima i obvezama iz ZZPN/22.

ZZPN/22 je proširio stvarnu nadležnost sudova u postupcima sudske zaštite prijavitelja nepravilnosti, što bi trebalo omogućiti njihovu učinkovitiju zaštitu. Nakon što je pučka pravobraniteljica utvrdila nepovoljno postupanje te izrekla mjere, prijavitelji su u dva predmeta pokrenuli sudski postupak temeljem ZZPN-a, dok je u trećem podnesen zahtjev za mirno rješenje spora prije pokretanja sudskog postupka protiv državnog tijela kao tuženika.

Radi učinkovitije i brže zaštite prijavitelja, ZZPN/22 propisuje institut privremene mjere o kojoj se odlučuje žurno i neovisno o odluci o glavnoj stvari, što je bitno za ostvarenje svrhe ovog pravnog instrumenta.

Iako prema našim saznanjima još nema relevantnih pravomoćnih odluka nacionalnih sudova radi zaštite prijavitelja nepravilnosti, ESLJP je nizom odluka razvio praksu vezanu uz slobodu izražavanja na radnom mjestu prilikom ukazivanja na nezakonnosti u radnom okruženju (*Guja protiv Moldavije, Bucur i Toma protiv Rumunjske, Heinisch protiv Njemačke*). Pritom pravo na slobodu izražavanja prema čl. 10. EKLJP nije apsolutno te može biti podvrgnuto ograničenjima propisanim zakonom, nužnima u demokratskom društvu. Kriteriji ocjene zakonitosti ograničenja slobode izražavanja, razvijeni kroz praksu ESLJP, primjenjuju se i u RH kao dio pravne stečevine EU, dok se nacionalna sudska praksa radi zaštite prijavitelja nepravilnosti tek treba razviti.

### 3.3. Javno razotkrivanje

U odnosu na ZZPN/19 koji je predviđao mogućnost javnog razotkrivanja samo u slučajevima neposredne opasnosti za život, zdravlje, sigurnost ili od nastanka štete velikih razmjera ili uništenja dokaza, ZZPN/22 proširuje slučajeve u kojima prijavitelj uživa zaštitu pri javnom razotkrivanju nepravilnosti.

Prijavitelj koji javno razotkriva nepravilnost ima pravo na zaštitu pod uvjetom da je:

- prvo podnio prijavu sustavom unutarnjeg i vanjskog prijavljivanja, ili izravno pučkoj pravobraniteljici, ali u rokovima predviđenim ZZPN/22 nisu poduzete odgovarajuće mjere kao odgovor na prijavu


ili ako

- ima opravdan razlog vjerovati da nepravilnost može predstavljati neposrednu ili očitu opasnost za javni interes, kao u slučaju krizne situacije ili rizika od nepopravljive štete ili u slučaju vanjskog prijavljivanja postoji rizik od osвете ili su izgledi da će se nepravilnost djelotvorno ukloniti niski zbog posebnih okolnosti slučaja.

I u 2022. smo pratili slučajeve javnog razotkrivanja nepravilnosti i primjenu ZZPN-a na takve slučajeve. Iz pregleda medijskih objava o javnim istupima osoba koje su ukazivale na nezakonnosti u svojim radnim okruženjima, primjetan je njihov blagi pad u odnosu na prethodnu godinu, kada je ZZPN/22 bio u pripremi, što je bilo medijski vrlo popraćeno.

Početakom 2022. godine u medijima je istupio liječnik iznoseći optužbe na račun bolnice čiji je zaposlenik. Mediji su prenijeli da je na nepravilnosti bezuspješno upozoravao nadležne institucije, komore, udruge i osnivača bolnice. Naposljetku, javno je upozorio na nepravilnosti koje je prethodno dokumentirao, a koje su ukazale na propuste u načinu korištenja zdravstvene i medicinske opreme, višekratnoj upotrebi injekcija i druge jednokratne medicinske opreme, tehničkoj neispravnosti sustava nužnih za rad u operacijskim salama, izvođenju medicinskih postupaka nad više pacijenata istovremeno





te nadzoru tih postupaka od strane zaposlenika koji nisu za to kvalificirani. Inspekcijskim nadzorom ministarstva potvrđena je većina ukazanih nepravilnosti, a stručnjaci MZ-a su u 18 točaka naveli mjere koje bolnica treba poduzeti kako bi djelovala po pravilima struke.

U lipnju 2022. godine objavljen je televizijski prilog o zaposlenici vrtića koja je roditeljima jasličke skupine ukazala na neprimjereno ponašanje dviju odgajateljica prema djeci. Mediji su prenijeli i izjave roditelja koji su mjesecima sumnjali da se nešto događa, dok su neki i sami svjedočili grubom ponašanju odgajateljica. Roditelji su nakon ukazanih nepravilnosti tražili reakciju ravnateljice te je nakon njihovih ponovljenih pritužbi ministarstvo zatražilo otklanjanje nepravilnosti i stručno-pedagoški nadzor. Jednoj od odgajateljica određen je premještaj i nadzor, druga više nije zaposlenica vrtića, dok je zaposlenica koja je ukazala na nepravilnosti dobila upozorenje s mogućnošću otkaza ugovora o radu.

Krajem godine mediji su izvještavali i o slučaju ravnateljice gradske ustanove, koja je javno iznijela da je političkim pritiskom od nje traženo da zadrži zaposlenicu u vezi čijeg radnog odnosa je inspekcija ustanovila nezakonitosti. Mediji su prenosili kako je ravnateljica razriješena jer je odbila osigurati povoljniji radni status bliskom članu obitelji predsjednika gradskog tijela u odnosu na ostale zaposlenike ustanove.

Tijekom 2022. mediji su nastavili pratiti sudske postupke u kojima su stranke osobe koje su ukazivale na nezakonitosti, kao i slučajeve ranijih javnih razotkrivanja, neovisno da li se u njima primjenjuje ZZPN. Pozdravljamo interes medija za ove slučajeve, s obzirom da se time, između ostaloga, podiže svijest građana o važnosti ukazivanja na nezakonitosti i zaštite onih koji su se na to odvažili.

### 3.4. Edukativne i promotivne aktivnosti

Stupanjem na snagu ZZPN/22 povećao se broj edukacija o primjeni zakona na kojima smo sudjelovali kao predavači. U zadnjem tromjesečju 2022. u Rijeci, Splitu, Zagrebu i Osijeku održali smo radionice o primjeni ZZPN/22 namijenjene povjerljivim osobama radi boljeg razumijevanja njihovih prava i obveza u provedbi postupka unutarnjeg prijavljivanja nepravilnosti.

Zbog velikog interesa povjerljivih osoba te pozitivnih povratnih informacija, planiramo održavanje radionica i u 2023. godini. Naime, iz do sada održanih radionica proizlazi da je još uvijek relativno malo povjerljivih osoba postupalo po prijavi nepravilnosti te da postoje nejasnoće u primjeni zakona.

U 2022. surađivali smo s Hrvatskom odvjetničkom komorom na pripremi edukacijskih materijala za odvjetnike, kojima smo, osim zakonskih odredbi, obuhvatili i relevantnu praksu ESLJP-a o članku 10. EKLJP, posebice slobodi izražavanja u radnom okruženju.

Uspostavili smo i suradnju s Pravosudnom akademijom te ćemo kroz 2023. sudjelovati u edukacijama sudaca o primjeni ZZPN/22.

Tijekom 2022. sudjelovali smo i na nizu nacionalnih i međunarodnih konferencija i predavanja o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, ostvarili kontakte s nacionalnim udrugama koje se bave zaštitom prijavitelja nepravilnosti te međunarodnim stručnjacima, organizacijama i delegacijama, sve s ciljem učinkovitije zaštite prijavitelja nepravilnosti.

Kao članovi Mreže europskih tijela za zaštitu zviždača (NEIWA) sudjelovali smo u njenom radu i u 2022., razmjenjujući dobre prakse o načinu transponiranja Direktive EU 2019/1937.

Edukativne i promotivne aktivnosti planiramo nastaviti i tijekom 2023. godine te neposrednom komunikacijom s povjerljivim sobama, prijaviteljima, odvjetnicima, sucima i drugim dionicima nastojimo prenijeti svoja dosadašnja iskustva u primjeni ZZPN-a te doprinijeti učinkovitoj i ujednačenoj primjeni ovog zakona.

## 4. Policijsko postupanje, prava osoba lišenih slobode i djelovanje Nacionalnog preventivnog mehanizma

### 4.1. Policijski sustav

Pučka pravobraniteljica u odnosu na postupanje policije postupa sukladno ovlastima propisanim Zakonom o pučkom pravobranitelju i Zakonom o Nacionalnom preventivnom mehanizmu za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja.

#### 4.1.1. Zaštita prava građana u policijskom postupanju

Tijekom 2022. godine postupali smo u 103 predmeta otvorena u toj godini na temelju pritužbi građana i na vlastitu inicijativu, vezano za nezakonito lišenje slobode, uporabu sredstava prisile uz elemente nasilja, propuste u obavljanju policijskih poslova te neprofesionalno i neetično ponašanje policijskih službenika prema građanima.

##### KAMERA SVE SNIMILA

**Ogorčeni otac kuhara kojeg je policajac izudarao po leđima: ‘Namlatili ste ga ni kriva ni dužna!’**

”Da su oni njega stavili u lisičine, priveli na ispitivanje i tako utvrdili zašto se zatekao na tom mjestu, ja bih to prihvatio kao policijsku pogrešku. Ali mlaćenje palicom po leđima, bez ikakva upozorenja, vezivanje, privođenje, oduzimanje mobitela... Pa što je to?”, ovako govori otac 21-godišnjaka (podaci poznati redakciji Slobodne Dalmacije), koji se 21. listopada nakon utakmice Hajduka i Dinama na Poljudu zatekao nedaleko od mjesta sukoba policije s nekolicinom navijača pa je zajedno s još petoricom izudaran i priveden.

Sutradan je iz pritvora pušten kući bez prijave, odnosno, kako je rečeno na press konferenciji policije, zato što je imao alibi. Alibi ovog mladića čini se više nego čvrst jer su mu ga, među ostalima, potvrdili i kolege iz restorana u kojemu radi kao kuhar, a koji je te noći napustio samo nekoliko minuta prije uličnih nereda interventne policije s navijačima zaputivši se do auta parkiranog u Zrinsko-frankopanskoj ulici...

*jutarnji.hr, 24. listopada 2022.*

Osobitu pozornost u javnosti izazvale su intervencije policije u dva slučaja povezana s navijačima istog nogometnog kluba. U oba slučaja su uporabljena sredstva prisile, a unatoč postojanju video snimaka

događaja te sumnji u nezakonito postupanje policijskih službenika problem je predstavljalo utvrđivanje identiteta svih sudionika događaja.

Tako su policijski službenici u Splitu, nakon dolaska po pozivu građana radi stvaranja buke u noćnim satima, izdali naredbu o prestanku takvog ponašanja, no napadnuti su te su zatražili pojačanje. PU splitsko-dalmatinska je izvijestila javnost da su četiri policijska službenika ozlijeđena, a šest osoba je privedeno. Međutim, u medijima je objavljena video snimka brutalnog postupanja policijskog službenika prema građaninu (višeputno udaranje nogom u predjelu glave i tijela, uporaba palice dok osoba leži na podu) koji nije pružao otpor, u prisutnosti dvoje policijskih službenika koji nisu ni pokušali zaustaviti nasilno ponašanje kolege. Naknadno je objavljeno i da se taj građanin zapravo slučajno zatekao na mjestu spornog događaja te da uopće nije sudjelovao u remećenju reda i mira.

Zaprimili smo izvješće stručnog tima Ravnateljstva policije, koji je suprotno prethodnim ocjenama rukovodećih osoba PU splitsko-dalmatinske, utvrdio dvije nezakonite uporabe sredstava prisile koje su rezultirale tjelesnim ozljedama. Naloženo je poduzimanja mjera radi utvrđivanja identiteta svih policijskih službenika koji su nezakonito uporabili sredstva prisile te provođenje kriminalističkih istraživanja u cilju utvrđivanja eventualnih kaznenih djela, kako pripadnika navijačke skupine, tako i policijskih službenika. Načelnik PU je javno obznanio da je utvrđen identitet „policijskog službenika na snimci“ i da će isti „biti udaljen iz službe uz pokretanje žurnog disciplinskog postupka“.

Tri mjeseca kasnije u medijima je objavljeno priopćenje nadležnog Državnog odvjetništva da su započeli istražne radnje o prekomjernoj upotrebi policijske sile, a da iz posebnog izvješća PU proizlazi „kako policija dosadašnjim radom nije uspjela utvrditi identitet osobe nad kojom je primijenjena sila dok se nalazila na tlu i nije pružala otpor, pri čemu je policija obavila razgovore s više osoba za koje se pretpostavljalo da bi mogli imati određena saznanja“. Za vladavinu prava nužno je da daljnje postupanje rezultira utvrđivanjem točnog činjeničnog stanja, osobito radi otklanjanja sumnje u opstruiranje mogućeg kaznenopravnog postupanja prema policijskom službeniku koji je nasilno postupao. Potrebno je razjasniti i nesuglasje između prvotnih ocjena načelnika PU o osnovanosti uporaba sredstava prisile s kasnijom ocjenom stručnog tima kako one ipak nisu bile zakonite. Za građenje povjerenja u policijsko postupanje važno je identificiranje svih sudionika događaja, uključujući sve policijske službenike, radi utvrđivanja eventualne odgovornosti. I CPT naglašava da svaka zabrana zlostavljanja gubi na uvjerljivosti ako službene osobe ne odgovaraju za takve postupke.

Zakon o policijskim poslovima i ovlastima propisuje da sredstva prisile smiju biti uporabljena radi zaštite života ljudi, svladavanja otpora, sprječavanja bijega, odbijanja napada i otklanjanja opasnosti, ako je vjerojatno da se mjerama upozorenja i naredbi neće postići cilj.

U drugom događaju, na benzinskoj postaji Desinec na autocesti A1, također je došlo do sukoba navijača s policijskim službenicima koji su pri tome upotrijebili sredstva prisile. Policija je ocijenila da je primjena svih sredstava prisile bila zakonita i opravdana. No, na jednoj video snimci vidljivo je da policijski službenik upotrebljuje palicu prema osobi koja sjedi u vozilu i ne pruža otpor, odnosno da nisu bile ispunjene pretpostavke za zakonitu primjenu sredstava prisile. S time se naknadno složilo i Ravnateljstvo policije, ocjenjujući postupak policijskog službenika protivnim „standardima utreniranosti i ujednačenosti u postupanju“. No sporna je nemogućnost identifikacije policijskog službenika, a najava „da će se video materijal koristiti u edukativne svrhe s ciljem da se kroz obuku

policijskim službenicima ukaže na nužnost dosljedne primjene zakona i poštovanja ljudskih prava“ nije dostatna mjera.

Smatramo da je potrebno uvesti efikasne načine identifikacije policijskih službenika kojima će ih se moći raspoznavati u svim spornim slučajevima. U tu svrhu mogu se koristiti *body* kamere ili oznake dijelova odore vidljive s više strana, primjerice identifikacijski broj dostatne veličine na ramenu ili na policijskoj kacigi, a ne samo broj na službenoj znački, koji često nije vidljiv, a ponekad se značka niti ne nosi na način da bude vidljiva.

MUP je još 2015. započeo s provođenjem projekta E-policija kojim je, između ostalog, bilo omogućeno video snimanje policijskog postupanja radi zaštite građana od nezakonitog ili neetičkog postupanja

policije, a istovremeno i policijskih službenika od neutemeljenih pritužbi građana, no takav sustav još nije u primjeni. Još 2016. godine utvrdili smo da veliki broj pritužbenih navoda o neprofesionalnom i nedoličnom ponašanju policijskih službenika ostaje nepotvrđen zbog nedostatka dokaza, jer se činjenice utvrđuju temeljem izjava policijskih službenika i građana koje su u pravilu suprotne.

### **Preporuka 133.**

Ministarstvu unutarnjih poslova i Ravnateljstvu policije, da se uvede efikasni način identifikacije policijskih službenika tijekom policijskog postupanja

### **Preporuka 134.**

Ministarstvu unutarnjih poslova i Ravnateljstvu policije, da osiguraju da se uporaba sredstava prisile koristi nužno i razmjerno

Prema ZoPPiO-u policijski službenici dužni su uvijek primijeniti najblaže sredstvo prisile koje jamči uspjeh, odnosno ono koje nanosi najblaže posljedice osobi prema kojoj se primjenjuju. Prema CPT preporukama uporaba

sredstava prisile se treba koristiti samo nužno i razmjerno da bi se osobe koje se ponašaju nasilno, dovele pod kontrolu.

Kod sukoba na odmorištu Desinec građani su zadobili i prostrijelne ozljede, a unatoč proteku vremena okolnosti su još uvijek nerazjašnjene. Prema javno dostupnim informacijama, navijači su unatoč organiziranoj policijskoj preprati stali kod odmorišta i napali policijske službenike koji su osiguravali benzinsku postaju. Koristili su tjelesnu snagu, kamenje, vatrogasne aparate, baklje i ostale predmete pogodne za nanošenje tjelesnih ozljeda te uništavanje imovine većeg opsega. Policijski službenici su prema više osoba uporabili sredstva prisile te su ispalili hlice iz vatrenog oružja pod trenutno, u kaznenopravnom kontekstu nerazjašnjenim okolnostima, uslijed čega je nekoliko osoba zadobilo prostrijelne ozljede. Policija je u medijima navela da se radilo o ispaljivanju hitaca u zrak kao pozivu za pomoć te radi odbijanja napada na život policijskih službenika.

ZoPPiO definira da se vatreno oružje može koristiti, između ostalog, u nužnoj obrani ili krajnjoj nuždi ako se bez toga ne može otkloniti istodobnu ili izravno predstojeću opasnost za vlastiti ili život druge osobe. Uporaba nije dopuštena kada dovodi u opasnost život drugih osoba, osim ako je jedino sredstvo za obranu od napada ili otklanjanja opasnosti. Ne smatra se uporabom vatrenog oružja kao sredstva prisile u smislu ZoPPiO-a ispaljivanje upozoravajućeg hitca kad su ispunjeni uvjeti za uporabu vatrenog oružja u nužnoj obrani ili krajnjoj nuždi te ispaljivanje hitca radi traženja pomoći.

Činjenica je da je u konkretnom slučaju nekoliko osoba zadobilo prostrijelne rane pod još uvijek nepoznatim okolnostima, stoga ocjenu da li se pri ispaljivanju hitaca radilo o nužnoj obrani te traženju pomoći trebalo bi dati državno odvjetništvo, a u konačnici sud. Prema javno dostupnim informacijama državno odvjetništvo još uvijek utvrđuje sve relevantne činjenice ovog događaja. U kontekstu utvrđivanja svih činjenica treba se nedvojbeno provesti učinkovita istraga koja, između ostaloga, treba uključiti i žrtvu. Radi povjerenja javnosti u pravosudni sustav osobito je važno da javnost ima dovoljno informacija o istrazi i njenim rezultatima.

### Preporuka 135.

Ministarstvu unutarnjih poslova, Ravnateljstvu policije i Državnom odvjetništvu, da provode učinkovitu istragu u slučajevima mogućih prekoračenja policijskih ovlasti, osobito kada rezultiraju teškim tjelesnim ozljedama uslijed korištenja vatrenog oružja od strane policijskih službenika

Postupali smo po pritužbama građana na oduzimanje slobode bez ispunjenja zakonskih uvjeta.

Tako je uhićen građanin koji se prethodno pritužio na postupanje policijskih službenika pri prelasku državne granice te protiv njih podnio kaznenu prijavu državnom odvjetništvu. Njegovu pritužbu na neprofesionalno postupanje policijskih službenika Povjerenstvo za rad po pritužbama ocijenilo je osnovanom, suprotno od prethodna dva stupnja policijskog unutarnjeg nadzora, dok je kaznenu prijavu državno odvjetništvo prosljedilo USKOK-u na postupanje. Međutim, tijekom postupanja državnog odvjetništva policija ga je uhitila „zbog osnovane sumnje da je počinio kazneno djelo Lažnog prijavljivanja kaznenog djela“, nakon što je radi utvrđivanja opstojnosti navoda iz njegove kaznene prijave te pritužbe policiji „utvrđeno da su navodi pritužbe neutemeljeni, neistiniti, odnosno lažni“. Nejasno je u kojem je to postupku „utvrđeno“, kada je Povjerenstvo utvrdilo osnovanost pritužbenih navoda, a državno odvjetništvo je još postupalo po kaznenoj prijavi građanina. Naknadno je i državno odvjetništvo odbacilo kaznenu prijavu policije protiv građanina. Građanin smatra da se radilo o revanšističkom postupanju policije uz slanje poruke što se građanima može dogoditi ako se usude pritužiti na policijsko postupanje i pri tome biti ustrajni. Na državnom je odvjetništvu utvrđenje svih okolnosti ovog slučaja, pri čemu je Ustavom RH i EKLJP-om propisano da se nikome ne smije oduzeti ili ograničiti sloboda, osim kada je to određeno zakonom.

Oduzimanje slobode pod upitnim okolnostima zabilježeno je i u slučaju građanke koja je zatražila intervenciju policije zbog incidenta sa susjedom, s kojim je u višegodišnjoj zavadi i kojeg je više desetina puta prijavljivala policiji zbog raznih kažnjivih dijela, uključujući prijetnje, ali bezuspješno. Nakon što je ponovno zatražila intervenciju, odvedena je u policijsku postaju te je u prostoriji za osobe lišene slobode provela više od pet sati jer je i susjed nju prijavio zbog prijetnje. Nejasni su razlozi oduzimanja slobode, s obzirom da se dragovoljno odazvala pozivu policijskih službenika za davanje izjave. Očito je bila uhićena, no to joj nije bilo priopćeno, a o uhićenju nije bila ispunjena odgovarajuća dokumentacija. Nedugo potom je državno odvjetništvo odbacilo kaznenu prijavu protiv nje. Građanka smatra da je postupanje policije oblik revanšizma, jer je prije nekoliko godina ESLJP donio presudu zbog neučinkovite istrage u njenom slučaju prijave kaznenog djela. Ističe kako postupanje policije, u svezi prijave susjeda, smatra pristranim jer u slučajevima kad je ona policiji podnosila prijave protiv susjeda

zbog prijetnji, kao i u drugim slučajevima, susjed nije bio lišen slobode niti je o prijavama obaviješteno državno odvjetništvo.

*„...Pregledala me policijska službenica i zaključana sam u ćeliju, na moja pitanja "Čemu ovo?" odgovoreno mi je da je tako odlučeno. Tog koji je tako odlučio prijavljujem za protupravno oduzimanje slobode, zbog kršenja mojih ljudskih prava na obranu, zbog zabrane da ikome javim da sam u pritvoru. 2. policijski službenik kojeg do tog dana nisam vidjela je čitavo vrijeme bio sa mnom, pitala sam zašto sam zatvorena, zašto mi nisu rekli da ću biti pritvorena - da uzmem lijekove, da psu ostavim vodu, kada ću biti ispitana, koliko me misle zadržati i zbog čega sam uopće optužena?! Kako su me držali zaključanu u ćeliji, moram reći da sam bila zatvorena 1. put u životu, za nekih sat i pol osjetila sam slabost, strah, shvatila da mi mogu raditi što hoće jer nitko ne zna gdje sam i počeo mi je panični napad, vrlo sličan predinfarktnom stanju, jer sam užasno glasno i teško disala, pa sam tražila da pozovu hitnu jer mi je loše. Sjela sam na pod, zbog toga da ohladim tijelo, žile na rukama koje su pulsirale, dlanove sam položila na pod, hitna nije došla minimalno pola sata... pa sam imala najužasniji napad panike ikada u životu. Tad se pojavio policijski službenik, kriminalist koji mi je zaprijetio ako se ne prestanem derati da će me ispitati preksutra, što je moje stanje dodatno pogoršalo...“*

Zabrinjavaju slučajevi u kojima građani više godina pozivaju policijske službenike i u kojima smo utvrdili da nisu poduzete dostatne mjere da im se pruži primjerena zaštita.

Primjerice, građanka 17 godina trpi verbalno nasilje susjeda zbog poremećenih međuljudskih odnosa. Policija je zabilježila postojanje prijetnji, kao i fizičko nasilje tijekom dužeg vremenskog perioda. MUP-u je upućena preporuka da se provede djelotvorna i učinkovita istraga kako bi se, na temelju ukupno utvrđenog činjeničnog stanja, mogla preispitati osnovanost pritužbenih navoda odnosno razriješile dvojbe postoje li elementi prekršajnog ili kaznenog djela.

*„Iznimno zahtjevno i ujedno žalosno iskustvo u urbanoj sredini grada jest prenositi male bebe jednu po jednu izmjenjujući ih na rukama preko krovova, prtljažnika ili drugih dijelova vozila parkiranih na javnoj površini. Jednako je tužno iskustvo koje obično imam nakon povratka s iscrpljujućih onkoloških pregleda i terapija kada me zbog zdravstvenog stanja djelatnici saniteta ili pratnje pacijenata ne mogu na kolicima ili nosilima unijeti u vlastitu kuću, već uz težak napor i improvizaciju moraju prenijeti preko dijelova parkiranih vozila ili oprezno provući kroz nekakav minimalno dostupan prostor.“*



Fotografija 4.

U drugom slučaju građaninu, koji se liječi kao onkološki pacijent, susjed priječi vozilima ulaz u obiteljsku kuću, a pristup kući nužan je i radi prilaza vozila HMP te radi prolaza dječjih kolica. Zabrinjava neosjetljivost policijskih službenika te nepoduzimanje raspoloživih mjera kako bi se parkiranje uredilo na prihvatljiv način. Preporučili smo policiji da poduzme aktivnosti usmjerene na prevenciju eskalacije međususedskih sukoba, kao i da s problemom upozna nadležni upravni odjel grada, jer je susjed po vlastitom nahođenju ocrtao parkirna mjesta na javnoj gradskoj površini.



Posebno zabrinjavajuće i upitne pravne valjanosti je postupanje PU koja je podatke o pritužitelju i pritužbu koju nam je uputio, a koja im je prosljeđena na nadležno postupanje, dostavila odvjetničkom društvu koje je angažirao načelnik policijske postaje. Odvjetničko društvo je zatražilo podatke u cilju zaštite prava i interesa njihove stranke kojem je, kako navode, „postupanjem pritužitelja nanесena šteta, kao i povreda profesionalnog i osobnog ugleda“, koje nismo dostavili. Međutim, nejasno je kako je postupanje po pritužbi na rad policije postalo predmet zaštite privatnog interesa načelnika policijske postaje, kao i je li načelnik policijske postaje, ako već unaprijed štiti svoj privatni interes putem odvjetničkog društva, uložio sav profesionalni napor pri ispitivanju dostavljene pritužbe.

Uzimajući u obzir naprijed navedeno nedvojbeno je da policija ima različite kriterije i da nejednako postupa u usporedivim situacijama. U ovom je slučaju podatke koje je u svrhu ispitnog postupanja primila od pučke pravobraniteljice, dostavila opunomoćeniku privatne osobe prije podnošenja tužbe sudu. Međutim, u drugim nama poznatima slučajevima, dostavu osobnih podataka uvjetovala je upravo podnošenjem odgovarajuće tužbe i zahtjevom suda. Na to smo već ukazali u Izješću za 2019. godine te upozorili policiju da je pri dostavi osobnih podataka dužna postupati nearbitrarno i na način koji za posljedicu neće imati nejednakost.

Pučka pravobraniteljica je u svom radu samostalna i neovisna te je, sukladno ZoPP-u, zabranjen svaki oblik utjecaja na rad pučkog pravobranitelja. U tom kontekstu, obraćanje načelnika PP pučkoj pravobraniteljici putem odvjetničkog društva moglo bi se okarakterizirati i kao pokušaj utjecaja na rad pučke pravobraniteljice te slanje poruke kako bi eventualne daljnje aktivnosti u propitivanju pritužbenih navoda mogle rezultirati i sudskim postupkom, što je neprihvatljivo.

#### Preporuka 136.

Ministarstvu unutarnjih poslova i Ravnateljstvu policije, da se pri ispitivanju pritužbi na rad policije postupa ujednačeno, uz zaštitu osobnih podataka pritužitelja

## 4.1.2. Obavljanje poslova NPM-a: Obilasci policijskih postaja i pritvorskih jedinica

Sukladno ovlastima, u cilju sprečavanja mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja, predstavnici NPM-a su tijekom 2022. obišli 16 policijskih postaja te dvije pritvorske jedinice u PU karlovačkoj te PU primorsko-goranskoj. Obilasci u PU primorsko-goranskoj bili su kontrolni, radi utvrđivanja provedbe upozorenja i preporuka danih tijekom prethodnih obilazaka.

Suradnja s policijskim službenicima pri obilascima je bila zadovoljavajuća, nije bilo ograničenja u provođenju mandata te je predstavnicima NPM-a bio omogućen uvid u podatke i evidencije koje se vode u pisanom ili elektroničkom obliku.

Nakon obilazaka upućeno je 27 preporuka i jedno upozorenje, od kojih je u kontrolnom obilasku upućeno šest novih preporuka.

### Redovni obilasci

Tijekom redovitih obilazaka pregledani su uvjeti smještaja i prijevoza te evidencije o osobama lišenim slobode.

### Uvjeti smještaja

Tijekom obilazaka utvrđeno je da većina policijskih postaja ima prostorije za smještaj osoba lišenih slobode koje su dovoljno prostrane, s dnevnim i umjetnim svjetlom, ugrađena je ventilacija i grijanje, omogućen je pristup sanitarijama i dostupna je pitka voda. Međutim, nejasno je zašto nisu poduzete

mjere kako bi se uvjeti smještaja uskladili s propisanim standardima, za koje nisu potrebna velika ulaganja. Primjerice, zidove i podove nekih prostorija treba sanirati, jer se na dijelu poda i zida nalaze pločice ili parket, što je suprotno MUP-ovim Standardima prostorija u kojima borave osobe kojima je oduzeta sloboda kretanja. Isto tako, u većini prostorija za smještaj su ležajevi s drvenim postoljem, iako Standardi ne predviđaju drveni ležaj.

#### Preporuka 137.

Ministarstvu unutarnjih poslova i Ravnateljstvu policije, da osiguraju uvjete smještaja u prostorijama za osobe lišene slobode sukladno Standardima prostorija u kojima borave osobe kojima je oduzeta sloboda kretanja

#### Preporuka 138.

Ministarstvu unutarnjih poslova i Ravnateljstvu policije, da uspostave video nadzor u prostorijama gdje se nalaze i kreću osobe lišene slobode

Zabrinjava i činjenica da u ni jednoj PP video nadzor ne pokriva sve prostore u kojima se nalaze ili kreću osobe lišene slobode. Uvođenje video nadzora u svim ovim prostorima predstavljalo bi dodatnu mjeru zaštite protiv eventualnog zlostavljanja. Stoga uvođenje

video nadzora ili njegova nadogradnja treba biti prioritet.

## Prava osoba lišenih slobode

Tijekom obilazaka utvrđeno je da su uhićeni upoznati s razlozima uhićenja i svojim pravima, uključujući i pravo na branitelja. Pozitivan primjer je korištenje privremene besplatne pravne pomoći sukladno ZKP-u, koju ove osobe koriste. Naime, tijekom proteklih godina uočeno je da su osobe lišene slobode, unatoč ovoj mogućnosti, rijetko pozivali odvjetnike, odnosno da se većina odricala prava na branitelja. To je važno jer pristup proceduralnim jamstvima u prvim satima lišavanja slobode osigurava pravično suđenje u skladu s čl. 6. EKLP, a istovremeno je učinkovit način sprječavanja mučenja i drugog nasilja.

U pojedinim postajama iz spisa predmeta nije bilo vidljivo tko je obavio pregled uhićenih žena pa nije bilo moguće utvrditi je li, sukladno čl. 76. st. 1. ZoPPIO, pregled obavila osoba istoga spola. Stoga se preporuča da se o pregledu osoba lišenih slobode sačini službena bilješka iz koje će biti vidljivo koji je službenik obavio pregled.

Nadalje, pokazala se opravdanost višekratnog ponavljanja preporuke da se radni proces organizira na način da su pritvorski nadzornici posvećeni samo toj dužnosti, odnosno da ne obavljaju i poslove u operativno-komunikacijskom centru. Naime, iz obavijesti Ravnateljstva policije proizlazi da je dosadašnjim praćenjem rada policijskih službenika utvrđeno da prema broju uhićenika zaprimljenih u pritvorsku jedinicu, nema opravdanog razloga da pritvorski nadzornici obavljaju samo te poslove te da je pregledom predmeta utvrđeno da uz poslove voditelja ili pomoćnika voditelja smjene kvalitetno obavljaju i poslove pritvorskog nadzornika u pritvorskoj jedinici. Neposrednim uvidom tijekom obilaska utvrđeno je da pritvorski nadzornici ne obavljaju nadzor nad pritvorenim osobama kako je to predviđeno čl. 52. Pravilnika o prijemu i postupanju s uhićenikom i pritvorenikom te o evidenciji pritvorenika u pritvorskoj policijskoj jedinici, posebice kada su lišeni slobode smješteni u prostorijama koje nisu u sklopu pritvorske jedinice već su smješteni u prostorijama policijskih postaja, što je dodatni rizik za neljudsko ili ponižavajuće postupanje. Budući da je prema Pravilniku pritvorski nadzornik odgovoran za pravilnu primjenu propisa o postupanju prema pritvoreniku, smatramo potrebnim, sukladno čl. 52. Pravilnika, organizirati i provoditi nadzor nad radom pritvorske jedinice.

## Transportna vozila

I nadalje se uočava da transportna vozila, u prostoru namijenjenom prijevozu osoba lišenih slobode, nemaju rukohvate i sigurnosne pojaseve, što bi rizik nastanka ozljeda pri prijevozu sveo na najmanju moguću mjeru, što bi bilo u skladu sa CPT standardima koji traže da se prijevoz obavlja na human način uz poštivanje osobne i opće sigurnosti.

### Preporuka 139.

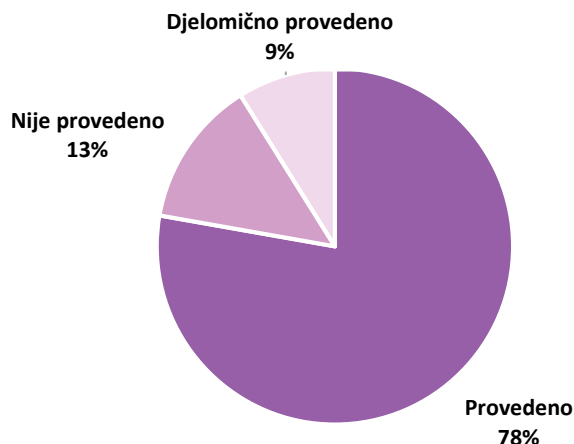
Ministarstvu unutarnjih poslova i Ravnateljstvu policije, da opreme vozila koja se koriste za prijevoz pritvorenih/uhićenih osoba odgovarajućom sigurnosnom opremom

## Kontrolni obilasci

Kontrolni obilazak PU primorsko-goranske obuhvatio je pritvorsku jedinicu i devet policijskih postaja. Proveden je kako bi se utvrdio stupanj provedbe preporuka danih nakon redovitih obilazaka 2017. i 2018. godine.

Kontrolnim obilaskom utvrđeno je da je 78% preporuka provedeno, 9% djelomično provedeno, a 13% preporuka nije provedeno pa su ponovljene.

#### OCJENA IMPLEMENTACIJE PREPORUKA PU PRIMORSKO-GORANSKOJ



Postotak ispunjenih preporuka govori u prilog značajnom poboljšanju uvjeta smještaja u prostorijama za osobe lišene slobode.

Međutim, MUP-u i Ravnateljstvu policije i nadalje ostaje pronaći rješenje za preostale prostorije u policijskim postajama u kojima uvjeti smještaja još uvijek nisu u skladu sa Standardima. S obzirom da se radi o Standardima koji propisuju izravan pristup pitkoj vodi i sanitarijama, njihovo ispunjenje prioritetno je za rješavanje. Nedopustivo je, naime, da pristup pitkoj vodi i sanitarnim prostorijama osobama lišenima slobode ovisi o policijskim službenicima.

Pozitivan primjer svakako je PP Opatija, koja je premješšana u novi objekt u kojem su uvjeti smještaja značajno poboljšani.

### Povjerenstvo za rad po pritužbama

U 2022. godini, trećoj godini mandata postojećeg saziva Povjerenstva za rad po pritužbama, koje predstavlja građanski nadzor nad radom policije, može se bolje sagledati pozicija Povjerenstva u praksi, način kako policija percipira građanski nadzor, kao i percepcija građana o učinku odluka Povjerenstva kojima su pritužbe ocijenjene osnovanima.

#### Preporuka 140.

Ministarstvu unutarnjih poslova i Ravnateljstvu policije, da se u odgovorima na pritužbe koji se dostavljaju strankama, nakon svakog stupnja unutarnjeg nadzora navede i mogućnost daljnjeg prituživanja

Prema Zakonu o policiji, ako je Povjerenstvo utvrdilo da je pritužba djelomično ili u cijelosti utemeljena, MUP je dužan u roku od 30 dana preispitati svoju odluku i o tome izvijestiti podnositelja pritužbe. Tako su nam se obraćali građani čije je pritužbe Povjerenstvo ocijenilo osnovanima ili djelomično osnovanima, ali su naknadno od MUP-a obaviješteni da ostaju kod odluke o

neutemeljenosti pritužbe. Ovakvim odgovorima, u kojima se ne obrazlaže zašto MUP ne prihvaća argumentaciju iz odluke Povjerenstva, obezvređuju se argumenti građana, kao i samo Povjerenstvo. Nepoznato je što se događa u policijskom sustavu nakon što se zaprimi odluka Povjerenstva o osnovanosti pritužbenih navoda, odnosno promišlja li se o unaprjeđenju budućih postupanja te onemogućavanja onih koja su dovela do prituživanja. Kako bi se u skladu s dobrom upravom osiguralo da građani budu informirani o svim mogućnostima zaštite, u odgovorima policije građanima je nakon svakog stupnja unutarnjeg nadzora potrebno navesti mogućnost daljnjeg prituživanja.

Građani ukazuju i kako ih MUP obavještava da pritužbe na postupanje policije zaprimljene elektroničkom poštom ne udovoljavaju uvjetima iz ZOP-a, ne dajući im informacije o mogućnosti otklanjanja nedostataka, čime im se u konačnici onemogućava pristup daljnjim instancama prituživanja, uključujući i Povjerenstvo.

Objava na web stranici MUP-a koja glasi:

*„Pritužbe koje su podnesene nakon propisanog roka i ne sadrže potrebne podatke iz članka 5. Zakona o policiji, kao i pritužbe koje se odnose na ostale zaposlenike Ministarstva unutarnjih poslova ili se ne odnose na primjenu policijskih ovlasti, neće se rješavati sukladno odredbama Zakona o policiji, nego će se na njih primjenjivati odredbe zakona kojim se propisuje sustav državne uprave. U tom slučaju prigovor na odgovor nadležne policijske uprave i ustrojstvene jedinice Ministarstva unutarnjih poslova neće razmatrati nadležno Povjerenstvo za rad po pritužbama, već će prigovor razmatrati Služba za unutarnju kontrolu čiji se odgovor neće dalje razmatrati.“*

primjer je obeshrabrivanja i dovođenja u zabludu građana koji se pokušavaju koristiti zakonskom mogućnošću prituživanja. Stoga je objavu na web stranici potrebno uskladiti sa Zakonom o općem upravnom postupku i sudskom praksom.

S tim u vezi, prema Zakonu o općem upravnom postupku, a što potvrđuje presuda Upravnog suda u Zagrebu Uszp-4/19-5 iz prosinca 2021. godine, MUP je obvezan brinuti se da neznanje odnosno neukost stranke i drugih osoba koje sudjeluju u postupku ne budu na štetu prava koja im po zakonu pripadaju.


#### Preporuka 141.

Ministarstvu unutarnjih poslova i Ravnateljstvu policije, da zaključkom upozori podnositelja pritužbe na nedostatak i odredi rok u kojem ga treba otkloniti, uz upozorenje na pravne posljedice ukoliko to ne učini

### 4.1.3. Statusna prava

#### Prebivalište

Na problematičnu praksu pri odjavi prebivališta po službenoj dužnosti ukazivali smo u više ranijih godišnjih izvješća. Tako smo preporučili da se Zakonom o prebivalištu (ZOP) utvrde kriteriji za procjenu živi li osoba na adresi prijavljenog prebivališta, kako bi se ograničila mogućnost arbitrarnog postupanja policije pri terenskim provjerama i formiranju ocjene živi li osoba na adresi stanovanja ili ne. Ukazali smo i da se često prebivalište odjavljuje po službenoj dužnosti, iako osoba živi na prijavljenoj adresi,



samo jer pri policijskoj terenskoj provjeri nije bila u svom domu. Ukazali smo da se odjavom prebivališta po službenoj dužnosti na temelju manjkave terenske provjere, poništava i osobna iskaznica, čime se osobu dovodi u prekršaj te joj se onemogućavaju prava za čije je ostvarenje preduvjet posjedovanje osobne iskaznice.

Odlukom Ustavnog suda RH U-III-1264/2020 iz srpnja 2022. usvojena je ustavna tužba građanina, bivšeg nositelja stanarskog prava i povratnika, koji je živio u unajmljenom stanu od 2008. do 2020. godine, ali je zbog narušenog zdravstvenog stanja privremeno izbivao iz stana. Ustavni sud je utvrdio da mu je povrijeđeno pravo na slobodu kretanja i biranja boravišta iz čl. 32. st. 1. Ustava i čl. 2. st. 1. Protokola broj 4 uz EKLJP. Naime, s obzirom da je SDUOSZ ocijenio da ne koristi stan, iako mu je prethodno zbog narušenog zdravlja odobrio zamjenu stambene jedinice, pri policijskoj upravi pokrenuo je postupak radi odjave prebivališta, što se i dogodilo, a što su kasnije zakonitim potvrdili Upravni sud u Zagrebu i Visoki upravni sud RH. U pogledu zaključka upravnih tijela i sudova da građanin ne stanuje na adresi prebivališta, što se temeljilo na terenskoj provjeri kao ključnom dokazu, Ustavni sud je konstatirao da su informacije o obavljenoj terenskoj provjeri šture jer nema podataka kada je i na koji način provjera obavljena. Također, nije osporeno ni da su najam i režije uredno podmireni, da na toj adresi prima pismena, da mu medicinska dokumentacija glasi na tu adresu, da nema drugu nekretninu u RH, kao i da nije utvrđena neka druga adresa na kojoj živi.

Ustavni sud je naveo da postoje mnogobrojni razlozi zbog kojih osoba može biti privremeno odsutna iz svog doma, više tjedana ili mjeseci, a da time ne prestane namjera da na određenom mjestu trajno živi. Kada takve situacije rezultiraju odjavom prebivališta po službenoj dužnosti ili stvaraju obvezu građana da svaku takvu situaciju prijavljuju policiji, kako bi izbjegli odjavu prebivališta po službenoj dužnosti, predstavljaju značajno ograničenje slobode kretanja. Ustavni sud smatra da je upravno tijelo zahtjevom da je upravo podnositelj dužan dokazati da živi na adresi prebivališta, kako mu ono ne bi bilo objavljeno, stavilo pretjeran teret na podnositelja, što je i s našom ocjenom istaknutom još pri donošenju ZOP-a 2012. godine. Odjava prebivališta po službenoj dužnosti za građane stvara vrlo ozbiljne pravne posljedice, prije svega dužnost vraćanja osobne iskaznice, bez koje se ne smiju kretati niti mogu ostvarivati niz prava pa Ustavni sud ocjenjuje da mjera poduzeta u konkretnom slučaju nije bila razmjerna legitimnom cilju koji se nastojao ostvariti, kao i da miješanje u pravo na slobodu kretanja i izbor boravišta građanina nije nužno u demokratskom društvu.

Ustavni sud je i u ovoj, kao i u svojim drugim odlukama, naglasio važnost odredbe čl. 9. ZUP-a, koja propisuje da nadležno tijelo samostalno utvrđuje činjenice i okolnosti u postupku te na temelju utvrđenog rješava upravnu stvar. Prema čl. 8. ZUP-a upravna tijela u postupku imaju dužnost utvrditi pravo stanje stvari te u tu svrhu moraju utvrditi sve činjenice i okolnosti bitne za zakonito i pravilno rješavanje upravne stvari.

Ističemo i slučaj građanina kojem je HZMO odbio zahtjev za priznavanje prava na nacionalnu naknadu za starije, s obrazloženjem da ne ispunjava zakonski uvjet neprekidnog prebivališta od 20 godina jer priznaju samo potvrdu MUP-a koju on nije mogao pribaviti. Podnio je druge dokaze da je doista prebivao na navedenoj adresi tijekom vremena za koje, prema potvrdi MUP-a, nije imao evidentirano prebivalište na adresi stanovanja (pisane izjave stanara, potvrdu da je u spornom razdoblju bio predstavnik stanara zgrade), no HZMO ih nije razmatrao. PU je navela da propuštanje prijave prebivališta ne znači da pojedini građani nisu na određenoj adresi prebivali, iako navedenu okolnost nisu prijavili policiji. PU ili PP izdaje potvrdu o činjenici da je određena osoba u određenom razdoblju



imala prijavljeno prebivalište, ali ne i potvrdu o činjenici stvarnog življenja osobe u nekom mjestu i adresi. To treba biti predmet utvrđivanja tijela koje provodi određeni postupak u kojem je činjenica prebivališta odnosno stvarnog življenja u određenom mjestu pretpostavka za stjecanje nekog prava. Upravo tu činjenicu treba utvrditi ocjenom svih raspoloživih dokaza, a ne manjkavo, samo na temelju uvjerenja o prijavljenom prebivalištu.

Iz navedenog se vidi koliko je inzistiranje javnopravnih tijela na uvjerenju o prebivalištu kao jedinom načinu dokazivanja prebivanja dovodio do nemogućnosti ostvarivanja prava, s obzirom da je prebivalište uvjet za brojna prava građana. Stoga bi sva javnopravna tijela trebala kod provođenja postupka u kojem je prebivalište pretpostavka za

stjecanje nekog prava, činjenicu prebivanja utvrđivati ocjenom svih raspoloživih dokaza, a ne samo na temelju uvjerenja o prebivalištu, što proizlazi iz članaka 8. i 9. ZUP-a, odnosno načelo utvrđivanja materijalne istine i načelo samostalnosti i slobodne ocjene dokaza. Kako bi ovo izazvalo veliku promjenu u radu tijela koja postupaju povodom ostvarenja prava građana u različitim situacijama i mogućnost neujednačenog postupanja potrebno je definirati na koji način će se utvrđivati stvarno mjesto prebivanja osobe (adresa zaprimanja pošte, računa, uključenost u školski sustav, prijavljena adresa članova obitelji i dr.).

#### Preporuka 142.

Ministarstvu pravosuđa i uprave, da u suradnji s Ministarstvom unutarnjih poslova definira na koji način će se utvrđivati stvarno mjesto prebivanja osobe u postupku ostvarivanja prava uvjetovanih prebivalištem pred javnopravnim tijelima

## Državljanstvo

Zaprimali smo pritužbe zbog primjene čl. 5. st. 2. Zakona o hrvatskom državljanstvu (ZHD), 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 do 1. siječnja 2023. 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. Diplomatsko-konzularna predstavništva RH pogrešno su postupala pa su od podnositelja zahtjeva tražila da umjesto zahtjeva za upis u evidenciju o državljanstvu, ispune obrazac upitnika za utvrđivanje hrvatskog državljanstva. Dodatni problem je što je o tome indirektno odlučivao MUP, koji nije ovlašten za odlučivanje u predmetima stjecanja hrvatskog državljanstva podrijetlom, jer je čl. 24. st. 2. ZHD-a propisano da poslove stjecanja hrvatskog državljanstva podrijetlom obavlja nadležno upravno tijelo županije odnosno Grada Zagreba.

Naime, od stupanja na snagu izmjena ZHD-a 1. siječnja 2020. godine, od kada je u primjeni bila odredba čl. 5. st. 2., nije postojao posebni obrazac za stjecanje hrvatskog državljanstva podrijetlom temeljem tog članka, a na web stanici MUP-a (<https://mup.gov.hr/gradjani-281562/moji-dokumenti-281563/drzavljanstvo-325/upute-o-proceduri-stjecanje-hrvatskog-drzavljanstva/4746>) još uvijek stoji obavijest koja nije u skladu sa ZHD-om: „zahtjev za upis u knjigu državljana Republike Hrvatske po odredbi članka 5. stavka 2. podnosi se osobno u policijskoj upravi, odnosno policijskoj postaji, prema mjestu odobrenog privremenog odnosno stalnog boravka. Ako podnositelj zahtjeva nema odobren privremeni ili stalni boravak u Republici Hrvatskoj, zahtjev podnosi osobno putem diplomatske misije ili



konzularnog ureda Republike Hrvatske u inozemstvu". Posljedično o zahtjevu za stjecanje hrvatskog državljanstva podrijetlom temeljem ove odredbe nije odlučivalo nadležno tijelo, već je MUP provodio postupak temeljem čl. 30. st. 1. ZHD-a, koji se odnosi na utvrđivanje hrvatskog državljanstva. Uloga MUP-a, sukladno čl. 5. st. 2. ZHD-u je da, prije upisa u evidenciju hrvatskih državljana, samo utvrdi da li podnositelj zahtjeva poštuje pravni poredak, da je podmirio dospjela javna davanja te da ne postoje sigurnosne zapreke za primitak. Traženje da se „zahtjev za upis u knjigu državljana Republike Hrvatske po odredbi članka 5. stavka 2. podnosi osobno u policijskoj upravi, odnosno policijskoj postaji“ nema uporište u ZHD-u i protivno je čl. 24. st. 2. ZHD-a. Nejasno je i da su za administrativni postupak upisa u evidenciju hrvatskih državljana, osobama koje se hrvatskim državljaninom smatraju od rođenja, postavljeni uvjeti koji su uobičajeni u postupku naturalizacije stranaca, odnosno stjecanja državljanstva prirođenjem, što je još jedan prilog da se radi o neobičnoj „hibridizaciji“ norme i prakse glede čl. 5. st. 2. ZHD-a.

U vezi stjecanja državljanstva pripadnošću hrvatskom narodu sukladno čl. 16. ZHD-a na MUP-ovom web-u (<https://mup.gov.hr/gradjani-281562/moji-dokumenti-281563/drzavljanstvo-325/upute-o-proceduri-stjecanje-hrvatskog-drzavljanstva/4746>) objavljene su Upute o proceduri za stjecanje hrvatskog državljanstva, uz posebno navođenje isprava kojima podnositelji zahtjeva dokazuju svoje

#### **Preporuka 143.**

Ministarstvu unutarnjih poslova i Ministarstvu vanjskih i europskih poslova, da u postupcima stjecanja i utvrđivanja hrvatskog državljanstva pri primitku podnesaka stranaka poštuju odredbe Zakona o općem upravnom postupku

#### **Preporuka 144.**

Ministarstvu unutarnjih poslova, da postupke stjecanja državljanstva vodi u rokovima propisanim Zakonom o općem upravnom postupku

ranije nacionalno izjašnjavanje u pravnom prometu. Iz zakonske odredbe i Uputa proizlazi da se pripadnost hrvatskom narodu dokazuje pojedinom javnom ispravom te se u Uputama navode primjeri isprava. Dakle, ne zahtijeva se pribavljanje svih pobrojanih javnih isprava. Međutim, u Popisu dokumentacije za primitak u hrvatsko državljanstvo temeljem pripadnosti hrvatskom narodu, koji se u diplomatsko-konzularnim predstavništvima RH u Republici Srbiji daju podnositeljima zahtjeva, navodi se cijela lista potrebnih dokumenata, uz napomenu da se „zahtjevi za stjecanje hrvatskog državljanstva ne zaprimaju ukoliko se ne priloži sva navedena dokumentacija“. Nezaprimanje zahtjeva kojima nisu priložene sve „tražene“ isprave se krši i ZUP, kojim je

propisano da je službena osoba dužna primiti i potvrditi primitak podneska, a ako sadrži kakav nedostatak, zaključkom se treba stranku na to upozoriti i odrediti rok za otklanjanje nedostatka.

I u ranijim izvješćima smo naglašavali problem dugotrajnosti postupka stjecanja hrvatskog državljanstva. MUP kao opravdanje navodi da trajanje postupka ovisi o kompletiranosti dokumentacije priložene uz zahtjev, aktivnom sudjelovanju stranke u postupku i njezinoj motiviranosti da se što prije okonča. Međutim, na suprotno ukazuje slučaj pritužiteljice koja je podnijela zahtjev za primitak u hrvatsko državljanstvo temeljem pripadnosti hrvatskom narodu, a pozvana je da ga nadopuni tek nakon pet godina, nakon što smo od MUP-a zatražili obavijest o predmetu.

## Boravak stranaca


Sukladno Zakonu o strancima (ZOS) državljani trećih zemalja prilikom reguliranja boravka u RH (privremeni boravak i dugotrajno boravište ili stalni boravak), između ostalog, moraju dokazati da imaju dostatna sredstva za uzdržavanje. Način izračuna i visina minimalnih sredstava za uzdržavanje propisani su Uredbom o načinu izračuna i visini sredstava za uzdržavanje državljanina treće zemlje u RH, kojom je određeno da se visina sredstava utvrđuje prema službenom podatku DZS-a o prosječnoj mjesečnoj neto plaći isplaćenoj u prošloj godini. Kao što je u svojoj analizi o navedenoj problematici ukazao PGP Sisak<sup>xxxii</sup>, državljani treće zemlje, samac, morao bi imati 3.564,50 kuna, dvočlana obitelj 4.099,17 kuna, tročlana obitelj iznos od 4.812,07 kuna te četveročlana obitelj 5.524,97 kuna. Na ovaj su način državljani trećih zemalja otežani uvjeti za reguliranje boravka nego temeljem Uredbe iz 2018. godine. Naime, ranije je državljani treće zemlje, samac, morao imati osigurana sredstva u iznosu od 2.400,00 kuna mjesečno, dvočlana obitelj 3.400,00 kuna, tročlana obitelj 4.200,00 kuna, a četveročlana obitelj 5.000,00 kuna. Nepovoljniji uvjeti boravka osobito pogađaju one državljane trećih zemalja koji su pripadnici romske nacionalne manjine te povratnike, koji su socijalno ugrožene osobe na dugogodišnjem privremenom boravku u RH. Naime, te osobe, ukoliko nisu članovi obitelji hrvatskih državljanina, ni prije nisu mogle regulirati stalni boravak jer nisu imali dostatna sredstva za uzdržavanje, a sada su ponovno u riziku da neće moći regulirati dugotrajno boravište ili stalni boravak, unatoč višegodišnjem življenju u RH. U analizi je naveden slučaj korisnice obiteljske mirovine koja je u RH živjela od 1981. do 1995. godine te ponovo od 2009. godine i trenutno se nalazi na 13. odobrenom privremenom boravku zbog humanitarnih razloga. Zahtjevi za stalni boravak podneseni 2014. i 2020. godine odbijeni su joj upravo zbog nedostatnih sredstava za uzdržavanje, što bi joj sada bila prepreka i za reguliranje dugotrajnog boravišta. Time joj je ograničen i pristup hrvatskom državljanstvu omogućen čl. 19. Zakona o izmjenama i dopunama ZHD-a, kojim je propisano kako se smatra da osobe koje su na dan 8. listopada 1991. imale prebivalište u RH i kojima je odobren stalni boravak, ispunjavaju pretpostavke potrebnog boravka u postupcima stjecanja hrvatskog državljanstva.

Više je nego očito da učinkovito rješenje za ovakve slučajeve nije odobravanje beskonačnih boravaka iz humanitarnih razloga, čime se i nadalje ne uvažava mišljenje ELJSP u predmetu Hoti protiv RH, o očitoj besperspektivnosti po toj osnovi odobrenih boravaka, s obzirom da se u tom statusu može dugotrajno živjeti bez mogućnosti da se ikada stekne dugotrajno boravište (posljedično i hrvatsko državljanstvo), kao i da je taj status u RH nesiguran, jer ovisi o jednogodišnjim produljenima dozvole boravka temeljenim na diskrecijskoj ocjeni MUP-a. Učinkovito rješenje može biti samo stvaranje zakonskog okvira koje će adekvatno uvažiti činjenicu da se radi o osobama koje imaju čvrstu poveznicu s RH u vidu dugogodišnjeg života u RH, kao i da je njihov status nerijetko posljedica tranzicijskog razdoblja.

U svezi statusa osoba koje su se nedavno doselile, posebnu pažnju izazivaju slučajevi neodobravanja boravka maloljetnoj djeci zaposlenih supružnika kojima je odobren boravak po osnovi rada. Tako smo obaviješteni o neodobravanju boravka djetetu, unatoč suglasnosti MZO-e o provođenju pripreme

### Preporuka 145.

Ministarstvu unutarnjih poslova, da pripremi izmjene Zakona o strancima kojima će se omogućiti odobravanje dugotrajnog boravišta uvažavajući dugogodišnji život u Republici Hrvatskoj temeljem odobrenih privremenih boravaka iz humanitarnih razloga



nastave hrvatskog jezika te potvrde osnovne škole da je dijete upisno u treći razred. U drugom slučaju odbijen je boravak djeci u dobi od devet, šest i pet godina starosti, što MUP obrazlaže primjenom čl. 63. st. 2. ZOS-a, prema kojem se iznimno može odobriti privremeni boravak u svrhu spajanja obitelji samo ako je državljanin treće zemlje s kojim se traži spajanje imao neprekidno najmanje godinu dana odobren privremeni boravak. S obzirom da su u konkretnim slučajevima zaposlenim roditeljima odobreni prvi boravci, nije ispunjen kriterij prethodno odobrenog boravka od godinu dana pa djeci nije odobren boravak. MUP je otklonio i mogućnost da se djeci odobri privremeni boravak iz humanitarnih razloga ili u druge svrhe, te je donio rješenje o povratku, prema kojem djeca trebaju napustiti Europski gospodarski prostor u roku 15 dana. Unatoč obrazloženju da je predmetna odredba ZOS-a usklađena s Direktivom vijeća 2003/86/EZ o pravu na spajanje obitelji, ova Direktiva omogućava propisivanje uvjeta prethodnog zakonitog boravka prije spajanja obitelji od dvije godine, no to je samo mogućnost, a ne obveza. Na ovaj način stvara se situacija da roditelji legalno rade u RH, dok bi njihova djeca od njih trebala biti odvojena najmanje godinu dana. Također, i u preambuli spomenute Direktive navodi se da je spajanje obitelji prijeko potreban način omogućavanja obiteljskog života, koje pomaže stvaranju sociokulturne stabilnosti koja omogućava integraciju državljanina trećih zemalja u državama članicama, što također služi promicanju ekonomske i socijalne kohezije, kao i da bi države članice trebale, također, moći primijeniti Direktivu kada obitelj dolazi zajedno. Predmetni slučajevi su upućeni na postupanje Pravobraniteljici za djecu, kako bi se radi zaštite prava i najboljeg interesa djece ispitala praksa postupanja MUP-a.

Zabilježen je i slučaj strane državljanke kojoj je bio odobren boravak temeljem braka s hrvatskim državljaninom od 2018. godine, ali koji je preminuo 2021. godine, pa je godinu dana potom MUP ukinuo prethodno odobreni boravak. Ocijenjeno je da nisu ispunjeni uvjeti za odobrenje autonomnog boravka iz čl. 69. st. 1. ZOS-a, prema kojima se državljaninu treće zemlje s odobrenim privremenim boravkom radi spajanja obitelji u neprekidnom trajanju od tri godine, može odobriti autonomni boravak ako ima valjanu stranu putnu ispravu, sredstva za uzdržavanje, zdravstveno osiguranje te nema zabranu ulaska i boravka u RH, odnosno ne predstavlja opasnost za javni poredak, nacionalnu sigurnost ili javno zdravlje. Međutim, istovremeno u predmetnom slučaju MUP odriče mogućnost primjene iznimke iz st. 2. istoga članka koje se odnosi na smrt supružnika i odobren privremeni boravak radi spajanja obitelji u trajanju od tri godine. Stoga, imajući u vidu da je imala odobren privremeni boravak od četiri godine u kontinuitetu na temelju sklopljenog braka s hrvatskim državljaninom, MUP-u je preporučeno da ponovno razmotri mogućnost odobravanja autonomnog boravka. Naime, razvidno je da pravna odredba naglasak stavlja na formalnom odobrenju boravka u neprekidnom trajanju od tri godine, a ne na faktičnom trajanju obiteljske/bračne zajednice ili životnog partnerstva. Pogrešan je stav MUP-a da bi ovakvo tumačenje propisa bilo protivno svrsi boravka državljanina treće zemlje u RH i volji zakonodavca, pozivajući se pritom na čl. 87. ZOS-a, kojim je propisano da će MUP ukinuti privremeni boravak državljaninu treće zemlje ako prestanu postojati uvjeti za odobrenje privremenog boravka. Pri tome MUP zanemaruje da strani državljanin uopće nema zakonsku obvezu izvijestiti MUP o smrti bračnog druga, kao i pravnu posljedicu ukidanja rješenja, odnosno da se akt stavlja izvan snage na način da njegovo daljnje pravno djelovanje više nije moguće, dok pravne posljedice proizvedene do trenutka ukidanja ostaju na snazi. U konačnici, smatramo da bi, ukoliko bi se prihvatilo prethodno izraženo stajalište MUP-a, u praksi imali zapravo dvije sadržajno identične odredbe, odnosno da iznimka ne bi ni postojala.

## 4.2. Tražitelji međunarodne zaštite i iregularni migranti

Pučka pravobraniteljica u odnosu na postupanje prema tražiteljima međunarodne zaštite i iregularnim migrantima postupa sukladno ovlastima propisanim Zakonom o pučkom pravobranitelju i Zakonom o Nacionalnom preventivnom mehanizmu za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja.

### Dolasci iregularnih migranata i zahtjevi za međunarodnom zaštitom

Migracije su globalni izazov zbog utjecaja koji ostavljaju u državama ishodišta, tranzita i destinacije. Mijenjaju strukturu stanovništva, a zbog brojnosti osoba koje se kreću migrantskim rutama zahtijevaju traženje zajedničkog rješenja niza država. EU je tako 2015. godine svjedočila velikom priljevu tražitelja međunarodne zaštite i iregularnih migranata koji je zahtijevao odgovor na više razina, a prvenstveno je zahtijevao solidarnost u pristupu država članica i pravedniju podjelu odgovornosti. Stoga se od izbjegličke krize 2015. godine kada je u EU zabilježeno 1,25 milijuna prvi puta podnesenih zahtjeva za međunarodnom zaštitom, krenulo u reformu Zajedničkog sustava azila. EK je 2020. prezentirala EU pakt o migracijama i azilu (Pakt) kojim se, između ostalog, definiraju brži postupci, predlažu nove mogućnosti za iskazivanje solidarnosti država članica, te predlaže revizija Dublinske uredbe koja određuje državu odgovornu za obradu zahtjeva za azilom, a koja je do sada izazivala najviše prijepora među državama članicama upravo jer je u većini slučajeva država odgovorna za tražitelje azila bila država prvog ulaza. Međutim, države članice i EP tek trebaju postići dogovor o svim prijedlozima koji čine Pakt.

RH je u takvim okolnostima 2022. završavala postupak ulaska u Schengenski prostor te je 1. siječnja 2023. godine, nakon ispunjavanja 281 preporuke u osam područja schengenske pravne stečevine, od čega se 145 odnosilo na područje nadzora vanjske granice, u njega ušla. To dakako nosi i odgovornost za nadzor vanjskih granica i primjenu schengenske pravne stečevine, a upravo su nadzor vanjskih granica te navodi o „push-backovima“ bili u fokusu javnosti proteklih godina kada se tražila učinkovita istraga navoda o takvim postupanjima.

Tijekom 2022. godine bilježimo pad broja pritužbi s navodima o „push-backu“, no OCD-i i nadalje izvještavaju o prikupljenim svjedočanstvima osoba o „push-backu“ i nemogućnosti traženja međunarodne zaštite.

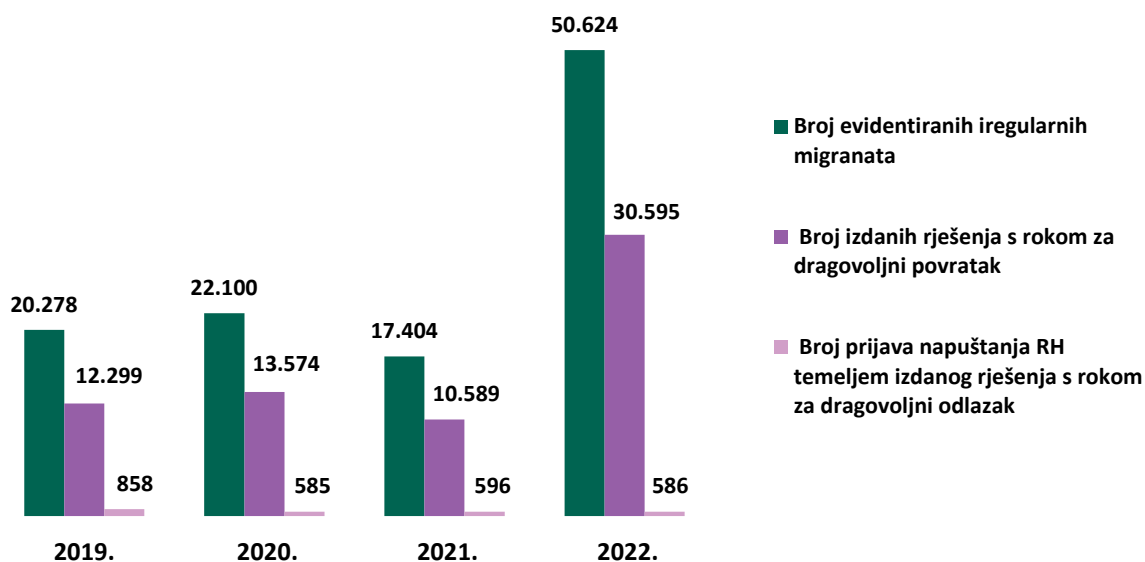
Međutim, tijekom 2022. zaprimili smo velik broj obavijesti građana o grupama osoba koje se nalaze na teritoriju RH i žele zatražiti međunarodnu zaštitu. Takve obavijesti najčešće su sadržavale imena osoba, lokacije, a ponekad i navode o zdravstvenom stanju koje je zahtijevalo hitnu medicinsku pomoć. Ispitujući ove obavijesti, policijski službenici su obilazili navedene lokacije i završavali postupanja s različitim ishodima. Sukladno navodima MUP-a, osobe su u trenutku dolaska policijskih službenika ponekad već napustile naznačeno područje, nekada su zatražile međunarodnu zaštitu i nakon procedure u policijskim postajama bile prepraćene u prihvatilišta za tražitelje međunarodne zaštite, dok su prema dijelu osoba primijenjene mjere osiguranja povratka, najčešće izdavanjem rješenja s

rokom za dragovoljno napuštanje europskog gospodarskog prostora (EGP), koji je u pravilu iznosio sedam dana.

Upravo je brojnost osoba koje su zaprimile rješenja o povratku s rokom napuštanja EGP-a, odnosno njihovo okupljanje na željezničkim kolodvorima u Rijeci i Zagrebu, izazvalo pozornost javnosti. Dulji niz godina MUP osobama koje su na iregularan način prešle granicu i koje nisu na teritoriju RH zatražile međunarodnu zaštitu izdaje rješenja o povratku u pravilu s rokom od sedam dana za dragovoljno napuštanja EGP-a. Međutim, velik broj migranata teško to može učiniti jer nema osobne dokumente, a putne dokumente u pravilu ne može pribaviti zbog nepostojanja diplomatsko konzularnih predstavništava u RH. Više puta smo preporučali da MUP, u skladu sa Zakonom o strancima, pomogne u organizaciji povratka prvenstveno sklapanjem sporazuma s drugim državnim tijelima, međunarodnim organizacijama i OCD-ima. MUP je s Međunarodnom organizacijom za migracije (IOM) potpisao sporazum o suradnji u provedbi projekta potpomognutog dragovoljnog povratka i reintegracije u 2022. godini, a pomoć pri dobrovoljnom povratku u zemlje podrijetla je pružena za devet osoba.

Prema podacima MUP-a, u 2019. godini evidentirano je 20.278 iregularnih migranata, a 12.299 ih je dobilo rješenje s rokom za dragovoljni povratak; u 2020. godini evidentirano ih je 22.100, a za 13.574 su donesena takva rješenja; u 2021. godini evidentirana su 17.404 iregularna migranta te su za 10.589 donesena rješenja o povratku; u 2022. godini evidentirana su 50.624, a za 30.595 donesena su rješenja o povratku. Međutim, za mali je broj osoba evidentirano da su napustile teritorij RH putem graničnih prijelaza, odnosno nije poznato jesu li još uvijek u RH, otišli u druge države članice ili su napustili EGP.

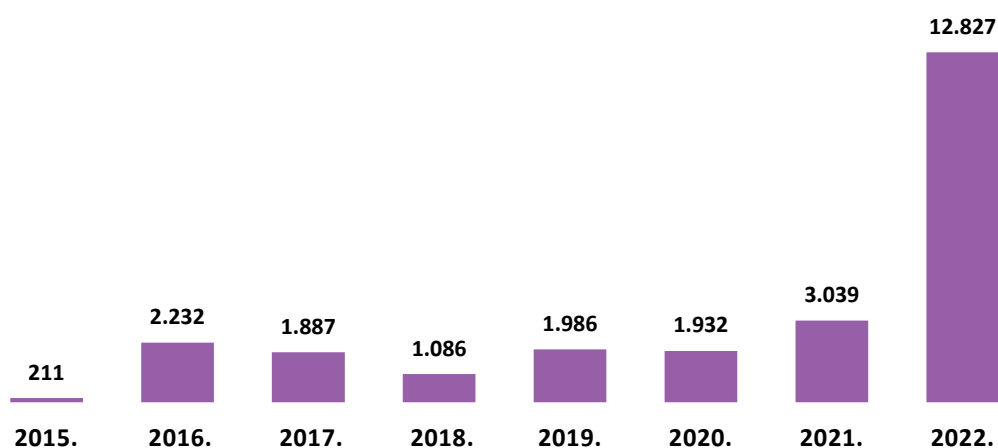
#### DRAGVOLJNI POVRATCI



Tijekom 2022. zabilježen je najveći broj zahtjeva za međunarodnom zaštitom od 2004. godine, odnosno od donošenja prvog Zakona o azilu. Tijekom godine zatražilo ju je 12.827 osoba, od toga 10.087 u postajama granične policije te 137 u postajama aerodromske policije. Tijekom 2022. samo je 21 zahtjev odobren, 81 je odbijen, 3.406 postupaka je obustavljeno. Prema navodima MUP-a, zbog administrativnog opterećenja uslijed rekordnog broja tražitelja međunarodne zaštite te potrebe

provedbe tzv. Dublinskog postupka za više od 3.430 osoba koje su izrazile namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, ali ga nisu podnijele, još je u tijeku postupak obustave postupka. S obzirom na broj tražitelja međunarodne zaštite te kompleksnost upravnog postupka u kojem se odlučuje o zahtjevu, nužno je povećati broj službenika koji rade na rješavanju zahtjeva, kao i unaprijediti prihvatne kapacitete prihvatilišta za tražitelje međunarodne zaštite u Zagrebu i Kutini.

### TRAŽITELJI MEĐUNARODNE ZAŠTITE



### Privatni centri za strance – ostvarivanje prava

Tijekom 2022. godine osobitu pažnju posvetili smo prihvatnim centrima za strance u kojima smo provjeravali uvjete smještaja, postupanja i zaštitu njihovih prava. Tijekom NPM obilazaka, kao i ispitnih postupaka, utvrdili smo da sva tri prihvatna centra za strance (tranzitno-prihvatni centri Tovarnik i Trilj te Prihvatni centar Ježevo) ulažu u uvjete prihvata, gradnjom ili poboljšanjem postojećih smještajnih kapaciteta. Međutim, utvrđene su poteškoće u ostvarivanju prava zajamčenih osobama lišenim slobode koje su u njima smještene.

RH, odnosno EU, predviđaju razne oblike zaštite, pomoći i podrške osobama smještenim u prihvatnim centrima za strance, a među kojima su i obitelji s djecom, trudnice i osobe starije životne dobi. Često ne poznaju pravni sustav i zaštitu koja je za njih predviđena, kao ni jezik te nemaju povjerenje u službene osobe i/ili nisu spremni govoriti o proživljenim traumama. Prema tome, nužno je osobe smještene u prihvatnim centrima na odgovarajući način informirati o pravima. Naime, prava osoba lišenih slobode od malog su značaja ukoliko one nisu svjesne njihovog postojanja. U kontekstu smještaja stranaca u centre, ključne su jasne i precizne informacije o pravima, kao i kome i kako se mogu obratiti ako imaju potrebu za zaštitom i pomoći, uključujući pristup pravnoj pomoći te pritužbenim mehanizmima. Kao osobe lišene slobode, stranci u centrima također moraju znati svoja prava i dužnosti tijekom smještaja (među kojima su podaci o zdravstvenoj skrbi, održavanju higijene i osobne njege, posjetima, telefoniranju, boravku na svježem zraku, prehrani i vjeroispovijesti, sigurnosnom pregledu i pretrazi, primanju pisanih pošiljki, paketa i novčanih sredstava i slično), kao i razloge smještaja u centre i predviđenom trajanju smještaja. Informiranost o pravima i primjenjivim



postupcima podrazumijeva njihovu komunikaciju bez odlaganja i to na jeziku koji razumiju. Tijekom 2022. godine u sva tri centra utvrdili smo nedostatnu i neadekvatnu informiranost smještenih osoba o njihovim pravima. Na oglasnim pločama centara su bili dokumenti koji sadrže informacije o pravima, no nalazili su se među mnoštvom drugih informacija te nisu bili prevedeni na potrebne jezike (kojima se dio osoba jedino služi). Stranci s kojima smo razgovarali u pravilu su iskazivali kako ne znaju razloge

#### **Preporuka 146.**

Ministarstvu unutarnjih poslova, da se u prihvatnim centrima za strance informacije o pravima istaknu i komuniciraju na pristupačan, vidljiv i jasan način

#### **Preporuka 147.**

Ministarstvu unutarnjih poslova, da pripremi prijedlog izmjena Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti kojim bi se sudsko preispitivanje zakonitosti rješenja o ograničenju slobode kretanja tražitelja međunarodne zaštite uredilo kako je trenutno regulirano za iregularne migrante Zakonom o strancima

#### **Preporuka 148.**

Ministarstvu unutarnjih poslova, da tijekom lišavanja slobode iregularnih migranta i tražitelja međunarodne zaštite osigura adekvatno prevođenje

#### **Preporuka 149.**

Ministarstvu unutarnjih poslova, da u prihvatnim centrima za strance osigura pristup učinkovitim pritužbenim mehanizmima

smještaja u centar i njegovo predviđeno trajanje niti kome se obratiti za pravnu ili drugu pomoć. S obzirom na važnost pojedinih informacija, potrebno ih je istaknuti i komunicirati na pristupačan, vidljiv i jasan način.

Provodeći ispitni postupak po pritužbama tražitelja međunarodne zaštite, članova njihovih obitelji, kao i obavijesti OCD-a, utvrđeno je kako im u postupku donošenja rješenja o ograničenju slobode kretanja u postaji granične policije nije bilo osigurano prevođenje. Ovakvo postupanje suprotno je čl. 7. i 8. ZUP-a, odnosno načelima utvrđivanja materijalne istine i pomoći stranci, te čl. 30. prema kojemu se stranci mora omogućiti izjašnjavanje o svim činjenicama, okolnostima i pravnim pitanjima važnim za rješavanje upravne stvari. Prituživali su se i da nisu bili upoznati s razlozima lišavanja slobode te da ne znaju kakvo je stanje njihovih predmeta. Pri tome su neki navodili da je pokrenut upravni spor vezano za odluku o ograničenju slobode kretanja, no uvidom u spis nije pronađena dokumentacija o pokrenutom sudskom postupku. Kako bi se osigurala pravovremena sudska kontrola zakonitosti svih rješenja o ograničavanju slobode kretanja tražitelja međunarodne zaštite, predlažemo da se sudsko preispitivanje iz čl. 54. st. 12. i 13. ZMPZ-a uredi kako je trenutno regulirano za iregularne migrante čl. 216. st. 4. Zakona o strancima.

Tijekom NPM obilazaka i ispitnih postupaka osobe smještene u centre iznosile su probleme vezane za prehranu, (ne)mogućnost telefoniranja, neadekvatnu zdravstvenu skrb, postupanje

policijskih službenika i drugo. Istovremeno, niti jedna pritužba takvog sadržaja nije bila evidentirana u centrima tijekom 2022. godine. S obzirom da je zajamčeno pravo na pritužbe, trebalo bi jasnijim informiranjem, izradom obrazaca za pritužbe i postavljanjem sandučića za pritužbe na uočljiva mjesta, omogućiti njihovo lakše podnošenje. Da bi pritužbeni mehanizmi uistinu bili smisleni, moraju biti pristupačni, uključivati efikasne postupke po pritužbama, uz poštivanje načela neovisnosti,



nepristranosti i povjerljivosti. Pri tome je temeljno jamstvo protiv zlostavljanja upravo pristup učinkovitim pritužbenim mehanizmima.

Osobe smještene u Ježevu prituživale su se na ograničenje boravka na svježem zraku, no kako se evidencije o ovome ne vode, nije bilo moguće ispitati pritužbene navode, pa bi bilo dobro voditi ove evidencije. Nadalje, u Centru su dvije prostorije koje imaju dvojaku funkciju, provođenje strožeg policijskog nadzora i stavljanje u izolaciju osoba kod kojih postoji sumnja na zaraznu bolest ili je ona potvrđena. Smještene osobe su navodile da su se u njima nalazile nekoliko dana bez opravdanog razloga, no to se nije moglo provjeriti zbog nepostojanja evidencija, pa je vođenje ove evidencije nužno.

Tijekom NPM obilazaka uočeno je da je otežan kontakt smještenih osoba s vanjskim svijetom, naročito s članovima obitelji u zemljama podrijetla. Smještene osobe pri prijemu u centre dobivaju telefonske kartice koje prethodno dostavlja Hrvatski crveni križ, no iznos na njima se brzo potroši zbog međunarodnih poziva. Često dolazi i do poteškoća u nabavi kartica, a problem je i što pozivi prema nekim državama nisu mogući.

Tražiteljima međunarodne zaštite i iregularnim migrantima lišenima slobode zajamčeno je, pod određenim uvjetima, pravo na besplatnu pravnu pomoć. No u NPM obilascima, kao i tijekom ispitnih postupaka, u sva tri centra uočen je otežan pristup pružateljima pravne pomoći, o čemu nas je izvijestio i HOK. Pravilnikom o boravku u prihvatnom centru za strance i načinu izračuna troškova prisilnog udaljenja (Pravilnik) propisan je način na koji se mogu realizirati posjeti odvjetnika. Pravilnik upućuje da pružatelji pravne pomoći mogu posjećivati osobe u centrima prema odredbama koje vrijede za sve posjetitelje, pa tako moraju posjet pisano najaviti dva dana ranije, a posjet se može onemogućiti ako se utvrdi da posjetitelj nije onaj najavljeni; ako predstavlja opasnost po javni poredak, sigurnost i zdravlje; ili je sklon nedoličnom ponašanju ili kršenju propisa. Trajanje posjeta je ograničeno na jedan sat, a samo iznimno može trajati dulje.

Odvjetnici koji nisu na listi pružatelja besplatne pravne pomoći, a nemaju punomoć jer klijentima dolaze po prvi puta, uz to što moraju svoju posjetu najaviti dva dana ranije, ne dolaze u svojstvu odvjetnika, već samo posjetitelja. Smještene osobe moraju biti suglasne s najavom posjeta i posjetiteljem pa se posjeta tek potom omogućava.

Upravo zbog ovakvog načina organiziranja posjeta odvjetnika te dodatne potrebe usuglašavanja termina s prevoditeljima, pristup pravnoj zaštiti je otežan, a može dovesti i do propuštanja rokova za podnošenje pravnog lijeka, koji su u pravilu vrlo kratki. S obzirom na ranije opisane poteškoće u telefonskoj komunikaciji, otežana je i telefonska komunikacija s odvjetnicima, naročito prvo kontaktiranje odvjetnika koji nisu na listi pružatelja besplatne pravne pomoći, kada trebaju dobiti punomoć za zastupanje. Kasnije, ukoliko se želi ostvariti brža komunikacija, smještene osobe čekaju poziv odvjetnika ispred telefonske govornice.

Stoga smo nakon obilazaka upozorili da je to u suprotnosti s međunarodnim standardima koji jamče pravo državljanima trećih zemalja nesmetani pristup odvjetniku od samog početka ograničavanja slobode kretanja i to bez ikakvih ograničenja.

#### Preporuka 150.

Ministarstvu unutarnjih poslova, da omogući neometan pristup odvjetnicima u prihvatne centre za strance

Vezano uz kontakt s odvjetnikom, potrebno je uzeti u obzir i sve poteškoće i okolnosti u kojima se nalaze migranti u postupcima donošenja rješenja o protjerivanju i ograničenju slobode kretanja, kao i nedostatak jasnih uputa o mogućnostima kontaktiranja odvjetnika i drugih pružatelja pravne pomoći. Iregularni migranti u policijskim postajama u tijeku donošenja rješenja o protjerivanju i lišenju slobode dobivaju popis pružatelja pravne pomoći, no većina smještenih osoba navodi da im nije poznato čemu popis služi, a neki navode da ga nisu ni dobili.

Direktiva 2008/115/EZ jamči međunarodnim i nevladinim organizacijama mogućnost posjećivanja centara pod određenim uvjetima, što je prenio i Zakon o strancima. Međutim, Pravilnik uvjetuje njihove posjete potpisanim sporazumom o suradnji uz najavu dolaska po kriterijima propisanim za sve posjetitelje. UNHCR-u je pristup centrima omogućen i bez sporazuma o suradnji, no UNHCR temeljem svog mandata pruža pomoć tražiteljima međunarodne zaštite, ali ne i iregularnim

### Preporuka 151.

Ministarstvu unutarnjih poslova, da organizacijama civilnog društva omogući pristup prihvatnim centrima za strance

migrantima. Sporazum o suradnji sklopljen je s HCK, koji se obvezao na vlastiti trošak i u okviru svojih mogućnosti organizirati i provoditi psihosocijalnu podršku i aktivnosti na području obnavljanja obiteljskih veza. HCK je centre u Tovarniku i Trilju tijekom 2022. godine (do dana NPM obilazaka u listopadu) posjetio po dva puta, a u Ježevu je bio 41 put, dok je UNHCR Tovarnik i Trilj posjetio po dva

puta, a u Ježevu je bio četiri puta. S obzirom na broj tražitelja međunarodne zaštite i iregularnih migranata koji su tijekom godine bili smješteni u centre - primjerice, u jednom je bilo smješteno 534 osobe, od toga deset obitelji s djecom, trudnica, dijete bez pratnje, a 76 osoba je izrazilo namjeru za traženjem međunarodne zaštite - takav opseg i broj posjeta je nedostatan. Pri tome je ESLJP u Presudi 15670/18 i 43115/18 M.H. i drugi protiv RH naveo kako je u materijalnom dijelu povrijeđen čl. 3. EKLP time što su djeca zadržana dva i pol mjeseca u centru u kojemu je razina policijskog nadzora bila visoka i gdje nije bilo aktivnosti namijenjenih djeci. Stoga je potrebno dopustiti širi pristup OCD-ima u centre, naročito onima koje pružaju dodatnu podršku, pravnu i drugu pomoć, organiziraju edukacije, radionice i igraonice za djecu i sl.

## Sustav nadzora i odgovornosti za poštivanje prava

Kada policijski službenici zateknu iregularnog migranta ili više njih, dužni su procijeniti ima li među njima osoba kojima je potrebna pomoć ili zaštita, poput žrtava trgovanja ljudima, djece bez adekvatne roditeljske ili druge skrbi, osoba koje dolaze s područja gdje bi njihov život ili slobode bili ugroženi, osoba kojima je potrebna hitna medicinska pomoć i slično, te na temelju toga pokrenuti propisani postupak. Ukoliko takvih potreba nema, a nema drugog temelja za zakonit boravak u RH, policija je dužna poduzeti mjere osiguranja povratka te osobe u njezinu zemlju podrijetla ili u zemlju iz koje je neposredno ušla u RH. Stoga je pred policijskim službenicima zahtjevna zadaća provjere nekada teško uočljivih okolnosti, poput indikatora trgovanja ljudima i poštivanja brojnih pravnih jamstava. Pri tome je nužno evidentirati sva postupanja kako bi se mogla pratiti ta kompleksna zadaća.

Zadaća policije je donekle različita kada policijski službenici odvrćaju osobe od izbjegavanja kontrole na graničnim prijelazima (Zakonik o schengenskim granicama, čl. 13. st. 2.). Radi se o postupanju na

tzv. zelenoj granici kada zbog prisustva službenih osoba na graničnom području, osobe odustanu od prelaska državne granice. Pri tome, ako je osoba ušla na državni teritorij, ne može je se više odvratiti, već je nužno provesti zakonom predviđene postupke, koji uključuju provođenje individualizirane procjene potrebe osobe za zaštitom. Sukladno navodima MUP-a odvratanja se ne evidentiraju, čime se otežava praćenje i nadzor takvih postupanja.

Pri tome može biti izazov utvrditi u kojim konkretnim situacijama je odvratanje dopušteno, a kada nije, posebice imajući na umu da granica nije utvrđena i uređena u svim dijelovima. Postupali smo u predmetima u kojima je primjena instituta odvratanja bila predmetom ispitivanja. Vezano uz to, u medijima je 2022. godine objavljen tekst smjernica jedne PGP u kojima se navodi da pri odvratanju iz dubine treba biti prisutan vođa grupe, da odvratanje treba disperzirati te da odvratanje provode policijski službenici koji su i postupali prema migrantima. S obzirom da se odvratanje ne bi smjelo primjenjivati na osobe koje su ušle na državni teritorij, postavili smo upit MUP-u na koji način se ono može provoditi "iz dubine", koje policijsko postupanje prema migrantima bi moglo prethoditi odvratanju, kao i kako se odvratanja, koja predstavljaju pozicioniranje, mogu disperzirati. MUP je naveo da je "odvratanje iz dubine" samo kolokvijalan izraz navedene PGP kojim se označava mjesto na državnoj granici za koje se ne može reći da je na državnom teritoriju RH jer taj dio granice nije definiran; da postupanja prema migrantima koje prethode odvratanju podrazumijevaju uočavanje osobe, upućivanje policijskih ophodnji na mjesto gdje se očekuje iregularni prelazak granice te davanje verbalnih i neverbalnih znakova, zvučnih i svjetlosnih signala, kao i da disperziranje ima za cilj spriječiti širenje zaraze COVID-19, međusobne sukobe različitih etničkih skupina, smanjiti veliki broj osoba u grupi te spriječiti stradavanja zbog nepovoljne konfiguracije terena, vremenskih uvjeta ili minskih polja. Ipak, kako bi se izbjegla mogućnost drugačijeg tumačenja termina "iz dubine" i "disperzirati", a posljedično i postupanja službenika, u uputama policijskim službenicima potrebno je koristiti preciznu terminologiju, a odvratanja i druga postupanja na granicama bilježiti, posebice u svjetlu učestalih i višegodišnjih navoda o „push-backovima“, a što je bila i preporuka CPT-a nakon obilaska 2020. godine.


Tijekom 2022. u RH je djelovao Nezavisni mehanizam nadzora postupanja policijskih službenika u području nezakonitih migracija i međunarodne zaštite (NMN), uspostavljen 2021. godine, kako bi se osiguralo da policijska postupanja budu usklađena s pravom EU i međunarodnim obvezama. U NMN su bile uključene udruge Akademija medicinskih znanosti, Akademija pravnih znanosti, Hrvatski crveni križ, Centar za kulturu dijaloga te nezavisna pravna stručnjakinja, s kojima je MUP u lipnju 2021. godine potpisao Sporazum o suradnji na vrijeme od jedne godine. Tim Sporazumom su aktivnosti NMN-a bile definirane kao promatranje postupanja policijskih službenika na graničnim prijelazima i policijskim postajama i upravama, najavljene posjete zelenoj granici i uvid u pravomoćno okončane spise po podnesenim pritužbama na navodno nezakonito postupanje prema neregularnim migrantima i tražiteljima međunarodne zaštite (koji su postali pravomoćni unutar godinu dana prije potpisivanja Sporazuma).

#### Preporuka 152.

Ministarstvu unutarnjih poslova, da osigura da se u uputama policijskim službenicima o postupanju na granici koristi precizna terminologija

#### Preporuka 153.

Ministarstvu unutarnjih poslova, da bilježi odvratanja i druga postupanja na granicama



Međutim, NMN je razmatrao i neke pojedinačne predmete koji nisu bili pravomoćni, a o kojima smo provodili ispitne postupke. U jednom od njih NMN je postupao povodom snimke objavljene u listopadu 2021. u medijima, a koja je upućivala na mogućnost da policijski službenici na granici provode nasilje. Samo dva dana nakon objave NMN je obišao relevantne lokacije, održao sastanak s predstavnicima MUP-a te je utvrdio svoje nalaze. Kako je u vrijeme poduzimanja aktivnosti NMN-a kriminalističko istraživanje tek započelo, a pri čemu je kazneni postupak o navedenom događaju još u tijeku, evidentno je da spis nije bio pravomoćno okončan. Slično, u drugom ispitnom postupku, također vezano za slučaj koji je bio u medijima, kao nadležna institucija, nakon obavljenog razgovora s pritužiteljicom, zatražili smo od MUP-a da ispita navode o nezakonitom postupanju policije prema njoj i njenoj djeci, na što je MUP, između ostalog, odgovorio kako je NMN preuzeo ispitivanje tog slučaja.

Načelno smo pozdravili uspostavu NMN-a radi dodatnog uvida u postupanje policijskih službenika u području nezakonitih migracija i međunarodne zaštite. No nužno je istaknuti kako NMN, kao mehanizam uspostavljen sporazumom, ne smije nadomjestiti niti preuzeti dužnost nadležnih institucija da ispituju navode o postojanju nezakonitosti ili nepravilnosti u radu policije. Pri tome je i sam NMN u Polugodišnjem izvješću iz 2021. godine istaknuo kako nije “complaint” ili “internal affairs” nadzorno tijelo, već “tijelo ograničene nadležnosti pri čemu upravo nadležnosti ostalih aktera u općem sustavu nadzora policije uvjetuju samu nadležnost Mehanizma”. Stoga je važno da MUP u okviru svojih nadležnosti ispituje pritužbe na postupanje policijskih službenika, kao i da ovlaštenim tijelima po traženju omogući pristup svim informacijama i dokumentaciji.

Vezano za rad NMN-a uspostavljen je Savjetodavni odbor, kao neformalno tijelo sa zadaćom preporukama doprinijeti povećanju učinkovitosti i neovisnosti rada NMN-a, kojeg smo članovi, a u čijem radu sudjeluju i EK, FRA, FRONTEX, IOM, UNHCR i pravobraniteljica za djecu. Ispunjavajući svoju zadaću, Savjetodavni odbor je donio preporuke na Godišnje izvješće NMN-a objavljeno 2022. godine u kojima je istaknuo kako je za učinkoviti nadzor poštivanja temeljnih prava na vanjskim granicama nužno proširiti i jasno definirati nadležnost i mandat NMN-a na način da uključuje poštivanje temeljnih prava, s posebnim osvrtom na pravo na učinkovit pristup postupku azila, poštivanje načela „non-refoulement“, zabranu kolektivnog protjerivanja te zabranu mučenja i drugih oblika zlostavljanja. Savjetodavni odbor je smatrao i da je potrebno omogućiti nenajavljene posjete zelenoj granici i konzultiranje primarnih i sekundarnih izvora relevantnih informacija, posebno ističući pravo na uvid u sve spise i dokumente potrebne za neovisan nadzor. Također, Savjetodavni odbor je smatrao kako bi Godišnjem izvješću NMN-a koristili: dokazi koji podupiru nalaze i uspostavljanje jasnije veze između opažanja i razgovora provedenih tijekom promatranja i zaključaka izvedenih iz tih promatranja. Smatrao je i kako bi Godišnje izvješće NMN-a moglo uključivati dodatne informacije o konkretnoj metodologiji korištenoj tijekom razgovora s migrantima te da cjelovita metodologija korištena za donošenje pojedinog zaključka također treba biti navedena (npr. vrsta primarnih i/ili sekundarnih izvora, popis razgovora s dionicima i drugo). Ostale preporuke odnosile su se na jačanje suradnje i odnosa s dionicima, javnosti i medijima i slično, kao i provođenje javnog poziva za izbor novih/dodatnih članova NMN-a, temeljen na objektivnim kriterijima kako bi se osigurala raznolikost i stručnost članova.


U studenom 2022. godine sklopljen je novi Sporazum o suradnji kojim se nastavlja rad NMN-a na daljnjih 18 mjeseci, između istih dionika. Pozdravljamo činjenicu da novi Sporazum sadrži određene pozitivne izmjene, no ističemo da nije predviđeno da će NMN promatrati sva postupanja policije,

evidentirana ili neevidentirana, posebno ona koja se odnose na pristup sustavu međunarodne zaštite i zabranu kolektivnog protjerivanja. Također nije jasno što uvid u podatke i spise obuhvaća, odnosno nije dovoljno jasan način prikupljanja podataka. Isto tako, iako su predviđena nenajavljena promatranja zelene granice, ona i dalje zahtijevaju prethodnu pisanu obavijest. Napokon, da bi mehanizam nadzora uistinu bio svrhovit, mora odgovoriti na složene zahtjeve neovisnosti i učinkovitosti.

Tijekom 2022. godine FRA je objavila smjernice za uspostavljanje takvih mogućih mehanizma za nadzor poštivanja temeljnih prava na vanjskim granicama EU u kojem se, u osam cjelina, navode zahtjevi neovisnosti i učinkovitosti, koji se u velikoj mjeri temelje na kriterijima iz tzv. Pariških načela (koja postavljaju minimalne standarde koje NHRI-evi moraju zadovoljavati kako bi bili smatrani vjerodostojnim i učinkovito izvršavali svoje zadaće), te na drugim međunarodnim standardima. Prema tim smjernicama ovlasti mehanizma nadzora trebale bi biti propisane zakonom, njegova bi učinkovitost i neovisnost trebala biti periodički evaluirana temeljem objektivnih indikatora, članovi bi trebali biti postavljeni temeljem transparentnog postupka kako bi se osigurala neovisnost i operativna samostalnost. Navode se i zahtjevi u odnosu na opseg djelovanja (poput neograničenog pristupa svim aktivnostima vezanim uz granicu i u svako vrijeme bez geografskih i proceduralnih ograničenja); ovlasti (poput mogućnosti nenajavljenih posjeta svim područjima na kojima policijski službenici postupaju, pristupa dokumentaciji, upisnicima i evidencijama, uključujući spise, video i elektroničke zapise); stručnost članova; financiranje (adekvatno i u skladu s načelom neovisnosti); izvještavanje, transparentnost i odgovornost (poput javnog predstavljanja nalaza i preporuka nadležnim tijelima i parlamentu, vanjske i neovisne evaluacije neovisnosti mehanizma prema standardima struke); sinergiju s postojećim mehanizmima (osobito nacionalnim institucijama za zaštitu ljudskih prava i ombudsmanskim institucijama) te suradnju s državnim vlastima u području migracija.

Iz navedenog proizlazi da će nakon inicijalne faze uvođenja NMN-a kao „pilota“ 2021. te produljenja Sporazuma u 2022. godini, biti potrebno donijeti odluku o njegovom uvođenju kao mehanizma nadzora koji bi trebao biti uspostavljen zakonom te imati zakonom definirane ovlasti ili odustati od ovog „pilota“. Ukoliko bi se uspostavljao novi mehanizam odnosno tijelo ono bi u skladu s dosadašnjom praksom u RH trebalo i podlijevati parlamentarnom nadzoru (uključujući vezano za izbor dionika, izvještavanje o radu itd.). Isto će postati osobito relevantno ukoliko dođe do europskopravne obveze uspostave neovisnih mehanizama nadzora za poštivanja temeljnih prava na vanjskim granicama EU. Države članice u tom bi slučaju imale izbor preciziranja ovlasti postojećih neovisnih nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava, NPM-ova i/ili ombudsmanskih institucija ili uspostave novih mehanizama.

Potrebu za uspostavom sustava odgovornosti i nadzora koji bi omogućio učinkovite istrage i utvrđivanja potencijalnih kršenja temeljnih prava od strane službenika granične policije, tijekom 2022. zagovarali smo i vezano za izvršenje presude *M.H. i drugi protiv RH*. Riječ je o slučaju pogibije šestogodišnje djevojčice i detencije njezine obitelji za vrijeme traženja međunarodne zaštite. Presudom je ESLJP utvrdio odgovornost RH za brojne povrede prava izbjegličke obitelji iz Afganistana, i to: povredu prava na život, prava na slobodu i sigurnost, zabranu kolektivnog protjerivanja stranaca, prava na pojedinačni zahtjev te povredu zabrane mučenja u odnosu na djecu. Presuda je 4. travnja 2022. postala konačna te je Ured zastupnice RH pred ESLJP pokrenuo postupak izrade Akcijskog plana za njezino izvršenje u koji je uključen Stručni savjet za izvršenje presuda i odluka ESLJP-a (Stručni savjet)



sa zadaćom predlaganja konkretnih mjera koje se trebaju provesti kako bi se izbjeglo ponavljanje istovjetnih povreda EKLJP u budućim sličnim slučajevima. S obzirom da smo jedan od članova Stručnog savjeta, nacrt Akcijskog plana dostavljen nam je na mišljenje. Temeljem rada na području migracija i azila, kao i nalaza i zaključaka u tom i sličnim predmetima, ukazali smo na potrebu dorade pojedinih predloženih općih mjera, imajući u vidu da je presuda određena kao „vodeća“, te je njezino izvršenje „pod pojačanim nadzorom“ Odbora ministara Vijeća Europe.

Vezano uz zahtjeve učinkovitosti istrage, u ispitnom postupku kojeg smo započeli tijekom 2021. godine MUP je propustio ispitati pritužiteljicu na okolnost nezakonitog postupanja policije iako je zajedno s djecom boravila u RH od 25. lipnja 2021. godine do, najkraće, kolovoza 2022. godine. Radi se, naime, o predmetu koji se odnosio na žensku osobu koja je sa dvoje djece, kako navodi, u 22 navrata s područja BiH ušla u RH s namjerom da zatraže azil da bi svaki puta bili vraćeni u BiH, nekada i iz dubine teritorija RH, a u okviru policijskog postupanja je navela da su bili izloženi zastrašivanju i prekomjernoj grubosti kako bi ih se primoralo da izvrše naredbe policijskih službenika. U lipnju 2021. godine zatražiti su azil u RH te smo u srpnju 2021. godine zatražili od MUP-a da ispita pritužbene navode. Također smo istaknuli kako je, za razliku od mnogih drugih slučajeva slične prirode, u ovom pritužiteljica s djecom dostupna i nalazi se u RH, te kako smatramo potrebnim ispitati je na sve okolnosti kako bi se mogla provesti odgovarajuća istraga. Razgovor s njom, međutim, nije obavljen preko godinu dana dok je ona bila u RH, a kada je MUP to namjeravao provesti, utvrdio je da je pritužiteljica nedostupna te ocijenio kako njene navode nije bilo moguće niti potvrditi niti demantirati jer u njihovim evidencijama nema podataka o postupanju policijskih službenika prema njoj i njezinoj djeci.

Nadalje, u svom radu tijekom 2022., kao i ranijih godina, isticali smo kako nam je potrebno omogućiti pristup svim podacima o postupanju prema iregularnim migrantima, uključujući podatke koji se nalaze u informacijskom sustavu MUP-a. S tim u vezi skrećemo pozornost i da se u Izvješću EK o vladavini prava 2022. ukazuje na nemogućnost pristupa podacima o postupanju prema iregularnim migrantima, uključujući i direktan pristup Informacijskom sustavu MUP-a te je EK preporučila Hrvatskoj da osigura sustavniji odgovor na preporuke pučke pravobraniteljice i njene zahtjeve za informacijama. Naime, u

#### **Preporuka 154. (ponovljena)**

Ministarstvu unutarnjih poslova, da instituciji pučke pravobraniteljice omogući uvid u sve podatke o postupanju prema iregularnim migrantima, uključujući podatke koji se nalaze u informacijskom sustavu MUP-a

svrhu učinkovite ocjene ukupnog stanja uočenih povreda prava i sloboda u RH, institucija ima posebnu ulogu da, između ostalog, ispituje navode o nezakonitostima i nepravilnostima u radu državnih tijela te obavlja redovite obilaske mjesta lišavanja slobode, radi sprječavanja mučenja i drugih okrutnih oblika nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, a što uključuje i postupanje prema iregularnim migrantima i tražiteljima međunarodne zaštite. Za ispunjavanje ovih zadaća, trebali bismo imati uvid u

svu informaciju, podatke i dokumente državnih tijela jer se time omogućuje praćenje stanja i detektiranje problema na nacionalnoj razini, a o čemu smo već izvještavali u godišnjim izvješćima, zbog čega preporuku o pristupu podacima ponavljamo.



## 4.3. Zatvorski sustav

### 4.3.1. Zaštita prava osoba lišenih slobode u zatvorskom sustavu

Pučka pravobraniteljica, sukladno ovlastima propisanim Zakonom o pučkom pravobranitelju i Zakonom o Nacionalnom preventivnom mehanizmu za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja, ima dvojnu ulogu u zaštiti prava osoba lišenih slobode koje se nalaze u zatvorskom sustavu.

U prvom dijelu je prikazan rad po pritužbama i ispitnim postupcima koje smo pokrenuli na vlastitu inicijativu, dok u drugom opisujemo stanje utvrđeno u okviru NPM mandata, tijekom preventivnih obilazaka. Ocjenu stanja o postupanju prema osobama lišenima slobode u zatvorskom sustavu dajemo kroz oba mandata.

Tijekom 2022. godine postupali smo u 176 predmeta otvorenih ove ili ranijih godina, u kojima smo dali 17 upozorenja, preporuka i prijedloga, od kojih je 79% provedeno ili u provedbi. U slučajevima u kojima je za ocjenu osnovanosti pritužbe bilo nužno neposredno utvrđivanje činjenica i okolnosti, proveli smo ispitne postupke u kaznenim tijelima. Iako se najveći broj pritužbi odnosio na više područja, najčešći razlozi prituživanja i nadalje su bili zdravstvena zaštita i uvjeti smještaja. Osim toga, osobe lišene slobode obraćale su nam se i zbog postupanja službenika, korištenja pogodnosti te zamolbama za pomoć u vezi s premještajem.

#### Zdravstvena zaštita

*„...Kao što kažu da sam bio pregledan nisam niti jednom bio pregledan. Kad sam došao zvala me doktorica gdje me u hodniku samo ispitala da li pijem, da li se drogiram i da li uzimam terapiju i koliko imam kila. Kao i sve dečke u sobi. Kad sam napisao na listiću kojih sam napisao nekih 20 listića nisu me uopće zvali. Tek jednom kad sam napisao jedna vam majka ...što vas je rodila tad sam dobio doktoricu nakon 20 listića prvi put od kad sam došao u zatvor u ambulantu. Reko sam joj da sam dobio šugu i da mi cijelo tijelo u plikovima od zmazanoće plahti i deka jer mi nisu prali 56 dana plahtu odnosno jednom. I rekla mi da skinem majicu da joj pokažem plikove. Prvo što me pitala je da li sam takav došao ja sam rekao da li me pregledala kad sam došao. Onda je zašutila...“*

Nastavlja se porast pritužbi zatvorenika na nedovoljnu dostupnost zdravstvene zaštite. Većina kaznenih tijela nema zaposlene liječnike, već njihove usluge osigurava ugovorima o djelu. Kako nedostaje liječnika u javnom zdravstvu povećano su angažirani na svojim radnim mjestima, pa su manje u mogućnosti raditi dodatni posao u kaznenim tijelima, što utječe na duže čekanje zatvorenika na



preglede. No, u žurnim situacijama kaznena tijela za potrebe liječničkog pregleda koriste ustanove javnog zdravstva. U ispitnim postupcima po pritužbama zbog neupućivanja na specijalističke preglede u pravilu smo utvrdili da su osobe lišene slobode naručene na preglede, ali zbog sigurnosnih razloga ne mogu biti obaviještene o zakazanom terminu. Problem je što često nisu dobili povratnu informaciju jesu li naručeni, što kod njih dovodi do nezadovoljstva. Učestale su i pritužbe na nedovoljnu dostupnost stomatološke zaštite, u dijelu koji se odnosi na liječenje zubi. U nekoliko kaznenih tijela navode da im je dostupno uglavnom vađenje zubi.

*„Odbijam ići zubaru jer on samo čupa zube.“*

Ističemo pritužbe dvojice istražnih zatvorenika kojima je nadležna policijska uprava odjavila prebivalište te su nakon toga onemogućeni koristiti svoje obvezno zdravstveno osiguranje. Kako ne bi bili uskraćeni za zdravstvenu zaštitu, kaznena tijela snose troškove. Povodom njihovih pritužbi pokrenuli smo ispitne postupke koji nisu bili okončani u vrijeme pisanja ovog Izvješća.

Obavljanje zdravstvene zaštite u zatvorskom sustavu sukladno Zakonu o zdravstvenoj zaštiti (ZZZ) još uvijek nije regulirano. Prema stajalištu MZ-a iz ožujka 2022. godine, oni nisu nadležni za utvrđivanje ispunjava li Zatorska bolnica u Zagrebu normative i standarde za obavljanje zdravstvene djelatnosti i ne mogu odgovoriti ima li ona odobrenje MZ-a za obavljanje zdravstvene djelatnosti, te ako ga nema, smije li ju obavljati, s obrazloženjem da je Zatorska bolnica u Zagrebu ustrojstvena jedinica MPU i predlažu traženje mišljenja tog Ministarstva. Navedeno stajalište je neprihvatljivo i pokazatelj je nerazumijevanja problematike zdravstvene zaštite osoba lišenih slobode.

Prema informacijama MPU-a izrađen je nacrt prijedloga pravilnika kojim će se urediti normativi i standardi u pogledu prostora, medicinsko-tehničke opreme i službenika zdravstvenih struka, a koji je sukladno čl. 256. st. 1. ZZZ-a trebalo donijeti u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu zakona (na snagu stupio 1. siječnja 2019. godine). Nadalje, MPU navodi da se do stupanja na snagu navedenog pravilnika, usklađenost s normativima i standardima u pogledu prostora, opreme i djelatnika utvrđuje

#### **Preporuka 155.**

Ministarstvu pravosuđa i uprave i Ministarstvu zdravstva, da osiguraju preduvjete za obavljanje zdravstvene djelatnosti unutar zatvorskog sustava u skladu sa Zakonom o zdravstvenoj zaštiti

prema Pravilniku o minimalnim uvjetima u pogledu prostora, radnika i medicinsko-tehničke opreme zdravstvene ustanove koja pruža zdravstvenu zaštitu osobama lišenim slobode iz 2014. godine. Ovaj provedbeni propis donesen je temeljem prethodnog ZZZ-a, a u prijelaznim i završnim odredbama novog ZZZ-a propušteno je propisati da vrijedi do donošenja novog pravilnika. To se pokušalo

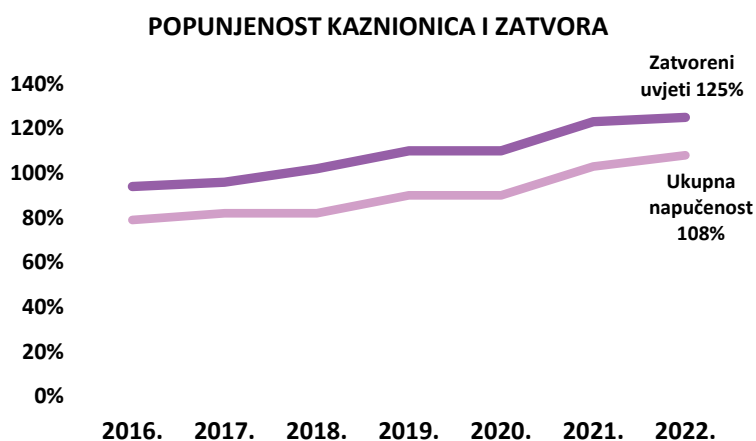
riješiti novim Zakonom o izvršavanju kazne zatvora (ZIKZ) iz 2021. godine. Njime se u čl. 23. st. 4. određuje da normative i standarde Zatorske bolnice u Zagrebu pravilnikom propisuje ministar pravosuđa uz prethodnu suglasnost ministra zdravstva, sukladno zakonu kojim se uređuje zdravstvena


zaštita, a u završnim odredbama se navodi da do stupanja na snagu novoga ostaje na snazi postojeći pravilnik. Ovakvo postupanje dovodi do pravne nesigurnosti. Unatoč višekratnom traženju, još nismo dobili na uvid rješenje iz čl. 76. ZZZ-a, kojim se utvrđuje da Zatorska bolnica u Zagrebu ispunjava propisane uvjete za obavljanje zdravstvene djelatnosti, te zaključujemo da još uvijek nije doneseno, što je neprihvatljivo. Nužno je da MPU žurno podnese zahtjev MZ-u za donošenje ovog rješenja, a potrebno je urediti i status odjela zdravstvene zaštite u kaznenim tijelima (tzv. ambulante), koje obavljaju djelatnost primarne zdravstvene zaštite, na što smo već i prethodno ukazivali. Ovakva situacija dovodi do niza problema u praksi, poput nepovezanosti zatvorskih liječnika s Centralnim zdravstvenim informacijskim sustavom Republike Hrvatske (CEZIH), što uzrokuje teškoće u osiguranju adekvatne zdravstvene zaštite za osobe lišene slobode.

## Uvjeti smještaja

*„...Dakle soba u kojoj boravim je veličine svega 14m2 a u sobi sam sa još 4 druga zatvorenika. U sobi nema toaleta niti pitke vode u dijelovima dana i po noći kada smo zaključani u sobama, moramo zvoniti te čekati da nam pravosudni policajac otključa vrata te pusti na zajedničku kupaonicu. U sobi nema dovoljno prirodne niti umjetne svjetlosti... Svega 10 metara od Kaznionice se nalazi tor sa janjčićima i ovcama, a 50 metara dalje farma svinja te je nenasan smrad u Kaznionici stalno, pogotovo u večernjim satima“*

Prenapučenost kaznenih tijela, koja generira ograničavanje ili povredu brojnih prava osoba lišenih slobode u zatvorskom sustavu, tijekom 2022. dodatno je povećana. Usporede li se podatci iz Izješća Vlade RH o stanju i radu kaznionica, zatvora, odgojnih zavoda i centara za 2021. godinu, s podatcima o popunjenosti na dan 31. prosinca 2022. godine, koje nam je dostavilo MPU-a, uočava se uzlazni trend ukupne popunjenosti. Isti trend uočen je i usporedbom podataka o popunjenosti zatvorenih uvjeta, koje smo prikupili za potrebe izrade ovog i prethodnih godišnjih izješća (2016.-2021.).





Na dan 31. prosinca 2022. godine popunjenost zatvorenih uvjeta u svim zatvorima, izuzevši Zatvor u Šibeniku, bila je iznad 100%. Najteže je bilo u Zatvoru u Osijeku, čija je popunjenost bila alarmantnih 205%, a slijede ga Zatvor u Karlovcu (170%) te Zatvor u Zadru (153%). U tom kontekstu treba spomenuti preporuku EK iz prosinca 2022. godine o postupovnim pravima osumnjičenih i optuženih osoba kojima je određen istražni zatvor i o uvjetima smještaja istražnog zatvora u kojoj se, između ostaloga, navodi da države članice svakoj osobi lišenoj slobode trebaju osigurati minimalno 6 m<sup>2</sup> u sobama za jednu osobu i 4 m<sup>2</sup> u sobama za više osoba.<sup>xxxiii</sup>

S obzirom na iskazane podatke, ne čudi da je boravak u neprimjerenim uvjetima pretrpanih soba jedan od najčešćih razloga prituživanja. Postupajući po pritužbi istražnog zatvorenika utvrdili smo da je u Zatvoru u Osijeku boravio u sobi površine 19,98m<sup>2</sup> (17,90m<sup>2</sup> bez sanitarnog čvora) sa još sedam osoba, odnosno da je na raspolaganju imao samo 2,23m<sup>2</sup> osobnog prostora. S tim u vezi potrebno je napomenuti kako je ESLJP, posebice u predmetu Muršić protiv Hrvatske, zauzeo stav da u situacijama kad osoba lišena slobode ima na raspolaganju manje od 3m<sup>2</sup> osobnog prostora, postoji snažna pretpostavka da je došlo do povrede čl. 3. EKLJP. Budući da se prema praksi ESLJP nedostatak prostora može kompenzirati dovoljnom slobodom kretanja i odgovarajućim aktivnostima izvan sobe, preporučili smo da se svim kaznenim tijelima ukaže na potrebu poduzimanja mjera i aktivnosti za nadomještanje nedostatka prostora, poput duljeg boravka na otvorenom prostoru, osiguravanja odgovarajućih uvjeta za tjelovježbu, organiziranja različitih slobodnih aktivnosti i slično, što je i učinjeno.

Pozitivnim ocjenjujemo otvaranje novog odjela u Kaznionici u Lipovici-Popovači, u prosincu 2022. godine, čime su smještajni kapaciteti u zatvorenim uvjetima povećani za 140 mjesta, kao i informaciju prema kojoj MPU razmatra mogućnost financiranja izgradnje novog kaznenog tijela u Gospiću, čime bi se povećali kapaciteti za visokorizične zatvorenike. Samo povećanje smještajnih kapaciteta nije jedino rješenje problema prenapučenosti, već je nužno poduzimanje niza različitih mjera i aktivnosti.

Najavljeno uvođenje elektroničkog nadzora uz uvjetni otpust te donošenje Pravilnika o načinu izvršavanja istražnog zatvora u domu uz primjenu elektroničkog nadzora, čija je izrada u tijeku, svakako je korak u pravom smjeru. Godinama ukazujemo na potrebu izrade normativnog okvira za izvršavanje kazne zatvora do jedne godine u domu, u skladu s čl. 44. st. 4. KZ-a. Prema informaciji MPU-a iz siječnja 2022. godine, pretpostavke provedbe izvršavanja kazne zatvora u domu bit će razmatrane u okviru prve sljedeće Radne skupine za izmjenu kaznenog zakonodavstva. Unatoč traženju, do dana pisanja ovog Izvješća nismo zaprimili informaciju je li Radna skupina oformljena.

Dugoročno rješavanje problema prenapučenosti, koji u određenim situacijama dovodi do povrede čl. 23. i 25. Ustava te čl. 3. EKLJP, moguće je postići samo sveobuhvatnim mjerama koje obuhvaćaju i prevenciju kriminaliteta, ali i bolju reintegraciju zatvorenika u društvo. U razmatranju nužnih aktivnosti svakako može pomoći stav koji je u izvješću za 2021. godinu iznio CPT, prema kojem je prenapučenost uglavnom rezultat stroge kaznene politike, češćeg određivanja i duljeg trajanja istražnog zatvora, dužih kazni zatvora te još uvijek ograničenog izricanja alternativnih kaznenopravnih sankcija.<sup>xxxiv</sup>

*„...Spavam na nekakvom madracu starom možda kao što sam i sam, znači preko 40 godina taj isti madrac je toliko dotrajavao pa imam osjećaj da spavam na dasci, a isto tako je pun nekakvih životinjica, mislim da su grinje... Wc je toliko skućen da kada idemo vršiti veliku nuždu vrata moraju biti otvorena kako bi se moglo normalno sjesti na wc-školjku i obaviti nuždu dok jedni druge gledamo, što predstavlja veliku sramotu i neugodu...“*

Neusklađenost uvjeta sa standardima odgovarajućeg smještaja i dalje je jedan od učestalih razloga prituživanja. Pritužba zatvorenika na uvjete smještaja u Centru za dijagnostiku u Zagrebu, koji se nalazi u prostoru Zatvora u Zagrebu, posljedica je i primjer upravo takvih, neprimjerenih uvjeta. Jedan zatvorenik između ostalog navodi da je wc odvojen od ostalog dijela sobe samo niskim zidom, što ne omogućava privatnost kod obavljanja nužde, pa su kako bi zaklonili taj dio od pogleda ostalih zatvorenika, morali objesiti deke. Navodi da je njegov krevet bio jako blizu wc školjke, kao i stol za kojim se jelo. Samo jednom tjedno su se mogli tuširati pa su se ostale dane prali sjedeći na wc školjci. Uzalud su molili pravosudne policajce da im omoguće češće tuširanje. Pri tome naglašava da ih je bilo 17 u sobi koja je bila premala (43,71 m<sup>2</sup>), a situaciju je dodatno otežavalo što se u sobi pušilo. Higijenske potrepštine, koje su dobivali jednom mjesečno, bile su nedostatne. Plahte, koje bi se trebale prati svakih petnaest dana, za vrijeme njegovog boravka u Centru (56 dana) oprane su samo jednom. Sobe nisu klimatizirane, nisu dobili ni ventilator pa ga je jedan zatvorenik kupio na vlastiti trošak. Prituživao se i da su u isto vrijeme dobivali ručak i večeru, a zbog velike vrućine u sobi, večera bi nakon kratkog vremena bila nejestiva.

Na neodgovarajuće uvjete smještaja u Zatvoru u Zagrebu i drugim kaznenim tijelima, koji mogu biti ponižavajući, kontinuirano upozoravamo, ali nažalost još uvijek nema značajnijih aktivnosti za poboljšanje stanja. Kao i u prethodnim izvješćima, podsjećamo na odluku Ustavnog suda RH U-III-4182/2008 kojom je Vladi RH naloženo da u roku ne duljem od pet godina, prilagodi kapacitete Zatvora u Zagrebu potrebama smještaja osoba lišenih slobode sukladno standardima VE i prakse ESLJP-a koji za istražne zatvorenike i zatvorenike neće biti ponižavajući, koja još nije provedena.

Postupajući po pritužbama pojedinih zatvorenika na uvjete smještaja, uočili smo da u nekim kaznenim tijelima radno raspoređeni zatvorenici, primjerice u stočarstvu ili poljoprivredi, ne dobivaju higijenski pribor u količini koja bi im omogućila održavanje primjerene osobne higijene nakon posla, već ih se upućuje na mogućnost kupovanja dodatnih količina higijenskog pribora u zatvorskoj kantini. Sukladno čl. 83. st. 3. ZIKZ-a od zatvorenika se zahtjeva održavanje osobne higijene, a kazneno tijelo osigurava vodu i pribor za održavanje osobne higijene. Uvidom u Popis osnovnog higijenskog pribora, koji je bio sastavni dio tada važećeg Pravilnika o standardima smještaja i prehrane zatvorenika, proizlazi da se zatvorenicima mjesečno osigurava jedan sapun za ruke težine 125 grama. Kako je u tijeku bila izrada provedbenih propisa iz ZIKZ-a, preporučili smo da se radno angažiranim zatvorenicima propiše osiguravanje dodatnih količina higijenskog pribora dovoljnih za održavanje odgovarajuće higijene tijela, uzimajući u obzir specifičnosti poslova na koje su radno raspoređeni, a preporuka je usvojena.

## Tretman zatvorenika

Nedostatak službenika tretmana prisutan je u većini kaznenih tijela. Primjerice, u Zatvoru u Požegi sa 120 osoba lišenih slobode rade samo dva službenika. Kako su propisani rokovi u kojima se moraju obaviti administrativni poslovi, to se najviše odražava na njihovu prisutnost na zatvoreničkim odjelima. Stoga ne čudi da pojedine osobe lišene slobode u anonimnim anketama ističu da nema dovoljno službenika tretmana i da im zato nisu dovoljno dostupni.

Neujednačenost postupanja kaznenih tijela uzrok je kontinuiranog nezadovoljstva zatvorenika. Nekoliko kaznenih tijela, primjerice Kaznionica u Glini, pri odobravanju pogodnosti boravka s bračnim ili izvanbračnim drugom odnosno životnim ili neformalnim životnim partnerom u posebnoj prostoriji bez nadzora, inzistiraju na definiciji izvanbračne zajednice iz Obiteljskog zakona, što ocjenjujemo neprihvatljivim. Iako se u konkretnom slučaju ne radi o pravu, već o pogodnosti, različita postupanja kaznenih tijela mogu samo doprinijeti dojmu da se u postupcima odobravanja pogodnosti radi o netransparentnom postupanju, bez jasno postavljenih pravila. Pri tome valja imati na umu i veliku važnost dublje emocionalne veze u procesu rehabilitacije i socijalne reintegracije zatvorenika. Na naš poticaj, MPU je još 2012. godine donijelo mišljenje o utvrđivanju podataka o statusu osoba koje sa zatvorenikom/com žive u emocionalnoj vezi, koja se ne može definirati kao izvanbračna zajednica prema čl. 11. Obiteljskog zakona, odnosno životna zajednica neudane žene i neoženjenoga muškarca koja traje najmanje tri godine, a kraće ako je u njoj rođeno zajedničko dijete ili ako je nastavljena sklapanjem braka. Prema tom mišljenju, nužno je omogućiti upisivanje takvih osoba u karton posjeta kao člana obitelji, što omogućava zatvoreniku korištenje pogodnosti u skladu s Pravilnikom o tretmanu zatvorenika. Na žalost, ovo mišljenje nije obvezujuće za upravitelje kaznenih tijela.

Nadalje, u pritužbi jednog zatvorenika zbog neodobravanja tzv. bračnih posjeta sa suprugom, koja se također nalazi na izvršavanju kazne zatvora, iskazano je nezadovoljstvo što im, nakon čina sklapanja braka u kaznenom tijelu, nije odobrena ova pogodnost, a pritom im i kod odobrenih posjeta pod nadzorom nisu bili dopušteni fizički kontakti. Pri tome zatvorenik navodi da mu je rečeno da bi mu se odobravale tzv. bračne posjete da je supruga na slobodi. Zatvorenik je samo kraće vrijeme izdržavao kaznu zatvora u kaznenom tijelu u istom gradu gdje mu se nalazi supruga na izdržavanju kazne zatvora, da bi nakon nekoliko mjeseci bio premješten u drugo kazneno tijelo, stotinjak kilometara dalje, što im značajno otežava međusobno neposredno kontaktiranje. Ispitni postupak još je u tijeku.

*„...S obzirom da nakon izdržane kazne neću moći raditi u struci radi kažnjavanosti, želio bih se školovati u zatvorskom sustavu za jedno od deficitarnih zanimanja: građevinar (keramičar, zidar). Kaznionica mi uskraćuje moje pravo na školovanje iako zakonski postoji pravo na školovanje za kazne veće od godinu dana... Zatvorska uprava nas drži u mentalnoj stezi, bez adekvatnog programa rehabilitacije, resocijalizacije i osposobljavanja zatvorenika za život na slobodi. Mi smo ovdje zatvoreni cijeli dan u sobama, bez ikakvog sadržaja i prepušteni sami sebi...“*

Zaprimali smo i pritužbe zatvorenika na nedostatnu i neodgovarajuću pripremu za otpuštanje na slobodu, što je problem koji su često isticali i pri razgovorima tijekom obilazaka kaznenih tijela. Sukladno ZIKZ-u i Pravilniku o tretmanu zatvorenika, sastavni dio pojedinačnog programa izvršavanja kazne zatvora je plan pripreme za otpust i organizacija postpenalne zaštite, s čime bi trebalo započeti ubrzo nakon dolaska u kaznionicu odnosno zatvor. Priprema bi trebala sadržavati niz mjera i aktivnosti koje osobe lišene slobode često u prvi tren tako i ne percipiraju (primjerice reguliranje prebivališta odnosno boravišta; unaprijeđivanje obiteljskih odnosa; osiguranje novčane potpore za podmirenje najnužnijih potreba nakon otpusta i slično). Završetak odgovarajućeg obrazovanja je za veliki broj zatvorenika od velike važnosti za pronalazak odgovarajućeg posla nakon izdržane kazne zatvora. ZIKZ-om je propisano da kazneno tijelo sukladno mogućnostima organizira osnovno obrazovanje odraslih zatvorenika koji nemaju završeno osnovno obrazovanje. Također, propisano je i da kazneno tijelo prema mogućnostima organizira srednjoškolsko obrazovanje odraslih, prekvalifikacije, osposobljavanja i usavršavanja zatvorenika. No, uvažavajući važnost obrazovanja za uspješnost resocijalizacije, svim zatvorenicima trebalo bi pružiti tu mogućnost, a ne njihovo obrazovanje vezati uz mogućnosti kaznenog tijela. Naime, u mnogim kaznenim tijelima nedostaju aktivnosti kojima je cilj razvoj vještina koje će zatvorenicima koristiti nakon otpusta i olakšati reintegraciju u društvo. Međutim, objektivne okolnosti često onemogućavaju provođenje obrazovnih programa, no pojedina kaznena tijela ostvarila su jako dobru suradnju s pučkim učilištima u obrazovanju odraslih. Iako veliku ulogu u provođenju obrazovnih programa imaju i nevladine udruge, u Izvešću o stanju i radu kaznionica, zatvora, odgojnih zavoda i centara za 2021. se nažalost ne navodi ukupni broj zatvorenika obuhvaćenih ovim projektima udruga.

Prema čl. 10. st. 3. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima osnovni cilj postupanja sa zatvorenicima trebala bi biti njihova socijalna rehabilitacija. Reintegracija zatvorenika u društvo u velikoj mjeri ovisi o mogućnosti zarade za život. Za dio zatvorenika vrijeme provedeno na izdržavanju kazne može predstavljati njihovu prvu mogućnost za razvoj profesionalnih vještina koje omogućavaju obavljanje nekog posla. Ujedno, Rezolucija 1990/20 Gospodarskog i socijalnog vijeća UN-a o izobrazbi u zatvorima ističe potrebu omogućavanja pristupa izobrazbi svim zatvorenicima, dok Mandelina pravila (104.) ističu njezinu značajnu ulogu u sprječavanju recidivizma te naglašavaju potrebu dostupnosti svim zatvorenicima, kao i da bi obvezno trebalo osigurati pristup obrazovanju nepismenih te mlađih zatvorenika. Prema podacima MPU-a za 2021. godinu, 12% zatvorenika niske je razine obrazovanja (nezavršena OŠ ili bez školske izobrazbe), a dio ih ne posjeduje ni osnovne vještine čitanja i pisanja.

Stoga zabrinjava podatak o broju zatvorenika upisanih u različite obrazovne programe. Prema podacima iz Izvešća Vlade RH o stanju i radu kaznionica, zatvora i odgojnih zavoda za 2021. godinu, uočava se kontinuirano smanjenje njihovog broja. Zatvorenici često navode da su zainteresirani za pohađanje odgovarajućih stručnih programa namijenjenih obrazovanju odraslih, ali da se oni organiziraju u drugim kaznenim tijelima te im nisu dostupni. Potrebno je uključiti što više zainteresiranih zatvorenika u programe obrazovanja odraslih, a u slučaju da kazneno tijelo nije u mogućnosti to osigurati, trebao bi im se omogućiti premještaj u kaznena tijela koja to mogu organizirati. Pri tome napominjemo da se premještaji izuzetno rijetko odobravaju radi obrazovanja.

Također, zabrinjava podatak da je prosječno mjesečno radno angažirano samo 29% osoba lišenih slobode. Kako je u zatvorskom sustavu broj zainteresiranih za radno angažiranje veći od broja radnih mjesta, potrebno je povećati broj odgovarajućih radnih mjesta, posebice u zatvorenim uvjetima izdržavanja kazne zatvora.

## Postupanje službenika

I tijekom 2022. godine zatvorenici, posebice Romi, prituživali su nam se na neprofesionalno ili nezakonito postupanje službenika, navodeći da ih pravosudni policajci vrijeđaju i omalovažavaju. Iako ponekad nismo u mogućnosti nedvojbeno utvrditi osnovanost tih navoda, jer se takva postupanja, prema tvrdnjama zatvorenika, često događaju bez nazočnosti drugih osoba koje bi mogle svjedočiti ovakvom ponašanju, redovito ukazujemo na nužnost profesionalnog postupanja i poštivanja dostojanstva svih osoba lišenih slobode. Naime, takva postupanja ne samo da su u suprotnosti s čl. 11. i 12. ZIKZ-a, kojima se zabranjuje nezakonito postupanje i diskriminacija, već mogu predstavljati i povredu čl. 3. i 14. EKLJP-a, odnosno čl. 14., 23. i 25. Ustava RH.

Osim toga, neki zatvorenici obraćali su nam se zbog straha za vlastitu sigurnost, navodeći da im drugi zatvorenici prijete. Iako se u tijelima zatvorskog sustava poduzimaju određene mjere u cilju sprječavanja međuzatvoreničkog nasilja, one su još uvijek uglavnom reaktivnog, a manje preventivnog karaktera, kako to nalažu pozitivne obveze iz 3. EKLJP-a. Također podsjećamo da je CPT, u Izvješću nakon posjete RH 2017. godine, preporučio uspostavu učinkovite nacionalne strategije za rješavanje nasilja među zatvorenicima, što još nije učinjeno. S tim u vezi treba naglasiti da propuštanje poduzimanja preventivnih mjera za zaštitu fizičkog i psihičkog integriteta te dobrobiti osoba lišenih slobode može predstavljati povredu jamstava sadržanih u čl. 23. i 25. Ustava.

Nekoliko zatvorenika prituživalo se na postupanja službenika tretmana, koji su za potrebe postupaka za priznavanje naknada u sustavu socijalne skrbi davali mišljenja da su sve osnovne životne potrebe zatvorenika podmirene bez razmatranja pojedinačnih situacija. To je kod tih zatvorenika izazvalo nezadovoljstvo i osjećaj nepravde, jer zbog nedovoljno radnih mjesta u pravilu nisu mogli biti radno angažirani, rijetko su primali novčane uplate od članova obitelji ili prijatelja, a primjerice, morali su

### Preporuka 156.

Ministarstvu pravosuđa i uprave, da u većoj mjeri osigura stručne kapacitete u kaznenim tijelima, posebice u odjelima osiguranja, tretmana i zdravstvene zaštite, kako bi se povećao stupanj zaštite ljudskih prava osoba lišenih slobode

plaćati participaciju za pojedine lijekove, uplaćivati sredstva na telefonsku karticu kako bi mogli nazvati članove obitelji i slično. Stoga je u takvim situacijama potrebno individualizirano pristupiti te osigurati preduvjete da se dobivene naknade koriste za svrhe za koje su odobrene.

Na postupanja službenika u velikom dijelu utječe i njihov nedovoljan broj. Kontinuirano ukazujemo da je potrebno u što većoj mjeri popuniti sistematizirana radna mjesta, jer je popunjenost od 72%<sup>xxxv</sup> potrebno promatrati i kroz prizmu prenapučenosti, posebice zatvorenih uvjeta.

### 4.3.2. Obavljanje poslova NPM-a u zatvorskom sustavu

Postupajući sukladno ovlastima iz Zakona o nacionalnom preventivnom mehanizmu za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja (ZNPM) tijekom 2022. godine nenajavljeno smo obišli kaznionice u Glini i Požegi te Zatvor u Zagrebu. Obilasci su bili usmjereni na poštivanje prava osoba lišenih slobode u pogledu uvjeta smještaja, održavanja reda i sigurnosti te aktivnostima pripreme za otpust odnosno izlazak na slobodu. Osim toga, tijekom obilaska Zatvora u

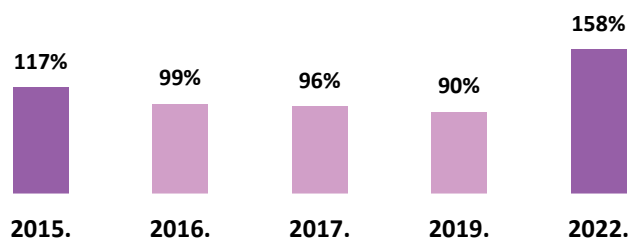


Zagrebu posebna pozornost posvećena je načinu organizacije raspodjele supstitucijske terapije te postupanju službenika s ciljem prevencije njene zlouporabe.

## Uvjeti smještaja

Brojne osobe lišene slobode nalaze se u uvjetima koji su neusklađeni sa zakonskim i međunarodnim standardima odgovarajućeg smještaja. Najčešće se radi o prenapučenosti i/ili starosti i neadekvatnosti zgrada. Primjerice, zatvorenice koje su u Kaznionici u Požegi izdržavale kaznu u zatvorenim uvjetima bile su smještene u derutnoj zgradi staroj više od 100 godina. Napučenost Zatvora u Zagrebu, usporede li se podaci koje smo prikupili u zadnjih pet obilazaka, bila je najviša od 2015. godine.

### POPUNJENOST ZATVORA U ZAGREBU (podatci prikupljeni tijekom prethodnih obilazaka)



Fotografija 5.


Brojne sobe u Zatvoru u Zagrebu neuredne su i zapuštene, a u mnogima su uočena oštećenja namještaja, zidova i podova. U većini nema dovoljno ormarića pa osobe lišene slobode svoje stvari i obuću nerijetko drže u vrećama ispod ili pored kreveta, a jakne i ručnici obješeni su na zidovima sanitarnog čvora i krevetima.

Brojni madraci i jastuci su stari, a na mnogima su vidljiva oštećenja i mrlje. U većini soba kreveti nisu međusobno razmaknuti 80 cm, što je u suprotnosti sa čl. 5. st. 2. Pravilnika o standardima smještaja i prehrane zatvorenika.

Fotografija 6.

Tijekom prethodnih obilazaka Zatvora u Zagrebu upozoravali smo na neodgovarajući smještaj osoba lišenih slobode u bivšim radionicama koje su prenamijenjene u spavaonice. I premda smo 2019. godine pozitivnim ocijenili da se te prostorije više ne





koriste za smještaj osoba lišenih slobode već se u njima organiziraju radne i radno-okupacijske aktivnosti, tijekom ovog obilaska utvrdili smo da se te prostorije ponovno koriste za smještaj. Naime, u sobi površine 43,7m<sup>2</sup> (41,8m<sup>2</sup> bez sanitarnog čvora), nalazilo se 14 osoba. U sobi su dva stola, pa zbog nedostatka mjesta, neki moraju jesti u krevetu. Dodatno, sanitarni je čvor samo djelomično odvojen od ostatka prostorije. Osim što boravak u takvim uvjetima može biti ponižavajući, spavaonice velikog kapaciteta neizbježno podrazumijevaju nedostatak privatnosti, a u njima je i visok rizik od zastrašivanja i nasilja, na što je u više navrata ukazao i CPT.

Tijekom obilaska Kaznionice u Požegi razgovarali smo sa zatvorenikom koji je u rujnu 2021. godine, pri radu u Kaznionici, pao sa skele i slomio bedrenu kost. Budući da, prema preporuci liječnika, nije smio hodati po stepenicama, pet i pol mjeseci nije mogao ići na šetnju, jer se zatvoreni odjel nalazi na prvom katu zgrade, a do šetališta vode stepenice. Budući da su takvi uvjeti smještaja nečovječni, preporučili smo da ubuduće, u eventualnim sličnim situacijama, osobu lišenu slobode nužno smjestite u odgovarajuću sobu u prizemlju, iz koje će imati pristup otvorenom prostoru.

Zgrada Kaznionice u Glini, u kojoj se nalazi najveći broj zatvorenika, izgrađena je 2011. godine pa su i uvjeti u njoj bolji u odnosu na brojna druga kaznena tijela. Međutim, zbog postojećih ograničenja koja nameću oblikovni elementi zgrade, u prostoriji u kojoj se izvršava stegovna mjera upućivanja u samicu nema dovoljno danjeg svjetla, što nije u skladu sa čl. 155. st. 4. ZIKZ-a.

Nakon obilaska Kaznionice u Požegi 2018. godine, upozorili smo da smještajni uvjeti, posebice u zatvorenom dijelu za zatvorenice, u velikoj mjeri nisu usklađeni sa zakonskim i međunarodnim standardima odgovarajućeg smještaja te da mogu biti ponižavajući. Dodatno, štetu na ionako derutnoj zgradi uzrokovalo je i jako nevljeme u lipnju 2021. godine. Pozitivna je informacija dobivena tijekom obilaska da će zatvorenice privremeno smjestiti u novi izdvojeni objekt, nakon čega će započeti energetska obnova tijekom koje će se adaptirati i sanirati zgradu i unaprijediti uvjete smještaja.

## Održavanje reda i sigurnosti

ZIKZ propisuje niz mjera i postupaka čiji je cilj održavanje reda i sigurnosti, a nekima od njih prava i slobode zatvorenika dodatno se ograničavaju (primjerice stegovne mjere, posebne mjere održavanja reda i sigurnosti, sredstva prisile, pretrage i pregledi tijela i dr.). Stoga su tijekom obilaska razmatrana postupanja te prikupljeni podatci o primjeni pojedinih mjera, kako bi se utvrdilo jesu li ograničenja u skladu sa zakonom, razmjerna razlozima zbog kojih se primjenjuju i nužna za ostvarenje svrhe propisane zakonom.

Zabrinjavajuća je činjenica da smo na mnoga postupanja koja nisu usklađena s međunarodnim i zakonskim standardima, a koja smo uočili tijekom 2022. godine, ukazivali i prethodnih godina.

Primjerice, tijekom obilaska Kaznionice u Glini neki zatvorenici ukazali su na problem primjene sredstava vezivanja, navodeći da ih se, neovisno o činjenici da su smješteni na poluotvoreni odjel i/ili koriste izvankaznioničke pogodnosti, veže tijekom sprovođenja. Jedan od njih naveo je da zbog takvog postupanja odbija ići na preglede u vanjske zdravstvene ustanove jer ga je sram. Takva praksa obrazlaže se postupanjem u skladu s nalogom SUZS-a iz rujna 2021. godine, prema kojem se odluka o vezanju pri sprovođenju, između ostaloga, temelji na visini izrečene kazne i uvjetima u kojima zatvorenik izdržava kaznu zatvora. Međutim, takvo je postupanje suprotno međunarodnim

standardima, jer se pri vezanju osoba lišenih slobode mora voditi računa o nužnosti i razmjernosti, uzimajući u obzir specifične okolnosti pojedinog slučaja. Stoga smo, imajući na umu da bi ovakvo postupanje moglo biti ponižavajuće, pa čak i nečovječno, upozorili SUZS da je spomenuti nalog potrebno izmijeniti ili staviti izvan snage, što je i učinjeno.

Fotografija 7.



U više navrata upozoravali smo na i neodgovarajuće uvjete u prostorijama namijenjenim izvršavanju stegovne mjere upućivanja u samicu izrečene zatvorenicama u Kaznionici u Požegi. Naime, 2013. godine preporučili smo da se od postojeće četiri prostorije naprave dvije, usklađene s međunarodnim standardima, a o neusklađenosti uvjeta sa zakonskim i međunarodnim standardima pisali smo i u Izješću o obilasku Kaznionice 2018. godine. Dodatni problem uočen je u situacijama kada se dvije zatvorenice istodobno nalaze na izvršavanju stegovne mjere samice ili posebne mjere odvajanja. Naime, tada jedna zatvorenica boravi u prostoriji za odvajanje, a druga u samici, iako su u njoj uvjeti znatno lošiji. Ovakvo nejednako izvršavanje pojedinih stegovnih i posebnih mjera, odnosno izvršavanje iste mjere u različitim uvjetima, pri čemu su jedni znatno lošiji od drugih, kod zatvorenica može izazvati osjećaj nepravde, što nije dobro. Stoga vjerujemo da će, nakon sanacije i adaptacije zgrade, uvjeti za izvršavanje posebnih i stegovnih mjera biti ujednačeni.

Sudjelujući u Radnoj skupini za izradu ZIKZ-a, ali i u okviru e-savjetovanja, zalagali smo se da se posebne mjere održavanja reda i sigurnosti detaljnije urede pravilnikom, no prijedlog nije usvojen. Odsustvo jasnih pravila, posebice o mjerama kojima se prava zatvorenika dodatno ograničavaju, nije u skladu s načelom vladavine prava. Primjerice, tijekom obilaska Kaznionice u Glini utvrdili smo da je posebna mjera održavanja reda i sigurnosti - pojačan nadzor, određena za 54 zatvorenika, u pravilu zbog „neprikladnog ponašanja“, a u manjem broju zbog opasnosti od bijega te mogućnosti zlostavljanja od strane drugih zatvorenika. Istovremeno, čak prema 97 zatvorenika procijenjenim visokorizičnim od počinjenja suicida, mjera pojačanog nadzora se ne primjenjuje, što je pogrešno te može dovesti do tragičnih posljedica. Tijekom dosadašnjih obilazaka u nekim kaznenim tijelima uočili da se prema zatvorenima koji su procijenjeni rizičnim od počinjenja suicida ne primjenjuje posebna mjera pojačanog nadzora već se provode tzv. pojačane mjere opreza, iako one nisu zakonom propisane niti se zna što obuhvaćaju. Jednako tako, u nekim smo kaznenim tijelima utvrdili da ni u jednom slučaju nije bila naređena mjera pojačanog nadzora, već se neki zatvorenici pojačano prate, iako pojačano praćenje nije predviđeno zakonom. Postupajući po našoj preporuci, SUZS je kaznenim tijelima poslao uputu o načinu provedbe pojačanog nadzora, no naše upozorenje da prema svim zatvorenima

procijenjenima kao visokorizičnim od počinjenja suicida treba primjenjivati posebnu mjeru pojačanog nadzora, nije prihvaćeno.

Iako se konkretan primjer odnosi na posebnu mjeru kojom se u najmanjoj mogućoj mjeri zadire u ljudska prava (pojačani nadzor), isti jasno ukazuje na nedostatak jasnih pravila za primjenu i način izvršavanja posebnih mjera, na koji godinama ukazujemo. Stoga, uvažavajući činjenicu da odredbe

#### **Preporuka 157.**

Ministarstvu pravosuđa i uprave, da pripremi prijedlog izmjena Zakona o izvršavanju kazne zatvora u dijelu koji se odnosi na posebne mjere održavanja reda i sigurnosti

#### **Preporuka 158.**

Ministarstvu pravosuđa i uprave, da pripremi prijedlog izmjena Zakona o kaznenom postupku kojim bi se stegovni prijestupi i stegovne mjere propisane ovim Zakonom uskladile s onima propisanim Zakonom o izvršavanju kazne zatvora

ZIKZ-a koje se odnose na posebne mjere održavanja reda i sigurnosti ne ispunjavaju zahtjeve predvidljivosti i određenosti, preporučujemo MPU da razmotri izmjenu Glave XIX ZIKZ-a.

Tijekom obilaska Zatvora u Zagrebu razmatrano je postupanje pravosudne policije u sprječavanju zlorabe supstitucijske terapije. Prema dobivenim podacima od 1. siječnja do 20. prosinca 2022. godine prema osobama lišenim slobode su pokrenuta 33 stegovna postupka zbog sumnje u počinjenje stegovnog djela posjedovanja ili uzimanja alkohola ili bilo kojega opojnog ili psihoaktivnog sredstva, uključujući lijekove bez posebnoga odobrenja. Međutim, veliki problem u sprječavanju zlorabe supstitucijske i druge terapije je zastarjelost i

manjkavost odredbi Zakona o kaznenom postupku, posebice čl. 140. kojim su propisani stegovni prijestupi. Naime, spomenuti članak kao stegovni prijestup predviđa *unošenje* u zatvor ili *pripremanje* u zatvoru opojnih sredstava ili alkohola, no ne i posjedovanje odnosno uzimanje alkohola ili bilo kojega opojnog ili psihoaktivnog sredstva, uključujući lijekove bez posebnoga odobrenja. Samim time, ne postoji mogućnost sankcioniranja istražnih zatvorenika kod kojih su oni pronađeni. Na potrebu izmjene čl. 140. ZKP-a ukazivali smo više puta (primjerice u Izvješću za 2017. te u dopisu ministru pravosuđa u rujnu 2019. godine), no još uvijek nije izmijenjen, što se može negativno odraziti na red i sigurnosti u zatvorima. Stoga preporučujemo MPU da čl. 140. ZKP-a uskladi s odredbama ZIKZ-a kojima su propisani stegovni prijestupi i stegovne mjere.

## **Supstitucijska terapija**

Uvažavajući činjenicu da je, prema podacima kojima raspolažemo, od 1. siječnja 2021. do 30. travnja 2022. godine od ukupno šest osoba umrlih od predoziranja u zatvorskom sustavu pet umrlo u Zatvoru u Zagrebu (uključujući i Centar za dijagnostiku u Zagrebu), posebna pozornost posvećena je organizaciji raspodjele supstitucijske terapije osobama lišenima slobode te postupanju službenika s ciljem prevencije zlorabe supstitucijske i druge terapije u tom kaznenom tijelu.

Neriješeno pitanje organizacije rada tzv. ambulanti po kaznenim tijelima u pogledu obavljanja djelatnosti primarne zdravstvene zaštite zatvorenika nužno dovodi do niza problema u praksi. Zatvor u Zagrebu, gdje su nalazi i Centar za dijagnostiku u Zagrebu, u koji dolaze na dijagnostičku obradu

zatvorenici iz cijele Hrvatske, osobama lišenim slobode, koje su na supstitucijskoj terapiji, u pravilu kupuje terapiju, jer službenici nisu u mogućnosti obilaziti ambulante liječnika obiteljske medicine radi preuzimanja papirnatih recepata, na koje se izdaju lijekovi koji sadrže opojne droge i psihotropne tvari. To je veliki dodatni trošak zatvorskog sustavu, jer plaćaju lijekove koji se mogu osigurati preko obveznog zdravstvenog osiguranja.

Uz organizacijske nedostatke, situaciju otežava i nedostatak službenika zdravstvene struke, zbog kojeg, između ostalog, dolazi do propusta u vođenju evidencija. Tako kod osoba lišenih slobode premještenih u Zatvor iz drugog kaznenog tijela, nema evidencije ulaska supstitucijske terapije, koju je obavezno voditi. Nigdje se ne evidentira ni terapija koja ostane kada osoba samoinicijativno smanji dozu, a ne vodi se ni evidencija utrošene terapije pa nije jasno na koje osobe lišene slobode i u kojim dozama je terapija utrošena. Ovakvi propusti su nedopustivi. Nužno je osigurati dovoljno zdravstvenih radnika te vođenje svih evidencija, odnosno praćenje tzv. puta terapije od ljekarne do pacijenta, čime bi se, u skladu s pozitivnim obvezama države iz čl. 2. EKLJP-a, u znatnoj mjeri prevenirala mogućnost predoziranja, uključujući i onih sa smrtnom posljedicom.

#### Preporuka 159.

Ministarstvu pravosuđa i uprave, da Zatvoru u Zagrebu žurno osigura dovoljno zdravstvenih radnika

#### Preporuka 160.


Ministarstvu pravosuđa i uprave, da se u svim kaznenim tijelima vode evidencije koje omogućavaju praćenje tzv. puta terapije od ljekarne do pacijenta

### Aktivnosti na unaprjeđenju zakonodavnog okvira

Postupajući u skladu s čl. 19. Fakultativnog protokola uz UN Konvenciju protiv mučenja, tijekom 2022. godine uključili smo se u javnu raspravu o prijedlozima više pravilnika: Pravilnika o radu i raspolaganju novcem zatvorenika; Pravilnika o rublju, odjeći, obući i posteljini za zatvorenike; Pravilnika o standardima smještaja i prehrane zatvorenika; Pravilnika o mjerilima, postupku utvrđivanja te o izboru članova i načinu rada Povjerenstva za utvrđivanje posebne zdravstvene sposobnosti službenika pravosudne policije; te Pravilnika o maticama, osobniku, očevidniku, osobnom listu i evidencijama koje se vode u zatvorskog sustavu.

Budući da je radno angažiranje osoba lišenih slobode važan dio njihovog pojedinačnog programa izvršavanja kazne zatvora, a organizacija i način rada moraju biti što sličniji organizaciji i načinu rada na slobodi, jedan od naših prijedloga tijekom e-savjetovanja o Prijedlogu Pravilnika o radu i raspolaganju novcem zatvorenika bio je brisanje odredbe kojom zatvorenik gubi mogućnost korištenja godišnjeg odmora, ukoliko mu upravitelj odlukom prekida rad. Naime, ako je zatvorenik stekao pravo na godišnji odmor, odluka upravitelja o prekidu rada ne može derogirati stečeno pravo. No, naš prijedlog nije prihvaćen, uz obrazloženje da je godišnji odmor pogodnost propisana ZIKZ-om, a jedna od stegovnih mjera je uskrata pogodnosti te stoga zatvoreniku može biti izrečena mjera gubitka mogućnosti korištenja godišnjeg odmora. No, godišnji odmor je pravo, a kao pogodnost je propisana samo mogućnost korištenja dijela ili cijelog godišnjeg odmora na poluotvorenom ili otvorenom dijelu kaznenog tijela (detaljnije propisano čl. 27. toč. 10. Pravilnika o tretmanu zatvorenika).





Zatvorenici su ukazivali na situacije koje su doživljavali ponižavajućima: da su dobivali premalu odjeću, odnosno preveliku pa su koristili uže za vezivanje hlača, kao i neadekvatnu obuću, koju su neki odbijali uzeti jer je jako zaudarala pa su se bojali gljivičnih oboljenja. Smatramo i da je nužno da kod dolaska u kazneno tijelo zatvorenik dobiva deku s kojom se nitko nije pokrивao od njezinog zadnjeg pranja. Naime, u pravilu zatvorenici dobivaju korištene deke koje se već nalaze u sobi. Umjesto navlaka za prekrivače u pravilu dobivaju dvije plahte pa se neki pritužuju da su od prljavih deka dobili kožne bolesti. Jedan od naših prijedloga tijekom e-savjetovanja o Prijedlogu Pravilnika o rublju, odjeći, obući i posteljini za zatvorenike bio je propisivanje obveze da oprema koju dobiva zatvorenik mora biti čista i u odgovarajućoj veličini i naš prijedlog je prihvaćen.

Tijekom e-savjetovanja o Nacrtu Pravilnika o standardima smještaja i prehrane zatvorenika između ostaloga smo predložili propisivanje da se radno angažiranim zatvorenicima omogućava svakodnevno tuširanje. Primjerice, zatvorenicima koji rade u stočarstvu za odgovarajuće održavanje higijene potrebno je svakodnevno tuširanje, a ne samo omogućavanje pranja tijela nad umivaonikom. Pri tome se po ZIKZ-u od zatvorenika zahtijeva održavanje osobne higijene, što zasigurno u ovakvim situacijama nije omogućeno. Pojedina kaznena tijela radno angažiranim zatvorenicima omogućavaju svakodnevno tuširanje, dok neka dopuštaju tuširanje dva puta tjedno, što je minimum osiguran svim zatvorenicima, bez obzira rade li te ako rade, na kojim poslovima. Naš prijedlog je prihvaćen.

## Suradnja s MPU (Upravom za zatvorski sustav i probaciju)

2022. godine predavali smo na 40. i 41. temeljnom tečaju za službenike pravosudne policije. Osim područja temeljnih ljudskih prava, na predavanjima smo dali prikaz presuda Ustavnog suda te ESLJP-a u predmetima protiv RH, koje se odnose na zabranu mučenja. Osim toga, kroz pojedine predmete iz prakse institucije pučke pravobraniteljice, pojašnjena je naša uloga u zaštiti prava osoba lišenih slobode. S polaznicima je provedena i fokus grupa s ciljem dobivanja uvida u njihovo poimanje uloge pravosudnog policajca u kaznenom tijelu te stavove o ljudskim pravima osoba lišenih slobode.

## 4.4. Osobe s duševnim smetnjama kojima je ograničena sloboda kretanja

Pučka pravobraniteljica, sukladno ovlastima propisanim Zakonom o pučkom pravobranitelju i Zakonom o Nacionalnom preventivnom mehanizmu za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja, ima dvojnu ulogu u zaštiti prava osoba s duševnim smetnjama kojima je ograničena sloboda kretanja.

U prvom dijelu je prikazan rad po pritužbama i ispitnim postupcima koje smo pokrenuli na vlastitu inicijativu, dok u drugom opisujemo stanje utvrđeno u okviru NPM mandata, tijekom preventivnih obilazaka. Ocjenu stanja o postupanju prema osobama s duševnim smetnjama kojima je ograničena sloboda kretanja dajemo kroz oba mandata.

## Zaštita prava osoba s duševnim smetnjama kao ranjive društvene skupine

Pritužbe su se uglavnom odnosile na uskratu prava na informiranost o zdravstvenom stanju, utvrđenoj dijagnozi te medicinskim procjenama rezultata i ishoda određenog dijagnostičkog ili terapijskog postupka, neopravdanu ili nepropisnu primjenu mjera prisile, kao i na nemogućnost ostvarivanja pojedinih prava utvrđenih Zakonom o zaštiti osoba s duševnim smetnjama (ZZODS), kao i na prisilno dovođenje, zadržavanje i liječenje u psihijatrijskoj ustanovi.

Prema podacima Povjerenstva za zaštitu osoba s duševnim smetnjama, od 1. siječnja do 31. lipnja 2022. godine evidentirana je 2.321 mjera prisile u svim psihijatrijskim ustanovama, dok je od 1. srpnja do 31. prosinca 2022. godine evidentirana 571 mjera prisile, uz napomenu da za drugo razdoblje nisu sve ustanove dostavile podatke. U tom kontekstu primjetan je nerazmjer u primijeni mjera prisile u pojedinim ustanovama pa su tako u Općoj bolnici „Dr. Josip Benčević“ Slavonski Brod (OPOB Slavonski Brod) tijekom 2022. godine korištene 40 puta, u Klinici za psihijatriju KBC Osijek (KP KBC Osijek) 77 puta, dok je medicinsko osoblje Klinike za psihijatriju KBC Rijeka (KP KBC Rijeka) samo u prvom šestomjesečnom razdoblju čak 570 puta primijenilo mjere prisile prema pacijentima. Prema dostavljenim podacima OPOB Slavonski Brod je jedna od općih bolnica s manjim brojem mjera prisile, dok je u odnosu na klinike za psihijatriju najveći broj evidentiran u Klinici za psihijatriju KBC Split (KP KBC Split) u kojoj su, samo u prvom izvještajnom razdoblju, zabilježene čak 893 primjene mjera prisile. Ovaj nerazmjer dovodi do sumnje u osnovanost uporabe sredstava prisile koja se trebaju koristiti u osobito hitnim slučajevima ozbiljnog i izravnog ugrožavanja vlastitog ili tuđeg života, zdravlja ili sigurnosti, kada je to jedini način sprječavanja pacijenta da svojim postupcima ugrozi svoj ili tuđi život, zdravlje ili sigurnost.

Naglašavamo da prema CPT standardima mjere prisile uvijek treba primjenjivati sukladno principima zakonitosti, nužnosti, proporcionalnosti i odgovornosti. One se nikada ne bi trebale koristiti kao kazna, da bi se olakšao posao osoblju, zbog nedovoljnog broja osoblja ili da bi zamijenile pravilnu njegu ili tretman.

*„Nakon kratkog razgovora sa psihijatrom koji mi je postavio par pitanja, policijski službenici su njemu rekli da ja cijelo vrijeme govorim da želim počiniti samoubojstvo što je bila potpuna neistina. Psihijatar je tada pozvao medicinske tehničare koji su mi rekli da skinem jaknu i nakon toga su me zavezali za krevet te fiksirali ruke i noge. U niti jednom trenutku ja nisam pružao otpor niti odbijao suradnju.“*

Na temelju pritužbe pokrenuli smo ispitni postupak zbog primjene mjera prisile u KP KBC-a Rijeka, imajući u vidu da nam se pacijent obratio navodeći da je bio vezan bez osnove, odnosno da nije pružao otpor niti je ozbiljno ugrožavao svoj ili tuđi život, zdravlje ili sigurnost, zbog čega bi se trebala primijeniti sredstva prisile. Uvidom u dokumentaciju primjene mjere prisile utvrdili smo da ne postoji osnova za



produženje mjere prisile, da je neusklađena sestrinska i liječnička dokumentacije, da nema evidencije o fizičkom razgibavanju pacijenta tijekom sputavanja te da se ne navodi što je poduzeto preventivno da se rizik smanji, zbog čega smo upozorili da primjena mjera prisile, kada za to ne postoje stvarni

### **Preporuka 161.**

Ministarstvu zdravstva, da osigura da se sredstva prisile u psihijatrijskim ustanovama koriste samo dok je to nužno da se otkloni neposredna opasnost koja proizlazi iz ponašanja pacijenta, a kojom se ozbiljno i izravno ugrožava vlastiti ili tuđi život ili zdravlje

razlozi, može dovesti do zlostavljanja pacijenata. Osim navoda o neosnovanosti primjene mjera prisile, pritužitelj je naveo da nije potpisao suglasnost za dobrovoljni smještaj, iako smo uvidom u dokumentaciju utvrdili da je ista potpisana, iz čega se može zaključiti da pacijent nije znao što je potpisao. Stoga je u ovom slučaju upitna valjanost informiranog pristanka za koji je potrebno da osoba može razumjeti informacije koje je dobila od liječnika i da zna što potpisuje. U

suprotnom, ako ne postoji valjani pristanak ovakvo zadržavanje može dovesti do nezakonitog lišavanja slobode. Posebno zabrinjava što je istog dana, kada je potpisao suglasnost, pritužitelj bio i sputan te su u medicinskoj dokumentaciji navedeni brojni razlozi o potrebi fiksacije koji bi mogli upućivati da pacijent nije bio sposoban dati pristanak. U ovakvim situacijama, kada prema procjeni liječnika osoba mora biti zadržana u psihijatrijskoj ustanovi, a ista nema kapacitet dati valjani pristanak, može se prisilno zadržati 48 sati od prijema, nakon čega se ponovno treba informirati o dobrovoljnoj hospitalizaciji ili potrebi prisilnog smještaja za koji odluku donosi sud.

Na vlastitu inicijativu pokrenuli smo ispitni postupak o mogućoj prisilnoj hospitalizaciji osobe u KBC-u Split zbog lošeg fizičkog stanja i nezadovoljavajućih životnih uvjeta. U očitovanju KP KBC-a Split istaknuto je da je pacijent primljen u hitnoj službi, pri čemu je potpisao suglasnost za hospitalizaciju te je na KP liječen jedan dan te je, nakon konzilijarnog pregleda i konzultacija, premješten na drugi bolnički zavod. U dopuni očitovanja napominje se da je pacijent primljen pod kliničkom slikom akutnog i prolaznog psihotičnog poremećaja te da je mjera prisile/sputavanja primijenjena po prijemu na KP, s ciljem preveniranja samoozljeđivanja. U odnosu na navedena očitovanja ukazali smo na članak 61. ZZODS-a, sukladno komu se mjere prisile, prema osobi s težim duševnim smetnjama, smiju primijeniti samo iznimno ako je to jedino sredstvo da se otkloni neposredna opasnost koja proizlazi iz njezina ponašanja, a kojom ozbiljno i izravno ugrožava vlastiti ili tuđi život ili zdravlje, pri čemu se mjere prisile mogu primijeniti samo u mjeri i na način prijeko potreban za otklanjanje opasnosti. Prije primjene mjera prisile su važne deeskalacijske tehnike propisane Pravilnikom o vrstama i načinu primjene mjera prisile prema osobi s težim duševnim smetnjama, koje su sukladno Smjernicama Hrvatskog liječničkog zbora – Hrvatskog društva za kliničku psihijatriju, važan način komunikacije za smirivanje uznemirenog pacijenta radi pomoći u postizanju samokontrole i uspostavljanja suradnje u liječenju.

Postavili smo pitanje preciziranja kratkotrajnih i prolaznih psihotičnih poremećaja te propisane kliničke indikacije iz članka 8. Pravilnika o mjerama prisile, kao temelja za primjenu mjere sputavanja. Upozorili smo na potrebu dosljedne primjene svih propisa te nacionalnih i međunarodnih standarda pri primjeni mjera prisile. Preporučili smo daljnju edukaciju medicinskog osoblja s ciljem poboljšanja i unapređenja postupanja s agresivnim ponašanjem pacijenata te edukacije o komunikacijskim vještinama i deeskalacijskim tehnikama.

Na neutemeljenu i neselektivnu primjenu mjera prisile ukazao je i ESLJP svojom presudom M.S. protiv RH br.2. (2015.) kojom su utvrđene povrede prava iz članaka 3. i 5. EKLJP-a, odnosno naglasio da se mjere trebaju koristiti samo ako se smirivanje pacijenta i sprječavanje ozljeda ne može postići korištenjem drugih metoda. Između ostaloga, u ovoj presudi je ukazano da nije bilo alternativnih mjera smirivanja pacijentice te se nije moglo dokazati da su mjere prisile bile uistinu neophodne, a dugotrajnost njihove primjene utjecala je na ljudsko dostojanstvo i dovela do ponižavajućeg postupanja.

---

*„Praksa nezakonitog pritvaranja u psihijatrijske ustanove je barbarska praksa koja u Hrvatskoj još uvijek postoji. Ovdje imamo slučaj gdje psihijatri rade posao pravosuđa, a policija posao psihijatra samoinicijativno procjenjujući tko je za zatvoreni odjel i davajući izjave umjesto te osobe“.*

---

Postupali smo po pritužbi pacijenta koji nas je obavijestio da je prisilno hospitaliziran u Psihijatrijskoj bolnici Ugljan (PB Ugljan) bez medicinskih razloga, nego da je u Bolnicu smješten zbog sukoba s obitelji. Prema očitovanju PB Ugljan pacijent je doveden u pratnji djelatnika MUP-a te je dao pisanu suglasnost za liječenje, nakon što je upoznat s razlozima i ciljevima smještaja. Međutim, tijekom ispitnog postupka nismo mogli utvrditi da je bio dovoljno upoznat o razlozima hospitalizacije niti da je znao da može povući pristanak za dobrovoljni smještaj. Naime, sukladno čl. 25. st. 2. ZZODS-a ovaj pristanak osoba može opozvati bilo kada jer se dobrovoljnost ne odnosi samo na trenutak prijema već se ona pretpostavlja za svo vrijeme boravka. S obzirom da je pri prijemu potpisao pristanak za hospitalizaciju, trebao je dobiti i informaciju da se dobrovoljnost odnosi za cijeli period bolničkog liječenja jer u suprotnom to može rezultirati nezakonitim boravkom u psihijatrijskoj ustanovi, odnosno prisilnim zadržavanjem dobrovoljnog pacijenta što bi predstavljalo i povredu čl. 5. EKLJP-a.

2022. godine ESLJP je donio presudu Miklič protiv RH kojom je utvrđeno kršenje čl. 5. EKLJP-a. U vezi konkretnog slučaja vodili smo ispitni postupak još 2018. godine, postavljajući pitanje valjanosti pravne osnove prisilne hospitalizacije g. Mikliča. Ukazali smo na potrebu primjene članaka 37.- 41. ZZODS-a, što je moralo uključiti i obvezu suda da, na zahtjev prisilno zadržane osobe ili njezina odvjetnika, pribavi nalaz i mišljenje vještaka psihijatra koji nije zaposlen u toj psihijatrijskoj ustanovi o postojanju težih duševnih smetnji zbog kojih ozbiljno i izravno ugrožava vlastiti ili tuđi život, zdravlje ili sigurnost.

Pravomoćnom presudom utvrđeno je da je podnositelj zahtjeva kao maloljetnik počinio kaznena djela u stanju neubrojivosti te je u rujnu 2017. godine smješten u Psihijatrijsku bolnicu Rab (PB Rab) na razdoblje od šest mjeseci s dijagnozom paranoidne šizofrenije. U veljači 2018. PB Rab predložila je Županijskom sudu u Rijeci zamjenu prisilnog smještaja liječenjem na slobodi. U postupku koji je uslijedio vještak psihijatar je na temelju nalaza smatrao da je nužno nastaviti liječenje podnositelja u psihijatrijskoj ustanovi, radi čega je Županijski sud u Rijeci produžio prisilni smještaj za još jednu godinu. Povodom žalbe podnositelja ovo je rješenje ukinuto uz uputu o potrebi određivanja dodatnog vještačenja ili provođenja novog vještačenja. U ponovljenom postupku, bez provođenja novog

vještačenja, saslušana je predstavnicu Bolnice te iste vještakinje koje su ga ranije liječile, što je rezultiralo produženjem prisilne hospitalizacije za još godinu dana.

U međuvremenu je ponovno zatražio nastavak liječenja na slobodi, temeljem vještačenja provedenog u privatnoj praksi. Sudske instance su odbile njegov prijedlog kao i prijedlog za novim vještačenjem, a Ustavni sud je njegovu tužbu ocijenio neosnovanom. Međutim, ESLJP je zaključio da su hrvatski sudovi obvezni pribaviti novi nalaz i mišljenje kada odlučuju o periodičnom produženju prisilnog smještaja u psihijatrijskoj ustanovi ili o prijedlogu osobe za liječenje izvan bolnice, koji treba izraditi osoba koja nije zaposlena u ustanovi u kojoj je pacijent smješten, osim u iznimnim situacijama propisanim ZZODS-om. Stoga je ESLJP utvrdio da procjena duševnog stanja podnositelja, u trenutku produženja prisilnog smještaja, nije bila donesena u postupku utemeljenom na važećem zakonodavstvu te da je postupak bio obilježen brojnim propustima. Tako je sud paušalnim objašnjenjima i protivno ZZODS-u odbio zahtjev za novim vještačenjem, obje sudske instance nisu iznijele razloge zbog čega vještačenje nije provela osoba koja nije zaposlena u bolnici u kojoj se liječio, županijski sud gotovo tri mjeseca nije poduzeo nikakve radnje povodom prijedloga za otpustom, iako su nacionalnim zakonodavstvom predviđeni strogi rokovi i hitnost postupanja te su mu podnesci, kojima se Bolnica protivi otpustu i predlaže nastavak prisilnog smještaja, uručeni tek na ročištu, čime mu je povrijeđeno pravo na slobodu zajamčenu čl. 5. st. 1. EKLJP-a.

*„ Moje mišljenje je da je većina ljudi tamo bila protuzakornim postupanjem psihijatra koji su ih držali zatočene bez sudske odluke sa iznimkom onih koji su tamo bili dobrovoljno tj. potpisali pristanak. Ja nisam bio među tim iznimkama“.*

Postupajući po pritužbi o prisilnom smještaju pacijenta u PB Ugljan iz očitovanja bolnice utvrdili smo da se radi o osobi kojoj je oduzeta poslovna sposobnost vezano za liječenje i smještaj u adekvatnu ustanovu te je ista potpisala suglasnost za dobrovoljni smještaj. U očitovanju PB Ugljan je istaknuto da su postupili sukladno čl. 12. st. 3. ZZODS-a prema kojem „lišenje poslovne sposobnosti ne znači nesposobnost za davanje pristanka pa se, prije primjene medicinskog postupka, sposobnost za davanje pristanka mora utvrditi i kod osobe lišene poslovne sposobnosti“. Međutim, u predmetnom slučaju radi se o osobi kojoj je odlukom suda oduzeta poslovna sposobnost upravo za mogućnost odlučivanja o liječenju, provođenju liječenja i smještaj u adekvatnu ustanovu ili hospitalni tretman, te je suglasnost potrebna i od strane skrbnika određenog rješenjem CZSS-a. Iako je nedvojbeno važna suglasnost osobe lišene poslovne sposobnosti jer bi u suprotnome došlo do smještaja bez pristanka, u situacijama u kojima je sud odlučio o oduzimanju poslovne sposobnosti u dijelu liječenja i hospitalizacije, obavezno je potrebna i suglasnost skrbnika. Stoga smo preporučili da se u ovakvim situacijama obavezno traži pisani pristanak skrbnika, na što smo već ukazali tijekom NPM obilaska PB Ugljan 2014. godine.

## Obavljanje poslova NPM-a: Obilasci psihijatrijskih ustanova

Proveli smo nenajavljene redovite obilaskе OPOB Slavonski Brod i Klinike za psihijatriju Sveti Ivan, Jankomir (KP Sveti Ivan) te s ciljem utvrđivanja provedbe ranijih upozorenja i preporuka, kontrolne obilaskе KP KBC Osijek i KP KBC Rijeka.

Tijekom provedenih obilazaka suradnja s ravnateljstvom i medicinskim osobljem navedenih ustanova je bila korektna te nije bilo ograničenja u pogledu provođenja NPM mandata, a predstavnicima NPM-a bio je omogućen uvid u podatke i evidencije koje se vode u pisanom ili elektroničkom obliku.

### Uvjeti smještaja

Uvjeti smještaja pacijenata u okviru zdravstvenog sustava RH propisani su Pravilnikom o normativima i standardima za obavljanje zdravstvene djelatnosti, a primjenjuju se i za psihijatrijske ustanove.

Temeljem provedenih NPM obilazaka i prethodnih višegodišnjih iskustava o zatečenom stanju može se konstatirati da uvjeti smještaja na pojedinim psihijatrijskim odjelima nisu zadovoljavajući te da su u suprotnosti sa standardima iz Pravilnika o normativima i standardima kao i preporukama CPT-a, te je primjetno da u pojedinim situacijama neadekvatni smještajni uvjeti utječu na privatnost pacijenata i njihovo ograničavanje u slobodnom kretanju te vode do otegotnih okolnosti u pružanju kvalitetnih dijagnostičkih i tretmanskih postupaka.

Primjer prostornog i organizacijskog nedostatka je Jedinica hitnog prijama OPOB Slavonski Brod. Jedinica je dio Odjela, ali nema unaprijed predviđeno medicinsko osoblje nego liječnici i medicinske sestre/tehničari, u slučaju potrebe za hitnom intervencijom, ostavljaju svoje redovne poslove, što može predstavljati i sigurnosni problem u odnosu na potrebu nadzora na Odjelu smještenih pacijenata. Osim navedenog organizacijskog problema, prostorija za hitni prijam pacijenata je neadekvatna, što otežava rad medicinskog osoblja koje učestalo intervenira prema osobama s duševnim smetnjama, što iziskuje veći terapijski napor i dodatne aktivnosti.

#### Preporuka 162. (ponovljena)

Ministarstvu zdravstva, da uvjete smještaja u psihijatrijskim ustanovama uskladi s međunarodnim i zakonskim standardima

Zbog skućenosti prostornih kapaciteta zdravstvenih ustanova koje smo obišli, ali i neadekvatnih organizacijskih rješenja, kao zajednički problem uočen je nedostatak prostorija za dnevni boravak pacijenata, posebnih prostorija za posluživanje obroka te prostorija za rad s većim i manjim grupama. Naime, standardi nalažu da odjel psihijatrije mora imati prostoriju za rad s malom grupom od najmanje 20 m<sup>2</sup> i prostoriju za rad s velikom grupom od najmanje 40 m<sup>2</sup>.

Tako primjerice OPOB-e Slavonski Brod ima dvije zasebne prostorije za dnevni boravak i posluživanje hrane u kojima se ujedno, zbog skućenosti smještajnih kapaciteta, odvijaju i grupne terapije s pacijentima koje organiziraju i provode timovi sastavljeni od liječnika, radnog terapeuta i medicinske sestre i na kojima se provode tematske, radne i organizacijske terapije.



**Fotografija 8.**

Kao primjer otegotnih okolnosti u radu s pacijentima uočeno je da jedan od zavoda KP KBC-a Osijek, podijeljen na muški i ženski odjel koji se nalaze na različitim katovima Klinike, nema prostoriju dnevnog boravka na ženskom odjelu, pri čemu dnevni boravak na muškom odjelu, zbog manjeg obima i skučenosti, ne može istovremeno primiti sve bolesnike stacionirane na zavodu pa se prehrana pacijenata i terapija organiziraju po grupama tako da se pacijentice sa ženskog odjela, u pratnji medicinskih sestara, na muški odjel prevoze liftom radi prehrane, terapijskih aktivnosti i korištenja slobodnog vremena.

**Fotografija 9.**

Kao primjer neodgovarajućeg prostora za dnevni boravak i podjelu obroka ističe se prostorija na zatvorenom muškom odjelu KP Sveti Ivan, koja služi i kao tzv. pušiona, odnosno prostorija u kojoj je dozvoljeno pušenje.







**Fotografija 10.**

Uočen je i problem nedostatka soba za pojačano praćenje pacijenata budući da je odredbom članka 53. Pravilnika o normativima i standardima, propisano da na odjelu psihijatrije moraju biti ustrojene dvije nadzirane sobe opremljene video nadzorom. S tim u vezi preporučili smo OPOB-e Slavonski Brod, u sobama za pojačano praćenje pacijenata, instalirati video nadzor kako bi se osiguralo konstantno praćenje stanja u sobama od strane medicinskog osoblja, koje ga je do sada obavljalo kroz prozorčice na ulaznim vratima.

Problem posebnih prostorija za primjenu mjera prisile uočen je u KP KBC-a Osijek, s obzirom da se mjere sputavanja primjenjuju u sobama gdje

pacijenti borave i u prisutnosti drugih pacijenata, što je protivno svrsi utvrđene Pravilnikom o mjerama prisile, imajući u vidu način primjene koji uključuje i razgovor s pacijentom te primjenu deeskalacijskih tehnika, koje se trebaju primjenjivati u mirnoj sobi bez prisustva drugih pacijenata.

Niti u OPOB-u Slavonski Brod nema posebnih prostorija za primjenu mjera prisile pa se one primjenjuju u sobama gdje pacijenti borave i u prisutnosti drugih pacijenata. Stoga smo preporučili da se na odjelu osiguraju posebne prostorije koje će biti opremljene za sigurno sputavanje (video nadzor, alarmni sustav) te će se tako zaštititi privatnost pacijenta, kao i smanjiti rizik od nasilja u zajedničkim sobama.

**Fotografija 11.**

Tijekom kontrolnog obilaska utvrdili smo da se u KP KBC-a Rijeka i dalje koriste dvije prostorije koje su prema CPT standardima u cijelosti neadekvatne za provedbu mjere prisile prema pacijentima. Navedena psihijatrijska ustanova je upozorena da smještaj u sobe površine 5,3m<sup>2</sup>, zatvorene željeznim vratima, ukopane u zemlju što onemogućava postavljanje prozora i time sprječava ulaz dnevnog svjetla te protok svježeg zraka, čiji su zidovi obloženi keramičkim pločicama i time mogu i biti opasni po izolirane pacijente, može dodatno uznemiriti i traumatizirati pacijente pa njihova daljnja primjena predstavlja neljudsko postupanje. Iako je u odgovoru KP KBC Rijeka navedeno da se radi o kratkotrajnom ograničavanju do smirivanja



agitacije ili agresivnog ponašanja pacijenata čije ponašanje može ugroziti ostale bolesnike, smještaj u ove prostorije može dovesti do neljudskog i ponižavajućeg postupanja te ih treba prestati koristiti.

Na sigurnosni aspekt ukazali smo i kod tzv. rampe, tj. ograđene pristupne konstrukcije na ulazu u objekt OPOB Slavonski Brod koja zbog svoje ravne i glatke površine predstavlja opasnost za mogući gubitak kontrole nad sredstvima za prijevoz, imajući u vidu da pojedini bolnički kreveti nemaju ispravne kočione uređaje i da može doći do ozljeđivanja pacijenata i osoblja.

## Informirani pristanak i dobrovoljni smještaj

Prema čl. 25. ZZODS-a osobu s duševnim smetnjama može se uz pisani pristanak smjestiti u psihijatrijsku ustanovu samo ako se liječenje ne može provesti izvan takve ustanove i pristanak se može opozvati u bilo kojem trenutku. Citiranom odredbom reguliran je dobrovoljni smještaj pacijenata u zdravstvene ustanove te je za to potrebno osigurati valjani informirani pristanak pacijenta. Međutim, da bi informirani pristanak bio valjan, neophodno je ispunjenje sljedećih uvjeta: adekvatnost informacija za donošenje odluka, priopćavanje informacija na primjeren način kako bi ih pacijent mogao razumjeti, dobrovoljnost pristanka i sposobnost bolesnika za donošenje odluke o liječenju<sup>xxxvi</sup>. Tijekom obilazaka kroz fokus grupe i individualne razgovore smo utvrdili da većina pacijenata u KP KBC Rijeka nemaju informaciju koji su dokument potpisali i da imaju pravo na povlačenje pristanka za liječenje te traženje otpusta. Naime, njihovo je iskustvo da o otpustu iz bolnice odlučuju isključivo liječnici, a da se oni o tome uopće ne pitaju. Pored toga, navode da se zbog psihičkog stanja u kojem su bili ne sjećaju detalja oko potpisivanja pristanka. Stoga, prema iskustvima koje su iznijeli pacijenti pristanak je potpisan u psihičkom stanju u kojem su teško mogli razumjeti informacije zašto im se predlaže bolničko liječenje. S obzirom da je veliki broj pacijenata kod prijema u uznemirenom stanju te smanjene sposobnosti zaprimanja informacija, potrebno je provjeriti sposobnost pacijenta o razumijevanju informacije kako bi mogao dati suglasnost za dobrovoljno liječenje (valjani informirani pristanak).

Na dan obilaska KP Sveti Ivan nije bilo prisilnih hospitalizacija, no kroz razgovor s dobrovoljnim pacijentima smo utvrdili da nisu u potpunosti upoznati sa svojim statusom hospitalizacije te smatraju da su prisilno smješteni.

Uvidom u dokumentaciju KP KBC Rijeka i KP Sveti Ivan je utvrđeno da su se mjere prisile primjenjivale i prema osobama koje su potpisale informirani pristanak za smještaj i time nisu dale suglasnost za moguću primjenu mjera prisile. Stoga, ako se primjenjuje mjera prisile kod pacijenta koji je potpisao pristanak, a koji se toj mjeri protivi ili nema više sposobnost davanja pristanka, potrebno je promijeniti zakonski status pacijenta i pokrenuti postupak prisilnog smještaja ako su zadovoljeni kriteriji iz čl. 27.

ZZODS-a kojima je određeno kada se osoba može prisilno smjestiti.

### Preporuka 163.

Ministarstvu zdravstva, da se pacijenti upoznaju s pravima koja imaju tijekom boravka u psihijatrijskim ustanovama te da se dobrovoljnost odnosi na cijeli period bolničkog liječenja

Većina pacijenata u KP KBC Rijeka koji su potpisali informirani pristanak i koji su primljeni na zatvoreni odjel, ne mogu se slobodno kretati te se može zaključiti da je postupanje prema njima suprotno



ZZODS-u. Naime, ukoliko se dobrovoljni pacijenti drže na zatvorenim odjelima te je za bilo koje njihovo kretanje ili izlazak potrebna odluka liječnika ili medicinskog osoblja, ne radi se o dobrovoljnom smještaju već o lišenju prava na slobodu i takav smještaj onda nije zakonit.<sup>xxxvii</sup> U slučaju kada je ograničenje kretanja potrebno iz terapijskih razloga, primjerice suicidalni rizik kod suradljivog pacijenta, tada je to ograničenje moguće samo uz pristanak pacijenta kojeg je potrebno uvesti u medicinsku dokumentaciju.

## Mjere prisile

Uvidom u medicinsku dokumentaciju KP KBC Rijeka utvrđeno je dugo trajanje mjera prisile, s prekidima od 30 minuta u periodu od 24 sata. U dokumentaciji nije bilo obrazloženja produžavanja mjere prisile niti traženih indikacija, budući da se prema čl. 61. st. 1. ZZODS-a mjere prisile koriste iznimno, samo kada su jedino sredstvo otklanjanja neposredne opasnosti koja proizlazi iz ponašanja osobe s duševnim smetnjama, kojom ozbiljno i izravno ugrožava vlastiti ili tuđi život ili zdravlje.

Uvidom u izvješća OPOB u Slavonskom Brodu utvrdili smo da su od 1. siječnja do 30. lipnja 2021. godine mjere prisile korištene 17 puta, da su prosječno trajale 26 sati, dok su od 1. srpnja do 31. prosinca 2021. godine korištene 18 puta, u prosječnom trajanju od 20 sati.

Uvidom u dokumentaciju KP KBC Osijek utvrdili smo da u medicinskoj dokumentaciji nema obrazloženja razloga produženja primjene mjere prisile.

### Preporuka 164. (ponovljena)

Ministarstvu zdravstva, da osigura da se na svim psihijatrijskim odjelima vode odgovarajuće evidencije o primjeni sredstava prisile

Može se zaključiti da se mjere prisile koriste u predugom trajanju, suprotno odredbama ZZODS-a, te da nije jasno obrazložena potreba njihovog produženja. Dio pacijenata prema kojima je bila primijenjena mjera prisile prituživao se na dužinu sputavanja, koja je primjenjivana najčešće noću, a jedan je naveo da su mu bile stavljene i pelene. Ističemo da stavljanje pelena kod osoba koje nisu inkontinentne, predstavlja ponižavajuće postupanje, a nedostatak osoblja ne može opravdati ovakvo postupanje.

Većina pacijenata s kojima smo razgovarali nisu znali zbog čega su prema njima primijenjene mjere prisile. Razgovarali smo s pacijentom koji je bio izdvojen i sputan u sobi bez prirodnog svjetla i koji nam je rekao da se u prostoriji u kojoj je bio vezan osjećao klaustrofobično, bez mogućnosti komunikacije s osobljem koje je bilo teško dozvati putem razglasa u sobi.

Utvrđena je kontradiktornost u praćenju zdravstvenog stanja pacijenta nad kojim su provedene mjere prisile između dokumentacije koje vode sestre i psihijatri. Primjerice, u sestrijskoj dokumentaciji se navodi da pacijent spava ili surađuje, dok istovremeno u formularu za praćenje psihijatar navodi da je pacijent nepredvidljiv, opasan za sebe i druge, loše samokontrole i da se treba produžiti primjena mjere prisile. Primijećeno je i da se dokumentacija ne ispunjava uredno, što se opravdava nedostatkom medicinskog osoblja. Nedostatak osoblja je posebno uočljiv kod primjene mjera prisila imajući u vidu da sukladno čl. 10. Pravilnika o vrstama i načinu primjene mjera prisile postupak provodi najmanje pet medicinskih sestara/tehničara u timu, a sam postupak traje 15-20 minuta. U razgovoru s pacijentima

koji su bili sputani utvrđeno je da ovu mjeru u pravilu provode dvoje djelatnika, te je potrebno zaposliti dovoljan broj zdravstvenih radnika, kako bi se sputavanje moglo provoditi sukladno čl. 10. Pravilnika o vrstama i načinu primjene mjera prisile.

Analizom ZZODS-a utvrdili smo da mjere prisile nisu propisane zakonom kako je navedeno u CPT standardima, odnosno da su jedino definirane u Pravilniku o vrstama i načinu primjene mjera prisile

#### **Preporuka 165.**

Ministarstvu pravosuđa i uprave, da se detaljnije definira primjena mjera prisile u Zakonu o zaštiti osoba s duševnim smetnjama

prema osobi s težim duševnim smetnjama. Sukladno CPT standardima sve vrste mjere prisila i kriteriji za njihovu uporabu trebaju biti regulirani zakonom.

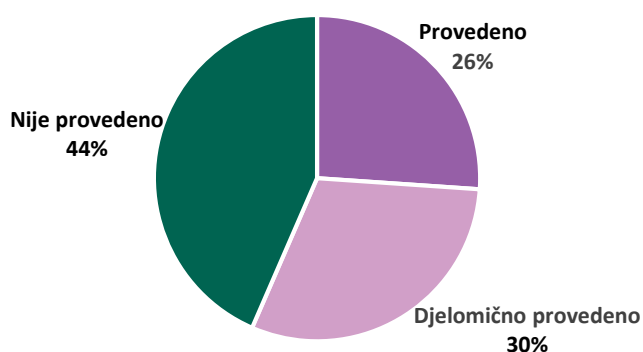
Ujedno u Pravilniku o vrstama i načinu primjene mjera prisile nisu propisani minimalni standardi za prostorije u kojima se primjenjuju mjere

prisile te je isto potrebno urediti kako bi se zaštitilo dostojanstvo i sigurnost osoba s duševnim smetnjama. Istovremeno potrebno je preciznije definirati i primjenu mjere sputavanja. Naime, dok ZZODS naglašava primjenu nužnosti i razmjernosti, odnosno propisuje korištenje prisile samo iznimno i u trajanju dok se opasnost ne otkloni, isto nije dovoljno naglašeno u Pravilniku.

### **Ocjena implementacije preporuka kroz kontrolne obilaskе**

Kontrolnim obilascima bili su obuhvaćeni KP KBC-a Rijeka i KP KBC-a Osijek s ciljem utvrđivanja provedbe ranije iznijetih upozorenja i preporuka.

#### **IMPLEMENTACIJA PREPORUKA**



Tijekom kontrolnih obilazaka je utvrđeno da postoji veliki postotak neispunjenih preporuka, odnosno da je 48% preporuka djelomično provedeno, a 10% nije. Osim preporuka KP KBC Rijeka bilo je upućeno i sedam upozorenja te je pri kontrolnom obilasku utvrđeno da je samo jedno ispunjeno u cijelosti, vezano za korištenje pelena jedino kod osoba koje su inkontinentne.

Najveći broj neispunjenih preporuka odnosi se na uvjete smještaja u prostorijama u kojima su smještene osobe s duševnim smetnjama, poput nedostatka garderobnih ormara, prostorne skučenosti i neadekvatnosti prostorija dnevnih boravaka te prostorija za rad s grupama, prenapučenosti bolesničkih soba, uređenja pročelja zgrada i dvorišnih prostora i drugo, čime se uglavnom ugrožava pravo na privatnost pacijenata, što može predstavljati ponižavajuće postupanje prema CPT standardima.

Kao primjer pozitivne prakse ističemo da je KP KBC-a Osijek, usprkos manjim prostornim i smještajnim kapacitetima, provela pojedine preporuke. Tako zdravstveno osoblje pri vođenju radne terapije zatvara prostoriju dnevnog boravka koja tada postaje prostor za rad s grupom, o čemu se na ulazna vrata postavlja odgovarajuća obavijest te u prostor tada može pristupiti samo medicinsko osoblje koje posjeduje elektronsku karticu, kako neovlaštene osobe ne bi ometale grupnu terapiju.



**Fotografija 12.**



**Fotografija 13.**

Također, kao primjer dobre prakse u primjeni preporuka ističemo odluku Klinike da se dio hodnika više ne koristi za podjelu obroka pacijentima. Treba istaknuti i napredak u informiranju pacijenata o njihovim pravima, no i dalje je potrebno unaprijediti sustav podnošenja pritužbi koji će biti pristupačniji i jednostavniji za pacijente kroz dostupne obrasce i sandučiće.

## 5. Podaci o postupanju za 2022. godinu

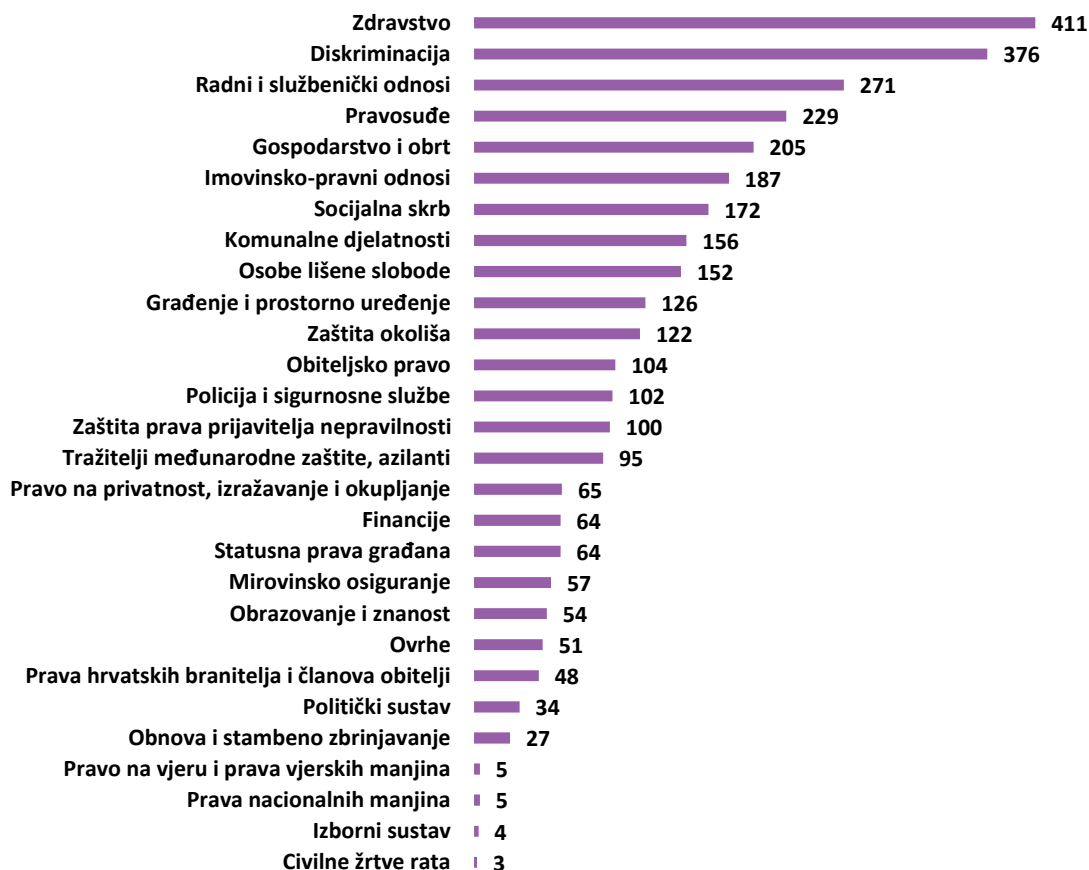
### 5.1. Opći statistički podaci o postupanju pučke pravobraniteljice

U 2022. godini postupali smo u ukupno 6.099 predmeta, što je 5,7% više nego prethodne godine. Kao i ranijih godina, najveći broj predmeta u kojima smo postupali pokrenut je na temelju pritužbi građana ili na vlastitu inicijativu (4.585 ili 75%). Ostali predmeti odnose se na postupanje u vezi općih inicijativa, poput sudjelovanja na raznim javnim događajima te u javnim savjetovanjima, prikupljanja podataka, istraživanja te promotivnih aktivnosti (1.319 ili 22%). Naposljetku, dio predmeta odnosi se na uredsko poslovanje (195 ili 3%).

Od ukupnog broja predmeta u kojima smo postupali, 4.534 ih je novootvorenih u 2022. godini, dok je 1.565 predmeta zbog složenosti preneseno iz prethodnih godina. Od ukupnog broja novootvorenih predmeta, 3.289 ih je otvoreno po pritužbama ili na vlastitu inicijativu, 1.050 su opće inicijative, a 195 se odnosi na uredsko poslovanje. Zaprmljenih pritužbi manje je 5% nego 2021. godine, dok je broj predmeta otvorenih povodom općih inicijativa porastao za 14%.

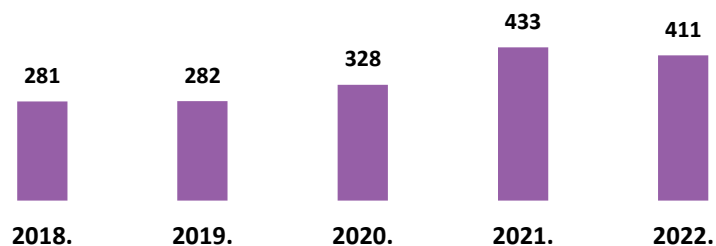
U nastavku je prikazan pregled predmeta koji su otvoreni u 2022. godini na temelju pritužbi građana ili na vlastitu inicijativu (3.289).

#### NOVOOTVORENI PREDMETI PO PRAVNIM PODRUČJIMA U 2022. GODINI



U 2022. godini najveći broj pritužbi primili smo u području zdravstva (411), u kojemu već nekoliko godina zaprimamo velik broj pritužbi.

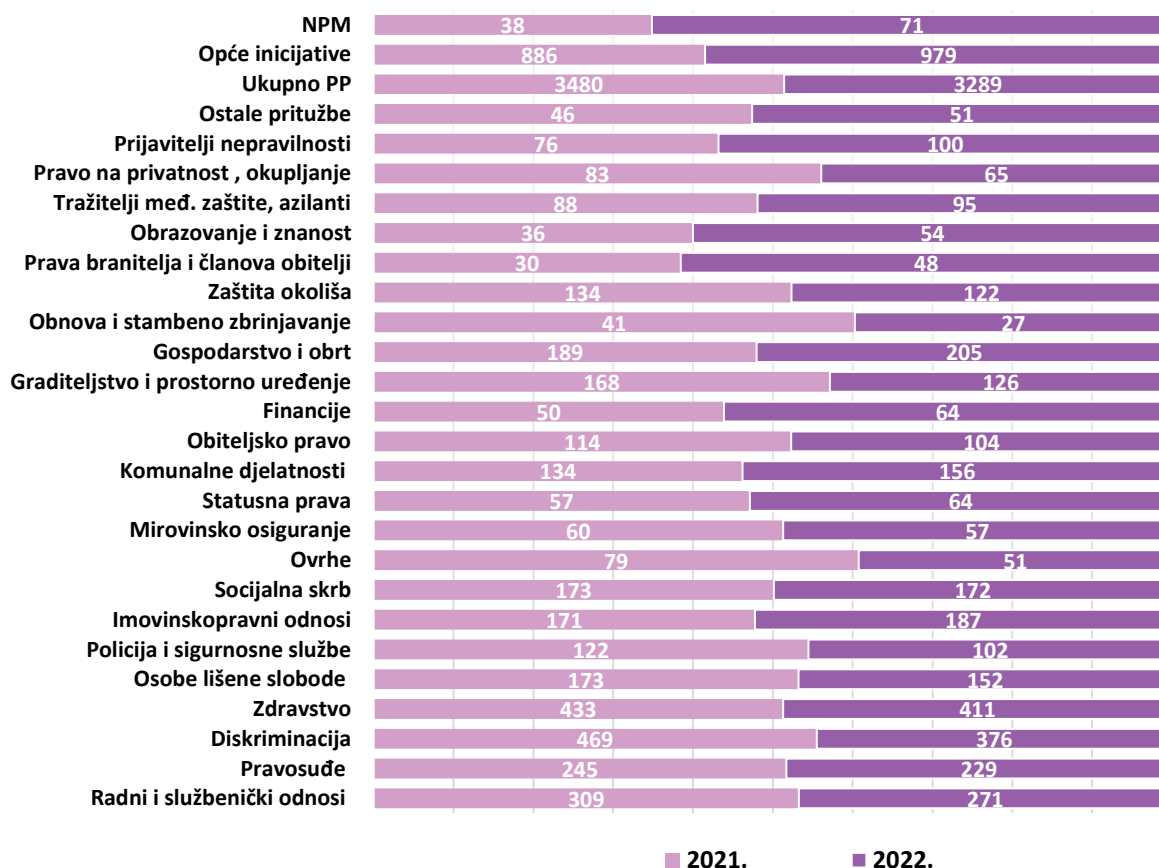
#### BROJ ZAPRIMLJENIH PRITUŽBI U PODRUČJU ZDRAVSTVA



Nakon toga slijede pritužbe u području diskriminacije (376), radnih i službeničkih odnosa (271), pravosuđa (229), gospodarstva i obrta (205), imovinsko-pravnih odnosa (187), socijalne skrbi (172), komunalnih djelatnosti (156) te pritužbe vezane uz prava osoba lišenih slobode (152).

Gledajući postotno uvećanje po pojedinim područjima, u usporedbi s 2021. godinom, najveći je porast pritužbi zaprimljenih u vezi prava hrvatskih branitelja i članova njihovih obitelji (60%), pri čemu u tom području inače zaprimamo mali broj pritužbi. Povećanje je osjetno i u područjima obrazovanja i znanosti (50%) te zaštite prijavitelja nepravilnosti (32%), pri čemu je došlo do porasta broja vanjskih prijava nepravilnosti za čak 60 %.

#### USPOREDBA NOVOOTVORENIH PREDMETA PO PRAVNIM PODRUČJIMA



Čak 92% pritužbi podnijele su fizičke osobe, a manji dio pravne osobe, OCD-i ili javnopravna tijela.

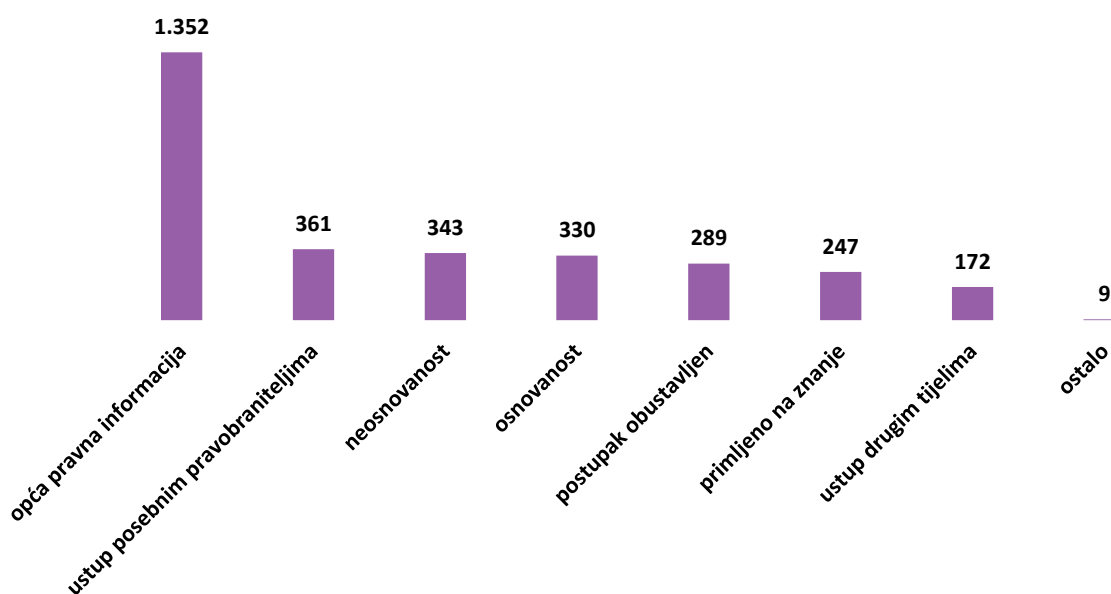
Prema regionalnoj raspodjeli, značajno najviše pritužbi zaprimili smo iz Grada Zagreba, a potom iz Varaždinske, Splitsko-dalmatinske, Primorsko-goranske te Sisačko-moslavačke županije. Kako najveći broj pritužbi zaprimimo elektroničkom poštom, za velik dio ih nije moguće odrediti područja iz kojih dolaze.

Od 4.585 predmeta u kojima smo postupali po pritužbama građana ili na vlastitu inicijativu, rad je okončan u 3.103. U preostalih 1.482 predmeta nastavljamo postupanje i u 2023. godini, jer se radi o postupcima koje nismo mogli okončati zbog njihove složenosti ili dugotrajnosti postupanja i neodgovaranja tijela čija očitovanja su nam potrebna za okončanje postupka.

Okončani predmeti najčešće su završeni tako da smo pritužiteljima dostavili opću pravnu informaciju (44%). Dio pritužbi je s obzirom na njihov sadržaj bilo potrebno ustupiti nadležnim tijelima (5%) odnosno posebnim pravobraniteljicama (12%). Naime, građani su nam se i dalje često obraćali tražeći informacije o propisima ili njihovoj primjeni, ili upute kako da postupaju, a koje nisu uspjeli dobiti od tijela u čijoj nadležnosti je provedba nekog propisa. Dodatno, podnosili su nam i žalbe na upravne akte drugih tijela. U takvim slučajevima njihove podneske prosljeđivali smo nadležnim javnopravnim tijelima. Također, pristizale su nam pritužbe koje su u mandatu posebnih pravobraniteljica, koje smo im sukladno Sporazumu o međuinstitucionalnoj suradnji pučke pravobraniteljice i posebnih pravobraniteljica prosljeđivali na nadležno postupanje.

U 11% predmeta utvrdili smo povredu prava. Također smo u 11% nakon provedenog ispitnog postupka utvrdili kako nije došlo do povrede. Dodatnih 17% pritužbi nismo mogli ispitivati jer nam pritužitelji niti nakon zahtjeva za dopunom nisu dostavili sve potrebne informacije ili su odustali od postupka ili se u trenutku njihovog obraćanja nama već vodio postupak pred drugim nadležnim tijelom/sudom.

#### NAČIN OKONČANJA PREMETA U 2022. GODINI



Naposljetku, uz sve pritužbe i inicijative temeljem kojih smo postupali, važno je napomenuti kako je broj građana koji nam se obraćaju puno veći. Naime, službene statistike ne uključuju telefonske pozive građana koje svakodnevno zaprimamo, pri čemu im vrlo često odmah pružimo potrebne informacije ili upute.

## 5.2. Statistički podaci o postupanju pučke pravobraniteljice povodom diskriminacije

Tijekom 2022. godine postupali smo u 774 predmeta povodom diskriminacije od čega je 594 predmet otvoren po pritužbama građana ili na vlastitu inicijativu, a 180 ih se odnosilo na opće inicijative, odnosno sudjelovanja na raznim događanjima ili promotivne aktivnosti. U 594 pritužbe uključene su novozaprimljene u 2022. godini (376) te pritužbe iz ranijih godina, u kojima smo zbog složenosti predmeta nastavili postupati i tijekom 2022. godine (218). Jednako tako, u 2022. godini 139 predmeta otvorili smo povodom općih inicijativa, a 41 je prenesen iz ranijih godina.

376 novozaprimljenih pritužbi je značajno manje nego 2021. godine, kada ih je bilo 469, što je bilo najviše pritužbi od stupanja na snagu ZSD-a 2009. godine, a bilo je povezano s epidemijom koronavirusa. No, 376 pritužbi istovremeno je lagani porast u odnosu na godine prije toga. Međutim, taj broj zasigurno ne odražava stvarnu prisutnost diskriminacije, što smo potvrdili i kroz Istraživanje o stavovima i razini svijesti o diskriminaciji i pojavnim oblicima diskriminacije iz 2022. godine.

I u 2022. godini smo najviše pritužbi zaprimili zbog diskriminacije temeljem rase/etničke pripadnosti/boje kože i nacionalnog podrijetla (23%). Veći broj pritužbi primili smo i zbog diskriminacije temeljem zdravstvenog stanja (9%) te dobi (7%). I dalje zaprimamo pritužbe na diskriminaciju temeljem invaliditeta, spola, bračnog ili obiteljskog statusa, spolne orijentacije te rodnog identiteta i izražavanja, koje su u nadležnosti drugih pravobraniteljskih institucija.

Među pritužbama u kojima se ističe više od jedne osnove najučestalije je navođenje bračnog i obiteljskog statusa i spola, zdravstvenog stanja i dobi, rase/etničke pripadnosti/boje kože i vjere te invaliditeta i zdravstvenog stanja.

Isto kao i prethodnih godina, najviše je bilo pritužbi na diskriminaciju u području rada i zapošljavanja (33%). Potom su slijedile pritužbe u području pristupa dobrima i uslugama (9%) te javnog informiranja i medija, obrazovanja, socijalne skrbi i pravosuđa, koje su zastupljene s po 5% u ukupnom broju.



OSNOVA DISKRIMINACIJE	BROJ PRITUŽBI	%
Rasa, etnička pripadnost ili boja kože/nacionalno podrijetlo	86	23
Zdravstveno stanje	33	9
Dob	27	7
Invaliditet	23	6
Političko ili drugo uvjerenje	17	4
Obrazovanje	16	4
Spol	16	4
Bračni ili obiteljski status	10	3
Imovno stanje	9	2,5
Društveni položaj	9	2,5
Spolna orijentacija	7	2
Članstvo u sindikatu	6	1
Vjera	5	1
Rodni identitet ili izražavanje	1	0,0
Jezik	1	0,5
Višestruka diskriminacija	37	10
Nema osnove po ZSD-u	73	20
<b>UKUPNO</b>	<b>376</b>	<b>100</b>

PODRUČJE DISKRIMINACIJE	BROJ PRITUŽBI	%
Rad i zapošljavanje	124	33
Pristup dobrima i uslugama	35	9
Javno informiranje i mediji	21	5
Obrazovanje	19	5
Socijalna skrb	19	5
Pravosuđe	18	5
Zdravstvena zaštita	16	4
Uprava	15	4
Mirovinsko osiguranje	12	3
Zdravstveno osiguranje	10	3
Stanovanje	8	2
Sport	5	1,5
Znanost	3	1
Članstvo u sindikatu, OCD-ovima, političkim strankama	2	1
Kulturno i umjetničko stvaralaštvo	1	0,5
Pritužbe s višestrukim područjima	4	1
Diskriminacija općenito	67	17
<b>UKUPNO</b>	<b>376</b>	<b>100</b>

Pritužbe najviše podnose fizičke osobe (267), pri čemu ih podnosi nešto više žena nego muškaraca. Na vlastitu inicijativu pokrenuli smo 21 diskriminacijski predmet, 49 ih je otvoreno temeljem pritužbi različitih grupa (primjerice OCD-a, pravnih osoba i drugih), a u 39 pritužbi su pritužitelji željeli ostati anonimni ili nije bilo moguće jasno odrediti tko se pritužuje.

Najčešće pritužene strane su pravne osobe, na čije postupanje smo zaprimili 27% diskriminacijskih pritužbi. Potom su to tijela državne uprave (21%), fizičke osobe (11%) te pravne osobe s javnim ovlastima (10%).

SPOL I VRSTA PRITUŽITELJA/ICE	BROJ PRITUŽBI
Žena	141
Muškarac	126
Grupa	49
Nepoznato	39
Vlastita inicijativa	21
Drugo (transrodna, nebinarna osoba i dr.)	0

VRSTA PRITUŽENE STRANE	%
Pravna osoba	27
Tijelo državne uprave	21
Anonimno	14
Fizička osoba	11
Pravna osoba s javnim ovlastima	10
Pravosudno tijelo	6
Drugo	6
Tijelo JLP(R)S	5
Organizacija civilnog društva	0

### 5.3. Objedinjeni podaci pravobraniteljskih institucija

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

SPOL I VRSTA PRITUŽITELJA/ICE	PUČKI	ZA OSOBE S INVALIDITETOM	ZA DJECU	ZA RAVNOPRAVNOST SPOLOVA
Žena	141	49	11	372
Muškarac	126	60	13	132
Drugo (transrodna, nebinarna osoba i dr.)	-	-	-	-
Nepoznato	39	1	1	
Grupa	49	16	13	21
Vlastita inicijativa	21	4		26
<b>UKUPNO</b>	<b>376</b>	<b>130</b>	<b>38</b>	<b>551</b>



PODRUČJE	PUČKI	ZA OSOBE S INVALIDITETOM	ZA DJECU	ZA RAVNOPRAVNOST SPOLOVA
Članstvo u sindikatu, OCD-ovima, političkim strankama	2	-	-	10
Javno informiranje i mediji	21	1	-	68
Kulturno i umjetničko stvaralaštvo	1	2	-	1
Obrazovanje	19	21	23	15
Sport	5	-	-	8
Znanost	3	-	-	2
Pravosuđe	18	6	1	25
Uprava	15	1	-	70
Pristup dobrima i uslugama	35	40	4	20
Rad	94	19	-	80
Zapošljavanje	30	9	-	12
Mirovinsko osiguranje	12	4	-	4
Socijalna skrb	19	7	1	155
Zdravstveno osiguranje	10	-	-	45
Stanovanje	8	2	-	1
Zdravstvena zaštita	16	3	-	27
Pritužbe s višestrukim područjima	4	1	-	-
Diskriminacija - općenito	64	14	2	8
<b>UKUPNO</b>	<b>376</b>	<b>130</b>	<b>31</b>	<b>551</b>

OSNOVA	PUČKI	ZA OSOBE S INVALIDITETOM	ZA DJECU	ZA RAVNOPRAVNOST SPOLOVA
Bračni ili obiteljski status	10	-	5	22
Članstvo u sindikatu	6	-	-	1
Dob	27	-	1	-
Društveni položaj	9	-	1	-
Genetsko nasljeđe	-	-	-	-
Imovno stanje	9	-	-	-
Invaliditet	23	129	2	2
Jezik	1	-	-	-
Nacionalno podrijetlo	63	-	1	-
Obrazovanje	16	-	-	1
Političko ili drugo uvjerenje	17	-	2	3
Rasa, etnička pripadnost ili boja kože/nacionalno podrijetlo	23	-	4	-
Rodni identitet ili izražavanje	1	-	2	10
Socijalno podrijetlo	-	-	-	-
Spol	16	-	1	471
Spolna orijentacija	7	-	-	32
Vjera	5	-	7	-
Zdravstveno stanje	33	1	3	-
Višestruka diskriminacija	37	-	-	-
Nama osnove po ZSD-u	73	-	2	9
<b>UKUPNO</b>	<b>376</b>	<b>130</b>	<b>31</b>	<b>551</b>

## 6. Suradnja i javno djelovanje u promicanju ljudskih prava i suzbijanju diskriminacije

### 6.1. Suradnja s dionicima

S obzirom na svoju ulogu, tijekom 2022. godine institucija je nastavila suradnju s Hrvatskim saborom, primarno kroz sudjelovanje u radu saborskih odbora, kao i sa Savjetom Vlade RH za ljudska prava, tijelima državne uprave i drugim državnim tijelima, JL(R)S-ima, posebnim pravobraniteljicama, Savjetom za ljudska prava pučke pravobraniteljice, vijećima i predstavnicima nacionalnih manjina, OCD-ima i akademskom zajednicom.

U ovom poglavlju donosimo i pregled međunarodne suradnje s međunarodnim organizacijama te u okviru mreža srodnih institucija, kao i pregled rada međunarodnih mehanizama za zaštitu ljudskih prava u odnosu na RH.

#### Suradnja s institucijama

U ožujku 2022. godine održana je 1. sjednica Savjeta za ljudska prava, međuresornog i savjetodavnog tijela Vlade RH za pitanja ljudskih prava. Pozitivno je što je već na sjednici u travnju pučka pravobraniteljica predstavila Izvješće za 2021. godinu, predano 31. ožujka 2022. godine, kao i u njemu sadržane preporuke upućene nadležnim tijelima. Nakon konstruktivne rasprave o Izvješću, osobito o preporukama, Savjet je donio Zaključak kojim poziva tijela javne vlasti da poduzmu odgovarajuće mjere i aktivnosti za provedbu preporuka pučke pravobraniteljice, odnosno da joj dostave odgovarajuće obrazloženje o nemogućnosti provođenja na predloženi način. To je važno jer potvrđuje da preporuke imaju učinak od trenutka podnošenja Izvješća, a ne njegovog raspravljanja ili prihvaćanja. U Zaključku je navedena i potreba konstruktivnog dijaloga radi provedbe preporuka, kao i plan da se održavaju tematske sjednice Savjeta o njihovoj provedbi.

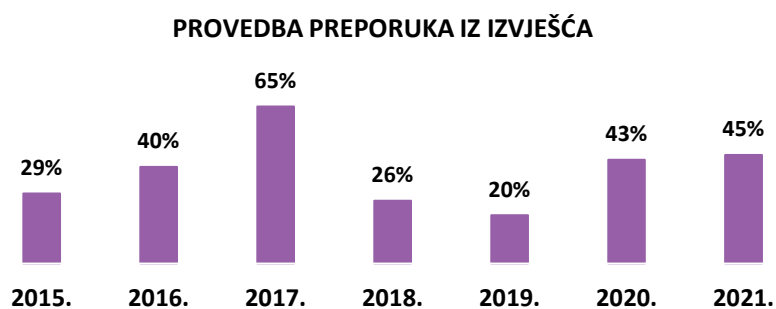
U srpnju 2022. godine EK je objavila Izvješće o vladavini prava u okviru kojeg je RH dobila pet preporuka, uključujući i onu da osigura sustavniji odgovor na preporuke pučke pravobraniteljice i njene zahtjeve za informacijama. I u tom kontekstu pozitivnim ocjenjujemo nastavak suradnje sa Savjetom za ljudska prava Vlade RH, koji je na svojoj 3. sjednici, u rujnu 2022. godine, razmatrao preporuke pučke pravobraniteljice vezane za unapređenje prava osoba starije životne dobi.

Međutim, za ostvarivanje uloge opunomoćenice Hrvatskog sabora za zaštitu i promicanje ljudskih prava ključna je podrška od strane Hrvatskog sabora i suradnja s istim. Povećanju stupnja provedbe preporuka iz Izvješća za 2021. zasigurno bi pomoglo da je ono u godini u kojoj je predano ujedno i raspravljeno na plenarnoj sjednici Hrvatskog sabora, što je nažalost propušteno učiniti. Isto je važno i jer Izvješće pučke pravobraniteljice nije izvješće o radu, kao brojnih institucija koje ih podnose Hrvatskom saboru, već je izvješće o stanju zaštite prava i sloboda u RH. Naime, brojni prikupljeni podatci i analize sadržani u njemu protekom vremena gube na relevantnosti pa je važno, kako bi Izvješće ostvarilo svoj namjeravani učinak, da bude predstavljeno pred saborskim zastupnicima i da oni imaju priliku o njemu raspravljati dok su iznesi podaci, analize i preporuke aktualni. Pri tome u prikupljanje i dostavu u Izvješću sadržanih podataka velik napor ulažu i različita javnopravna tijela. Nadalje, zabrinjava praksa nepravovremenog raspravljanja o izvješćima različitih institucija, osobito

neovisnih institucija, na plenarnim sjednicama Hrvatskoga sabora. Tijekom 2022. rasprava o Izješću za 2021. održana je samo u okviru Odbora za ljudska prava i prava nacionalnih manjina.

U 2022. pučka pravobraniteljica Hrvatskom je saboru predala i posebno izješće posvećeno utjecaju bolesti COVID 19 na ljudska prava i jednakost, uz preporuke za jačanje otpornosti na buduće krize. Nažalost, ni ono još nije raspravljeno.

Vežano uz ispunjenost preporuka iz Izješća za 2021. godinu, detaljniji pregled, kao i do sada, donosimo u pojedinačnim poglavljima. Prema analizi odgovora koje smo dobili od tijela kojima su preporuke bile upućene, nadležna tijela su postupala ili postupaju po 45% preporuka, znatno više u usporedbi s Izješćem za 2020. godinu, kada su to činili po 43% preporuka. Nadležna tijela ne provode 37% preporuka, a za 18 % nemamo informacije o njihovoj provedbi od tijela kojima su upućene.



ULJPPNM, kao tijelo nadležno za izradu izješća o provedbi preporuka pučke pravobraniteljice, niti tijekom 2022. nije izradio ovo Izješće. Zadnje takvo izješće izrađeno je za Izješće pučke pravobraniteljice za 2013. godinu, pa bi ovaj mehanizam trebalo evaluirati.

Vežano za provođenje ispitnih postupaka u predmetima otvorenim temeljem pritužbi građana ili na vlastitu inicijativu, suradnju s tijelima možemo načelno ocijeniti dobrom, uz pojedine izuzetke, koji su dostavljali djelomične odgovore ili ih nisu dostavljali na vrijeme pa im je bilo potrebno upućivati požurnice. U odnosu na neodgovaranje ili otežano odgovaranje treba izdvojiti MZ, kojem smo u ovom Izješću uputili preporuku da redovito odgovara na naše upite.

U vezi pripreme ovog Izješća, sva ministarstva dostavila su nam tražena očitovanja, uz izuzetak MPUGDI. MPU nam je podatke o sudskim predmetima vezanim uz diskriminaciju sukladno čl. 14. st. 3. ZSD-a, podatke o pravomoćnim presudama o zločinima iz mržnje (koje uključuju i govor mržnja) te o zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u pravosuđu dostavio dan prije predaje ovog Izješća, stoga u isto nisu uvršteni. ULJPPNM nam nije dostavio objedinjene podatke koje prikupljaju sukladno Protokolu o zločinima iz mržnje.

Istovremeno, i dalje nemamo pristup svim podacima o postupanju prema iregularnim migrantima u informacijskom sustavu MUP-a, o čemu više pišemo u dijelu o tražiteljima međunarodne zaštite i iregularnim migrantima.

Napokon, tijekom godine smo uložili znatan trud u pogledu sudjelovanja u velikom broju javnih savjetovanja o zakonima, podzakonskim aktima i strateškim dokumentima. Činili smo to kako bismo i prije donošenja propisa i strateških dokumenata ukazali na moguće negativne posljedice na ljudska prava i jednakost, ali i moguća poboljšanja predloženih odredbi. Uz to, pučka pravobraniteljica i njeni

zamjenici sudjelovali su u radu saborskih odbora, u raspravama o zakonskim prijedlozima koji su se nalazili u zakonodavnoj proceduri, osobito one na koje smo prethodno i davali mišljenja u javnom savjetovanju, kao i na tematskim sjednicama.

POPIS JAVNIH SAVJETOVANJA U KOJIMA SMO SUDJELOVALI	
NOSITELJ	PROPIS
MF	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nacrt pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o načinu i postupku provedbe ovrhe na novčanim sredstvima</li> <li>- Savjetovanje o Nacrtu prijedloga zakona o izmjenama Zakona o porezu na dohodak</li> </ul>
MGOR	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nacrt prijedloga uredbe o metodologiji izračuna cijene vodnih usluga</li> <li>- Prijedlog pravilnika o gospodarenju otpadom</li> </ul>
MKiM	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Savjetovanje o Nacrtu prijedloga zakona o kazalištima</li> </ul>
MMPI	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Savjetovanje o Nacrtu prijedloga Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama</li> </ul>
MPS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Savjetovanje s javnošću o Prijedlogu plana sprječavanja i smanjenja nastajanja otpada od hrane Republike Hrvatske 2023.-2028.</li> </ul>
MPU	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Savjetovanje o Nacrtu prijedloga zakona o mirnom rješavanju sporova</li> <li>- Savjetovanje o prijedlogu Metodologije ocjenjivanja rada sudskih i državno odvjetničkih savjetnika</li> <li>- Savjetovanje o Nacrtu prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o udrugama, s Nacrtom konačnog prijedloga zakona</li> <li>- Savjetovanje o prijedlogu Pravilnika o postupku prikupljanja mišljenja i provedbi razgovora s kandidatima u postupku imenovanja javnih bilježnika</li> <li>- Savjetovanje o Nacrtu Pravilnika o maticama, osobniku, očevidniku, osobnom listu i evidencijama koje se vode u zatvorskom sustavu</li> <li>- Savjetovanje o Nacrtu prijedloga zakona o izmjenama Zakona o državnim maticama, s Nacrtom konačnog prijedloga zakona</li> <li>- Savjetovanje o prijedlogu Pravilnika o mjerilima, postupku utvrđivanja te o izboru članova i načinu rada povjerenstva za utvrđivanje posebne zdravstvene sposobnosti službenika pravosudne policije</li> <li>- Savjetovanje o Nacrtu prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku</li> <li>- Savjetovanje o Nacrtu prijedloga Nacionalnog plana razvoja javne uprave od 2021. do 2027. godine</li> </ul>
MPUGDI	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Savjetovanje s javnošću za Obrazac prethodne procjene za Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o najmu stanova</li> </ul>
MRMSOSP	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prijedlog Zakona o izmjenama i dopuni zakona o socijalnoj skrbi, s konačnim prijedlogom zakona</li> <li>- Savjetovanje o prijedlogu Zakona o suzbijanju neprijavljenoga rada</li> <li>- Nacrt prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu</li> <li>- Pravilnika o mjerilima za pružanje socijalnih usluga i Katalog socijalnih usluga i pomoćno tehničkih poslova</li> <li>- Nacionalni plan za suzbijanje seksualnog nasilja za razdoblje od 2022. do 2027. godine</li> </ul>
MUP	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Savjetovanje o usklađivanju važećeg Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti s EU pravnom stečevinom</li> </ul>
MZ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Savjetovanje o Nacrtu prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju</li> <li>- Savjetovanje o Nacrtu prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zdravstvenoj zaštiti</li> <li>- Nacrt prijedloga zakona o vodi za ljudsku potrošnju</li> </ul>



MZO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Savjetovanje sa zainteresiranom javnošću o Nacrtu Nacionalnog plana razvoja sustava obrazovanja za razdoblje do 2027.godine</li> <li>- Savjetovanje sa zainteresiranom javnošću o Prijedlogu Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o polaganju državne mature</li> </ul>
SDUDM	- javno savjetovanje o Nacrtu prijedloga zakona o izmjenama i dopunama zakona o savjetima mladih
SDUOSZ	- Prijedlog Pravilnika o izmjenama i dopuni Pravilnika o najmu stambenih jedinica
ULJPPNM	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Savjetovanje sa zainteresiranom javnošću o Akcijskom planu suzbijanja diskriminacije za razdoblje od 2022. do 2023.</li> <li>- Prijedlog Akcijskog plana suzbijanja diskriminacije za razdoblje od 2022. do 2023.</li> <li>- Savjetovanje sa zainteresiranom javnošću o Nacionalnom planu zaštite i promicanja ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije za razdoblje od 2022. do 2027.</li> <li>- Savjetovanje sa zainteresiranom javnošću o Akcijskom planu zaštite i promicanja ljudskih prava za razdoblje od 2022. do 2023.</li> </ul>
URS	- Savjetovanje o prijedlogu Nacionalnog plana za ravnopravnost spolova 2022.-2027. i Akcijskog plana 2022.-2024.
UzU	- Savjetovanje o nacrtu Akcijskog plana za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2021. do 2023. godine

## Javna događanja i edukacije

Tijekom godine organizirali smo i suorganizirali više javnih događaja usmjerenih na zaštitu i promociju ljudskih prava i vladavine prava.

Povodom 30. godišnjice međunarodnoga priznanja RH i ususret Spomendanu Dana međunarodnog priznanja RH i Dana mirne reintegracije hrvatskog Podunavlja u suradnji s Pravnim fakultetom Sveučilišta u Zagrebu organizirali smo u siječnju 2022. konferenciju „30 godina zaštite ljudskih prava u Republici Hrvatskoj: prošlost, sadašnjost i budućnost“. Konferencija je okupila velik broj dionika u području zaštite ljudskih prava te je u okviru nje održano više tematskih panela. Prvi je bio posvećen značaju zaštite ljudskih prava za međunarodno priznanje i budućnost RH, drugi na izazove s kojim se suočavaju ranjive skupine u ostvarivanju svojih prava, treći zaštiti prava osoba lišenih slobode, a posljednji panel je bio posvećen vladavini prava.



Fotografija 14.



U jesen 2022. godine okupili smo ključne dionike u zaštiti ljudskih prava osoba starije životne dobi te organizirali javnu raspravu o zaštiti starijih osoba od zlorupaba ugovora o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju.

**Fotografija 15.**

U sklopu Prvog parlamentarnog samita Međunarodne krimske platforme, u listopadu 2022. godine u suradnji s ukrajinskim povjerenikom za ljudska prava organizirali smo online konferenciju za pravobraniteljske i nacionalne institucije za ljudska prava pod nazivom „Bitka za ljudska prava. Krim. Ukrajina. Svijet“. Događanje je bilo posvećeno izazovima zaštite ljudskih prava u Ukrajini i ulozi ovih institucija u konfliktnim i post-konfliktnim situacijama, kao i prihvatu ljudi koji bježe od ratnih zbivanja i izazovima s kojima se susreću u ostvarivanju svojih prava u drugim državama.



**Fotografija 16.**



**Fotografija 17.**

Konferencijom „Zaštita ljudskih prava i vladavine prava“ u studenom 2022. obilježili smo 30 godina institucije te smo tom prilikom okupili ključne dionike u zaštiti vladavine prava i ljudskih prava u RH. Tom prigodom u svojim govorima podršku radu

institucije uputili su i izaslanik predsjednika Hrvatskog sabora i potpredsjednik Hrvatskog sabora Furio Radin te predsjednik Vlade Andrej Plenković. Prvi panel bio je usmjeren na izazove s kojima se ljudi

danas suočavaju u ostvarivanju ljudskih prava u RH. Drugi panel bio je posvećen budućnosti vladavine prava i ljudskih prava u RH te ulozi neovisnih institucija i uspostavljanju dijaloga s građanima i OCD-ima.

**Fotografija 18.**

Tijekom godine organizirali smo niz edukacija za različite dionike, uključujući studente, pravosudnu policiju, probacijske službenike, poslodavce, odvjetnike, državne službenike, posebno one koji rade na EU fondovima, sindikate i korporativne pravnike. S



obzirom da je 2022. godine stupio na snagu novi ZZPN poseban fokus je bio na zaštiti prijavitelja nepravilnosti te smo u Rijeci, Splitu, Zagrebu i Osijeku organizirali seminare o zaštiti prijavitelja nepravilnosti. S obzirom na brojnost edukacija koje držimo i važnost edukacije o ljudskim pravima i njihove promocije za brojne dionike uspostavljen je Centar za edukaciju za ljudska prava i jednakost radi buduće koordinacije edukacija koje provodimo.

Proveli smo i dva istraživanja tijekom godine „Istraživanje o stavovima i razini svijesti o diskriminaciji i pojavnim oblicima diskriminacije“, istraživanje „Kako do prava u socijalnoj skrbi? Dostupnost informacija i administrativne pretpostavke za ostvarivanje naknada u sustavu socijalne skrbi - ZMN i jednokratna naknada“.

## Suradnja s drugim dionicima


### Savjet za ljudska prava pučke pravobraniteljice

Krajem 2022. godine istekao je mandat sedmero članova drugog saziva Savjeta za ljudska prava pučke pravobraniteljice. Stoga je u listopadu 2022. godine raspisan Javni poziv za predlaganje novih kandidata za članove Savjeta. Na Međunarodni dan ljudskih prava, izabrani su novi članovi Savjeta za ljudska prava i to: Ana Horvat Vuković i Matija Miloš kao predstavnici akademske zajednice; Paulina Arbutina i Rosa Oršuš kao predstavnice nacionalnih manjina; Marija Udiljak i Melisa Skender kao predstavnice medija te Željka Leljak Gracin kao predstavnica civilnog društva. Ivan Novosel, kao predstavnik civilnog društva, nastavio je sa svojim radom.

### Suradnja s posebnim pravobraniteljicama

Tijekom 2022. godine nastavljena je suradnja s pravobraniteljicom za ravnopravnost spolova, pravobraniteljicom za djecu i pravobraniteljicom za osobe s invaliditetom i to kroz rad na predmetima, uključujući prosljeđivanjem pritužbi u skladu s nadležnostima ovih institucija, međusobnim





konzultacijama u pojedinim predmetima te sastancima i suradnjom oko zajedničkih tema. Na inicijativu pučke pravobraniteljice ostvarena je uspješna suradnja s posebnim pravobraniteljicama prilikom izrade posebnog izvješća posvećenog utjecaju bolesti COVID 19 na ljudska prava i jednakost, uz preporuke za jačanje otpornosti na buduće krize. Također, u suradnji s posebnim pravobraniteljicama, pučka pravobraniteljica je pripremila alternativno izvješće UN-ovom Odboru za gospodarska, socijalna i kulturna prava.

## Suradnja s organizacijama civilnog društva

Tijekom 2022. godine nastavili smo suradnju s organizacijama članicama Mreže antidiskriminacijskih kontakata pučke pravobraniteljice, između ostalog njihovim upućivanjem pritužbi građana našoj instituciji, redovnom razmjenom informacija te sudjelovanjem u različitim aktivnostima.

Nastavili smo, u statusu promatrača, radi direktnog uvida u probleme građana nakon potresa, sudjelovati na sastancima Koordinacije humanitaraca SMŽ.

Kontinuirano surađujemo i 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 kaznenih djela, prava pripadnika nacionalnih manjina, zaštite okoliša i brojnim drugima. Kao i prijašnjih godina, za potrebe ovog Izvješća brojni OCD-i koji rade na zaštiti ljudskih prava i suzbijanju diskriminacije dostavili su nam svoje informacije i zapažanja.

## 6.2. Međunarodna suradnja i međunarodni mehanizmi zaštite ljudskih prava

### RH i međunarodni mehanizmi zaštite ljudskih prava

U svibnju 2022. godine Savjetodavni odbor za Okvirnu konvenciju za zaštitu prava nacionalnih manjina i ULJPPNM organizirali su zajednički skup u HS s ciljem osiguravanja platforme za dijalog Savjetodavnog odbora i dionika u RH, na kojem smo sudjelovali.

EK je objavila treće Izvješće o vladavini prava u EU, kao i posebna poglavlja o svakoj od država članica te je po prvi puta u njega uključila i preporuke. RH je upućeno pet preporuka, koje su se odnosile na 1) pitanje periodične sigurnosne provjere svih sudaca i državnih odvjetnika, 2) nedostatak zakonodavstva u području lobiranja, 3) mjere za jačanje okvira za pravednu i transparentnu raspodjelu sredstava za državno oglašavanje, 4) pitanje strateških tužbi protiv javnog sudjelovanja usmjerenih na novinare, te 5) jačanje institucije pučke pravobraniteljice.

Temeljem posjeta RH u prosincu 2021. godine posebni UN-ov izvjestitelj o pravu na istinu, pravdu i reparaciju Fabian Salvioli u srpnju 2022. godine objavio je izvješće o RH. Izvješće prepoznaje dosadašnja postignuća, ali i identificira nedostatke te RH daje preporuke za daljnji napredak u ovim područjima.

U rujnu 2022. godine u periodičkoj posjeti RH bili su i predstavnici Odbora Vijeća Europe za sprječavanje mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT), s kojima smo održali sastanak radi naše ocjene stanja vezano za prava osoba lišenih slobode.

U svibnju 2022. godine RH je prezentirala svoje Peto i Šesto periodičko izvješće prema Konvenciji o pravima djeteta.

Temeljem suglasnosti Vlade RH i notifikacije podnesene u rujnu 2022. UN-ovom Gospodarskom i socijalnom vijeću RH je uvrštena u popis država članica UN-a koje će na UN-ovom Političkom forumu na visokoj razini (HLFP) u srpnju 2023. predstaviti svoj drugi Dobrovoljni nacionalni pregled provedbenih ciljeva održivog razvoja u RH.

Na devetom sastanku država stranaka UN-ove Konvencije protiv mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja, koji se održao u listopadu 2022., odabrano je 13 novih članova SPT-a, a među njima i savjetnica pučke pravobraniteljice Anica Tomšić.

Pučka pravobraniteljica Tena Šimonović Einwalter nastavila je mandat članice i jedne od dvije potpredsjednice Europske komisije protiv rasizma i netolerancije (ECRI) Vijeća Europe te je kao supredstavnicu ECRI-a sudjelovala u radu Odbora za umjetnu inteligenciju Vijeća Europe (CAI), osnovanome s ciljem pripreme Okvirne konvencije o UI, ljudskim pravima, demokraciji i vladavini prava.

U svojim izvješćima kontinuirano 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). U tom kontekstu MVEP nas je izvijestio kako se, prema informacijama MRMSOSP-a, ponovno pokreću aktivnosti za izradu pravne i šire analize o pretpostavkama, izazovima i koristima ratifikacije navedena dva dokumenta, stoga uz njih vezane preporuke ponavljamo.

### **Preporuka 166. (ponovljena)**


Vladi Republike Hrvatske, da ratificira Fakultativni protokol uz Međunarodni pakt o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima

### **Preporuka 167. (ponovljena)**

Vladi Republike Hrvatske, da ratificira Europsku socijalnu povelju (Revidiranu)

## Sudjelovanje na međunarodnim forumima i u okviru mreža

I ove godine nastavljen je suradnja s tijelima UN-a, EU i VE, OEES-a te nama srodnim institucijama u okviru specijaliziranih mreža: Globalnim savezom nezavisnih institucija za ljudska prava (GANHRI), Europskom mrežom nezavisnih institucija za ljudska prava (ENNHRI), Europskom mrežom tijela za jednakost (EQUINET), Međunarodnim institutom ombudsmana (IOI), Europskom mrežom ombudsmana, Mrežom mediteranskih ombudsmana (AOM), Mrežom NPM-ova jugoistočne Europe (Mreža NPM JEE), te Mrežom europskih tijela za zaštitu zviždača (NEIWA).



Pučka pravobraniteljica Tena Šimonović Einwalter u srpnju 2022. ponovno je preuzela dužnost predsjedavajuće Europskom mrežom nacionalnih institucija za suzbijanje diskriminacije (Equinet). Predstavnici institucije nastavili su sudjelovati u radnim skupinama ENNHRI-ja o pravnim pitanjima, ekonomskim i socijalnim pravima, komunikaciji, poslovanju i ljudskim pravima, azilu i migracijama te u grupi posvećenoj klimatskim promjenama, kojom i predsjedavamo, kao i u aktivnostima radnih skupina EQUINET-a za antidiskriminacijsko pravo, komunikaciju, standarde za tijela za jednakost, javne politike te istraživanje i prikupljanje podataka. Nastavili smo sudjelovati i u radu GANHRI-eve grupe za klimatske promjene i ljudska prava. Sudjelovali smo i na konferencijama i seminarima obje mreže, od kojih izdajamo one posvećene stanju u Ukrajini i djelovanju neovisnih institucija u kriznim situacijama izazvanim oružanim sukobima te smo se redovito uključivali u izradu publikacija navedenih mreža.

Početak godine posjetili su nas predstavnici IOI-a, s kojima smo razgovarali o funkcioniranju multimandatnih ombudsmanskih institucija i utjecaju pandemije na prava građana i na rad ombudsmana diljem svijeta.

Sudjelovali smo na sastanku visoke razine čelnika NHRI-eva država članica OESS-a na temu jačanja NHRI-ja u za nošenje s izazovima i prijetnjama s kojima se susreću.

Zamjenica pučke pravobraniteljice sudjelovala je 6. konferenciji regionalnih tijela za jednakost Jugoistočne Europe, koja se održavala u Skoplju, u organizaciji Povjerenstva za sprečavanje i zaštitu od diskriminacije (KSZD).

U rujna 2022. održana je konferencija Agencije za temeljna prava EU (FRA) pod nazivom „Stavljanje ljudskih prava u središte europske budućnosti“, a na kojem je sudjelovala pučka pravobraniteljica. Događanje je okupilo šezdesetak odabranih stručnjakinja i stručnjaka za ljudska s ciljem identificiranja ključnih izazova današnjega vremena te osmišljavanja potencijalnih odgovora na njih.

Pučka pravobraniteljica i zamjenica sudjelovale su na godišnjem seminaru ECRI-a za tijela za jednakost u listopadu 2022. godine pod nazivom “Zabrana diskriminacije: može li interseksionalnost doprinijeti učinkovitoj jednakosti”.

U okviru bilateralne suradnja posjetili smo NPM u Sloveniji, a našu instituciju posjetili su predstavnici ombudsmana Republike Kosovo na temu hrvatskog mehanizma praćenja zločina iz mržnje. Održali smo i sastanak s mađarskim povjerenikom za ljudska prava na kojem su razmijenjene informacije o zaštiti izbjeglica iz Ukrajine. Sastali smo se i s predstavnicima institucije Povjerenika za zaštitu od diskriminacije Republike Albanije u organizaciji pravobraniteljice za osobe s invaliditetom.

Na radnome sastanku u MPU u sklopu studijskog posjeta predstavnika Državnog odvjetništva Republike Armenije vezanome za zaštitu prijavitelja nepravilnosti sudjelovala je zamjenica pučke pravobraniteljice, predstavivši dosadašnja iskustva institucije kao tijela nadležnog za vanjsko prijavljivanje nepravilnosti.

Tijekom 2022. godini, u kontekstu NPM mandata sudjelovali smo na webinaru u organizaciji SPT-a na temu Uloga nacionalnih mehanizama u praćenju mjesta gdje su migranti lišeni slobode, na Regionalnom treningu u organizaciji ODIHR u Varšavi na temu Seksualno i rodno nasilje i nadzor u mjestima lišavanja slobode te na online radionici u organizaciji VE na temu Praćenje zaštite mentalnog zdravlja u zatvorima.

U okviru Mreže NPM JEE sudjelovali smo na dva sastanka koja su održana u Beču, u organizaciji NPM-a Austrije kao predsjedavajućega Mrežom na teme: skrb i zdravstvena zaštita osoba lišenih slobode u zatvorskom sustavu, tretman psihički bolesnih osuđenika u visoko osiguranim zatvorima, maloljetne osobe sa mentalnim i fizičkim invaliditetom u mjestima lišavanja slobode i uporaba sredstava prisile prema osobama s invaliditetom i maloljetnim osobama.

Sudjelovali smo i na sastancima i konferencijama u organizaciji APT-ja i ODIHR vezano za prava osoba lišenih slobode i monitoring uporabe sredstava prisile i opremu u kazneno pravnom sustavu.

### 6.3. Odnosi s javnošću

Promocija ljudskih prava i jednakosti važan je dio djelovanja institucije, jer podizanje javne svijesti o ovim temama ujedno je i preduvjet njihove učinkovite zaštite. Zbog toga komunikaciji s građanima, zastupnicima Hrvatskog sabora, institucijama, medijima i ostalim dionicima posvećujemo potrebnu pažnju, prije svega, putem službene internetske stranice institucije [www.ombudsman.hr](http://www.ombudsman.hr), društvenih mreža, redovitih i tematskih newslettera, medijskih nastupa i organiziranja javnih događanja.

U 2022. objavili smo Izvešće za 2021. i u interaktivnom digitalnom obliku kako bi ono bilo još dostupnije, preglednije i jednostavnije za korištenje.

Tijekom godine odgovorili smo na veliki broj medijskih upita vezanih uz mnoge teme iz različitih područja naših nadležnosti, kao i probleme s kojima se građani svakodnevno susreću i zbog kojih nam se obraćaju.

I ove smo godine organizirali smo niz medijski popraćenih događaja, a između ostalog:

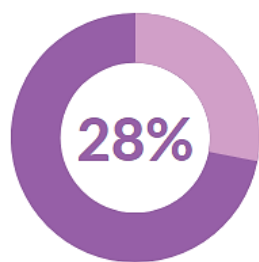
- konferenciju „30 godina zaštite ljudskih prava u Republici Hrvatskoj: prošlost, sadašnjost i budućnost“;
- javnu raspravu o zaštiti starijih osoba od zlouporaba ugovora o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju;
- konferenciju Zaštita ljudskih prava i vladavine prava povodom 30 godina institucije pučkog pravobranitelja.

### 6.4. Percepcija diskriminacije, osobno iskustvo i neprijavljivanje

Broj pritužbi na diskriminaciju našoj instituciji postepeno raste kroz godine, pri čemu je izuzetak bio veliki skok u 2021. godini, kada su građani ukazivali na diskriminaciju u kontekstu epidemije koronavirusa. Iako smo u protekloj godini zaprimili 376 pritužbi, diskriminacija se prijavljuje manje nego što je ima, što potvrđuju i OCD-i.

Da je neprijavljivanje u velikoj mjeri prisutno potvrdilo je i naše istraživanje o stavovima i razini svijesti o diskriminaciji provedeno u 2022. godini. Radi se o periodičkom istraživanju kojim smo po četvrti puta (2009., 2012., 2016. i 2022.) ispitali razinu predrasuda i stereotipa, upoznatost sa zakonodavnim i institucionalnim okvirom, percepciju prisutnosti te osobno iskustvo diskriminacije.





građana RH smatra da je bilo diskriminirano u posljednjih pet godina - **najveći broj do sada**

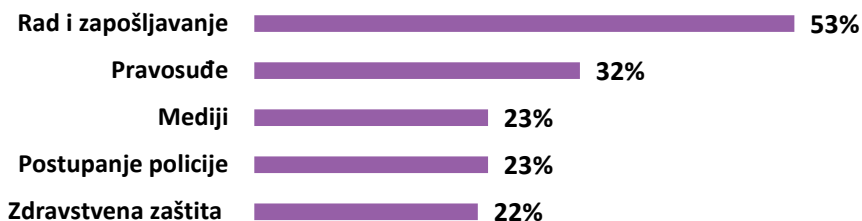
Istraživanje je pokazalo da 28% ispitanih građana smatra da su bili diskriminirani jednom ili više puta unatrag pet godina, što je najviše do sada. Kao područje u kojem su doživjeli diskriminaciju najčešće navode rad i zapošljavanje. Pri tome je broj onih koji su nešto poduzeli pao u odnosu na 2016. godinu, odnosno samo 40% ih je poduzelo neke korake. I dalje je glavni razlog neprijavlivanja diskriminacije stav kako prijava ne bi ništa promijenila, što je odraz nepovjerenja u sustav. Gotovo četvrtina ih diskriminaciju nije prijavila zbog straha da će se situacija pogoršati, a isto toliko je smatralo kako je postupak kompliciran i dug.

#### Prikaz odgovora na pitanje *Zašto niste ništa poduzeli*



Među onima koji jesu nešto poduzeli, najviše ih navodi da su dali otkaz ili otišli u mirovinu, a značajno se smanjio broj onih koji su pokrenuli privatnu tužbu. Nažalost, malo građana spominje da su se obratili našoj instituciji, iako nas često navode kada odgovaraju na pitanje kome bi se obratili da dožive diskriminaciju. Također, četvrtina građana još uvijek ne zna kome se obratiti.

### PODRUČJA U KOJIMA JE DISKRIMINACIJA NAJČEŠĆA (percepcija građana)



Istraživanje je pokazalo da građani i nadalje percipiraju rad i zapošljavanje kao područje u kojem je diskriminacija najčešća, a ujedno upravo iz tog područja primamo najviše pritužbi na diskriminaciju. Potom ističu pravosuđe, medije i postupanje policije. Među karakteristikama zbog kojih se diskriminacija češće događa (diskriminacijskim osnovama) građani navode nacionalnu pripadnost i podrijetlo, političko uvjerenje, vjersku pripadnost, spolnu orijentaciju te socijalno podrijetlo i imovno stanje.

Kao skupinu koja se najčešće susreće s diskriminacijom navode Rome, zatim LGBT osobe te potom osobe s invaliditetom, žene i siromašne osobe. Kao najčešće diskriminatore građani vide razna javnopravna tijela, druge fizičke osobe te potom privatne poslodavce.

### NAJDISKRIMINIRANIJE SKUPINE (percepcija građana)



Upravo je u protekloj godini u pritužbama koje smo zaprimili, ali i u javnosti, bilo mnogo primjera diskriminacije počinjene u tzv. privatnom sektoru, pri zapošljavanju ili kod pružanja usluga, gdje su pojedinci mislili da se zabrana diskriminacije odnosi samo na javni sektor pa su objavljivali oglase s diskriminatornim kriterijima. O

ovim slučajevima pišemo više u poglavljima o diskriminaciji temeljem rasnog ili etničkog podrijetla te slobodi izražavanja i govoru mržnje, no važno je podsjetiti kako ZSD zabranjuje diskriminaciju svima, što dakako uključuje i privatne poslodavce i pružatelje usluga. S ciljem podizanja razine svijesti o zabrani diskriminacije, tijekom 2022. godine ULJPPNM je nastavio pružati edukacije za poslodavce, na

#### Preporuka 168.

Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, da provede istraživanje o prisutnosti diskriminacije u području pristupa dobrima i uslugama

kojima smo i mi sudjelovali. Također, bilo bi korisno pobliže istražiti koliko su pružatelji usluga informirani o zabrani te znaju li građani da se zabrana diskriminacije odnosi na sva područja, uključujući na pristup dobrima i uslugama, što je trebalo ispitati istraživanjem predviđenim još Akcijskim planom za provedbu Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije 2017.–2019. Koliko nam je poznato, ULJPPNM je 2021. godine krenuo s pripremama, no samo istraživanje nije provedeno.

Među rezultatima našeg istraživanja ističu se i pozitivni pomaci u dijelu socijalne distance, manja je u odnosu na LGBT osobe, azilante i osobe starije dobi. No, prema nekim je skupinama razina stereotipa porasla, prvenstveno prema Romima, ali više osoba podržava o stereotipni stav o nejednakosti žena i muškaraca u društvu.

## STAVOVI GRAĐANA – SOCIJALNA DISTANCA

- 55%** „Većina Roma živi od socijalne pomoći i ne želi raditi.“
- 39%** „Mlade generacije su neodgojene i bez bilo kakvih moralnih nazora.“
- 24%** „Žene i muškarci nisu jednaki po prirodi pa ne mogu imati niti jednaku društvenu ulogu.“
- 24%** „Starije generacije su puno manje sposobne od mlađih.“
- 22%** „Smatram da ne bi bilo dobro zapošljavati azilante.“
- 21%** „Većina beskućnika su ljudi koji ne žele raditi i sami su krivi za situaciju u kojoj se nalaze.“

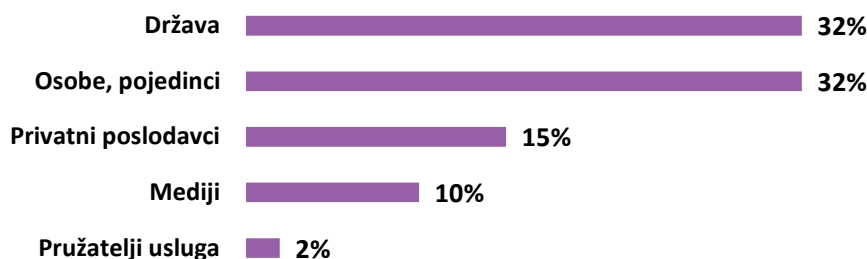
Osim toga, građani i dalje diskriminaciju smatraju velikim problemom u društvu te raste razumijevanje ovog pojma kao postupanja uvjetovanog nekom diskriminacijskom osnovom. Međutim, 44% ih i dalje ne zna za zakonsku zabranu diskriminacije, a ne znaju niti koja institucija je nadležna za njeno suzbijanje.



Diskriminaciju građani sve više prepoznaju, a njih  
**8 od 10** smatra ju društvenim problemom

Zbog toga i dalje postoji potreba za obrazovanjem i informiranjem, počevši od toga da različitost ne smije biti razlog nepovoljnog postupanju do toga da je nejednako postupanje temeljem nekih osnova Zakonom zabranjeno te kome se mogu obratiti građani koji dožive diskriminaciju. U borbi protiv predrasuda i diskriminacije, ali i u pružanju podrške žrtvama značajnu ulogu imaju OCD-i te je nužno osigurati financijska sredstva s kojima će moći nastaviti takve aktivnosti.

### NAJČEŠĆI DISKRIMINATORI (percepcija građana)



Također, s obzirom na mnoge identificirane poteškoće, ali i činjenicu da građani u čak 32 % slučajeva smatraju da je država ta koja diskriminira, suzbijanje diskriminacije je nužno planirati sveobuhvatno i dugoročno. U protekloj je godini istekla provedba Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije 2017.-2022., a kako nikada nije pripremljen Akcijski plan za period od 2020. do 2022. nema javno dostupnih podatka o uspješnosti i učincima provedbe mjera.

#### Preporuka 169.

Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, da kontinuirano informira javnost o zabrani diskriminacije i mehanizmima zaštite

#### Preporuka 170.

Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, da nastavi s edukacijama stručne javnosti o pojavama diskriminacije u skladu sa specifičnim interesima i potrebama pojedinih ciljanih grupa

S obzirom da je strateški dokument za borbu protiv diskriminacije istekao, a dokumenta za zaštitu ljudskih prava nema već šest godina, krajem godine ULJPPNM je proveo javno savjetovanje o Nacionalnom planu zaštite i promicanja ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije 2022.-2027. te akcijskim planovima za zaštitu ljudskih prava i za suzbijanje diskriminacije. Izrada ovih dokumenta traje

već duže vrijeme te smo, kao i OCD-i, u nju bili formalno uključeni kao dio Radne skupine, no ona se nije redovito sastajala. Zbog toga smo u e-savjetovanju, na sjednici Savjeta za ljudska prava Vlade RH i skupu koji je organizirao niz OCD-a iznijeli niz prijedloga za doradu dokumenata.



„Istraživanje o stavovima i razini svijesti o diskriminaciji i pojavnim oblicima diskriminacije“

## 7. Ljudski potencijali, uvjeti za rad i proračun ureda

### Ljudski potencijali i organizacija rada

Na dan 31. prosinca 2022. godine, u Uredu pučke pravobraniteljice bilo je zaposleno 58 državnih službenika i jedan namještenik, od kojih su 49 službenika i jedan namještenik bili zaposleni u sjedištu institucije u Zagrebu, po tri službenika u područnim uredima u Splitu i Osijeku, a dva službenika u područnom uredu u Rijeci. Svi državni službenici i namještenik zaposleni su na neodređeno vrijeme, dok je jedna službenica bila zaposlena na određeno vrijeme. U odnosu na stručnu spremu, 50 službenika ima visoku stručnu spremu, šest službenika ima višu stručnu spremu te dva službenika i jedan namještenik imaju srednju stručnu spremu.

U Izvješću za 2020. upućena je preporuka Vladi RH i MPUGDI-u, koju smo zbog neispunjenja ponovili u Izvješću za 2021. godinu, a odnosila se na osiguravanje adekvatnog zamjenskog prostora za rad institucije, s obzirom da je prostor na adresi sjedišta u Zagrebu, Trg hrvatskih velikana, teško oštećen u potresu 2020. godine. U 2022. godini provedena je navedena preporuka te je osiguran dodatni prostor za rad institucije u privremenom prostoru u Savskoj ulici u Zagrebu.

Uredom pučke pravobraniteljice u 2022. godini upravljali su pučka pravobraniteljica, dvije zamjenice i jedan zamjenik, koji upravljaju sa šest Službi ureda, u kojima rade savjetnici koji nisu rukovodeći državni službenici, već su u međusobnom horizontalnom odnosu.

Pri tome, Zakon o pučkom pravobranitelju propisuje tri zamjenika kao minimalni broj. No, protekom vremena i opredjeljenjem države, instituciji su dodjeljivani novi mandati, konkretno, četiri nova mandata.

Dok je institucija imala samo jedan (ombudsmanski) mandat, pučki pravobranitelj je također imao tri zamjenika. Danas ima čak pet mandata: ombudsmanski, nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava, središnjeg tijela za suzbijanje diskriminacije, institucije koja obavlja poslove Nacionalnog preventivnog mehanizma za sprječavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja, te tijela nadležnog za vanjsko prijavljivanje nepravilnosti, koje ujedno prati primjenu zaštite prijavitelja nepravilnosti.

Međunarodni standardi za rad neovisnih institucija navode važnost osiguranja uvjeta za njihov rad od strane države, uključujući dovoljna sredstva i ljudske resurse da bi ove institucije mogle obavljati sve svoje zadaće. U slučaju povećanja mandata institucije, standardi posebno ukazuju na potrebu osiguranja dodatnih sredstava i resursa. Tako, Načela za zaštitu i promicanje institucije ombudsmana Venecijanske komisije VE navode kako institucija mora imati dovoljno zaposlenika i odgovarajuću fleksibilnost u svojoj strukturi. Rezolucija Opće skupštine UN-a o nacionalnim institucijama za ljudska prava, Rezolucija Opće skupštine UN-a o ulozi ombudsmana, Preporuka ECRI-a VE o uspostavi i uvjetima za rad tijela za jednakost kao i Preporuka Odbora ministara VE o razvoju i jačanju učinkovitih, pluralističnih i neovisnih nacionalnih institucija za ljudska prava također prepoznaju osiguravanje odgovarajućih uvjeta kao ključnu pretpostavku za učinkovit rad ovih institucija. Povjerenica za ljudska prava Vijeća Europe također u kontekstu osiguranja uvjeta za djelovanje nezavisnih institucija za

Ljudska prava, kontinuirano ističe kako je pri širenju mandata institucije, nužno osigurati dovoljno resursa kako bi ih mogla obnašati, što uključuje i broj osoba na vodećim pozicijama.

U odnosu na instituciju pučke pravobraniteljice Pododbor za akreditaciju nacionalnih institucija za ljudska prava GANHRI-a je u zadnjem krugu akreditacije 2019. godine dao preporuku vezanu uz proširenje mandata pučke pravobraniteljice kao tijela za zaštitu prijavitelja nepravilnosti/nadležnog tijela za vanjsko prijavljivanje nepravilnosti. Iako je institucija kadrovski ojačana novim državnim službenicima za potrebe ovog mandata, to nije učinjeno u pogledu zamjenika.

Stoga, učinkovito i pravovremeno postupanje u svim navedenim mandatima predmnijeva osiguranje stručnih i upravljačkih kapaciteta instituciji pa bi ju s obzirom na današnje mandate i ovlasti trebalo ojačati za još jednog zamjenika.

## Proračun Ureda pučkog pravobranitelja

Proračun za 2022. godinu iznosio je 16.215.780 kuna, a izvršen je u iznosu od 15.379.872 kuna, što je 94,84% planiranog, pri čemu su rashodi za zaposlene izvršeni 98,69%, materijalni rashodi 83,24%, a rashodi za nabavu nefinancijske imovine 99,71% od planiranog proračuna. U odnosu na 2021. godinu bio je veći za 10,87%, a povećanje se najvećim dijelom odnosilo na rashode za zaposlene uvjetovane povećanjem plaća i drugih prava prema Kolektivnom ugovoru za državne službenike i namještenike te zapošljavanja zbog primjene Zakona o prijaviteljima nepravilnosti, a povećani su bili i rashodi za režijske troškove.

## 8. Zaključak

Izvešće pučke pravobraniteljice za 2022. godinu pripremili smo u skladu s propisima koji uređuju rad institucije i okvir godišnjeg izvješća - Ustavom, Zakonom o pučkom pravobranitelju, Zakonom o suzbijanju diskriminacije, Zakonom o nacionalnom preventivnom mehanizmu za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja i Zakonom o zaštiti prijavitelja nepravilnosti. Njegova osnova je 6.099 predmeta u kojima smo postupali tijekom 2022. godine, od kojih su 4.534 novootvorena, a posebice su to 3.289 pritužbi građana i predmeta koje smo otvorili na vlastitu inicijativu.

Odnosi se na godinu u kojoj smo obilježili 30 godina institucije pučkog pravobranitelja, odnosno stupanja na snagu prvog Zakona o pučkom pravobranitelju, a predajemo ga u godini u kojoj se obilježava 75 godina UN-ove Opće deklaracije o ljudskim pravima.

Izvešće daje analizu i ocjenu stanja zaštite prava i sloboda u Republici Hrvatskoj i analizu i ocjenu stanja o određenim pojavnim oblicima povreda prava pojedinaca ili pojedinih društvenih skupina. Ovu analizu donosimo kroz pet mandata institucije: (1) ombudsmanski mandat, koji podrazumijeva zaštitu građana od nezakonitog postupanja tijela javne vlasti odnosno zaštitu prava na dobro upravljanje i vladavine prava; (2) mandat nacionalne institucije za ljudska prava, s ulogom zaštite i promicanja ljudskih prava, osobito međunarodnih standarda; (3) mandat središnjeg tijela za suzbijanje diskriminacije, odnosno tijela za jednakost, koji instituciji daje ovlasti u postupanju i prema privatnom sektoru i fizičkim osobama; (4) mandat Nacionalnog preventivnog mehanizma za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja, koji se odnosi na osobe lišene slobode; i (5) mandat tijela za zaštitu prijavitelja nepravilnosti, koji nam je dodijeljen 2019. godine, a odnosi se na tzv. zviždače.

Najveća vrijednost Izvješća su preporuke, kojih ove godine dajemo sveukupno 170, a koje služe otklanjanju sustavnih nedostataka i nepravilnosti koje dovode do povreda ustavnih i zakonskih prava građana. Prema informacijama koje smo prikupili, nadležna tijela su postupala ili postupaju po 45% preporuka iz Izvješća pučke pravobraniteljice za 2021. godinu, što je neznatno više u usporedbi s Izvješćem za 2020. godinu, kada su to činili po 43% preporuka. Istovremeno, ne provode 37% preporuka, a za 18% nemamo informacije. Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina ni tijekom 2022. nije izradio izvješće o provedbi preporuka pučke pravobraniteljice, iako je za to nadležno, a posljednji put ga je izradio za Izvješće pučke pravobraniteljice za 2013. godinu.

Ovo Izvješće predajemo u trenutku kad ono prethodno, Izvješće pučke pravobraniteljice za 2021. godinu, još uvijek nije raspravljeno na plenarnoj sjednici Hrvatskog sabora, već samo u okviru Odbora za ljudska prava i prava nacionalnih manjina. Izostanak rasprave na plenarnoj sjednici Hrvatskog sabora umanjuje nastojanja da se snažnije zaštite prava građana pa se nadamo da će ovo Izvješće biti raspravljeno u godini u kojoj je predano, dok su u njemu iznesi podaci, analize i preporuke najaktualniji, a kako bi Izvješće moglo ostvariti svoj učinak.



## Dodatak: Popis kratica

AEM	Agencija za elektroničke medije
AOM	Mreža mediteranskih ombudsmana
APN	Agencija za pravni promet i posredovanje nekretninama
APT	Asocijacija za prevenciju mučenja
BDP	Bruto domaći proizvod
BPP	besplatna pravna pomoć
CAI	Odbor za umjetnu inteligenciju Vijeća Europe
CGAS	Communauté Genevoise d'action syndicale
CGO	Centar za gospodarenje otpadom
COP15	Konvencija o biološkoj raznolikosti
CPT	Europski odbor za sprečavanje mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja
CZSS	Centar za socijalnu skrb
DIRH	Državni inspektorat Republike Hrvatske
DORH	Državno odvjetništvo Republike Hrvatske
DOV	Državno odvjetničko vijeće
DSV	Državno sudbeno vijeće
DZS	Državni zavod za statistiku
ECRI	Europski odbor protiv rasizma i netolerancije pri Vijeću Europe
EGP	Europski gospodarski prostor
EK	Europska komisija
EKLJP	(Europska) Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda
ENNHRI	Europska mreža nacionalnih institucija za ljudska prava
EQUINET	Europska mreža tijela za jednakost
ESLJP	Europski sud za ljudska prava
EU	Europska unija
FER	Fakultet za elektrotehniku i računarstvo u Zagrebu
FINA	Financijska agencija
FINDHR	Fairness and Intersectional Non-Discrimination in Human Recommendation
FRA	Agencija EU za temeljna prava
FRONTEX	Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu

FZOEU	Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost
GANHRI	Globalni savez nacionalnih institucija za ljudska prava
GRECO	Skupina država za borbu protiv korupcije
HACZ	Hrvatska agencija za civilno zrakoplovstvo
HCK	Hrvatski crveni križ
HEP	Hrvatska elektroprivreda
HJK	Hrvatska javnobilježnička komora
HLK	Hrvatska liječnička komora
HMB	Hrvatska mreža za beskućnike
HMP	Hitna medicinska pomoć
HNB	Hrvatska narodna banka
HND	Hrvatsko novinarsko društvo
HOK	Hrvatska odvjetnička komora
HRT	Hrvatska radiotelevizija
HZJZ	Hrvatski zavod za javno zdravstvo
HZMO	Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje
HZZ	Hrvatski zavod za zapošljavanje
HZZO	Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje
IOI	Međunarodni institut ombudsmana
IPCC	Međuvladin panel o klimatskim promjenama
JIVU	javni isporučitelji vodnih usluga
JLP(R)	Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave
JLS	Jedinice lokalne samouprave
KBC	Klinički bolnički centar
KOHOM	Koordinacija hrvatske obiteljske medicine
KP	Klinika za psihijatriju
KSZD	Povjerenstvo za sprečavanje i zaštitu od diskriminacije
KZ	Kazneni zakon
LGBTQ	engleska kratica za: "lesbian, gay, bisexual, transgender, questioning, queer, intersex, androgynous/agender/asexual"
MF	Ministarstvo financija
MHB	Ministarstvo hrvatskih branitelja
MINGOR/MGOR	Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja

MKIM	Ministarstvo kulture i medija
MMPI	Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture
MORH	Ministarstvo obrane Republike Hrvatske
MP	Ministarstvo pravosuđa
MPU	Ministarstvo pravosuđa i uprave
MPUGDI	Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine
MRMSOSP	Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike
MRRFEU	Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije
MUP	Ministarstvo unutarnjih poslova
MVEP	Ministarstvo vanjskih i europskih poslova
MZ	Ministarstvo zdravstva
MZO	Ministarstvo znanosti i obrazovanja
NEIWA	Mreža europskih tijela za zaštitu zviždača
NHRI	Nacionalna institucija za zaštitu ljudskih prava
NMN	Nezakonite migracije i međunarodne zaštite
NN	Narodne novine
NPM	Nacionalni preventivni mehanizam
NPM JEE	Mreža NPM-ova jugoistočne Europe
NPOO	Nacionalni plan oporavka i otpornosti
NUKE	Naknade za ugroženog kupca energenata
OCD	Organizacije civilnog društva
OECD	Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj
OESS	Organizacija za europsku sigurnost i suradnju
OMWE	Preporuke Odbora ministara Vijeća Europe
OPOB	Odjel psihijatrije opće bolnice
OPUO	Ocjena o potrebi procjene utjecaja zahvata na okoliš
PGŽ	Primorsko-goranska županija
POS	Program društveno poticane stanogradnje
PUO	Procjena utjecaja na okoliš
RH	Republika Hrvatska
SDUOSZ	Središnji državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje
SFRJ	Socijalistička federativna republika Jugoslavija
SLAPP	Strateška tužba protiv sudjelovanja javnosti



SMŽ	Sisačko-moslavačka županija
SPT	Pododbor UN-a za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupanja ili
SPUO	Strateška procjena utjecaja zahvata na okoliš
SUH	Sindikata umirovljenika Hrvatske
SUZS	Središnji ured za zatvorski sustav
TDU	Tijela državne uprave
UI	Umjetna inteligencija
ULJPPNM	Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina
UN	Ujedinjeni narodi
UOŽ	Upravni odjel u županiji
USKOK	Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta
UZPNM	Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina
VE	Vijeće Europe
VEM	Vijeće za elektroničke medije
VPS	Visoki prekršajni sud
VSRH	Vrhovni sud Republike Hrvatske
ZEM	Zakon o elektroničkim medijima
ZHB	Zakon hrvatskih branitelja
ZHD	Zakon o hrvatskom državljanstvu
ZIKZ	Zakon o izvršavanju kazne zatvora
ZKP	Zakon o kaznenom postupku
ZMN	Zajamčena minimalna naknada
ZMPZ	Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti
ZNPM	Zakon o nacionalnom preventivnom mehanizmu za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja
ZOCSDR	Zakon o civilnim stradalnicima iz Domovinskog rata
ZOHBDR	Zakon o hrvatskim braniteljima iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji
ZOO	Zakon o obveznim odnosima
ZOPPIO	Zakon o policijskim poslovima i ovlastima
ZOR	Zakon o radu
ZOS	Zakon o strancima
ZOZO	Zakon o obveznom zdravstvenom osiguranju
ZPPJRM	Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira

ZSD	Zakon o suzbijanju diskriminacije
ZSS	Zakon o socijalnoj skrbi
ZSUJKS	Zakon o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru
ZSZPP	Zakon o stambenom zbrinjavanju na potpomognutim područjima
ZUP	Zakon o općem upravnom postupku
ZVOZD	Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju
ZZODS	Zakon o zaštiti osoba s duševnim smetnjama
ZZPN	Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti
ZZPP	Zakon o zaštiti prava pacijenata
ZZZ	Zakon o zdravstvenoj zaštiti



## Dodatak: Fotografije - izvori

1. Foto pučka pravobraniteljica - posljedice potresa
2. Foto pučka pravobraniteljica - onečišćenje mora
3. Foto pučka pravobraniteljica - odlaganje otpada u jami
4. Foto pučka pravobraniteljica - nepropisno parkiranje
5. Foto pučka pravobraniteljica - soba u zatvoru
6. Foto pučka pravobraniteljica - soba u zatvoru
7. Foto pučka pravobraniteljica - prostorija namijenjena izvršavanju stegovne mjere upućivanja u samicu
8. Foto pučka pravobraniteljica - prostorija u psihijatrijskoj klinici
9. Foto pučka pravobraniteljica - prostorija u psihijatrijskoj klinici
10. Foto pučka pravobraniteljica - odjel za psihijatriju
11. Foto pučka pravobraniteljica - prostorija u psihijatrijskoj klinici
12. Foto pučka pravobraniteljica - psihijatrijska klinika
13. Foto pučka pravobraniteljica - prostorija u psihijatrijskoj klinici
14. Foto pučka pravobraniteljica - konferencija
15. Foto pučka pravobraniteljica - javna rasprava
16. Foto pučka pravobraniteljica - međunarodna konferencija
17. Foto pučka pravobraniteljica - konferencija
18. Foto pučka pravobraniteljica - edukacija

## Dodatak: Izvori

1. 31st General Report of the CPT, Council of Europe, travanj 2022.
2. Amnesty International Report 2021/2022: The State of the World's Human Rights, Amnesty International, London, 2022.
3. Analiza eneršketskog siromaštva u Hrvatskoj, DOOR, Zagreb, srpanj 2021.
4. Analiza medijskog sektora u Republici Hrvatskoj, MKiM, Zagreb, 5. listopada 2022. godine
5. Analiza predstavljanja nacionalnih manjina u udžbenicima i kurikularnim dokumentima Republike Hrvatske, Stjepanović, D., Vlada RH, Ured potpredsjednice, 2022.
6. Annual Report on ECRI'S Activities Covering the period from 1 January to 31 December 2021, European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), 2022.
7. Branitelji ljudskih prava: izazovi i prepreke, Kuća ljudskih prava, Zagreb, prosinac 2022.
8. Civicus Monitor <https://monitor.civicus.org/>
9. Commission Recommendation of 8.12.2022 on procedural rights of suspects and accused persons subject to pre-trial detention and on material detention conditions C(2022) 8987
10. Commission Staff Working Document Environmental Implementation Review 2022 Country Report - CROATIA Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Environmental Implementation Review 2022: Turning the tide through environmental compliance SWD(2022)
11. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions EU Biodiversity Strategy for 2030 - Bringing Nature Back into Our Lives COM/2020/380
12. Compendium of Practices for Equality Data Collection, European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), 2022.
13. Digital Futures Index, Microsoft, svibanj 2022.
14. Direktiva (EU) 2019/944 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. lipnja 2019. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i izmjeni Direktive 2012/27/EU (preinaka)
15. Direktiva (EU) 2020/2184 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2020. o kvaliteti vode namijenjene za ljudsku potrošnju (preinaka)
16. Dostupnost socijalnih usluga u Republici Hrvatskoj, Knezić, D., Opačić, A., Rehabilitacijski centar za stres i traumu / Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2021.
17. ECRI General Policy Recommendation N°15 on Combating Hate Speech, 8. prosinac 2015.
18. Establishing national independent mechanisms to monitor fundamental rights compliance at EU external borders – Practical Guidance, European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), Luxembourg, 2022.
19. EU SILC, Eurostat, People at Risk of Poverty or Social Exclusion in the EU Member States (% of total population, 2021), 2022.
20. Eurobarometer Integration of Immigrants in the European Union, Europska komisija, srpanj 2022.
21. Europska zdravstvena anketa u Hrvatskoj 2019., Korištenje zdravstvene zaštite, HZJZ, 2022.
22. Europski akcijski plan za demokraciju, Europska komisija, 3. prosinca 2020.
23. Exchange of views with independent experts and representatives from the Parliamentary Assembly and the European Committee of Social Rights on the consideration of the need for and





- feasibility of a further instrument or instruments in the field of human rights and the environment - Presentations of the experts CDDH-ENV(2022)07, Steering Committee For Human Rights - Drafting Group On Human Rights And Environment
24. Experiences of violence and harassment at work: A global first survey, ILO, prosinac 2022.
  25. Godišnje izvješće o primjeni Povelje temeljnih prava EU za 2022. godinu, Europska komisija, 6. prosinca 2022.
  26. Godišnje statističko izvješće o primijenjenim pravima socijalne skrbi, pravnoj zaštiti djece, mladeži, braka, obitelji i osoba lišenih poslovne sposobnosti, te zaštiti tjelesno ili mentalno oštećenih osoba u Republici Hrvatskoj u 2020. godini, MRMSOSP, 2021.
  27. Godišnje statističko izvješće o primijenjenim pravima socijalne skrbi, pravnoj zaštiti djece, mladeži, braka, obitelji i osoba lišenih poslovne sposobnosti, te zaštiti tjelesno ili mentalno oštećenih osoba u Republici Hrvatskoj u 2021. godini, MRMSOSP, 2022.
  28. Govor mržnje među mladima na Internetu, Pučka pravobraniteljica, Agencija IPSOS, Zagreb, srpanj 2019.
  29. Imperativ socijalnih potreba na Baniji, Koordinacija humanitarca, rujan 2022.
  30. Indeks percepcije korupcije za 2022. godinu, Transparency International, siječanj 2023.
  31. Indeksi potrošačkih cijena u prosincu 2022., DZS, 2023.
  32. Informirani pristanak na liječenje u psihijatrijskoj ustanovi: smjernice za psihijatre, Štrkalj Ivezić, S., Mihaljević Peleš, A., Brečić, P., Roksandić Vidilička, S., Klinika za psihijatriju Vrapče – Referentni centar Ministarstva zdravstva za psihosocijalne metode, Hrvatski liječnički zbor – Hrvatsko društvo za kliničku psihijatriju, Hrvatsko psihijatrijsko društvo, Zagreb, 2020.
  33. Istraživanja Laboratorija za analizu teksta i inženjerstvo znanja (TakeLab) u području primjene tehnika obrade prirodnog jezika za analizu medijskog sadržaja
  34. Istraživanje Koliko starije osobe znaju o rizicima ugovora o dosmrtnom uzdržavanju?, Pučka pravobraniteljica, Zagreb, lipanj 2019.
  35. Istraživanje o energetske siromaštvu, energetske navikama i reakciji na energetske krize stanovništva na administrativnom području Grada Zagreba, DOOR, rujan-studen 2022.
  36. Istraživanje o informatičkoj pismenosti osoba s invaliditetom, umirovljenika i stanovnika ruralnih sredina i otoka provedeno u Gradu Zagrebu te u Varaždinskoj i Primorsko-goranskoj županiji, Fakultet organizacije i informatike Varaždin, 2022.
  37. Istraživanje o stavovima i razini svijesti o diskriminaciji i pojavnim oblicima diskriminacije 2022., Patalen N. (Ur.), Pučka pravobraniteljica, Zagreb, prosinac 2022.
  38. Istraživanje rizika od ispadanja iz visokog obrazovanja u Hrvatskoj: Empirijska analiza, Šabić, J., Puzić, S.. U: Obrazovne nejednakosti u Hrvatskoj – izazovi i potrebe iz perspektive dionika sustava obrazovanja, Farnell, T. (Ur.), Institut za razvoj obrazovanja, Zagreb, 2022.
  39. Istraživanje s ciljem mapiranja stanja energetske siromaštva u Zadarskoj županiji provedeno u sklopu projekta EmpowerMed - Osnajivanje žena da djeluju protiv energetske siromaštva na Mediteranu, DOOR, 2021.
  40. Izvješće „Klimatske promjene 2022.: Učinci, prilagodba i ranjivost. Doprinos Radne skupine II Šestom izvješću o procjeni IPCC-a“, Međuvladin panel o klimatskim promjenama (IPCC), veljača 2022.
  41. [Izvješće](#) „Praksa boljih propisa diljem Europske unije“, OECD, lipanj 2022.
  42. Izvješće Europske komisije o vladavini prava za 2022. godinu, Europska komisija, srpanj 2022.
  43. Izvješće o posjeti Republici Hrvatskoj 2017. godine Europskog odbora za sprečavanje mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, listopad 2018.

44. Izvešće o provedbi Europskog semestra za Republiku Hrvatsku za 2022., Preporuka za preporuku vijeća o nacionalnom programu reformi Hrvatske za 2022. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Hrvatske za 2022., Europska komisija, svibanj 2022.
45. Izvešće o radu povjerenstva za praćenje i unaprjeđenje rada tijela kaznenog i prekršajnog postupka te izvršavanje sankcija vezanih za zaštitu od nasilja u obitelji za 2020. godinu
46. Izvešće o radu povjerenstva za praćenje i unaprjeđenje rada tijela kaznenog i prekršajnog postupka te izvršavanje sankcija vezanih aa zaštitu od nasilja u obitelji za 2021. godinu
47. Izvešće o stanju i radu kaznionica, zatvora, odgojnih zavoda i centara za 2021. godinu, Vlada Republike Hrvatske
48. Izvešće o vladavini prava za 2022. – Poglavlje o Republici Hrvatskoj, Europska komisija, 13. srpnja 2022.
49. Izvešće Povjerenstva za zaštitu osoba s duševnim smetnjama o broju primijenjenih mjera prisile u psihijatrijskim ustanovama tijekom 2022. godine
50. Izvešće predsjednika vrhovnog suda republike hrvatske o stanju sudbene vlasti za 2021. godinu
51. Izvešće s radionice Equality Bodies Contributing to National Equality Strategies – Focus on Napars and Roma Strategic Frameworks, European Network of Equality Bodies (EQUINET), ožujak 2022.
52. Izvešće Vijeća za vodne usluge za 2020. godinu
53. Izvešču o posjeti RH od 10. do 14. kolovoza 2020. godine Europskoga odbora za sprečavanje mučenja, nečovječnog i ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT)
54. Kako do prava u socijalnoj skrbi? Dostupnost informacija i administrativne pretpostavke za ostvarivanje naknada u sustavu socijalne skrbi - ZMN i jednokratna naknada, Zagreb, Pučka pravobraniteljica, Zagreb, kolovoz 2022.
55. Kalkulator inflacije DZS-a <https://web.dzs.hr/calcinfl.htm>
56. Kodeks o etičkom djelovanju zastupnika u hrvatskom saboru, NN 140/2022
57. Kodeks ponašanja državnih dužnosnika u tijelima izvršne vlasti, NN 54/2022
58. Kolika je inflacija bogatima, a kolika siromašnima u Hrvatskoj?, Ekonomski institut Zagreb, 2022.
59. Komentar Zakona o zaštiti osoba s duševnim smetnjama s provedbenim propisima, primjerima sudskih odluka, međunarodnim dokumentima i presudama Europskog suda za ljudska prava, Grozdanić, V., Pravni fakultet u Rijeci, 2015.
60. Komunikacija EK o operativnim smjernicama za provedbu Provedbene odluke Vijeća 2022/382 o utvrđivanju postojanja masovnog priljeva raseljenih osoba iz Ukrajine u smislu članka 5. Direktive 2001/55/EZ koja ima učinak uvođenja privremene zaštite 2022/C 126 I/01
61. Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskoj središnjoj banci, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija: Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u COM (2022)234, 19. svibnja 2022.
62. Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework, 19. prosinca 2022.
63. Lisbon Declaration on the European Platform on Combatting Homelessness, 21. srpnja 2021.
64. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima usvojen na Općoj skupštini Ujedinjenih naroda, 16. prosinca 1966. godine (rezolucija br. 2200 A /XXI/)
65. Nacionalni plan borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti 2021.-2027., MRMSOSP, prosinac 2021.
66. Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021.-2026., Vlada RH, srpanj 2021.
67. Nacionalni plan razvoja zdravstva za razdoblje od 2021. do 2027. godine, MIZ, 2021.

68. NIEM Policy Brief: Caught By Surprise? How Underdeveloped Refugee Integration Policies Will Impede the Integration Of Those Displaced by the War In Ukraine, Wolffhardt, A., Migration Policy Group, 2022.
69. Odrastanje u (post)pandemijskom vremenu iskustva iz hrvatske - završni rezultati projekta EWChange, Institut za društvena istraživanja, Hrvatska zaklada za znanost, 2022.
70. Okvirna direktiva o vodama 2000/60/EZ
71. Percepcija korisnika i djelatnika domova za starije osobe o nasilju nad starijim osobama u Gradu Zagrebu, Rusac, S., Vrban, I., Vahtar, D., Zaklada Zajednički put, Zagreb, 2020.
72. Pokazatelji siromaštva i socijalne isključenosti u 2021., DZS, 2022.
73. Popis presuda ESLJP-a protiv RH u 2022.
74. Popis stanovništva, kućanstava i stanova 2021. - Prvi rezultati, DZS, Zagreb, 14. siječanj 2022.
75. Portal <https://potresinfo.gov.hr/>, Vlada RH
76. Portal <https://www.koronavirus.hr/> – statistički pokazatelji za Hrvatsku i EU, Vlada RH
77. Posebno istraživanje Eurobarometra br. 523: Korupcija, Europska komisija, srpanj 2022.
78. Pravna analiza o problemu dugotrajnih privremenih boravaka državljana trećih zemalja s osvrtom na uvjete koji se tiču sredstava za uzdržavanje i zdravstvenog osiguranja po ZOS-u, Projekt građanskih prava Sisak, 2022.
79. Predstavljanje istraživanja „Kako brinemo o bekućnicima? Pogled iz perspektive korisnika prihvatilišta i prenočišta“, autora\_ica Družić Ljubotina, Kletečki Radović, Ogresta, u sklopu konferencije “Nova perspektiva za beskućnike“, 6.10.2022. Osijek
80. Predstavljanje istraživanja “Kvalitativno istraživanje s osobama u nesigurnom i/ili neadekvatnom stanovanju” Instituta društvenih znanosti Ivo Pilar, autora\_ica Šikić Mićanović, Švarc, Anić, u sklopu konferencije “Nova perspektiva za beskućnike“, 6.10.2022. Osijek
81. Predstavljanje istraživanja “Odnos javnosti i stručnjaka prema beskućnicima“ Studijskoga centra socijalnog rada Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, autora\_ica Družić Ljubotina, Kletečki Radović, Ogresta, u sklopu konferencije “Nova perspektiva za beskućnike“, 6.10.2022. Osijek
82. Preporuka komisije (EU) 2020/1563 od 14. listopada 2020. o energetske siromaštvu
83. Preporuke za stambene politike na temelju istraživanja o strukturi stambenih statusa i stambenim potrebama, Pravo na grad, prosinac 2022.
84. Priopćenja Vrhovnog suda RH, <https://www.vsrh.hr/priopcenje-za-javnost-v2.aspx>
85. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adapting non-contractual civil liability rules to artificial intelligence 2022/0303 (COD) (AI Liability Directive)
86. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on protecting persons who engage in public participation from manifestly unfounded or abusive court proceedings (“Strategic lawsuits against public participation”) SWD(2022) 117 final}
87. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common framework for media services in the internal market (European Media Freedom Act) and amending Directive 2010/13/EU
88. Provedbena odluka Vijeća (EU) 2022/382 od 4. ožujka 2022. o utvrđivanju postojanja masovnog priljeva raseljenih osoba iz Ukrajine u smislu članka 5. Direktive 2001/55/EZ koja ima učinak uvođenja privremene zaštite
89. Rast cijena energije od 2021., grafički prikaz, Europsko vijeće
90. Recommendation CM/Rec(2022)16[1] of the Committee of Ministers to member States on combating hate speech, 20. svibnja 2022.

91. Recommendation on the Procedural Rights of Suspects and Accused Persons Subject to Pre-trial Detention and on Material Detention Conditions, European Commission, prosinac 2022.
92. Registar pružatelja besplatne pravne pomoći MPU, <https://mpu.gov.hr/gradjani-21417/besplatna-pravna-pomoc/ovlastene-udruge-i-pravne-klinike-za-pruzanje-primarne-pravne-pomoci/6190>
93. Regulation (EU) 2022/1925 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2022 on contestable and fair markets in the digital sector and amending Directives (EU) 2019/1937 and (EU) 2020/1828 (Digital Markets Act)
94. Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market For Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act)
95. Resolution CM/ResCMN(2022)2 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Croatia (adopted by the Committee of Ministers on 23 February 2022 at the 1426th meeting of the Ministers' Deputies)
96. Resolution of the Council of the European Union and the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council on a framework for European cooperation in the youth field: The European Union Youth Strategy 2019-2027, 2018/C 456
97. Rezolucija 1990/20 Ekonomskog i socijalnog vijeća Ujedinjenih Naroda o izobrazbi u zatvorima
98. Rezolucija Europskog parlamenta od 19. siječnja 2017. o europskom stupu socijalnih prava (2016/2095(INI))
99. Rezolucija Europskog parlamenta od 5. listopada 2022. o položaju Roma koji žive u naseljima u EU-u (2022/2662(RSP))
100. Rezolucija Europskoga parlamenta (2021/2103(INI)) od 8. ožujka 2022. o suženome prostoru za djelovanje civilnoga društva
101. Roma in 10 European Countries - Main results, European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), 2022.
102. Socijalna zaštita (ESSPROS), DZS, 2023.
103. Standardna minimalna pravila Ujedinjenih naroda za postupanje sa zatvorenicima (Mandelina pravila)
104. Statističke informacije Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje broj 12/2022
105. Statistika Europskog suda za ljudska prava za 2022.
106. Status atipičnih radnika i freelancera u hrvatskim medijima, Vozab, D., Sindikat novinara Hrvatske, 2022.
107. Strategija digitalne Hrvatske za razdoblje do 2032. godine, NN NN 2/2023
108. Strategija za jačanje primjene Povelje o temeljnim pravima u EU-u, Europska komisija, 2. prosinac 2020.
109. Strengthened Code of Practice on Disinformation, 16. srpnja 2022.
110. Strengthening Human Rights Accountability at Borders - ENNHRI Report, European Network of National Human Rights Institutions (ENNHRI), Saint-Gilles, srpanj 2022.
111. Studija Jačanje otpornosti društva na dezinformacije: analiza stanja i smjernice za djelovanje, Grbeša Zenzerović, M., Nenadić, I., Agencija za elektroničke medije, Drugo, dopunjeno izdanje, Zagreb, rujan 2022.
112. Što znamo o političkoj pismenosti mladih u Hrvatskoj? // Kratki pregled dosadašnjih istraživanja – ususret trećem istraživanju političke pismenosti mladih u Hrvatskoj, Ćulum Ilić, B., Androić, J., GONG, Zagreb, prosinac 2020.

113. The Lancet Series on Racism, Xenophobia, Discrimination, and Health, The Lancet, Vol. 400, br. 10368, prosinac 2022.
114. Učinci pandemije bolesti COVID-19 na društveno-ekonomske pokazatelje, DZS, 2022.
115. UN General Assembly Resolution A/RES/53/144 adopting the Declaration on human rights defenders
116. Važnost aktivne politike zapošljavanja i njezine evaluacije u Hrvatskoj, Bejaković, P. , Institut za javne financije, Zagreb, 2020.
117. Violence and Harassment Convention (No. 190), ILO, 2019.
118. Višegodišnji program gradnje komunalnih vodnih građevina za razdoblje do 2030. godine, MINGOR, studeni 2021.
119. Young People Leaving the Parental Household by Sex 2021, grafički prikaz, Eurostat
120. Youth 2030, United Nations Youth Strategy, UN, 2018.

## USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

- Odluka US: U-III-4016/2015
- Odluka US: RH U-III-1264/2020
- Odluka US: U-I-3242/2018 i dr.
- Odluka US: U-II-627/2022 i dr.
- Odluka US: U-III-1265/2020
- Odluka US: U-III-3846/2012
- Odluka US: U-III-4182/2008
- Odluka US: U-III-458/2018
- Odluka US: U-III-63/2017
- Rješenje US: U-I-7217/2021 i dr.

## OSTALI NACIONALNI SUDOVI

- Rješenje Vrhovnog suda RH, Broj: Rev 89/2021-2
- Presuda Županijskog suda u Osijeku, Poslovni broj GŽ-2602/2021-2
- Presuda Upravnog suda u Zagrebu, br. Uszp-4/19-5

## EUROPSKI SUD ZA LJUDSKA PRAVA

- Arambašin protiv Hrvatske, zahtjev br. 48981/17
- Barankevich protiv Rusije, zahtjev br. 10519/03
- Bucur i Toma protiv Rumunjske, zahtjev br. 40238/02
- Communauté Genevoise d'action syndicale (CGAS) protiv Švicarske, zahtjev br. 21881/20
- Cvetković protiv Hrvatske, zahtjev br. 28539/16
- Dragan Kovačević protiv Hrvatske, zahtjev br. 49281/15
- Fáber protiv Mađarske, zahtjev br. 40721/08
- Guja protiv Moldavije, zahtjev br. 14277/04
- H.P i dr. protiv Hrvatske, zahtjev br. 58282/19
- Hegediš protiv Hrvatske, zahtjev br. 41306/18

Heinisch protiv Njemačke, zahtjev br. 28274/08  
Hoti protiv Hrvatske, zahtjev br. 63311/14  
Hrnčić protiv Hrvatske, zahtjev br. 53563/16  
Huber protiv Hrvatske, zahtjev br. 39571/16  
J.I. protiv Hrvatske, zahtjev br. 35898/16  
Katanović i Mihovilović protiv Hrvatske, zahtjevi br. 18208/19 i 12922/20,  
Kopić protiv Hrvatske, zahtjev br. 16789/19  
M.S. protiv Hrvatske (br. 2), zahtjev br. 75450/12  
Magdić protiv Hrvatske, zahtjev br. 17578/20  
M.H. i drugi protiv Hrvatske, zahtjev br. 15670/18  
Miklić protiv Hrvatske, zahtje br. 41023/19  
Miklić protiv Hrvatske, zahtjev br. 41023/19  
Muršić protiv Hrvatske, zahtjev br. 7334/13  
Pascale protiv Hrvatske, zahtjev br. 69278/16  
Perkov protiv Hrvatske, zahtjev br. 33754/16  
Pero Marić protiv Hrvatske, zahtjev br. 29525/15  
Stankov i Ujedinjena makedonska organizacija Ilinden protiv Bugarske zahtjevi br. 29221/95 i 29225/95  
Statileo protiv Hrvatske, zahtjev br. 12027/10  
Štefek protiv Hrvatske, zahtjev br. 65173/17  
Vlahov protiv Hrvatske, zahtjev br. 31163/13  
X. i drugi protiv Albanije, zahtjevi br. 73548/17 i 45521/19  
Z protiv Hrvatske, zahtjev br. 21347/21  
Žic protiv Hrvatske, zahtjevi br. 54115/15, 193/16, 398/16

## SUD PRAVDE EU

Predmet C-54/07: Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding v Firma Feryn NV

Predmet C-250/18: Europska komisija protiv Republike Hrvatske

Predmet C 563/15: Europska komisija protiv Španjolske



## Dodatak: Doprinosi za Izvješće

### JEDINICE LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE

Grad Bjelovar  
Grad Dubrovnik  
Grad Gospić  
Grad Karlovac  
Grad Knin  
Grad Koprivnica  
Grad Osijek  
Grad Pazin  
Grad Poreč  
Grad Pula  
Grad Rijeka  
Grad Rovinj  
Grad Slavonski Brod  
Grad Split  
Grad Varaždin  
Grad Vinkovci  
Grad Virovitica  
Grad Vukovar  
Grad Zadar  
Grad Zagreb  
Grad Zlatar  
Općina Kraljevec na Sutli  
Bjelovarsko-bilogorska županija  
Brodsko-posavska županija  
Dubrovačko neretvanska  
Istarska županija  
Karlovačka županija  
Koprivničko - križevačka županija  
Krapinsko-zagorska županija  
Ličko-senjska županija  
Međimurska županija  
Osječko-baranjska županija  
Požeško-slavonska županija  
  
Primorsko-goranska županija  
Sisačko-moslavačka županija  
Splitsko-dalmatinska županija  
Šibensko-kninska županija  
Varaždinska županija  
Virovitičko-podravska županija  
Vukovarsko-srijemska županija  
Zadarska županija  
Zagrebačka županija



## KOMORE


Hrvatska javnobilježnička komora  
Hrvatska komora dentalne medicine  
Hrvatska komora fizioterapeuta  
Hrvatska komora medicinskih biokemičara  
Hrvatska komora medicinskih sestara  
Hrvatska komora primalja  
Hrvatska komora zdravstvenih radnika  
Hrvatska liječnička komora  
Hrvatska ljekarnička komora  
Hrvatska odvjetnička komora

## POVJERENSTVA ZA ZAŠTITU PRAVA PACIJENATA

Povjerenstvo za zaštitu prava pacijenata u Zagrebačkoj županiji  
Povjerenstvo za zaštitu prava pacijenata u Bjelovarsko-bilogorska županija  
Povjerenstvo za zaštitu prava pacijenata u Brodsko-posavskoj županiji  
Povjerenstvo za zaštitu prava pacijenata u Dubrovačko-neretvanskoj županiji  
Povjerenstvo za zaštitu prava pacijenata u Gradu Zagrebu  
Povjerenstvo za zaštitu prava pacijenata u Istarskoj županiji  
Povjerenstvo za zaštitu prava pacijenata u Krapinsko-zagorskoj županiji  
Povjerenstvo za zaštitu prava pacijenata u Međimurskoj županiji  
Povjerenstvo za zaštitu prava pacijenata u Osječko-baranjskoj županiji  
Povjerenstvo za zaštitu prava pacijenata u Požeško-slavonskoj županiji  
Povjerenstvo za zaštitu prava pacijenata u Primorsko-goranskoj županiji  
Povjerenstvo za zaštitu prava pacijenata u Sisačko-moslavačkoj županiji  
Povjerenstvo za zaštitu prava pacijenata u Splitsko-dalmatinskoj županiji  
Povjerenstvo za zaštitu prava pacijenata u Varaždinskoj županiji  
Povjerenstvo za zaštitu prava pacijenata u Vukovarsko-srijemskoj županiji  
Povjerenstvo za zaštitu prava pacijenata u Zadarskoj županiji

## ORGANIZACIJE CIVILNOG DRUŠTVIA

Are You Syrious  
B.a.b.e.  
Bijeli krug Hrvatska  
BIOM  
Caritas Đakovačko-osječke nadbiskupije  
Caritas Zadarske županije  
Centar SOS Rijeka  
Centar za kulturu dijaloga - CKD  
Centar za mir, nenasilje i ljudska prava - Osijek  
Centar za mirovne studije  
Centar za podršku i razvoj civilnog društva Delfin Pakrac  
CESI - Centar za edukaciju, savjetovanje i istraživanje  
DOOR - Društvo za oblikovanje održivog razvoja



Forum za slobodu odgoja  
GONG  
Gradsko društvo Crvenog križa Županja  
Građanska inicijativa Petrinjsko proljeće  
HERA Križevci  
HOMO  
Hrabri telefon  
Hrvatska mreža socijalnih samoposluga  
Hrvatska udruga poslodavaca  
Hrvatska udruga za promicanje prava pacijenata  
Hrvatski Caritas  
Hrvatski crveni križ  
Hrvatski pravni centar  
Hrvatsko novinarsko društvo  
Informativno pravni centar Slavonski Brod  
Inicijativa mladih za ljudska prava  
Koordinacija humanitaraca Sisačko-moslavačke županije  
Kuća ljudskih prava  
Lezbijska organizacija Rijeka LORI  
Mreža udruga Zagor  
PGP Sisak  
Pravda - Udruga osoba oštećenih terorističkim djelovanjem  
Pravna klinika u Splitu  
Pravna klinika u Zagrebu  
Predstavnici romske nacionalne manjine Bjelovarsko-bilogorske županije  
Regionalni centar za izgradnju zajednice i razvoj civilnog društva DEŠA Dubrovnik  
Regionalni centar za mlade Osijek  
RODA (Roditelji u akciji)  
S.O.S. - savjetovanje, osnaživanje, suradnja  
Sindikat umirovljenika Hrvatske  
SNV – Srpsko narodno vijeće  
Socijalno-uslužna zadruga Martinov plašt  
SOS Dječje selo Hrvatska  
SOS Zagreb  
Udruga IKS, Petrinja  
Udruga Milorsde  
Udruga Mobbing  
Udruga MoSt Split  
Udruga Novi put  
Udruga SRMA  
Udruga StarKA  
Udruga Sve za nju  
Udruga za podršku žrtvama i svjedocima  
Udruga za prirodu, okoliš i održivi razvoj Sunce  
Udruga za promicanje istih mogućnosti (UPIM)  
Udruga Zelena Istra  
Udruga ZvoniMir  
Volonteri u palijativnoj skrbi La Verna  
Zajedničko vijeće Općina Vukovar

Zelena akcija  
Ženska grupa Karlovac - Korak  
Ženska soba - Centar za seksualna prava  
Ženska udruga Izvor Tenja

## SINDIKATI

Hrvatski liječnički sindikat  
Nezavisni hrvatski sindikati  
Novi sindikat  
Savez samostalnih sindikata Hrvatske  
Sindikat metalaca Hrvatske  
Sindikat novinara Hrvatske  
Sindikat policije Hrvatske  
Sindikat trgovine Hrvatske  
Sindikat zaposlenih u poljoprivredi, prehrambenoj i duhanskoj i industriji i vodoprivredi Hrvatske  
Sindikat zaposlenih u zaštitarskoj djelatnosti

## VJERSKE ZAJEDNICE


Bahai zajednica  
Hrvatska biskupska konferencija  
Islamska zajednica u Hrvatskoj  
Katolička stara crkva  
Kršćanska nazarenska vjerska zajednica Hrvatske  
Židovska općina Rijeka

## SVEUČILIŠTA I FAKULTETI

Fakultet političkih znanosti u Zagrebu  
Filozofski fakultet u Puli  
Filozofski fakultet, Sveučilište u Rijeci  
Pravni fakultet u Zagrebu  
Hrvatsko katoličko sveučilište  
Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Pravni fakultet Osijek  
Sveučilište Jurja Dobrile u Puli  
Sveučilište u Splitu

## INSTITUTI

Ekonomski institut Zagreb  
Institut društvenih djelatnosti Ivo Pilar  
Institut Ruđer Bošković  
Institut za etnologiju i folkloristiku  
Institut za javne financije



Institut za migracije i narodnosti  
Institut za razvoj i međunarodne odnose  
Institut za vode

## MEĐUNARODNE ORGANIZACIJE

Međunarodna organizacija za migracije – IOM  
Svjetska Banka  
UN Agencija za izbjeglice - UNHCR Hrvatska

## SUDovi

Općinski sud u Crikvenici  
Općinski sud u Dubrovniku  
Općinski sud u Đakovu  
Općinski sud u Gospiću  
Općinski sud u Karlovcu  
Općinski sud u Koprivnici  
Općinski sud u Kutini  
Općinski sud u Makarskoj  
Općinski sud u Metkoviću  
Općinski sud u Novom Zagrebu  
Općinski sud u Osijeku  
Općinski sud u Osijeku  
Općinski sud u Pazinu  
Općinski sud u Puli  
Općinski sud u Rijeci  
Općinski sud u Sesvetama  
Općinski sud u Sisku  
Općinski sud u Slavonskom Brodu  
Općinski sud u Splitu  
Općinski sud u Splitu  
Općinski sud u Šibeniku  
Općinski sud u Varaždinu  
Općinski sud u Velikoj Gorici  
Općinski sud u Vinkovcima  
Općinski sud u Virovitici  
Općinski sud u Vukovaru  
Općinski sud u Zadru  
Općinski sud u Zlataru  
Općinski građanski sud u Zagrebu  
Općinski prekršajni sud u Splitu  
Općinski prekršajni sud u Zagrebu  
Općinski radni sud u Zagrebu  
Trgovački sud u Osijeku  
Trgovački sud u Rijeci  
Trgovački sud u Splitu

Trgovački sud u Zagrebu  
Upravni sud u Osijeku  
Upravni sud u Rijeci  
Upravni sud u Splitu  
Upravni sud u Zagrebu  
Visoki prekršajni sud RH  
Visoki upravni sud RH

Ustavni sud RH

- <sup>i</sup> Posebno istraživanje Eurobarometra o korupciji br. 523 (2022.)
- <sup>ii</sup> Opći komentar br. 14. o pravu na najviši mogući standard zdravlja iz 2000. godine
- <sup>iii</sup> Odbor za gospodarska, socijalna i kulturna prava Ujedinjenih naroda koji prati primjenu i tumači odredbe Međunarodnog pakta o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima.
- <sup>iv</sup> Europska zdravstvena anketa u Hrvatskoj 2019., Ministarstvo zdravstva i Hrvatski zavod za javno zdravstvo, 2022.
- <sup>v</sup> <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/dva-napadaca-na-zastitara-pod-nadzorom-policije-za-trecim-se-jos-traga-20220903>  
<https://www.telegram.hr/politika-kriminal/tip-usao-u-socijalni-centar-otisao-na-kat-i-bacio-eksploziv-ministar-to-je-dokaz-da-sigurnosni-sustav-funkcionira/>
- <sup>vi</sup> Experiences of violence and harassment at work: A global first survey, ILO, 2022  
[https://www.ilo.org/global/publications/WCMS\\_863095/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/publications/WCMS_863095/lang--en/index.htm)
- <sup>vii</sup> Izvješće za Hrvatsku za 2022. priložen dokumentu Preporuka za PREPORUKU VIJEĆA o nacionalnom programu reformi Hrvatske za 2022. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Hrvatske za 2022., Europska komisija, 2022.
- <sup>viii</sup> Preporuke za stambene politike na temelju istraživanja o strukturi stambenih statusa i stambenim potrebama, Pravo na grad, 2022.
- <sup>ix</sup> Bojana Čulum Ilić i Jelena Androić: Što znamo o političkoj pismenosti mladih u Hrvatskoj?, 2020.
- <sup>x</sup> UN-ova strategija za mlade
- <sup>xi</sup> J. Šabić, S. Puzić: „Istraživanje rizika od ispadanja iz visokog obrazovanja u Hrvatskoj: Empirijska analiza“, Institut za društvena istraživanja, 2022.
- <sup>xii</sup> Šikić Mićanović, Švarc, Anić: Kvalitativno istraživanje s osobama u nesigurnom i/ili neadekvatnom stanovanju, Institut društvenih znanosti Ivo Pilar, Zagreb, 2021.
- <sup>xiii</sup> Stanje stanovanja u EU 2021. godine, Europska federacija javnog, zadružnog i socijalnog stanovanja, 2021.
- <sup>xiv</sup> dr. Dejan Stjepanović: Analiza predstavljanja nacionalnih manjina u udžbenicima i kurikularnim dokumentima Republike Hrvatske, Ured potpredsjednice Vlade RH, Zagreb, 2022.
- <sup>xv</sup> Istraživanje Romi u 10 država, glavni nalazi, FRA, 2022.
- <sup>xvi</sup> Komunikacija EK o operativnim smjernicama za provedbu Provedbene odluke Vijeća 2022/382 o utvrđivanju postojanja masovnog priljeva raseljenih osoba iz Ukrajine u smislu članka 5. Direktive 2001/55/EZ koja ima učinak uvođenja privremene zaštite 2022/C 126 I/01
- <sup>xvii</sup> <https://equineteurope.org/wp-content/uploads/2023/02/Preventing-and-reacting-through-sanctionsremedies.pdf>
- <sup>xviii</sup> <https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C125891F00302F1A/%24FILE/U-III-3686-2019.pdf>  
<https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C125891F002E76AF/%24FILE/U-III-1243-2020.pdf>
- <sup>xix</sup> <https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C12586020030807F/%24FILE/U-III-203-2020.pdf>
- <sup>xx</sup> <https://sudskapraksa.csp.vsrh.hr/decisionPdf?id=090216ba80d1ed81>  
<https://sudskapraksa.csp.vsrh.hr/decisionPdf?id=090216ba80b73ff2>
- <sup>xxi</sup> U-III-3846/2012 od 10. rujna 2013
- <sup>xxii</sup> <https://uredzastupnika.gov.hr/vijesti/prva-odluka-esljp-a-u-predmetu-vezanom-za-covid-19/902>
- <sup>xxiii</sup> <https://cordis.europa.eu/project/id/101070212>
- <sup>xxiv</sup> <https://www.aem.hr/nekategorizirano/predstavljen-javni-poziv-u-sklopu-mjere-uspostava-provjere-medijskih-cinjenica-i-sustava-javne-objave-podataka/>
- <sup>xxv</sup> <https://monitor.civicus.org/country/croatia/>
- <sup>xxvi</sup> <https://ennhri.org/news-and-blog/new-council-of-europe-recommendation-on-human-rights-and-protection-of-the-environment/>
- <sup>xxvii</sup> <https://rm.coe.int/steering-committee-for-human-rights-comite-directeur-pour-les-droits-d/1680a80ab6>
- <sup>xxviii</sup> Europski parlament je proglasio okolišnu i klimatsku krizu 28. studenoga 2019. godine.
- <sup>xxix</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_23\\_502](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_502)
- <sup>xxx</sup> Odluka o donošenju Izmjena Plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2022. godine i Popis lokacija „crnih točaka“ iz tablice 14
- <sup>xxxi</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=SWD:2022:258:FIN&from=EN>
- <sup>xxxii</sup> Pravna analiza o problemu dugotrajnih privremenih boravaka državljana trećih zemalja s osvrtnom na uvjete koji se tiču sredstava za uzdržavanje i zdravstvenog osiguranja po ZOS-u, Projekt građanskih prava Sisak, 2022.
- <sup>xxxiii</sup> [https://commission.europa.eu/document/b59ddb88-b9c3-420c-98d5-622807f8729b\\_en](https://commission.europa.eu/document/b59ddb88-b9c3-420c-98d5-622807f8729b_en)

<sup>xxxiv</sup> 31. opći izvještaj Odbora za sprječavanje mučenja, Vijeće Europe, travanj 2022.

<sup>xxxv</sup> Izvešće Vlade RH o stanju i radu kazionica, zatvora, odgojnih zavoda i centara za 2021. godinu

<sup>xxxvi</sup> Informirani pristanak na liječenje u psihijatrijskoj ustanovi, Smjernice za psihijatre, 2020.

<sup>xxxvii</sup> V. Grozdanić: Komentar Zakona o zaštiti osoba s duševnim smetnjama s provedbenim propisima, primjerima sudskih odluka, međunarodnim dokumentima i presudama Europskog suda za ljudska prava, Pravni fakultet u Rijeci, 2015.