



# Izvješće pučke pravobraniteljice

Analiza stanja ljudskih prava  
i jednakosti u Hrvatskoj

2023.

Zagreb, ožujak 2024.





1. UVOD.....	2
2. ANALIZA I OCJENA STANJA ZAŠTITE LJUDSKIH PRAVA I JEDNAKOSTI .....	9
2.1. Pravo na dobro upravljanje.....	9
2.2. Pravo na zdravlje.....	14
2.2.1. Zdravstvena zaštita (Dostupnost, Pristupačnost, Prihvatljivost i Kvaliteta) .....	14
2.2.2. Onkološki pacijenti.....	19
2.2.3. Palijativna skrb.....	21
2.2.4. Mentalno zdravlje.....	23
2.2.5. Zdravstveno osiguranje.....	23
2.3. Pravo na rad.....	33
2.3.1. Nezaposlene osobe.....	34
2.3.2. Radni odnosi u državnoj službi, javnim službama i lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi .....	35
2.3.3. Radni odnosi u gospodarstvu i obrtu.....	38
2.4. Diskriminacija pri zapošljavanju i na radu .....	41
2.4.1. Diskriminacija pri zapošljavanju.....	42
2.4.2. Diskriminacija u području rada .....	42
2.4.3. Strani radnici (državljeni trećih zemalja).....	44
2.4.4. Digitalne radne platforme .....	49
2.5. Prava starijih osoba.....	50
2.5.1. Socijalna sigurnost starijih osoba .....	50
2.5.2. Domovi za starije i nemoćne .....	52
2.5.3. Obilasci domova za starije i nemoćne osobe.....	57
2.5.4. Nasilje nad starijim osobama.....	62
2.5.5. Ugovori o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju.....	65
2.5.6. Mirovinsko osiguranje .....	68
2.6. Diskriminacija temeljem dobi.....	69
2.7. Mladi.....	73
2.8. Pravo na obrazovanje i diskriminacija temeljem obrazovanja .....	76
2.9. Socijalna skrb: Siromaštvo i ljudska prava.....	79
2.9.1. Sustav socijalne skrbi.....	79
2.9.2. Podrška najsiromašnijima .....	84
2.9.3. Beskućnici.....	86

2.10.	Pravo na adekvatno stanovanje.....	90
2.10.1.	Stanovanje.....	90
2.10.2.	Energetsko siromaštvo.....	99
2.10.3.	Pravo na vodu i vodne usluge.....	103
2.10.4.	Stambeno zbrinjavanje.....	107
2.11.	Utjecaj potresa na ostvarivanje ljudskih prava.....	114
2.12.	Graditeljstvo.....	123
2.13.	Imovinskopravni odnosi.....	125
2.14.	Prava potrošača.....	127
2.15.	Prava hrvatskih branitelja i civilnih stradalnika iz Domovinskog rata.....	128
2.15.1.	Prava hrvatskih branitelja.....	128
2.15.2.	Civilni stradalnici iz Domovinskog rata.....	130
2.16.	Prava nacionalnih manjina.....	133
2.17.	Diskriminacija temeljem rasnog ili etničkog podrijetla.....	141
2.18.	Osobe raseljene iz Ukrajine.....	153
2.19.	Diskriminacija temeljem vjere i sloboda vjeroispovijedi.....	156
2.20.	Pravosuđe.....	160
2.20.1.	Jačanje učinkovitosti pravosuđa.....	161
2.20.2.	Pritužbe na rad pravosuđa.....	164
2.20.3.	Digitalizacija pravosuđa.....	167
2.20.4.	Ovrhe i stečajevi.....	170
2.20.5.	Besplatna pravna pomoć.....	176
2.20.6.	Sudska praksa u predmetima vezanim uz diskriminaciju.....	179
2.20.7.	Zločini iz mržnje.....	186
2.20.8.	Podrška žrtvama i svjedocima.....	189
2.20.9.	Postupanje Europskog suda za ljudska prava.....	192
2.21.	Izražavanje u javnom prostoru.....	200
2.21.1.	Sloboda izražavanja i govor mržnje.....	200
2.21.2.	Novinarske slobode i mediji.....	204
2.21.3.	Neredi na sportskim natjecanjima.....	205
2.22.	Javno okupljanje.....	206
2.23.	Pravo na privatnost.....	209
2.24.	Umjetna inteligencija.....	212
2.25.	Branitelji ljudskih prava.....	215
2.26.	Pravo na čist, zdrav i održiv okoliš.....	218
3.	ZAŠTITA PRIJAVITELJA NEPRAVILNOSTI.....	229



3.1.	Unutarnje prijavljivanje nepravilnosti.....	231
3.2.	Vanjsko prijavljivanje nepravilnosti.....	234
3.3.	Javno razotkrivanje.....	238
3.4.	Sudska praksa.....	239
3.5.	Praksa Europskog suda za ljudska prava.....	241
3.6.	Emocionalna podrška prijaviteljima nepravilnosti.....	241
4.POLICIJSKO POSTUPANJE, PRAVA OSOBA LIŠENIH SLOBODE I DJELOVANJE NACIONALNOG PREVENTIVNOG MEHANIZMA.....		243
4.1.	Policijski sustav.....	243
4.1.1.	Zaštita prava građana u policijskom postupanju.....	243
4.1.2.	Obavljanje poslova NPM-a: Obilasci policijskih postaja i pritvorskih jedinica.....	247
4.1.3.	Statusna prava.....	250
4.2.	Tražitelji međunarodne zaštite i iregularni migranti.....	255
4.3.	Zatvorski sustav.....	266
4.3.1.	Zaštita prava osoba lišenih slobode u zatvorskom sustavu.....	268
4.3.2.	Obavljanje poslova NPM-a u zatvorskom sustavu.....	275
4.4.	Osobe s duševnim smetnjama kojima je ograničena sloboda kretanja.....	286
5.PODACI O POSTUPANJU ZA 2023. GODINU.....		303
5.1.	Opći statistički podaci o postupanju pučke pravobraniteljice.....	303
5.2.	Statistički podaci o postupanju povodom diskriminacije.....	306
5.3.	Objedinjeni podatci pravobraniteljstava.....	308
6.Suradnja i javno djelovanje u promicanju ljudskih prava i suzbijanju diskriminacije.....		311
6.1.	Suradnja s institucijama i implementacija preporuka pučke pravobraniteljice.....	311
6.2.	Međunarodna suradnja i međunarodni mehanizmi zaštite ljudskih prava.....	319
6.3.	Odnosi s javnošću.....	323
7.LJUDSKI POTENCIJALI I ORGANIZACIJA RADA.....		325
8.ZAKLJUČAK.....		326
Dodatak: Popis kratica.....		327
Dodatak: Fotografije - izvori.....		332
Dodatak: Izvori.....		333
Dodatak: Doprinosi za Izvješće.....		346

*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 2023. godinu donosi **analizu i ocjenu stanja zaštite ljudskih prava i sloboda** u Hrvatskoj te vezano za određene pojavne oblike povreda prava pojedinaca ili pojedinih društvenih skupina. U njemu pučka pravobraniteljica upućuje 147 preporuka za otklanjanje sustavnih nedostataka i nepravilnosti koje dovode do povreda ustavnih i zakonskih prava građana, a Izvešće sadrži i ocjenu o mjeri u kojoj su tijela postupala u skladu s ranijim preporukama pučke pravobraniteljice.

Postupanje institucije određeno je 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.

Kao **opunomoćenica Hrvatskog sabora** za promicanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda, pučka pravobraniteljica ovo Izvešće temelji na **postupanju u predmetima** pokrenutim po pritužbama građana i na vlastitu inicijativu. S obzirom da je riječ o izvješću o stanju ljudskih prava, pripremljeno je i na temelju **informacija koje smo za potrebe izrade Izvešća prikupili od širokog kruga dionika** – ministarstava i drugih državnih tijela, županija i gradova, organizacija civilnog društva, akademske zajednice, sindikata, udruga poslodavaca, strukovnih komora, vjerskih zajednica, predstavnika i vijeća nacionalnih manjina. U izvješću koristimo i **informacije prikupljene tijekom terenskih obilazaka diljem Hrvatske**, što je u 2023. obuhvaćalo domove za starije, zatvore, policijske postaje i pritvorske jedinice, područja stradala potresom, romska naselja, prihvatilišta za tražitelje međunarodne zaštite, psihijatrijske bolnice, bolničke psihijatrijske odjele i ekološki ugrožene lokacije. Izvor podataka su i znanstveni radovi, istraživanja i statistički pokazatelji, kako iz Hrvatske, tako i oni međunarodni. Koristimo i ključne komentare i prijedloge koje smo davali u gotovo 60 javnih savjetovanja na zakone i druge propise u kojima smo sudjelovali. Izvor za Izvešće su nam i odluke Ustavnog suda i nacionalnih sudova, kao i presude Europskog suda za ljudska prava i Suda Europske unije.

U 2023. godini **građani su se najčešće obraćali pučkoj pravobraniteljici** zbog kršenja prava na zdravlje, a u tom području otvorena su 454 nova predmeta. Slijede pritužbe na diskriminaciju u različitim područjima života, radne i službeničke odnose, gospodarstvo i obrt te pravosuđe, uključujući i ovrhe. Postupali smo u sveukupno 6.680 predmeta, pri čemu je novootvorenih 4.803, što je 5.9% više u odnosu na godinu ranije.

S obzirom na jako širok pregled područja i tema, a istovremeno izravan kontakt s građanima oko njihovih problema, pučka pravobraniteljica je u jedinstvenom položaju za uočiti slične poteškoće koje se pojavljuju u brojnim tijelima javne vlasti odnosno na razini sustava. Pritužbe pokazuju da treba uložiti dodatne napore kako bi građani dobili kvalitetnu javnu uslugu. Potrebno je temeljitije upoznavati građane o njihovim pravima i kako ih ostvariti te primjenjivati načelo pomoći strankama u postupanju. Institucije trebaju unaprijediti svoju komunikaciju s građanima kako bi bila pravovremena i kvalitetna, s obzirom na to da nerijetko dobivaju odgovore koji nisu potpuni, formalistički su, zakašnjeli, a ponekad odgovor ni ne dobiju. Kako pokazuju brojni primjeri dugotrajnosti u postupanju



različitih tijela prikazani u Izvješću, potrebno je i ubrzati postupanje. Napokon, potrebno je i unaprijediti međuresornu suradnju, kako u postupanju glede pojedinačnih situacija, tako i u osmišljavanju politika i novih strukturnih rješenja za sve građane. Sve su to prepreke za ostvarivanje **prava na dobro upravljanje**, kod kojeg su vidljivi neki pozitivni pomaci, no ne i dovoljni, osobito s obzirom na to da iz ovih problema proizlazi i dio nepovjerenja u institucije.

Brojne su prepreke u ostvarivanju **prava na zdravlje** - pritužbe pokazuju da mnogi građani otežano ostvaruju zdravstvenu zaštitu, bilo zbog nedostupnosti zdravstvenih usluga, nedostatka liječnika, neinformiranosti, administrativnih prepreka ili zbog sustava koji ne odgovara na potrebe pacijenata. Dio građana ukazuje da liječnici s njima ne razgovaraju profesionalno i obazrivo. Stanovnici udaljenih mjesta i otoka strahuju da će ostati bez jedinog liječnika. Onkološki pacijenti svakodnevno se suočavaju s listama čekanja i pokvarenim dijagnostičkim aparatima. Palijativne usluge nedovoljno su dostupne, unatoč naporima nekih da pacijentima olakšaju i omoguće dostojanstveni kraj života. Stoga ni u 2023. godini zdravstveni sustav nije mogao adekvatno odgovoriti na potrebe pacijenata.

Mnogi građani izgubili su obvezno zdravstveno osiguranje nakon uvođenja obveze osobnog dolaska u HZZO jednom u tri mjeseca, a zbog toga su nam se najviše obraćali oni s teškim i/ili kroničnim oboljenjima i u lošoj financijskoj situaciji, majke koje primaju roditeljsku potporu i studenti koji studiraju izvan RH. S obzirom da ocjenjuje da je ova obveza protivna zabrani diskriminacije iz Ustava RH i Zakona o suzbijanju diskriminacije, da stavlja niz osoba u nejednak položaj i ugrožava ustavna jamstva prava na žalbu, prava na napuštanje teritorija i odlazak u inozemstvo, posebnu skrb prema osobama s invaliditetom, prava na zdravstvenu zaštitu i zaštitu mladeži te dostupnost obrazovanja, pučka pravobraniteljica je Ustavnom sudu podnijela zahtjev za ocjenu ustavnosti sporne odredbe izmjena i dopuna Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju.

U velikom dijelu RH posljednjih godina su značajno porasle cijene nekretnina za prodaju i najam, no još uvijek nema strateškog dokumenta kojim bi se definirala stambena politika. To dovodi do velikih problema s ostvarivanjem **prava na adekvatno stanovanje**. Građanima nije dostupno cjenovno prihvatljivo stanovanje, dok je socijalno stanovanje u potpunosti nerazvijeno. Tijekom godine su realizirane značajne zakonodavne izmjene u ovom području, ponajviše uređenje pitanja zaštićenog najma u privatnim stanovima i raspolaganja državnom imovinom.

Vezano za **posljedice potresa**, u 2023. godini obnova se ubrzala, posebice javnih institucija, na što je utjecao i novi zakon koji je administrativno rasteretio postupak i objedinio tijela obnove. No, brojni stradalnici i dalje čekaju da njihov dom dođe na red, a ponajviše ih muče dugotrajnost i neizvjesnost postupaka obnove obiteljskih kuća i zgrada, odnosno konstrukcijska organizirana obnova, gradnja zamjenskih kuća, mijenjanje naljepnica o upotrebljivosti objekta i postupci uklanjanja koje provodi DIRH. Kontejnerska naselja, uz izuzetak dvije modularne zgrade u Sisku, su zatvorena.

I područje rada i zapošljavanja obilježile su zakonodavne izmjene – na snagu su stupili Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o radu, s brojnim promjenama u radnim odnosima, zatim Zakon o suzbijanju neprijavljenog rada, dok je Zakonom o plaćama u državnoj službi i javnim službama i Zakonom o državnim službenicima započela reforma državne i javnih službi.

Pritužbe vezane uz **pravo na rad** odnosile su se, između ostalog, na nezakonite otkaze, neprijavljeni rad, neisplatu plaće, isplatu plaće „na ruke“, nezakonit i neplaćen prekovremeni rad i zlostavljanje na radu (mobing). Gospodarstvo RH se već nekoliko godina i sve više oslanja na strane radnike, iz susjednih i dalekih zemalja, no još uvijek nije došlo do potrebnih izmjena Zakona o strancima, kojima bi se




produžilo trajanje dozvola za boravak i rad s jedne na tri godine, što bi dovelo do postupovnog rasterećenja, kao i ukinula povezanost iste dozvole s poslodavcem, čime bi se radnicima olakšala odluka da prijave kršenje svojih prava. Potrebno je na nacionalnoj razini organizirati učenje hrvatskog jezika za strane radnike te uvesti regulaciju uvjeta smještaja stranih radnika. Strani radnici nam se sve više obraćaju, ponajviše zbog prava vezanih uz rad, a pučka pravobraniteljica je i javno upozoravala na rasistički govor i rasistički motivirane napade kojima su bili izloženi. Godinu su obilježili i brojni prosvjedi i štrajkovi kojima su zaposleni u državnoj i javnim službama tražili bolje uvjete rada, uključujući i primjerene plaće. Prosvjedovali su i dostavljači zaposleni preko pojedinih digitalnih radnih platformi, tražeći bolje uvjete rada i povećanje naknade.

Život u **siromaštvu** ili blizu njegove granice dovodi i do problema s ostvarivanjem prava na zdravlje, adekvatno stanovanje, obrazovanje, rad i mnogih drugih. Potrebno je uložiti značajnije napore u izgradnju učinkovitog sustava socijalne skrbi, koji će biti dobro organiziran, usmjeren na korisnike i s odgovarajućim kapacitetima, pri čemu mora biti dostupan svima, uključujući u ruralnim i izoliranim područjima i na otocima, dok bi naknade trebale biti takve da osiguraju značajnije smanjenje siromaštva. S radom je započeo Hrvatski zavod za socijalni rad i njegovi područni uredi, nekadašnji centri za socijalnu skrb, čime je zaživio novi centralizirani model djelovanja, na što i dalje stižu kritike različitih dionika. Socijalni radnici su i dalje preopterećeni administracijom pa često navode da „od papira ne vide ljude“. Ovo se, nažalost, najnepovoljnije odražava na one najranjivije – socijalno ugrožene i o tuđoj podršci ovisne građane. Beskućnici, kojima su ugrožena brojna prava, često su 'nevidljivi' i zapostavljeni, stigmatizirani i izloženi predrasudama i diskriminaciji, ali unatoč tome i dalje nisu obuhvaćeni sustavnim mjerama i politikama.

Prema podacima Državnog zavoda za statistiku, stopa rizika od siromaštva u 2023. godini iznosila je 19,3%. Među najugroženijima su bile **starije osobe** (34,8%), a iznimno ugrožene starije osobe koje žive same (59,9%), pri čemu posebno zabrinjava što ovi postotci iz godine u godinu rastu. Izmjena formule za usklađivanje mirovina samo je jedan od načina na koji je potrebno odgovoriti na rastući problem siromaštva starijih osoba. Do promjena dolazi, ali su one djelomične i postižu se nakon niza godina zagovaranja, uključujući i putem preporuka iz izješća pučke pravobraniteljice. Primjer je izmjena Zakona o obveznim odnosima - uvođenje novih zaštitnih mehanizama za sprečavanja zlouporaba ugovora o dosmrtnom i doživotnom uzdržavanju. Nažalost, takvih pomaka nema dovoljno u pogledu prevencije i suzbijanja nasilja nad starijima i njihove diskriminacije, kao ni u pogledu kršenja prava u domovima za starije. Pritužbe svjedoče, a inspekcijski nadzori domova nerijetko potvrđuju, kako su uvjeti smještaja i postupanje prema korisnicima neadekvatni, što je dijelom uzrokovano nedostatkom zaposlenih, ali i manjkom svijesti o potrebi poštivanja dostojanstva i prava starijih osoba.

**Mladi** su i dalje suočeni s izazovima u ostvarivanju različitih prava, osobito vezano za stanovanje, ali i rad na određeno, dok su u posebno teškoj situaciji mladi u ruralnim područjima. Prisutne su i prepreke participaciji mladih u odlučivanju i društveno-političkom životu, dok je povećana svijest o važnosti mentalnog zdravlja mladih, no i dalje nedostaje dostupne sustavne podrške. Usvojen je Nacionalni program za mlade za razdoblje do 2025. godine, no propušteno je uvrstiti mjere jačanja građanske pismenosti i obrazovanja mladih za ljudska prava.

U području **pravosuđa** bilježimo neke pomake – vladavini prava i transparentnosti trebalo bi doprinijeti propisivanje javne objave svih sudskih odluka, dobrodošao je nastavak digitalizacije, no što svakako zahtijeva davanje dužne pažnje pravima onih koji ne koriste potrebnu tehnologiju, o čemu pišemo u



novom potpoglavlju. Dostupnost besplatne pravne pomoći djelomično je povećana značajnim rastom sredstava određenih za tu svrhu i povećanjem trajanja projektnog razdoblja s jedne na tri godine.

No, brojni izazovi ostaju. Potrebno je snažnije graditi povjerenje u pravosudni sustav, njegovu neovisnost i učinkovitost, posebno s obzirom na to da upravo nedostatak povjerenja kod građana može biti prepreka učinkovitoj pravnoj zaštiti i pristupu pravosuđu. Među značajnijim izazovima je i dugotrajnost sudskih postupaka, ujedno i među češćim razlozima zbog kojeg su nam se građani obraćali u području pravosuđa, kao i zbog neizvjesnosti uslijed dugotrajnog štrajka u kojem je došlo do zastoja u postupanju. Još uvijek nema naznaka priprema cjelovitog Ovršnog zakona, koji nije dovoljno učinkovit. Istovremeno, iako broj blokiranih građana polako opada, on je i dalje visok, dok se institut stečaja potrošača rijetko koristi. Pozitivno je što su osnovani novi odjeli za podršku žrtvama i svjedocima te je poboljšán njihov položaj kroz zakonske izmjene, no potrebni su dodatni napori za doseganje potrebnog standarda podrške.

Vežano uz **slobodu izražavanja**, zamjetna je bila niska razina političke komunikacije u javnom prostoru, što dovodi do dodatne normalizacije neprihvatljive komunikacije i od strane građana. I dalje je osobit problem govor na internetu prepun netrpeljivosti, a ponekad i govora mržnje. Takav govor se najčešće ne prijavljuje pa i ne sankcionira, dok i u slučajevima procesuiranja kazne ponekad nisu dovoljno jasna poruka o neprihvatljivosti takvog govora. U pogledu **slobode medija**, novinari su i u 2023. godini bili suočavani s tzv. SLAPP tužbama, ali i napadima i prijetnjama. Tijekom godine su najavljene izmjene Kaznenog zakona, a najave, kao i inicijalno predstavljene zakonske izmjene, bile su razlog za zabrinutost za slobodu medija u pogledu izvještavanja o temama u javnom interesu te će biti važno pratiti hoće li i na koji način regulacija novog kaznenog djela utjecati na slobodu medija.

U odnosu na **pravo na javno okupljanje**, u 2023. godini najbrojniji su bili prosvjedi radi izražavanja socijalno gospodarskih ciljeva, prvenstveno nezadovoljstva uvjetima rada te primanjima. Osobito su pažnju i prijetore u javnosti izazvala molitvena okupljanja koja se održavaju svake prve subote u mjesecu, često popraćena protuprosvjedima. Vežano za Trg sv. Marka, Ustavni sud je donio Rješenje u kojem je naveo da nije nadležan za odlučivanje u ovom slučaju.

I u 2023. godini smo, kao i ranije, zaprimili manji broj pritužbi i upita zbog diskriminacije temeljem **vjere i slobode vjeroispovijedi**, no njihov sadržaj ukazuje na različite izazove s kojima su se građani susretali, uključujući netrpeljivost, vrijeđanja i omalovažavanja, dvojbe oko mogućnosti nošenja marame na radnom mjestu, vjerskim sadržajima u javnim ustanovama i poteškoćama vjernika prilikom korištenja slobodnih dana za vjerske blagdane.

Kod **prava nacionalnih manjina** nije došlo do značajnih promjena pa su i dalje u implementaciji prava najbolji rezultati u području kulturne autonomije, dok su izazovi prisutni kod prava na uporabu jezika i pisma nacionalnih manjina, adekvatnu zastupljenost među zaposlenima u upravi i pravosuđu te adekvatnu prisutnost u medijima. Kao posljedica značajnog pada broja pripadnika nacionalnih manjina u udjelu u stanovništvu, dolazi ili bi moglo doći do smanjenja manjinskih prava na razini općina, gradova i županija.

U 2023. smo otvorili 362 nova predmeta vežana uz **diskriminaciju** u svim područjima života i to temeljem pritužbi ili na vlastitu inicijativu. Kao i ranije, najveći broj pritužbi na diskriminaciju, čak četvrtina, odnosio se na osnovu rase, etničke pripadnosti i boje kože ili nacionalnog podrijetla, nakon čega u manjem postotku slijede diskriminacija temeljem zdravstvenog stanja, zatim dobi te političkog

ili drugog uvjerenja. Od područja, najviše pritužbi odnosilo se na diskriminaciju na radu i pri zapošljavanju, nešto više od trećine, a zatim na područja pristupa dobrima i uslugama i uprave.

U poglavljima o diskriminaciji ne navode se samo primjeri diskriminacije, već se ukazuje na poziciju pojedinih skupina u društvu, imajući u vidu jednakost kao ustavnu vrednotu. Isto ne podrazumijeva da su svi pripadnici te skupine (npr. starije osobe, Romi i sl.) u istoj poziciji, već da su pojedini problemi u određenoj skupini učestaliji i stoga je potrebno uzeti ih u obzir kod donošenja odluka o mjerama i politikama. Konačno, još uvijek velik broj slučajeva diskriminacije ostaje neprijavljen pa je potrebno nastaviti podizati svijest građana o zabrani diskriminacije i mehanizmima zaštite.


**Romi** su i dalje izloženi raširenoj diskriminaciji, prostornoj i društvenoj izolaciji, a nepovoljni materijalni uvjeti života posebno zabrinjavaju s obzirom na to da polovicu Roma u RH čine djeca. Segregacija u školama nastavlja biti ozbiljna prepreka pristupu pravu na obrazovanje, na što kontinuirano ukazujemo, pri čemu izostaje svijest države o problematičnosti takvog stanja i obvezama da mu se pristupi s dužnom pažnjom, uključujući i na temelju ponavljajućih preporuka pučke pravobraniteljice, žurne preporuke UN-ovog Odbora za eliminaciju rasne diskriminacije, prakse Europskog suda za ljudska prava, kao i prema Nacionalnom planu za uključivanje Roma 2021. do 2027. godine. Još uvijek su prisutne poruke netrpeljivosti i mržnje prema **Srbima**, a u 2023. su zabilježeni i etnički motivirani napadi. Bez električne energije potrebne za svakodnevni život, na povratničkim područjima gdje pretežno žive pripadnici srpske nacionalne manjine, većinom starije osobe, ostaje još otprilike tisuću kućanstva u 15 županija. Izostaju mjere **integracije**, a tražitelji međunarodne zaštite, osobe pod međunarodnom zaštitom i strani radnici izloženi su predrasudama i rasnoj diskriminaciji, čak i fizičkim napadima.

Skrećemo pažnju i na analizu sudskih presuda vezanih uz diskriminaciju, u odnosu na presude donesene tijekom godine od strane sudova više vrsta i razina. Ovu analizu pripremamo svake godine, s obzirom da pokazuje ne samo probleme zbog kojih se građani odlučuju na sudsku zaštitu svojih prava, već i na koji način Zakon o suzbijanju diskriminacije u stvarnom životu štiti građane te što je potrebno činiti kako bi sudska zaštita bila što učinkovitija.

MUP je u 2023. godini postupao povodom 85 kaznenih djela **zločina iz mržnje**, što je 54,55% više nego u 2022. kada je zabilježen značajan pad u broju ovih predmeta. Na tragu prethodnih godina, 2023. najučestalije su bile prijetnje, oštećenja tuđe stvari, nasilničko ponašanje i tjelesne ozljede. Velika većina ovih kaznenih djela bila je motivirana nacionalnim podrijetlom.

U Izješću se ukazuje i na prostor za djelovanje organizacija civilnog društva kao **branitelja ljudskih prava**. Posljednji nacionalni plan stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnoga društva istekao je još 2016. pa je čim prije potrebno donijeti novi, kao i uvesti dugoročno institucionalno i programsko financiranje aktivnosti OCD-a u području zaštite ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije.

Ustavno **pravo na zdrav život i zdrav okoliš** pratili smo kroz ispitne postupke pokrenute po pritužbama i na vlastitu inicijativu zbog onečišćenja okoliša i prirode, nepropisnog gospodarenja otpadom, prekomjerne buke, svjetlosnog onečišćenja i neionizirajućeg zračenja baznih stanica mobilnih operatera. Godinu su obilježili požari i odroni na lokacijama gospodarenja otpadom, a opasnost od budućih sličnih događaja prijete na više lokacija, posebice gdje su nepropisno odložene velike količine otpada.



U 2023. nastavio nam se obraćati sve veći broj **prijavitelja nepravilnosti (tzv. zviždača)** otkako smo 2019. postali tijelo za vanjsko prijavljivanje. Prijavljivanje pučkoj pravobraniteljici kao vanjskom kanalu prijavljivanja najčešće su koristili prijavitelji iz javnog sektora, no raste i broj prijava koje se odnose na poslodavce u gospodarstvu i obrtu. S obzirom na još uvijek nedovoljno poznavanje prava prijavitelja, ali i obveza koje poslodavcima donosi Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti te kako bismo doprinijeli uspostavi sustava i učinkovitoj zaštiti prijavitelja, a time i potaknuli prijavljivanje, značajan dio aktivnosti usmjerili smo na edukacije, koje smo održavali povjerljivim osobama, državnim službenicima, sucima, državnim odvjetnicima, a to ćemo i nastaviti činiti.

I u 2023. smo u kontekstu ljudskih prava i jednakosti pratili utjecaj i razvoj **umjetne inteligencije**, za koju postoji sve veći interes javnosti, ali je i vidljiva potreba podizanja znanja, uključujući i svijesti o prednostima i rizicima njezina korištenja. Umjetna inteligencija će se nesumnjivo sve više koristiti, ne samo u privatnom, već i javnom sektoru te je nužno da njezino korištenje bude u skladu s ljudskim pravima i nediskriminatorno, a građani informirani da sustavi koriste umjetnu inteligenciju.

Stanje u **zatvorskom sustavu** je pogoršano, a prenapučenost ostaje jedan od ključnih problema jer je tijekom 2023. godine u zatvorskom sustavu boravilo 1.607 osoba više nego godinu ranije. U obilascima koje provodimo kao Nacionalni preventivni mehanizam (NPM) utvrdili smo nepovoljne uvjete smještaja, a oni su i predmet odluka Ustavnog suda kojima je utvrđeno ponižavajuće postupanje te odluka Europskog suda za ljudska prava kojima je utvrđena povreda zabrane mučenja, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja. Nedostupnost adekvatne zdravstvene zaštite i manjak zaposlenih službenika dodatno nepovoljno utječu na poštivanje prava osoba lišenih slobode. Među-zatvoreničko nasilje je i nadalje problem, kao i nedostatak organiziranog prihvata nakon izvršavanja kazne zatvora.

Pritužbe koje smo zaprimali i predmeti koje smo otvorili na vlastitu inicijativu vezano uz **postupanje policije** ukazuju na važnost ispravne ocjene od strane policije je li počinjeno kazneno djelo koje se progoni po službenoj dužnosti te izvještavanja državnog odvjetnika, kao i da policijski službenici ponekad ne žele zaprimiti prijavu kaznenog djela ili neprimjereno komuniciraju s građanima. Prije smještavanja u posebnu prostoriju potrebno je utvrditi da li je osoba pod utjecajem opojnog sredstva te po potrebi organizirati pružanje liječničke pomoći. Potrebno je i unaprijediti stanje u vezi mogućnosti podnošenja i rada po pritužbama građana na rad policije provedbom preporuka Povjerenstva za rad po pritužbama. Vezano za statusna prava, zaprimali smo pritužbe vezane uz prijavu prebivališta, stjecanje hrvatskog državljanstva i reguliranje boravka stranaca. S obzirom na važnost prebivališta kao uvjeta za ostvarivanje prava, potrebno je precizirati proceduru u slučajevima kada stanodavac podstanarima ne daje suglasnost za prijavu.

Pritužbe **osoba s duševnim smetnjama** najviše su se odnosile na postupak hospitalizacije i uskratu prava iz Zakona o zaštiti osoba s duševnim smetnjama. I u ovom Izvješću upozoravamo na problem smještaja dobrovoljnih pacijenata na zatvorene odjele što je *de facto* lišavanje slobode, a na što je upozorio i Europski odbor za sprječavanje mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT). Kroz NPM obilaskе zabilježili smo razlike u uvjetima smještaja, kao i manjkavosti u prilagodbi nacionalnim i međunarodnim standardima, što se opravdava nedostatnim financijskim sredstvima i prikazuje kao privremeno stanje, iako je zapravo riječ o dugogodišnjim problemima. To ukazuje na nedovoljnu brigu za osobe s duševnim smetnjama, kako zdravstvenog sustava, tako i generalno.

Početakom 2023. godine RH je ušla u schengenski prostor. U odnosu na migracijska kretanja, tijekom godine 68.114 osoba je izrazilo namjeru za traženje međunarodne zaštite, od čega su 1.783 osobe podnijele zahtjev za međunarodnu zaštitu. Percepcija nesigurnosti i ugroze, osobito u pogledu iregularnih **migranata**, bila je učestala tema u javnom prostoru, iako prema službenim statističkim podacima stanje sigurnosti nije narušeno. Tijekom 2023. bilježimo značajan pad broja pritužbi s navodima o „push-backu“. Uvjete u prostorijama za zadržavanje u postajama granične policije nužno je uskladiti s međunarodnim i nacionalnim standardima. Iako su dijelom izmjena iz Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti osnažena pravna jamstva, neke izmjene mogu otežati položaj tražitelja. Postojeći kapaciteti prihvatilišta za smještaj tražitelja međunarodne zaštite nisu dostatni, a uvjeti u njima su neodgovarajući, te je nužno osigurati dodatne smještajne kapacitete za tražitelje međunarodne zaštite. Kao član Stručnog savjeta za izvršenje presuda i odluka Europskog suda za ljudska prava, predložili smo poboljšanja Akcijskog plana RH u odnosu na izvršenje presude M.H. i drugi protiv RH, a naknadno smo, sukladno pravilu 9. Pravilnika o nadzoru nad izvršenjem presuda i odluka o prijateljskim rješenjima ESLJP, isto komunicirali Odboru ministara Vijeća Europe.

Tijekom godine pučka pravobraniteljica je sudjelovala u radu saborskih odbora, u raspravama o zakonskim prijedlozima i na tematskim sjednicama. Sudjelovali smo u velikom broju različitih događaja na teme iz područja ljudskih prava i vladavine prava, a neke smo i sami organizirali, među kojima ističemo konferenciju povodom 75. godišnjice donošenja Opće deklaracije o ljudskim pravima UN-a. Ljudska prava i jednakost pučka pravobraniteljica promovirala je i kroz odgovore na medijske upite, a kao institucija organizirali smo i veliki broj edukacija za različite dionike - studente, pravosudnu policiju, probacijske službenike, poslodavce, državne službenike, posebno one koji rade na EU fondovima, sindikate, korporativne pravnike. Nastavili smo i međunarodnu suradnju i ispunjavanje obveza koje proizlaze iz mandata povjerenih instituciji, uključujući i predali Alternativno izvješće UN-ovom Odboru za suzbijanje rasne diskriminacije (CERD) te Alternativno izvješće o izazovima u provedbi Međunarodnog pakta o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima, u suradnji s pravobraniteljicom za djecu i pravobraniteljicom za osobe s invaliditetom.

Suradnju s tijelima javne vlasti u pogledu pristupa informacijama u predmetima otvorenim temeljem pritužbi građana ili na vlastitu inicijativu, možemo načelno ocijeniti dobrom, uz pojedine izuzetke u smislu dostave djelomičnih odgovora ili neažurne dostave, pri čemu se posebno izdvaja Ministarstvo zdravlja koje nije dostavilo ni tražena očitovanja za potrebe pripreme ovog Izvješća. Još uvijek nije omogućen pristup svim podacima o postupanju prema iregularnim migrantima u informacijskom sustavu MUP-a, o čemu je Hrvatski sabor informiran u svakom godišnjem izvješću, još od Izvješća za 2018. godinu.

Konačno, Izvješće se predaje u trenutku kada je Hrvatski sabor raspušten i raspisani su parlamentarni izbori. Ovim putem pučka pravobraniteljica kao opunomoćenica Hrvatskog sabora ističe važnost kvalitetne suradnje i podrške radu institucije upravo od strane Hrvatskog sabora. Osobito se u tom pogledu ističe kako je nastavljen trend neažurnosti u raspravljanju godišnjih izvješća pučke pravobraniteljice pa tako u trenutku pisanja ovog Izvješća još na plenarnoj sjednici nije raspravljeno Izvješće pučke pravobraniteljice za 2022. godinu. Stoga je potrebno ovo i buduća izvješća ažurno raspraviti, dok su prikupljeni podatci i analize aktualni i relevantni, odnosno unaprijediti odnos Sabora prema izvješću pučke pravobraniteljice, kao i jačati podršku ispunjenju preporuka za bolju zaštitu i promicanje ljudskih prava i vladavine prava.

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

### 2.1. Pravo na dobro upravljanje

Pučka pravobraniteljica u okviru svoje nadležnosti potiče javnopravna tijela na dobro upravljanje kako bi građani bez prevelikog formalizma i na što brži i lakši način ostvarili najvišu razinu svojih prava.

Poglavlje o pravu na dobro upravljanje prvi puta je uključeno u Izvješće za 2021. godinu. Člankom 41. Povelje o temeljnim pravima EU-a zajamčeno je pravo na dobru upravu, dok je u nacionalnim propisima to pravo zajamčeno Ustavom, Zakonom o općem upravnom postupku i Zakonom o sustavu državne uprave. Općeprihvaćena načela dobrog upravljanja EU-a, poput otvorenosti i transparentnosti, participacije građana, odgovornosti, učinkovitosti i djelotvornosti te usklađenosti obvezuju i hrvatska tijela javne uprave.

U pritužbama građani često ističu dugotrajnost i preveliki formalizam postupka, šutnju administracije, kao i neodgovaranje na podneske i pozive. Ukazuju i na neetično ponašanje službenika i nedobivanje konkretnih informacija o mogućnosti ostvarivanja prava, što može dovesti do gubitka prava zbog popuštanja rokova za poduzimanje potrebnih pravnih radnji.

Javnopravna tijela bi trebala pri pružanju javnih usluga, kao i kada im se građani obraćaju s problemima ili tražeći informacije o pravima, pružati točne i jasne informacije te razumljive upute. No to nije uvijek slučaj već se u odgovorima na upite građana citiraju članci propisa pa unatoč dobivanju službenog odgovora, građani i dalje ne razumiju koja su njihova prava ili obveze i što trebaju poduzeti.

*„Poštovani, zahvaljujem na brzom, konkretnom i razumnom odgovoru iz kojeg je razvidno da Vam je važno odgovoriti sa razumijevanjem. Zašto to naglašavam? Odgovore koje sam dobila od pravne službe Ministarstva zdravstva i HZZO-a ne govore mi ništa osim da si pogledam zakone. A i to sam među redovima iščitala. Zato se još jednom zahvaljujem na vašem odgovoru.“*

Tijekom prve polovine 2023. godine, dok se još vršila zabilježba tražbine na prvu nekretninu korisnika zajamčene minimalne naknade, građani su nam se obraćali s pitanjima što to za njih znači jer takve informacije nisu dobili od HZSR-a. Pored toga, građani su nam se obraćali i nakon uvođenja obveze osobnog pristupa HZZO-u, jer nisu dobivali jasne upute već su upućivani na zakonske odredbe.

Postupali smo i po pritužbi građanina zbog dugotrajnog postupanja te nejasnih uputa dobivenih od HZZO-a. Žalio se na prekid bolovanja pa je trebalo pribaviti mišljenje liječničkog povjerenstva, no nije ga se jasno uputilo da mora pristupiti povjerenstvu niti kada i gdje da mu pristupi. Umjesto toga HZZO mu je nakon više od mjesec dana poslao pisanu obavijest navodeći zakonske odredbe i pojašnjavajući

pokretanje postupka radi osporavanja prekida bolovanja, a koji je pritužitelj već pokrenuo. Iz ovakve obavijesti pritužitelj nije mogao zaključiti da se za nastavak postupka od njega očekuje pristupanje povjerenstvu. Budući da se ovi zahtjevi rješavaju po hitnom postupku, a obavijest je bila zakašnjela i nejasna, upozorili smo HZZO na dugotrajnost i preporučili da pritužitelju žurno daju jasne upute, radi nastavka postupanja po njegovom zahtjevu.

Osim što na upite i molbe građanima odgovaraju citirajući odredbe propisa bez pojašnjenja kako se primjenjuju na konkretan problem, neka javnopravna tijela tako odgovaraju i pučkoj pravobraniteljici. Nerijetko na konkretne upite o primjeni ili učincima provedbe nekog propisa odgovaraju navođenjem tih istih odredbi, što zahtjeva ponavljanje upita te produljuje postupanje.

Ponekad građani ne znaju kojem se javnopravnom tijelu trebaju obratiti kada žele ostvariti neko pravo ili uslugu. Zbog toga bi bilo korisno da sva javnopravna tijela u fizičkom i *online* obliku objave sve bitne informacije o procesima/uslugama koja tijelo pruža građanima i to u lako razumljivom, preglednom i lako čitljivom obliku. Kako navedene informacije sva javnopravna tijela još nisu objavila, ponavljamo preporuku iz 2021. godine.

Pojedina javnopravna tijela još uvijek građane nepotrebno administrativno opterećuju jer od njih traže dokumentaciju koju bi trebala pribavljati po službenoj dužnosti. Tako smo povodom pritužbe građanke izdali upozorenje područnom uredu HZSR-a koji je pri predaji zahtjeva za socijalnu naknadu od nje tražio potvrdu drugog javnopravnog tijela, koju je trebao sam pribaviti. Prevenciji ovakvih i sličnih slučajeva trebao bi pomoći Akcijski plan za administrativno rasterećenje građana za razdoblje 2023. - 2025. godine, kao plan mjera za smanjenje administrativnog opterećenja građana i stvaranje kvalitetnije javne uprave, koji je u postupku donošenja.

U Izvešću za 2022. godinu smo naveli da je DŠJU proveo preporuku o uvođenju osnovnog i naprednog modula radionica o primjeni ZUP-a te da su u 2022. godini postojeće radionice proširili modulima „E-učenje o ZUP IT sustavu“ i „Izmjene i dopune Zakona o općem upravnom postupku“. DŠJU je tijekom 2023. godine nastavila s edukacijama te je organizirala edukacije „Primjena ZUP-a u praksi“, „E-učenje o ZUP-u“, „E-učenja za korisnike ZUP IT sustava“ i „Izmjene i dopune ZUP-a“. Provedene su i edukacije u sklopu projekta „Povećanje kvalitete javnih usluga kroz modernizaciju i povećanje dostupnosti edukacija za službenike javnog sektora u organizaciji DŠJU“. Pozdravljamo navedene aktivnosti koje su usmjerene boljem educiranju službenika javnopravnih tijela.

U Izvešću za 2022. godinu smo istaknuli da neka javnopravna tijela u danim rokovima nisu dostavljala tražene informacije i očitovanja, zbog čega smo slali i do četiri požurnice, a to se nastavilo i u 2023. godini. Pritom treba istaknuti da nam se građani često obraćaju tek kada niti oni dulje vrijeme nisu dobili odgovor na upit, prijavu ili slično.

### Preporuka 1.

Svim javnopravnim tijelima, da na web stranicama i u prostorijama u kojima primaju građane jasno navedu popis usluga koje pružaju i daju kratak opis procedura, a za ključne postupke koje vode da izrade letke s detaljnim uputama o koracima, rokovima, potrebnoj dokumentaciji i načinima korištenja pravnih lijekova

Zaprimili smo pritužbu zbog dugotrajnosti postupka pred MPUGDI-om radi otkupa stana pritužiteljice u dobi od 70 godina na čije upite MPUGDI nije odgovaralo.

*“...Niti na jedan e-mail nisam dobila odgovor. Također sam ih kontaktirala putem telefona na koji se uglavnom nitko ne javlja, a kada se i jave kažu mi da je kolegica koja vodi predmet odsutna. Nepojmljivo mi je da se unatoč Zakonu o općem upravnom postupku, koji propisuje koliko može trajati upravni postupak, ovaj moj vodi već punih četiri godine. Također mi je nepojmljivo da se netko tko plaću dobiva iz državnog proračuna može ponašati tako neodgovorno da predmet drži u ladici i ne postupa po njemu. Da li Vam je u redu ogluha administracije?”*

Zaprimili smo brojne pritužbe zbog šutnje administracije, a kao primjer izdvajamo slučaj pritužiteljice koja navodi da se pet puta obratila Upravnom odjelu za obrazovanje, kulturu i šport jedne županije, no da nikakav odgovor nije zaprimila.

Zaprimili smo i veći broj pritužbi građana zbog nepostupanja DIRH-a po prijavama. S obzirom na ulogu DIRH-a u zaštiti pojedinačnih prava i javnog interesa u nizu područja, nužno je poduzeti potrebne mjere, uključujući osiguranje njihovih dovoljnih kapaciteta, kako bi se ubrzali postupci po prijavama, povećala učinkovitost rada i zaštita javnopravnog poretka. Prema Godišnjem izvješću o provedbi Provedbenog programa Državnog inspektorata 2021. - 2024., DIRH je u 2023. godini raspisao četiri javna natječaja za 84 radnih mjesta, odnosno za ukupno 96 izvršitelja od kojih je 20 vježbenika.<sup>1</sup> Zaprimili smo i pritužbe zbog povreda Etičkog kodeksa od strane inspektora DIRH-a te socijalnog radnika.

Primjer dobrog upravljanja su Mobilni šalterski uredi MUP-a za izradu osobnih dokumenata. Njima se građanima kojima je teško doći do policijskih postaja omogućuje da pristupe na prethodno dogovoreno dostupnije mjesto, radi podnošenja zahtjeva za izradu dokumenata. Navodimo primjer stranke koja nam se pritužila da zbog starosti i bolesti ne može u pristupiti u prostorije MUP-a kako bi podnijela zahtjev za izradu osobne iskaznice. Nakon što smo se obratili MUP-u ovlaštene osobe su izašle na teren, preuzele zahtjev za izradom osobne iskaznice te ju nakon izrade uručili. Kako bi pomogli osobama starije životne dobi, s invaliditetom, bolesnima, nepokretnima i onima koji ne mogu osobno doći u prostorije policije radi podnošenja zahtjeva, policijski službenici izlaze na teren i zaprimaju zahtjeve za promjenom prebivališta/boravišta te izradom osobne iskaznice i putovnice. Uvođenje ovakve prakse mogla bi razmotriti i druga javnopravna tijela, posebno imajući u vidu broj građana starije dobi koji žive sami, a ne mogu samostalno poduzimati sve radnje radi ostvarenja svojih prava ili ispunjenja obveza.

Strategija digitalne Hrvatske za razdoblje do 2032. godine predviđa digitalizaciju ključnih javnih usluga. No iako digitalizacija donosi brojne prednosti, treba voditi brigu o građanima koji nisu u mogućnosti pratiti navedene promjene te uvijek osigurati alternativni način komunikacije s javim tijelima.

Primjer digitalizacije javnih usluga je sustav e-Građani čiji su ciljevi ušteda vremena građanima i poduzetnicima, omogućavanje komunikacije s javnim tijelima s bilo kojeg mjesta, kao i brzo i efikasno rješavanje zahtjeva upućenih tijelima javnog sektora. Broj korisnika sustava e-Građani se kontinuirano povećava te ih je 2023. godine bilo 1.868.564, odnosno 8,62 % više nego u 2022. godini. U sustav e-



Građani u 2023. godini bilo je prijavljeno 366.680 osoba starijih od 65 godina, što je znatno povećanje u odnosu na 2022. godinu kada ih je bilo prijavljeno 70.633. Služba za razvoj e-usluge organizirala je edukacije za branitelje i članove njihovih obitelji u Osijeku, Poreču, Splitu, Varaždinu i Zagrebu. Ovakve bi edukacije bilo korisno proširiti te ih organizirati za sve skupine u društvu kojima je to potrebno s obzirom na njihovu informatičku pismenosti, nakon što ih se prethodno identificira. Time bi se osiguralo daljnje povećanje broja korisnika u sustavu e-Građani.

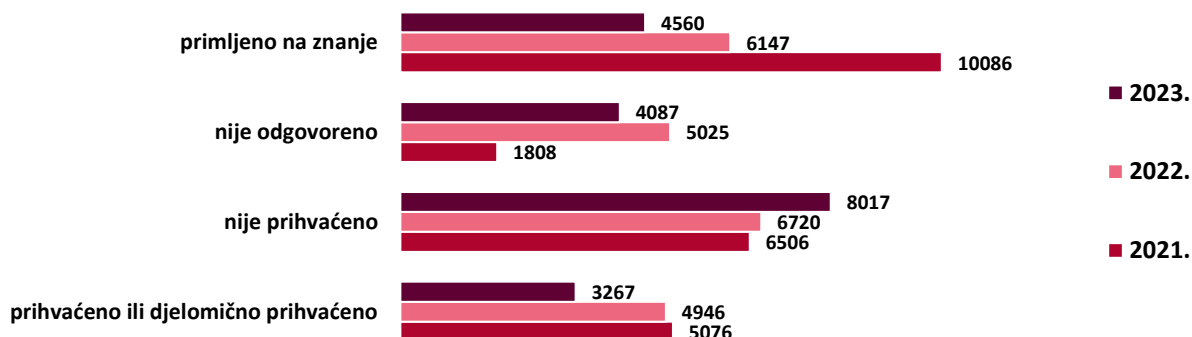
EK je 12. prosinca 2023. godine usvojila Preporuku o promicanju angažmana i djelotvornog sudjelovanja građana i organizacija civilnog društva u oblikovanju javnih politika<sup>ii</sup>, kako bi se doprinijelo izgradnji demokratske otpornosti u EU. Njome se države članice potiču da građanima i OCD-ima pruže više mogućnosti za djelotvorno sudjelovanje u postupcima oblikovanja javnih politika koje provode javna tijela na lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini, u skladu s utvrđenim standardima i primjerima dobre prakse. Državama članicama preporučuje se i da kreiraju poticajno okruženje za OCD-e kako bi mogle djelotvorno sudjelovati u postupcima oblikovanja javnih politika. Stoga ponovno ističemo važnost uključivanja zainteresirane javnosti u procese odlučivanja kako bi građani i civilno društvo bili aktivni partneri u kreiranju javnih politika te u donošenju zakona i drugih propisa.


Naime, u 2023. godini putem portala e-Savjetovanja provedeno je 822 savjetovanja u kojima je sudjelovala 6.441 fizička i pravna osoba. Zaprimito je 19.931 komentar, 3.267 (16%) ih je prihvaćeno ili djelomično prihvaćeno, 8.017 (40%) ih nije prihvaćeno, 4.560 (23%) je primljeno na znanje, a na 4.087 (20%) nije odgovoreno. U odnosu na 2022. godinu kada nije odgovoreno na 22% komentara, postotak se nije značajno mijenjao. 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 o njihovim prijedlozima.

### Preporuka 2. (ponovljena)

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

## ZAPRIMLJENI KOMENTARI NA E-SAVJETOVANJIMA





Tijekom 2023. godine tijela državne uprave u svojstvu stručnog nositelja uputila su ukupno 127 nacrtu prijedloga zakona u prvom čitanju ili hitnom postupku na sjednice Vlade RH. Stručni nositelji su u postupku prethodne procjene učinaka proveli analizu njihovog učinka na područje zaštite ljudskih prava te u većini slučajeva nisu utvrdili izravne učinke, uz iznimke Zakona o osobnoj asistenciji, Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o savjetima mladih, Zakona o inkluzivnom dodatku i Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o doplatku za djecu.

Prema podacima Povjerenika za informiranje za 2023. godinu, pravne osobe s javnim ovlastima u pravilu nisu provodile savjetovanja s javnošću ili su ih provodile samo načelno, formiranjem rubrike i

### **Preporuka 3.**

Stručnim nositeljima savjetovanja s javnošću, da objavljuju sastav radne skupine koja je izradila nacrt propisa, općeg akta odnosno drugog dokumenta

### **Preporuka 4. (ponovljena)**

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

objavom obrazaca o postupku savjetovanja. JLS i dalje uglavnom nisu provodile savjetovanja s javnošću za opće akte koje donose ili su provodile savjetovanja u skraćenom trajanju, bez objave razloga skraćivanja roka iz Zakona o pravu na pristup informacijama. Prema podacima Povjerenika za informiranje tijela javne vlasti u pravilu ne objavljuju sastave radnih skupina, neovisno je li riječ o tijelima državne uprave, JLS-ima ili pravnim osobama s javnim ovlastima.

Potaknuti skraćivanjem roka savjetovanja o prijedlogu jednog podzakonskog akta, bez prethodne obavijesti korisnicima portala e-Savjetovanje, u Izvješću za 2022. godinu preporučili smo Uredu za

zakonodavstvo da u suradnji sa Središnjim državnim uredom za razvoj digitalnog društva, unaprijedi portal e-Savjetovanje automatskim obavještavanjem korisnika o skraćivanju ili produljenju roka savjetovanja. Obaviješteni smo da će preporuka biti provedena tijekom 2024. godine.

U cilju jačanja integriteta unutar institucija, u Izvješću za 2021. godinu preporučili smo Vladi RH i Hrvatskom saboru da sukladno preporukama GRECO-a donesu etičke kodekse, a to smo preporučili i JLP(R)S-ima koje ih nemaju. Tijekom 2022. godine donesen je Kodeks ponašanja državnih dužnosnika u tijelima izvršne vlasti i Kodeks o etičkom djelovanju zastupnika u Hrvatskom saboru. Stupanjem na snagu Zakona o sprečavanju sukoba interesa krajem 2021. godine predstavnička tijela JLP(R)S-a obvezana su da u roku od šest mjeseci donesu kodeks ponašanja članova predstavničkih tijela. Donošenje etičkih kodeksa u svim segmentima javne uprave je važno radi prevencije neprofesionalnog ponašanja službenika, uskrate pomoći i pristupa informacijama. Prema podacima MPU, od ukupno 576 JLP(R)S-a, jedno predstavničko tijelo nije ispunilo obvezu donošenja kodeksa ponašanja, kako je propisano čl. 4. st. 1. Zakona o sprečavanju sukoba interesa.

Transparency International objavio je godišnje izvješće o korupciji u svijetu za 2023. godinu. Prema obavljenim podacima od 180 država RH je na 57. mjestu s 50 od mogućih 100 bodova. Rezultati su isti kao i 2022. godine te su u EU od RH lošije Grčka s 49, Rumunjska s 46, Bugarska s 45 i Mađarska s 42 boda.

## 2.2. Pravo na zdravlje

U 2023. godini građani su se najčešće obraćali zbog kršenja prava na zdravlje, pa su u tom području otvorena su 454 nova predmeta, pri čemu je taj broj u posljednjih pet godina porastao za 54%. Pritužbe zaprimljene u 2023. godini ukazuju da mnogi građani otežano ostvaruju zdravstvenu zaštitu, bilo zbog nedostupnosti zdravstvenih usluga, nedostatka liječnika, neinformiranosti, administrativnih prepreka ili zbog tromosti sustava koji ne odgovara na potrebe pacijenata. Građani u udaljenim mjestima i na otocima nadaju se da neće ostati bez jedinog liječnika, a svi se nadaju da će liječnik s njima razgovarati profesionalno i obazrivo. Onkološki pacijenti svakodnevno se suočavaju s listama čekanja i pokvarenim dijagnostičkim aparatima. Palijativne usluge još su u povojima, unatoč naporima nekih dionika da pacijentima olakšaju i omoguće dostojanstveni kraj života. Mentalno zdravlje građana sve je važnija tema. Zaprimali smo i brojne pritužbe vezane uz izmjene i dopune Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju, zbog kojih su mnogi građani izgubili obvezno zdravstveno osiguranje.


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

Prema podacima EK u *Pregledu stanja zdravlja i zdravstvene zaštite 2023* očekivani životni vijek u RH iznosi 77,7 godina te je i dalje niži nego u EU, gdje iznosi 80,7 godina. U RH se stariji građani češće suočavaju s višestrukim kroničnim bolestima i ograničenjima aktivnosti, što ukazuje na potrebu mjera za poticanje zdravog starenja. Stopa nezadovoljenih potreba za zdravstvenom zaštitom se mjeri neobavljenim liječničkim pregledima ili neliječenjem zbog visine troškova, udaljenošću od zdravstvene ustanove ili vremenom čekanja liječenja, a u RH je 19 puta veća u skupini stanovništva s najnižim dohotkom nego u skupini s najvišim.

Podaci HZZO-a ukazuju na nedostatak timova primarne zdravstvene zaštite u odnosu na potreban broj utvrđen Mežom javne zdravstvene službe, koji je prisutan u svim djelatnostima. Najizraženiji je u obiteljskoj medicini (nedostaje ukupno 141 tim, najviše u Zagrebačkoj županiji), zdravstvenoj zaštiti predškolske djece (nedostaje 50 timova, najviše u Gradu Zagrebu), zdravstvenoj zaštiti žena (nedostaje 61 tim, najviše u Gradu Zagrebu) i u dentalnoj medicini (nedostaje 209 timova, najviše u Osječko-baranjskoj županiji). Prema podacima Digitalnog atlasa hrvatskog liječništva, čak 15% liječnika je starije od 60 godina, dok ih je u primarnoj zdravstvenoj zaštiti čak 36%. Uz to, RH je tijekom 2023. godine napustilo 147 liječnika. Unatoč tome još nije ustrojeno tijelo praćenja i planiranja ljudskih resursa u zdravstvu i održavanje optimalne Mreže, a posljednji strateški plan razvoja ljudskih resursa donesen je za razdoblje do 2020. godine.<sup>iii</sup>

Postupali smo po pritužbi pacijentice koja je kronični bolesnik no ne može dobiti recepte za lijekove za epilepsiju, hipotireozu, hipertenziju, depresiju, astmu i osteoporozu, jer na otoku Viru dulje vremena nema liječnika primarne zdravstvene zaštite. HZZO je proveo kontrolu ordinacije i utvrdio da za dio razdoblja odsutnosti liječnice zbog nedostatka liječnika nije bilo zamjene. Prema ordinaciji je poduzeo mjere iz svoje nadležnosti te se ispričao pritužiteljici za poteškoće.

Navodimo i primjer pacijentice koja prije svakog ciklusa kemoterapije na koju putuje u drugi grad mora izvaditi krv jer o broju leukocita ovisi primanje kemoterapije. S obzirom da liječnica obiteljske medicine



nema ovlasti očitati nalaz i odlučiti o primanju kemoterapije, pacijentica mora putovati čak 200 km iako je neizvjesno hoće li ju moći primiti. I Povjerenstvo za zaštitu prava pacijenata Zadarske županije ukazuje na poteškoće stanovnika otočkih naselja u pristupu liječnicima na kopnu, zbog trajekata koji rijetko voze.

I tijekom 2023. godine pritužbe građana pokazuju da nije jasno prema kojim kriterijima MZ pritužbe građana na stručnost rada liječnika prosljeđuje HLK-u, a kada zdravstvena inspekcija obavlja nadzor. Stoga smo u Izvješću za 2022. godinu MZ-u preporučili da definira kriterije prema kojima će po pritužbama postupati zdravstvena inspekcija, a u kojima će ih ustupati HLK-u radi donošenja stručnog mišljenja. MZ je navelo da zbog velikog opsega posla zdravstveni inspektori odlučuju hoće li u konkretnom predmetu obaviti nadzor te hoće li biti obavljen s imenovanim stručnjacima, hoće li ustupiti predmet na postupanje nadležnoj komori ili drugom tijelu, dostaviti nadležnoj komori presliku relevantne dokumentacije radi donošenja stručnog mišljenja ili je dovoljno odgovoriti stranci. Međutim, ovakav odgovor MZ-a pokazuje da je nužno uspostaviti kriterije kako bi zdravstveni inspektori ujednačeno odlučivali kako će u pojedinoj pritužbi postupati.

Primjerice, postupajući po pritužbi u kojoj se ukazuje na moguće propuste u liječenju pacijenta starije dobi kojem pri hitnom prijemu u bolnicu nije utvrđena dijagnoza, još 2021. godine smo predložili provedbu nadzora. Informaciju da će se inspekcijski nadzor provesti zaprimili smo tek u listopadu 2023. godine, a do danas nismo zaprimili informaciju je li proveden.

Na postupanje zdravstvene inspekcije odnosio se i medijski popraćen slučaj smrti novinara Vladimira Matijanića. U njemu je pučka pravobraniteljica ispitivala dostupnost zdravstvene zaštite, ostvarenje prava na potpunu informiranost te jesu li mu tijekom pokušaja ostvarenja zdravstvene zaštite bile pružene potrebna pomoć i podrška. Tijekom 2023. godine ODO u Splitu odbacilo je kaznenu prijavu protiv liječnika uključenih u liječenje i pružanje pomoći g. Matijaniću. Ipak, ostala su otvorena pitanja postupanja zdravstvene inspekcije MZ-a, koja svoje ovlasti i dužnosti tumači drugačije od pučke pravobraniteljice te nije prihvatila dane preporuke. MZ odbilo je preporuku da definira opseg i način rada stručnjaka potrebnih za obavljanje pojedinih stručnih radnji u vezi sa zdravstveno-inspekcijskim poslovima s ciljem prikupljanja relevantnih podataka iz drugih izvora saznanja, navodeći da viši zdravstveni inspektori i pridruženi im imenovani stručnjaci ne uključuju subjektivne ocjene i dojmove trećih osoba koje nisu imale utjecaja na medicinsko zbrinjavanje te da je baziranje isključivo na iskazima zdravstvenih djelatnika i medicinskoj dokumentaciji zakonski prihvatljiv i jedini način rada zdravstvene inspekcije.

#### **Preporuka 5. (ponovljena)**

Ministarstvu zdravstva, da u roku dostavlja zatražene informacije i dokumentaciju pučkoj pravobraniteljici u predmetima u kojima provodi ispitne postupke

Ukazujemo i na predmet otvoren još u siječnju 2022. godine u kojemu do danas od nadležnih tijela nismo dobili tražena očitovanja. Zbog sumnje na povredu prava na zdravstvenu zaštitu osobe starije dobi tražili smo očitovanje MZ-a i Povjerenstva za oftamologiju i optometriju, koje djeluje u okviru MZ-a. MZ je otklonilo svoju nadležnost, a Povjerenstvo nas je

uputilo na Hrvatsko oftalmološko i optometrijsko društvo Hrvatskog liječničkog zbora, no od njih nismo

zaprimili odgovor. Očitovanje smo zatražili i od Medicinskog fakulteta u Zagrebu, no nije nam odgovoreno. To pokazuje da ne samo pacijenti, već i institucija pučke pravobraniteljice, teško dobiva odgovore. Osim toga, tijekom ispitnih postupaka redovito prikupljamo podatke od tijela na čiji rad se pritužba odnosi, no MZ nam ne odgovara redovito na naše upite, pa u nekim predmetima niti nakon nekoliko upućenih poŹurnica ne dobijemo očitovanja.

Dio pritužbi odnosi se na rad hitne medicinske pomoći. U slučaju korisnice smještaja u Prihvatištu za beskućnike u Zagrebu, koja je imala ozbiljne simptome pa je tijekom dva dana nekoliko puta zvana hitna pomoć, pri intervenciji je dobila injekciju i uputu da pije puno vode i jede laganiju hranu, no tek nakon treće intervencije je odvezena u bolnicu gdje je utvrđeno da je doživjela moždani udar od kojeg je i preminula.

Postupali smo i temeljem medijskih objava i fotografija dvije pacijentice starije dobi koje su na objedinjenom hitnom prijemu Opće bolnice Sisak bile smještene u istom, uskom bolničkom krevetu, što vrijeđa ljudsko dostojanstvo, posebno osoba starije životne dobi koje su već u ranjivom položaju. Radilo se o teško bolesnim ženama koje nisu bile u mogućnosti zagovarati svoje interese, a jedna od njih je istoga dana preminula. HLK i HKMS oglasile su se nenadležnima te ukazali na nemogućnost provođenja nadzora jer se tijekom nadzora same bolnice i zdravstvene inspekcije MZ nije uspjelo identificirati zdravstvenog radnika koji je naložio njihov smještaj u isti bolnički leŹaj. Kroz medije se ukazivalo na problem nedostatne opremljenosti hitnog prijema, kao i nehumanog postupanja s pacijenticama. Ravnatelj bolnice razriješio je duŹnosti voditelja OHBP zbog nepravilne i loše organizacije rada a MZ je, osim HLK-u i HKMS-u, dokumentaciju dostavilo na postupanje ODO u Sisku zbog postojanja sumnje u počinjenje kaznenog djela neovlaštenog slikovnog snimanja. Ovo je izazvalo podijeljene reakcije u društvu jer je dio građana to doŹivio kao zastrašivanje onih koji progovaraju o problemima u sustavu zdravstva. MZ je dokumentaciju na postupanje dostavio i AZOP-u i MRMSOSP-u koji, u okviru svog postupanja, nisu utvrdili nepravilnosti.

Tijekom 2023. godine zaprimili smo i nekoliko pritužbi kojima se ukazuje na restriktivne uvjete za dobrovoljno darivanje krvi u RH. Prema propisima stranci na stalnom boravku u RH ne mogu biti dobrovoljni darivatelji krvi. Stoga smo se obratili Referentnom centru MZ-a za transfuzijsku medicinu, odnosno Hrvatskom zavodu za transfuzijsku medicinu, koji nas je obavijestio da je uputio prijedlog izmjene Pravilnika o posebnim tehničkim zahtjevima za krv i krvne pripravke, kako bi krv mogli darivati i strani državljani s boravkom u RH koje nije kraće od godinu dana. Osim toga, skrećemo paŹnju da je i u 2023. na snazi bila trajna zabrana darivanja krvi za muškarce koji imaju spolne odnose s muškarcima, iako Pravilnikom ova skupina nije izuzeta od mogućnosti darivanja krvi već je to seksualno ponašanje koje dovodi u visoki rizik dobivanja zaraznih bolesti koje se mogu prenositi krvlju, a što ne bi smjelo biti izjednačavano. Zemlje EU-a posljednjih godina ukidaju ovakvu generalnu i trajnu zabranu koja predstavlja diskriminaciju na temelju spolne orijentacije, uvodeći druge uvjete vezane uz ponašanje darivatelja kojima se osigurava sigurnost darovane krvi.

Premda je MZ prihvatilo našu preporuku o organizaciji edukacija za zdravstvene djelatnike o pravima pacijenata te ponašanju i komunikaciji prema pacijentima, sukladno zahtjevima medicinske etike, i dalje zaprimamo pritužbe na neodgovarajuću komunikaciju prema pacijentima. Tako se kćerka onkološkog pacijenta obratila ravnatelju bolnice i pučkoj pravobraniteljici navodeći:

*„Otac mi je pacijent vaše onkologije. Sve pretrage, kontrole, kemoterapije, zračenja... bila sam mu u pratnji. I samo ću vam reći - koliko je užasno bilo suočavanje s njegovom dijagnozom, jednako - ako ne i više - bilo je užasno svjedočiti odnosu koji vaš personal ima prema pacijentima. Mogu i o konkretnim primjerima. ... O ženi koja cijelo prijepodneva leži polumrtva u čekaonici i zapomaže, čekajući da netko dođe po nju i prebaci ju na koji već odjel, a vaše djelatnice izlaze van pušiti i piti kavu pored nje, kao da ne postoji? O pacijentu od 11749 godina kojeg pola dana šalju iz jednog labosa u drugi a ovaj jedva hoda?.“*

U ovom slučaju ravnatelj se ispričao pritužiteljici i upozorio djelatnike na potrebu profesionalnog odnosa prema pacijentima te zatražio dodatne podatke kako bi bolnica slučaj njenog oca mogla istražiti s dužnom pažnjom radi osiguravanja dostupnosti svih prava ocu.

S druge strane, zaprimili smo i pohvale građana na rad zdravstvenih djelatnika pa je tako primjerice pohvaljen izuzetno profesionalni i ljudski pristup pacijentima cjelokupnog zdravstvenog osoblja jedne bolnice.

Pučka pravobraniteljica provela je i ispitni postupak vezan uz povredu prava na jednakost zajamčenu ZZZ-om, na temelju informacija iz medija o liječenju „preko reda“ jednog ministra. S tim u svezi HUBOL je naveo da zdravstvena usluga u RH nije jednako dostupna svima i da je povlašteno postupanje prema moćnim političarima u sustavu zdravstva uobičajeno, čemu se snažno protive. Klinika je opovrgnula nepravilnosti navodeći da je liječnik koji je zaprimio ministra procijenio da je pregled hitan, no nije nam dostavila informaciju o dodijeljenoj trijažnoj kategoriji kojom bi to potvrdila. Unatoč tome, utvrdili smo nezakonito postupanje na temelju bolničkih evidencija o vremenu čekanja pacijenata koji su istoga dana došli prije ministra, koji pokazuju da je bio primljen u obradu brže od drugih, da je otpušten u znatno kraćem vremenu od prosjeka otpuštanja te da ga je primio liječnik koji prije toga nije primao druge pacijente. Kliniku smo upozorili na nezakonito postupanje i obvezu pružanja zdravstvene zaštite kako je zajamčena ZZZ-om.

Nastavili smo pratiti i dostupnost zdravstvene zaštite žena, nakon što smo u okviru postupka zbog nemogućnosti obavljanja zdravstvene usluge prekida trudnoće gdje Mirele Čavajde MZ-u dali devet preporuka za osiguravanje informiranosti pacijentica o pravima i zdravstvenih djelatnika o obvezama, kao i kako bi se omogućilo ostvarivanje ove zdravstvene usluge u svim slučajevima kada je zakonom dopuštena. Očitovanje o provedbi preporuka, koje smo dobili s velikim vremenskim odmakom, pokazuje da MZ smatra kako je prekid trudnoće dostupna zdravstvena usluga, unatoč suprotnom nalazu pučke pravobraniteljice i informacijama od OCD-ova da se pacijentice kod kojih je prekid trudnoće indiciran i dopušten, ali su u visokom stupnju trudnoće i dalje upućuje na zahvat u inozemstvo. S obzirom da je za velik broj preporuka MZ tek najavilo postupanje, nastavit ćemo pratiti njihovu implementaciju.

Udruga žena oboljelih od endometrioze zatražila je pomoć u vezi osiguravanja adekvatnog liječenja 90.000 žena oboljelih od te bolesti. Istaknule su da o njima u čitavoj RH skrbi ukupno četiri liječnika te da su na listama čekanja i do dvije godine, što izuzetno negativno utječe na ishode liječenja i tijek bolesti. Tematsku sjednicu o problemima ovih pacijentica je u svibnju 2022. godine organizirao Odbor

za zdravstvo i socijalnu skrb Hrvatskog sabora, a Hrvatsko društvo za endometriozu i Referentni centar za endometriozu u ožujku 2023. predložili su moguća rješenja i dijagnostičko terapijski postupak. Međutim, smjernice za liječenje još nisu usvojene, a endometriozu se i dalje ne tretira kao kronična bolest. Stoga predlažemo da se hitno usvoje smjernice za liječenje ove bolesti kako bi se oboljelima osigurao ujednačeni pristup prilagođen potrebama pacijenata.


U 2023. godini nastavili smo postupati u predmetu zbog otkrivanja liječničke tajne, odnosno osobnih medicinskih podataka o pacijentici od strane ravnatelja KBC-a Zagreb na nacionalnoj televiziji. Postupak je vodila i HLK koja je još 2022. godine utvrdila da je ravnatelj prekršio liječničku etiku te je pokrenut disciplinski postupak pred Časnim sudom Komore koji je 2023. godine okončan zaključkom da je počinio lakšu disciplinsku povredu. Unatoč tome krajem 2023. godine reizabran je na poziciju ravnatelja i to nakon što je izmjenama statuta KBC-a Zagreb izostavljen uvjet da protiv kandidata za ravnatelja nije donesena konačna odluka disciplinskih tijela nadležnih komora. Pored toga, AZOP nas je tek krajem 2023. godine izvijestio da je još 2022. utvrdio povredu prava na zaštitu osobnih podataka i izrekao mu službeno opomenu. U vezi otkrivanja osobnih medicinskih podataka u javnosti, ESLJP je više puta utvrdio povredu prava na poštovanje privatnog i obiteljskog života iz čl. 8. EKLJP-a, s obzirom na važnost očuvanja povjerenja pacijenata u medicinsku struku i zdravstvene usluge, bez kojeg se osobe mogu odvratiti od otkrivanja informacija osobne prirode potrebnih za liječenje, čime se ugrožava njihovo zdravlje, a potencijalno i zdravlje šire zajednice ako je riječ o zaraznim bolestima.

Istovremeno, i zdravstveni radnici rade u zahtjevnim uvjetima te izražavaju nezadovoljstvo uvjetima i organizacijom rada, nedostatnim ulaganjima u bolnice i opremu, kao i u edukacije i daljnje obrazovanje. Svakodnevno su suočeni s emotivno teškim situacijama, bolestima i smrću. Pritužbe u ovom kontekstu zaprimali su i HKMS, HLK i HLJK. HLK navodi da je sve više primjedbi o administrativnom opterećenju liječnika, otežanoj organizaciji provedbe i pronalasku zamjene odsutnih liječnika, organizaciji i provedbi posebnih dežurstava, pravima i obvezama iz radnih odnosa, zaštiti na radu, dopustima za trudne radnice, pripravnosti te problematici tijekom provođenja specijalističkog usavršavanja. HLJK svakodnevno zaprima brojne pritužbe ljekarnika vezane za rad, organizaciju rada te uvjete na radnom mjestu.

*„Osigurajte nam uvjete u kojima ćemo moći adekvatno i dostojanstveno, u adekvatnom vremenu za hitnog bolesnika opskrbiti bolesnike na način na koji to oni zaslužuju i na način s kojima ćemo mi biti zadovoljni i ne sramiti se pred našim pacijentima, ne biti izloženi stalnom nezadovoljstvu njihovih najbližih, i stalnim prozivkama, a zapravo zato, što za razliku od onih koji su zdravstveni sustav (na svim razinama) dužni organizirati i posložiti, RADIMO.“*

obraćanje zdravstvenog radnika iz jedne bolnice u RH

Unatoč manjku liječnika, o kojem se sve više govori u kontekstu očuvanja sustava javnog zdravstva, u pritužbama se ukazuje na teškoće i dugotrajnost postupaka priznavanja inozemnih visokoškolskih kvalifikacija i izdavanja licenci za rad od strane nadležnih komora u zdravstvu. Razumijevajući potrebu kontrole obrazovanja i stručnosti zdravstvenih radnika, usko povezane i s ishodima liječenja i zaštitom



prava pacijenata, nejasno je zašto se, primjerice, provedba dopunske mjere razdoblja prilagodbe za liječnike dentalne medicine treba čekati i četiri godine.

Dodatno, nedovoljno su precizne i međusobno neusklađene zakonske odredbe iz područja zdravstva i obrazovanja. Tako je Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o sestrinstvu propisano da diplomski studij sestrinstva može upisati samo osoba koja je i na prijediplomskoj razini završila studij sestrinstva. Takvom odredbom zadire se i u akademsku samoupravu koja obuhvaća i utvrđivanje pravila studiranja i upisa studenata, na što smo upozorili i u e-savjetovanju. Studij sestrinstva svakako traži određena predznanja, ali sukladno ZVOZD-u visoko učilište samostalno određuje uvjete upisa određenog studija.

Tijekom 2023. godine zaprimali smo pritužbe i na izbor novih članova Povjerenstva za zaštitu prava pacijenata Grada Zagreba i na njegov rad. U pritužbama se iskazivalo nezadovoljstvo smjenom članova

#### **Preporuka 6.**

Ministarstvu zdravstva, da dopunom Zakona o zaštiti prava pacijenata definira tijelo nadležno za provedbu nadzora nad radom županijskih povjerenstava za zaštitu prava pacijenata

prethodnog sastava ovog povjerenstva. Zakonom o zaštiti prava pacijenata uređen je sastav i djelokrug županijskih povjerenstava za zaštitu prava pacijenata, no njime nije određeno tijelo koje nadzire rad županijskog povjerenstva. MZ nam na to nije odgovorilo, ali je navelo da se ne smatra nadležnim. Istovremeno smo od pritužitelja zaprimili kopiju odgovora koji mu je MZ uputilo još 2022. godine, u kojem je navedeno da je provelo

upravni nadzor nad radom ovog povjerenstva u prethodnom sastavu. Činjenica da MZ daje oprečna mišljenja o tijelu nadležnom za provedbu nadzora nad radom županijskih povjerenstava, ukazuje da je Zakonom o zaštiti prava pacijenata potrebno propisati tijelo nadležno za provođenje nadzora nad radom županijskih povjerenstava za zaštitu prava pacijenata.

## **2.2.2. Onkološki pacijenti**

Prema zadnjim dostupnim podacima za 2022. godinu, RH ima veću smrtnost od EU prosjeka te treću najveću smrtnost od raka u EU-u (prvu najveću za muškarce i osmu za žene). Istovremeno je prema incidenciji pojave raka bliže prosjeku EU-a, što ukazuje da je veća smrtnost povezana s kvalitetom zdravstvene skrbi za onkološke pacijente. Sukladno aktualnim procjenama EK-a i OECD-a, ispodprosječni broj zdravstvenih djelatnika i centara za radioterapiju te kapaciteta za liječenje i dalje otežavaju brz pristup liječenju, a nedostaje i koordinacije u pružanju skrbi, unatoč postojanju Nacionalnog strateškog okvira protiv raka do 2030. koji bi ove nedostatke trebao ispraviti.

Isti izvor navodi da se smrtnost u razdoblju od 2011. do 2019. godine smanjila za većinu vrsta raka, pri čemu najviše za rak dojke, što ukazuje na napretke u liječenju. No, kvaliteta liječenja raka je ispod prosjeka EU-a, a da sustav ima značajne manjkavosti pokazao je i slučaj gđe Line Budak. Ona je početkom godine u javnost iznijela negativno iskustvo pri dijagnosticiranju raka dojke, nakon što u RH nije uspjela ostvariti potrebno liječenje, koje je trebalo uslijediti nakon neprihvatljivo dugog razdoblja od čak sedam mjeseci od pretrage do saznanja rezultata. Zbog toga je odlučila započeti liječenje u inozemstvu, a budući da joj HZZO nije odobrio povrat troškova, u tijeku su upravni sporovi.



U vezi s ovim slučajem nadzor su proveli KBC Sestre milosrdnice, na kojemu je došlo do „odgode“ podizanja nalaza, HLK i MZ, no nitko nije utvrdio propuste u liječenju. Pučka pravobraniteljica je provela ispitni postupak u kojemu je iz perspektive ljudskog prava na zdravlje promatrala tijek i aktere uključene u pružanje zdravstvene zaštite pacijentici. Utvrdila je da ju je bolnica propustila jasno informirati o obvezama preuzimanje nalaza biopsije te da je manjkav i protokol u kojemu liječenje ovisi isključivo o tome je li se i kada pacijent informirao o nalazu, jer može rezultirati nepreuzimanjem i ugrožavajućim odgodama, što je konkretan slučaj i pokazao. Također, utvrdili smo da su upute za obavljanje MR-a dojki diskriminatorne na temelju dobi, zdravstvenog stanja i rodnog identiteta jer ne sadrže upute za žene koje nemaju ili imaju neredovite menstruacije. Dodatno, utvrdili smo da postoji neujednačeno postupanje multidisciplinarnih timova za rak dojke jer je u jednoj bolnici na temelju nalaza starih sedam mjeseci odmah preporučena operacija dok je u drugoj preporuka za operaciju donesena tek nakon niza pretraga, uključujući rebiopsije tkiva. Naposljetku, utvrdili smo nepravovremenost liječenja i nakon saznanja dijagnoze, jer je druga bolnica pacijentici zakazala operaciju za 40 dana, iako je u tom trenutku najmanje osam mjeseci imala maligni tumor i relevantne smjernice iz Nacionalnog programa ranog otkrivanja raka dojke preporučuju da čekanje na operaciju nije dulje od 15 dana. MZ-u smo dali niz preporuka i izdali upozorenja, no i dalje je stava da je pacijentici bilo omogućeno ostvarivanje prava na zdravstvenu zaštitu te da se pomaci realiziraju u sklopu spomenutog strateškog dokumenta, a na neke preporuke nisu odgovorili. Preporuke smo dali i KBC-u Sestre milosrdnice koji je sve usvojio i unaprijedio sustav kako bi se ubuduće prevenirali slični propusti.

Naposljetku, ovaj je slučaj još jedan u nizu u kojima je pacijentica javno progovorila o problemima u sustavu zdravstva, a čiji predstavnici su je, i prije provedenih nadzora, diskreditirali i javno prozivali, umjesto da ispituju postojanje propusta.


Na probleme onkoloških pacijenata ukazuje i Udruga žena oboljelih i liječenih od raka Nismo same. Navode da su kvarovi aparata sve učestaliji te da niti jedan pacijent nije proveo radioterapiju u predviđenom roku, bez odgađanja termina. Ovo je posebno otegotno za pacijente koji, teško narušenog zdravlja, putuju na liječenje u drugi (veći) grad i tek u bolnici saznaju da je aparat u kvaru. Osim toga ukazuju na dugo čekanje termina za operacije invazivnih karcinoma koje se tijekom ljeta i godišnjih odmora odgađaju i do nekoliko mjeseci. Stoga je važno da se za sve pacijente s dijagnozom raka osigura pravovremena dijagnostika, operativni zahvati i liječenje u najkraćem mogućem roku u skladu s recentnim medicinskim standardima i najboljom praksom.

#### Preporuka 7.

Ministarstvu zdravstva, da osigura jedinstveno postupanje s nalazima pretraga pri čemu se rezultati trebaju dostavljati liječnicima obiteljske (opće) medicine i specijalistima kada su ih oni zatražili, a oni za koje je to moguće i samim pacijentima kroz Portal zdravlja (e-Građani)

#### Preporuka 8.

Ministarstvu zdravstva, da napravi analizu načina postupanja multidisciplinarnih timova za rak dojke na području cijele RH te propiše jasne standarde postupanja kako bi sve pacijentice imale jednaku i najadekvatniju moguću zdravstvenu skrb



Povjerenstvo za zaštitu prava pacijenata Grada Zagreba navodi kako se lista čekanja za fizikalnu terapiju onkoloških pacijenata od 2022. godine nije smanjila, dok se za zračenje povećala na sedam mjeseci. Navodi i slučaj onkološke pacijentice, koja se žalila na jake bolove, ali je liječnici nisu ozbiljno shvatili, da bi na kraju završila na liječenju metastaza u kostima.

U odnosu na druge probleme s kojima se susreću osobe oboljele i liječene od raka, sindikati i udruge ukazuju na otkazivanje ugovora o radu te da se nakon povratka na posao degradiraju i stavljaju na poslove koje zbog bolesti ne mogu obavljati. Prema Istraživanju o radnom statusu osoba oboljelih od raka Udruge Nismo same, više od 17% onkoloških pacijenata je tijekom ili nakon liječenja ostalo bez posla.

### 2.2.3. Palijativna skrb

Odgovor je ovo kćerke palijativnog pacijenta koja nam se pritužila jer njen otac nije mogao dobiti palijativnu skrb, kao i dodatne zdravstvene usluge u jednoj zagrebačkoj bolnici. Kao palijativni pacijent u bolovima otpušten je kući s jednom tabletom ketonala, a smjenu obiteljske liječnice trebalo je čekati do idućeg dana popodne. Nakon otpusta iz bolnice trebao je usluge mobilnog palijativnog tima i kućne njege, koju u prvotno nije dobio jer, prema navodima kćerke, neki domovi zdravlja na zapadu Zagreba preko HZZO-a ne pokrivaju tu njegu i skrb za njegovu adresu, a patronažna sestra nije ovlaštena previjati rane. Tek nakon našeg postupanja pacijent je dobio potrebnu palijativnu skrb na koju je imao pravo, a članovi obitelji edukaciju o davanju terapije, brizi i njezi kod kuće, kao i psihološku pomoć zbog skorog gubitka bliskog člana obitelji.

Pritužbom nam se obratio i građanin koji je morao tražiti smještaj/palijativnu postelju nakon otpusta iz bolnice majke kojoj je trebala cjelodnevna medicinska skrb. Iako je bolnica navela da kontaktira druge bolnice i dogovara premještaj u ustanove za smještaj palijativnih pacijenata, kontaktirala je samo jednu zdravstvenu ustanovu koja joj nije odgovorila pa je traženje smještaja palo na sina, što je za pojedinca puno teže nego za bolnicu koja je umrežena i u kontaktu s drugim ustanovama. Dok je HZZO vršio kontrolu ugovornih obveza bolnice iz koje je majka otpuštena, sin je uz pomoć obiteljske liječnice našao smještaj u bolnici s palijativnim posteljama.

U slučaju liječnika Krešimira Crnogaće, palijativnog pacijenta koji je preminuo u bolnici u Šibeniku, njegova je partnerica otvorila pitanje dostupnosti opioida morfija za palijativne pacijente u bolnicama. Stručno mišljenje HLK o medicinskom zbrinjavanju palijativnog pacijenta još nismo zaprimili, no zaprimili smo mišljenje Hrvatskog društva za liječenje boli HLZ-a, u kojemu se ukazuje da ne postoji ujednačena edukacija iz medicine boli, kao ni uža specijalizacija iz toga područja. Posljedično su palijativni bolesnici u nekim ambulantama uskraćeni za liječenje po najnovijim smjernicama. Istovremeno se ukazuje da se minimalno invazivni zahvati za liječenje bolesnika sustavno provode jedino u Zavodu za liječenje boli KBC-a Osijek. Imajući to u vidu, napravljen je Kurikulum iz uže specijalnosti medicine boli namijenjen za sve liječnike koji se bave medicinom boli i prema kojemu bi edukacija trajala šest mjeseci. U više navrata MZ-u je podnesen zahtjev za odobrenje uže specijalizacije iz medicine boli, koji još nije odobren, a o čemu još čekamo očitovanje.

Palijativna skrb se u svim oblicima i dalje vrlo sporo razvija. Na primarnoj razini zdravstvene zaštite tijekom 2023. godine ugovoreno je još tri koordinatora (ukupno 47 od predviđenih 52) i samo jedan palijativni tim (ukupno 41 od predviđenih 52), čime Mreža javne zdravstvene službe još nije popunjena.

Prema podacima bolnica, mnogima nedostaje palijativnih postelja u odnosu na potrebe. Tako primjerice Opća županijska bolnica Požega nema nijednu palijativnu postelju, a prema procjeni potrebno joj je 15. Neuropsihijatrijska bolnica „Dr. Ivan Barbot“ Popovača ima osam ugovorenih postelja, no zatražili su povećanje na 55, s obzirom na iznimno velike potrebe. KBC Split nema ugovorene palijativne postelje pa postelje za produženo liječenje po potrebi koristi za palijativnu skrb, kao i KB Dubrava.

KBC Split, Specijalna bolnica za psihijatriju i palijativnu skrb „Sveti Rafael“ u Strmcu i Udruga La Verna ukazuju na nedostatne posteljne kapacitete u socijalnoj skrbi prilagođene palijativnim pacijentima, posebice dementnima te onima kojima je potrebna potpora u disanju.

S obzirom na komorbiditete pacijenata i njihovu životnu dob mnoge druge bolnice su u potrebi povećanja broja ugovorenih palijativnih postelja. Opća bolnica „Dr. Tomislav Bardek“ u Koprivnici trenutno ima pet palijativnih postelja, no navodi da je u provedbi projekt Regionalnog centra za palijativnu medicinu i liječenje boli koji će u sklopu bolnice pružati sveobuhvatnu zdravstvenu skrb za palijativne pacijente koristeći alate multidisciplinarnog pristupa kroz stacionarni dio, dnevnu bolnicu i bolnički odjel te ambulante za palijativnu medicinu i liječenje boli.

U bolnicama u pružanju palijativnih usluga uglavnom ne sudjeluju volonteri, većina bolnica nema palijativne odjele, već su palijativne postelje raspoređene po drugim odjelima što zapravo onemogućava interdisciplinarni pristup palijativnom pacijentu.

Prema podacima Udruge La Verna i dalje je prisutan problem neodgovarajuće i neprimjerene komunikacije prema pacijentima i članovima obitelji, necjelovite komunikacije o bolesti, dijagnozi i prognozi bolesti. Članovi obitelji se naročito žale na neprimjerenu komunikaciju kada nisu spremni preuzeti bolesnika po otpustu iz bolnice, odnosno kada su zahtjevni simptomi bolesti, a resursi obitelji, socijalna mreža i financijske mogućnosti oskudni. Tako navode da ih se kontaktira iz bolnice i prijeti da će zvati policiju te da će socijalna služba dalje zbrinjavati pacijenta, kao i da bolnica nije socijalna ustanova. Pravo na zdravstvenu njegu u kući za vrijeme godišnjih odmora skoro je nedostupno, mobilni palijativni timovi ili ne dolaze jer ih nema dovoljno ili dolaze sa zakašnjenjem ili od strane obiteljskog liječnika nisu uključeni na vrijeme. Profesionalci poput socijalnih radnika, psihologa i duhovnika nisu uključeni u timove što se odražava na kvalitetu skrbi i na prava pacijenata. Otpuštanje palijativnog pacijenta iz bolnice petkom bez prethodno isplanirane i dogovorene skrbi na primarnoj razini dovodi pacijenta u izrazito nehuman položaj da preko vikenda trpi bolove. Volontiranje, kao dio usluge mobilnih palijativnih timova, također je nedovoljno prepoznato.

S obzirom da smo u prvom kvartalu 2024. godine, a da je Nacionalni program razvoja palijativne skrbi u RH 2023.-2026. još u pripremi, preporučujemo njegovo žurno donošenje.

#### Preporuka 9. (ponovljena)

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

#### Preporuka 10.

Vladi Republike Hrvatske, da žurno donese Nacionalni program razvoja palijativne skrbi

## 2.2.4. Mentalno zdravlje

Prema podacima predstavljenima na tribini „Mentalno zdravlje kao osnovno ljudsko pravo“ svaka osma osoba na svijetu susreće se s nekim problemom vezanim uz mentalno zdravlje. U *Pregledu stanja zdravlja i zdravstvene zaštite 2023* se navodi da razmjere problema pokazuje i udio ukupnih dana bolničkog liječenja zbog poremećaja mentalnog zdravlja, koji je 2020. godine iznosio 17,2%. Prema istom izvoru, 2019. godine ukupno 14,8% stanovništva u RH patilo je od poremećaja mentalnog zdravlja. Najčešće se radilo o anksioznim poremećajima (procjenjuje se da pogađaju 4,3% stanovništva), depresivnim poremećajima (4,1%) te poremećajima povezanim s konzumacijom alkohola i droga (3,3%).

Stopa smrtnosti od samoubojstava u RH, koja je 2020. godine iznosila 13,2 na 100.000 stanovnika, premašila je prosjek EU-a od 10,2, a češća su u muškaraca nego u žena. Prisutne su i velike razlike prema dobi, pri čemu stope samoubojstava muškaraca dosežu vrhunac u osoba starijih od 75 godina. Također, Eurobarometar o mentalnom zdravlju EK<sup>iv</sup> iz lipnja 2023. godine navodi da 60% mladih iz RH u dobi 15-24 godine odgovara da su recentne krize imale utjecaja na njihovo mentalno zdravlje, a o čemu više pišemo u poglavlju o mladima.

Istovremeno, zaštita mentalnog zdravlja u zajednici još je nedovoljno razvijena, a usluge povezane s

### Preporuka 11.

Ministarstvu zdravstva, da donese akcijske planove predviđene Strateškim okvirom razvoja mentalnog zdravlja do 2030.

mentalnim zdravljem dostupnije su u Zagrebu i velikim gradovima. Nedostaje i veliki broj stručnjaka, prije svega psihijatara, no unatoč tome njeguje se multidisciplinarni pristup u koji su uključeni i brojni drugi stručnjaci. Nedostatni su i smještajni kapaciteti za hospitalizaciju, kao i za dnevnu bolnicu.

Premda je Strateški okvir razvoja mentalnog zdravlja do 2030. donesen 2022. godine, do danas nije donesen nijedan od predviđena četiri akcijska plana.

## 2.2.5. Zdravstveno osiguranje

### Učinci izmjena i dopuna Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju

S danom 1. travnja 2023. godine na snagu su stupile Izmjene i dopune ZOZO-a koje su donijele promjene za zdravstveni sustav, ali i značajne promjene za neke osigurane osobe. Za kategoriju osiguranih osoba tzv. nezaposleni (osigurani temeljem čl. 7. st. 1. točke 13. ZOZO-a), ako nisu prijavljene u evidenciju nezaposlenih HZZ-a, uvedena je obveza osobnog pristupanja HZZO-u radi provjere okolnosti na temelju kojih im je utvrđen status - prvi puta do 29. lipnja 2023. godine te potom jednom u tri mjeseca. Osim toga, prijavom privremenog odlaska iz RH (neovisno o prebivalištu) prestaje

status osigurane osobe. U slučaju nepristupanja i prijave privremenog odlaska, HZZO vrši odjavu bez donošenja rješanja, osim ukoliko to osigurana osoba zahtijeva.


Znajući kako se u RH ljudsko pravo na zdravlje i pravo na zdravstvenu zaštitu ostvaruju kroz status zdravstveno osiguranih osoba, obveza osobnog pristupanja HZZO-u radi zadržavanja ovog statusa u nepovoljniji položaj stavlja one koji ju ne mogu izvršiti. Na to je pučka pravobraniteljica upozorila još u postupku javnog savjetovanja i pri donošenju izmjena ZOZO-a u Hrvatskom saboru, predlažući da se takva obveza ne uvodi. Pri tome cilj obveze nije bio naveden u obrazloženju izmjena ZOZO-a niti je pojašnjen pučkoj pravobraniteljici, osim što se navodilo da je cilj „uvođenje reda u sustav“, za što smo preporučivali drugačije metode poput razmjene informacija HZZO-a s drugim tijelima, primjerice s MUP-om ili Poreznom upravom. Kako naše preporuke nisu uvažene, dodatno smo HZZO-u preporučili da o obvezi osobnog pristupanja pisano obavijesti sve osobe kojih se ono tiče, vodeći računa da se svi građani ne služe elektroničkom komunikacijom.

Pritužbe su nam počele stizati nedugo nakon stupanja na snagu izmjena ZOZO-a, nakon što su obveznicima pristizale obavijesti HZZO-a. HZZO je obavijesti slao isključivo običnom poštom (ne preporučeno i ne istovremeno (i bez troška) preko sustava e-građani) pa su neki navodili da im obavijest nije nikad stigla ili je stigla na adresu s koje su godinama objavljeni.

Pritužitelji su ukazivali da neće moći osobno pristupiti zbog invaliditeta ili lošeg zdravstvenog stanja, pitajući se zašto se od njih koji cijeli život žive u RH traži da to potvrđuju. Iako ZOZO ne predviđa iznimke od osobnog pristupanja, putem medija je bilo komunicirano, a što je potvrđeno i nama, da će HZZO od ove obveze izuzeti osobe koje iz ozbiljnih zdravstvenih razloga ne mogu osobno pristupiti i o tome dostave dokumentaciju. No, kako ovaj izuzetak nije propisan ZOZO-om, izlazeći u susret pojedinim posebno ranjivim osiguranicima HZZO je otvorio vrata arbitrarnom postupanju službenika, koje nije ujednačeno niti internom uputom o postupanju koja je bila vrlo općenita i poslana tek u listopadu 2023. godine. O arbitrarnosti govori slučaj, prijavljen pravobraniteljici za osobe s invaliditetom, osobe u invalidskim kolicima od koje se tražilo da osobno pristupi, iako pristup zgradi HZZO-a nije prilagođen za osobe u kolicima, kao i pritužba upućena pučkoj pravobraniteljici, također osobe s invaliditetom u kolicima, kojoj nakon što se dva puta javila e-mailom i dostavila dokumentaciju, treće takvo javljanje nije bilo uvaženo.

Obratio nam se i veći broj studenata koji se školuju izvan RH/EU i njihovih roditelja, neki i na udaljenim lokacijama, jer su i ti studenti obvezni osobno pristupiti u HZZO. Isticali su da im zdravstveno osiguranje pokriva stipendija ili ga sami plaćaju, a da im je obvezno zdravstveno osiguranje potrebno samo dok periodički borave u RH te po povratku sa studija. Posebno je bilo izraženo nezadovoljstvo roditelja koji kao obveznici plaćanja doprinosa pridonose da sustav zasnovan na načelu solidarnosti može funkcionirati, a njihova djeca su sada izostavljena iz njega.

S obzirom na velik broj pritužbi koje su ukazivale na diskriminatorne učinke ZOZO-a, prije isteka prvog roka osobnog pristupanja (29. lipnja 2023. godine) pučka pravobraniteljica predala je Ustavnom sudu RH zahtjev za ocjenu ustavnosti odredbi izmjena i dopuna ZOZO-a koje se odnose na obvezu osobnog pristupanja HZZO-u. Prema podacima HZZO-a iz lipnja 2023. godine, ova se obveza odnosila na ukupno 275.542 osigurane osobe, a s 29. lipnja 2023. godine HZZO je odjavio 105.982 osigurane osobe.



U zahtjevu smo istaknuli da se radi o obvezi koja je protivna zabrani diskriminacije iz Ustava RH i ZSD-a, jer sve osobe neće moći osobno pristupiti HZZO-u zbog invaliditeta, zdravstvenog, ali i imovnog stanja, ako žive u mjestima udaljenima od najbliže ustrojstvene jedinice HZZO-a te da su temeljem ovih osobina stavljene u nepovoljniji i nejednak položaj. Osim toga ova obveza, uključujući način na koji je uvedena, ugrožava i ustavna jamstva prava na žalbu, prava na napuštanje teritorija i odlazak u inozemstvo, posebnu skrb prema osobama s invaliditetom, prava na zdravstvenu zaštitu i zaštitu mladeži te dostupnosti obrazovanja pod jednakim uvjetima. Posebno smo istaknuli situaciju studenata izvan EU/RH podsjećajući na ustavnu zaštitu mladeži i da ova obveza negativno utječe na ostvarivanje prava na obrazovanje i slobodu kretanja. Istaknuli smo da će odjavom iz zdravstvenog osiguranja doći do povrede prava na zdravlje te nastupiti značajne materijalne obveze (i rizik od duga) za one koji se ne budu mogli osigurati po drugoj osnovi financiranoj iz proračuna, jer će morati samostalno plaćati doprinose, a radi se o kategoriji osoba koje nisu u radnom odnosu. Također, zbog činjenice da se rješenje o odjavi ne donosi automatski već na zahtjev, ugroženo je pravo na pravni lijek, a građani su dovedeni u situaciju neočekivanih troškova jer će za odjavu saznati tek tijekom liječenja. Naposljetku, ukazali smo kako sama definicija provedbe obveze „jednom u tri mjeseca“ nije precizna i podložna je tumačenju, što stvara nesigurnost. Zbog svega navedenog tražili smo da se obveza osobnog periodičnog pristupanja HZZO-u ukine kao protuustavna te da se do donošenja odluke Ustavnog suda privremeno obustavi postupanje na osnovi spornih članaka, kako ne bi došlo do povrede prava.

Zahtjev smo dopunili u rujnu, slijedom većeg broja pritužbi osoba koje su koristile prava iz sustava roditeljskih potpora, a koje su odjavom iz obveznog zdravstvenog osiguranja izgubile i ova prava te smo Ustavnom sudu ukazali na negativne učinke na ustavnu zaštitu materinstva. Ustavni sud nije privremeno obustavio postupanje temeljem spornih članaka niti je do kraja 2023. godine donio odluku.

Ukupno smo u 2023. godini zaprimili 88 pritužbi zbog obveze osobnog pristupa i odjave iz obveznog zdravstvenog osiguranja, što je najveći broj pojedinačnih pritužbi pučkoj pravobraniteljici zbog nekog pitanja, izuzev kada se upućuju u okviru neke kolektivne akcije. I sam HZZO je zaprimio velik broj pritužbi, odnosno 1.109.

Građani koji su ostali bez zdravstvenog nakon 29. lipnja 2023. godine prituživali su nam se da nisu bili obavješteni o obvezi ili nisu znali da se na njih odnosi, da nisu mogli pristupiti iz zdravstvenih razloga, da nisu imali zdravstveno osiguranje dok im se utvrđivao status po drugoj osnovi i stoga su plaćali troškove liječenja, da nisu razumjeli koji je bio krajnji rok za pristupanje ili su propustili rok za dan ili dva, ali i da su od HZZO-a dobivali uplatnice za dopunsko osiguranje koje su uplaćivali ne znajući da nemaju ono obvezno. Javljali su nam se kronični bolesnici (srčani bolesnici, epileptičari, dijabetičari) koji su saznali da nemaju zdravstveno osiguranje nakon što su trebali podići terapiju, kao i osobe s teškim bolestima koje su mahom bez sredstava za život, ali i bez mogućnosti zapošljavanja. Zaprimili smo pritužbe umirovljenika s vrlo malim inozemnim mirovinama, koji su bili osigurani kao nezaposleni, a nakon odjave im je HZZO utvrdio status kao inozemnim umirovljenicima, što znači da su obveznici plaćanja mjesečnih doprinosa za zdravstveno osiguranje. Za neke to znači da im od mirovine ostaje 20-ak eura za život.

Po pritužbama zbog odjave nismo mogli postupati s obzirom na pokrenuti postupak pred Ustavnim sudom, ali smo građanima davali informacije što smo poduzeli te koje mogućnosti su im na raspolaganju. Međutim, kada se pritužbe nisu odnosile na samu obvezu osobnog pristupanja nego na

postupanje HZZO-a kod provedbe ove obveze (npr. kada građani nisu dobili točne informacije, smatrali da su bili pogrešno evidentirani u kategoriji „nezaposlenih“ i slično) provodili smo ispitne postupke. Primjerice, u jednom smo postupku utvrdili dugotrajno rješavanje po zahtjevu pritužitelja da mu se kao osobni pristup uvaži njegov dolazak u HZZO zbog promjene doktora. Također smo u jednom postupku upozorili HZZO na dugotrajnost postupanja po zahtjevu pritužiteljice koja je izgubila zdravstveno uslijed nejavljanja da se osigura kao član obitelji osiguranika, a temeljem našeg upozorenja je HZZO svim ustrojstvenim jedinicama dao uputu da po ovim zahtjevima postupaju prioritetno. Od građana koji su se obratili HZZO-u prije nego su se obratili nama, saznali smo da im je rečeno kako su trebali pratiti medije, nekad su upućivani da se zaposle na kraće vrijeme kako bi se opet mogli prijaviti kao nezaposleni, a nekima je rečeno da HZZO ne donosi rješenja o odjavi.

Dodatni problem bio je što u 2023. godini nije bio donesen novi Pravilnik o mjerilima i postupku za utvrđivanje nesposobnosti za samostalan život i rad i nedostatak sredstava za uzdržavanje, za provedbu izmijenjenog članka 15. ZOZO-a prema kojemu zdravstveno osiguranje mogu ostvariti osobe koje nemaju sredstava za uzdržavanje ili koje su nesposobne za samostalan život i rad i nemaju sredstava, što bi nekima od objavljenih građana omogućilo ponovnu prijavu. No, zbog nedonošenja Pravilnika, za što je nadležno MRMSOSP, JRS nisu znale kako postupati. Tako se pučkoj pravobraniteljici obratio pritužitelj kojeg je JRS odbila pozivajući se na Pravilnik koji je bio na snazi, iako je on zadovoljavao nove uvjete propisane izmjenama ZOZO-a. Po ovoj pritužbi i dalje postupamo jer nije jasno tko provodi nadzor nad JRS-ovima u ovom slučaju. Nacrt Pravilnika stavljen je u javno savjetovanje krajem godine te smo preporučili da se podigne prag za određivanje nedostatka sredstava za život kako obveza plaćanja doprinosa za obvezno zdravstveno osiguranje ne bi građane dovela u rizik od siromaštva.

HZZO navodi da je velik broj osoba iz kategorije obveznika osobnog pristupanja stekao status po drugoj osnovi pa više nemaju ovu obvezu, no prema njihovim podacima i dalje oko 137.000 obveznika treba osobno pristupati HZZO-u. Naposljetku, ovakvih pritužbi će biti sve dok ova obveza bude na snazi jer će građani i dalje propuštati rokove te će, iako zadovoljavaju supstancijalni uvjet za osiguravanje, biti objavljeni iz obveznog zdravstvenog osiguranja.

Osim navedenog, izmjene ZOZO-a donijele su promjene za osobe koje imaju prebivalište u RH, no prijavljen privremeni odlazak iz RH, što je okolnost za odjavu iz obveznog zdravstvenog osiguranja. Među njima su i hrvatski državljani koji redovito studiraju u drugim zemljama EU-a, koji su do ovih izmjena ostvarivali zdravstvenu zaštitu temeljem Europske kartice zdravstvenog osiguranja. Osim što više ne mogu ostvarivati zdravstveno osiguranje dok su izvan RH, neće imati zdravstveno osiguranje niti po povratku. Kako je riječ o postupanju koje značajno utječe na slobodu kretanja građana EU-a, provodimo ispitni postupak.

Izmjenama ZOZO-a nekim je građanima smanjen pristup potrebnoj zdravstvenoj zaštiti, što je u suprotnosti s univerzalnom zdravstvenom pokrivenošću iz UN-ovih ciljeva održivog razvoja. Upravo u vezi s ovim ciljem je u rujnu 2023. održan sastanak na visokoj razini u UN-u, na kojemu je donesena politička deklaracija kojom se afirmira univerzalna zdravstvena pokrivenost i želi ubrzati njezino postizanje do 2030. godine.

„Meni nije problem se javljati svaka 3 mjeseca, ali mogu jedino telefonskim putem ili email poslati. Nemam prijevoz, nemam kako doći, ne mogu se samostalno kretati, a na HZZO-u kao da nemaju nimalo razumijevanja i samo tjeraju po svom. Pitala sam ih mogu li im se javljati mailom ili telefonski ali oni me stalno forsiraju da dođem k njima.“

„obraćam se kao građanka ove države te majka troje djece duboko razočarana u odnos države i svih njenih tijela prema roditeljama... 23. studenog zaprimam uplatu dijela novčane naknade te idući dan zovem HZZO da se informiram o razlogu umanjene isplate te tada saznajem da sam ostala bez obveznog zdravstvenog osiguranja a tako i svih ostalih prava“

„Lijepo bih Vas molila za informaciju, a vezanu za gubitak osnovnog zdravstvenog osiguranja. Naime moja šogorica, žena 57 god. teško je pokretna osoba sa strabizmom, koja je izgubila prvo na osnovno zdravstveno osiguranje i to smo saznali na dan operacije mrene kad je već bila u sali i naravno radi toga su je odbili operirati. Šogorica živi sa majkom od 77 god., zaprimile su dopis u kojem stoji da će joj zdravstveno osiguranje biti ukinuto sa 29.06.2023. ukoliko se ne javi na HZZO međutim one taj dopis nisu razumjele“

„Dakle, HZZO mi je odjavio zdravstveno osiguranje po osnovi nezaposlene osobe, a da me nitko o tome nije obavijestio. O obvezi fizičkog pojavljivanja na HZZO svakih 90 dana sam čula u medijima, ali nisam bila upućena da se odnosi na mene budući da sam nezaposlena majka na roditeljskoj poštadi. (...). Smatram da su povrijeđena moja prava na zdravstvenu skrb te je država zakazala u zaštiti majčinstva.“

„Poštovana, pišem Vam shodno na članak koji je izašao koliko je tisuća ljudi izgubilo zdravstveno osiguranje. Moj otac je dobrovoljni branitelj Domovinskog rata i otkad je dobio poštom obavijest u nekoliko navrata je odlazio u područni ured kojeg neću imenovati gdje su ga poslali mrtvo hladno kući jer treba doći 30.06. jer su tako napisali, točnije 29.6. je pisalo u obavijesti. (...) svi smo se morali angažirati oko njegovog dolaska. Prvo su ga poslali na poreznu da izvuče financijsku imovinu koju nisu mogli vidjeti u kompjuteru, kasnije su ga istjerali vani, bili su jako bezobrazno što ga je uzrujalo i narušilo njegovo zdravlje.“

„...obraćam Vam se za pomoć jer sam izgubio osnovno zdravstveno osiguranje i bolujem od epilepsije. (...) Molim Vas za pomoć, u vraćanju statusa korisnika osnovnog zdravstvenog osiguranja te mi tako omogućiti daljnje liječenje i korištenje lijeka Depakine, bez kojih ne mogu funkcionirati. Budući da sam nezaposlen, gotovo mi je nemoguće plaćati račune za kontrolne preglede (...).“

„Molim Vas ukinuto mi je osnovno zdravstveno osiguranje. Zbog šećeraškog stopala hodam uz pomoć štapa. Živim od 133 € Zajamčene minimalne naknade ! Ugrožen mi je život !“



„Prije mjesec dana sam izgubila zdravstveno jer zbog bolesti zakasnila se javiti, u HZZO su mi dali opcije koje mi ništa ne pomazu, preko muža se nemogu prijaviti jer je stranac koji nema naše zdravstveno, obrtnik je pa to plaćanje zdravstvenog 80 eura mjesečno nam i nije malo a i ljuti me iskreno. Upravo sam saznala da sam trudna i šta mi je činiti? Dali trudnicama barem vrata zdravstveno ili da carski rez idem napraviti kod mesara.“

„Nezaposlena sam, trenutni, zbog svog zdravstvenog stanja (anomalija desnog bubrega), te sam se zaboravila prijaviti na HZZO, da ne izgubim osiguranje. Svakako je to bila moja greška, rok za prijavu mi je bio 15.09. Kad sam igrom slučaja saznala da više nemam prijeko potrebno osiguranje, došla sam na HZZO (...), te tamo bila praktički izrugana, te mi nitko nije htio pomoći“

„Vraćena sam kući sa otvorenim zubom, jer nemam novca za privatni popravak. Samohrana sam majka troje maloljetne djece. (...) Ostala sam bez roditeljske naknade i zdravstvenog. Dojim bebu i pijem tablete protiv bolova.“

„Javljam vam se da Vas upitam, zar Vas nije stid ukinuti zdravstveno osiguranje osobi majci 5 tero malodobne djece koja boluje od Dijabetesa tipa 2, Asme, stitne žljezde ciste na njoj i tumoric, kucma stedala isla 3 x godišnje na terapije, cir na želucu problemi sa živicima, Tlakaš sam,, i to samo sto se nisam pojavila do 29.06. Sta treba da umrem, svi lijekovi su mi svaki mjesec potrebni (...).“

„Javljam se ovim putem u ime svoje majke. Radi se o tome da je izgubila pravo na osnovno i dopunsko zdravstveno osiguranje. Ne razumijem kako je moguće da osoba koja pri HZZO ima 80% invalidnost, na Zavodu za socijalni rad VI. stupanj oštećenja, a u zdravstvenom sustavu se vodi kao teški kronični bolesnik i boluje od rijetke bolesti- može izgubiti pravo na osnovno zdravstveno osiguranje. (...) Nije zaprimila pismenu obavijest o tome da spada u skupinu kojoj se potencijalno ukida zdravstveno osiguranje. Tako važne obavijesti morale bi se slati s povratnicom jer za posljedicu imaju trajnu štetu za osiguranika.“

„Rečeno mi je da sam izbrisana iz sustava jer sam zakasnila 1.dan. Razlog mog kašnjenja je bio taj što sam prethodne dane bolovala u temperaturi, tj. dobila sam Covid (testirana brzim antigenskim testom), te nisam bila sposobna izaći iz kuće pod visokom temperaturom, niti sam željela ostale zaraziti. Javila bih se telefonski, ali ni to nije bila moguća opcija. (...) Smatram da nije u redu što me se izbrisalo iz sustava, jer sam građanka Republike Hrvatske, sa stalnim prebivalištem“

„Ne znam kome bi se obratio, HZZO je mojoj zeni ukinuo 29.06. 2023. naknadu odnosno postedu od rada koja je u trajanju od 3 godine (...) Nikakvu obavijest dobila nije, to sam im odgovorio, na što mi je gospoda rekla da je bilo u medijima. Ja sam zaposlen i radim od jutra do mraka za mizernu placu i jos imamo kredit, a zena odgaja doma 3 djece i nema vremena ni jesti kako treba a kamo pratiti vijesti.“

„Danas smo došli, da ne dolazimo zadnji dan i doživljavamo šok. Trebali smo se javiti do 21.8. 2023. kasnimo 4 dana i moj sin izbrisan je iz registra osiguranih osoba a ima ozbiljnih zdravstvenih poteškoća i nije jedan od onih koji mogu "ići raditi u Irsku, Njemačku itd.“

„Jako sam lose, zivotno lose, trebam psihijatra ne mogu ici. Na kauciju 15 dana lijekove pijem....kojim ste to odredbama odredili da se do 21.07 javi a poslje placati 500kn pa ja nemam taj novac, mozete li prolongirati nas koji zaista bas zbog zdravlja nismo svatili da cemo ostati bez osiguranja.“

„Osobno sam napravila propust jer se nisam prijavila na HZZO do kraja 6og mjeseca jer je u mojoj glavi totalno nelogično da se osobe koje su na porodiljnom i roditeljaskom dopustu moraju prijaviti na HZZO. (...) Jučer sam saznala da sam.izgubila sva prava jer eto do kraja lipnja nisam dosla s malom bebom na šalter da im kažem dobar dan i da oni vide da sam zaista to ja. Od HZZO nisam dobila nikakvo rješenje niti papir, jučer sam bila osobno kod njih i rekli su mi da ništa ne mogu napraviti.“

„Krajni rok za javljanje bio je 14.08 a ja sam se javila na HZZO 18.08. gdje mi je djelatnica HZZO rekla kako nema više pravo na obvezno zdravstveno osiguranje i ako ga želim ponovo imam moram plaćati 85 eura mjesečno što je za moj buđet dok studiram previsok iznos. Od kad sam se rodila živim na istoj adresi i školujem se u Hrvatskoj i uredno svaki mjesec plaćam dodatno zdravstveno osiguranje.“

„Ono što se ja pitam kao roditelj jest:

1. Zašto moje dijete kad dođe kući nema pravo na zdravstveno osiguranje?
2. Zašto je ona i takvi kao ona manje vrijedna od nekog tko studira u Europi ili Hrvatskoj?
3. Zašto se nju i ostale studente kao ona trpa u isti koš kao nekog tko je otišao raditi u Irsku, Njemačku...“

„...ja sam majka studenta koji studira u SAD-u i koji je temeljem Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju jučer izgubio status zdravstveno osigurane osobe u RH. Posebice me ljuti, što već prvog dana od stupanja na snagu predmetnog Zakona su uočene nepravilnosti ali do sada nitko od predlagatelja spornog Zakona nije niti pokušao izmijeniti propise kako bi studenti koji studiraju izvan EU i ne razlikuju se od ostalih studenata, imali isti status jer i mi njihovi roditelji jednako doprinosimo fondu obaveznog zdravstvenog osiguranja kao i roditelji studenata u EU.“

## Ostale poteškoće u ostvarivanju prava iz zdravstvenog osiguranja

I dalje zaprimamo veliki broj pritužbi u odnosu na dostupnost zdravstvene zaštite, nedovoljno i/ili nepravodobno informiranje o pravima, dugotrajnost postupanja HZZO-a te duge liste čekanja na preglede i terapijske postupke.

Pokazatelj nedostupnosti zdravstvene zaštite su i (pre)dugačke liste čekanja za dijagnostičke i terapijske postupke, o čemu pišemo godinama, a koje su u 2023. godine često bile u fokusu javnosti. Razlog tome su najave i provedba reforme koja ih je trebala smanjiti te činjenica da je kao pokazatelj reforme za korištenje EU sredstava sukladno NPOO-u, definirano smanjenje dana čekanja s polaznih 400 na 270 do kraja zadnjeg kvartala 2023. godine. Pri tome nije poznato na temelju čega je određeno upravo 270 dana, što je za neka medicinska stanja neprihvatljivo dugo.

Kako bi postigle zadani cilj, zdravstvene ustanove su angažirale vanjske suradnike, otvorile dodatne ambulante u popodnevnoj smjeni ili subotom te na druge načine povećale dostupnost termina, a mediji su izvijestili i da je ministar tražio zabranu dodatnog rada u privatnim ustanovama liječnicima na čijim odjelima su liste čekanja predugačke. Početkom 2024. godine MZ je najavilo da će uvesti centralnu adresu elektroničke pošte namijenjenu nehitnim pacijentima za prvi termin na dijagnostički pregled.

Podaci HZZO-a govore o smanjenju prosjeka dana čekanja za sve pretrage u odnosu na prethodne dvije godine. Usporedba podataka s mrežnih stranica HZZO-a o odabranim pretragama koje prati pučka pravobraniteljica pokazuje da se u odnosu na 2022. godinu, krajem 2023. u pola zdravstvenih ustanova vrijeme čekanja smanjilo, ali se u polovici drugih zdravstvenih ustanova za iste pretrage produžilo. Primjetno je značajno smanjenje dana čekanja na obavljanje MR-a mozga, za koji je HZZO ugovorio dodatni broj postupaka, a broj dana čekanja smanjio se i za UZV dojki, no i dalje se na ovu pretragu vrlo dugo čeka, prosječno 219,9 dana.

Liste čekanja problem su za onkološke pacijente i za preglede bez kojih se ne može točno utvrditi radi li se o karcinomu. Tako Udruga Nismo same navodi kako je pacijenticu iz Slavonije, unatoč sumnjivom nalazu pregleda pluća, pulmolog naručio tek za šest mjeseci. U međuvremenu je dobila koronu i zahvaljujući tome je otkriveno da ima metastatski rak pluća. MZ je najavilo da će se do kraja 2023. godine u svim bolnicama početi koristiti tzv. onkološke uputnice koje će osigurati prioritet kod sumnje na karcinom.

Poseban problem su javno dostupne informacije o terminima. HZZO na mrežnim stranicama prenosi podatke o svim zdravstvenim ustanovama. Ove su stranice dodatno unaprijeđene u 2023. godini, no i dalje ne pokazuju uvijek realnu raspoloživost termina jer ih zdravstvene ustanove ne ažuriraju. Tako smo zaprimili pritužbu u vezi

### Preporuka 12. (ponovljena)

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

razlike termina za pretragu CT koronografija objavljenog na stranici HZZO-a i dobivenog u konkretnoj zdravstvenoj ustanovi. HZZO je uputio građanina na raniji termin u drugoj zdravstvenoj ustanovi te ponovio da su za točnost podataka odgovorne zdravstvene ustanove. No važno je i dalje raditi na unapređenju usklađenosti i točnosti podataka, kako bi građanima bila dostupna točna informacija. S tim u vezi dali smo preporuku u Izvješću za 2022. godinu, no Vlada RH se u svome Mišljenju, kao niti MZ ni HZZO, o njoj nisu očitovali.

*„Poštovani,*

*Šaljem prigovor na kvalitetu zdravstvene usluge i na točnost informacija na stranici „Lista čekanja“... Na istim stranicama su navedeni termini za CT koronarografiju npr. 14.12.23, 19.12.23. a direktnim naručivanjem u navedenim ustanovama dobije se informacija da su sljedeći raspoloživi termini u 4.mj 2024. ili u KB Dubrava naručuju za 2025. godinu !?!”*

Konačno, i dalje je potrebno raditi na odgovornosti građana oko obveze dolaska na zakazani termin te pravovremenom otkazivanju, kako bi se drugim građanima u potrebi osigurala adekvatna zdravstvena zaštita te doprinijelo na smanjenju lista čekanja.

### **Preporuka 13. (ponovljena)**

Ministarstvu zdravlja, da poduzima daljnje konkretne mjere s ciljem smanjenja lista čekanja

Zaprimali smo pritužbe i vezano uz evidenciju raspoloživosti liječnika obiteljske medicine na web stranici HZZO-a, odnosno poteškoće u ostvarivanju prava na slobodan izbor liječnika primarne zdravstvene zaštite.. Tako smo

zaprimili pritužbu zbog nemogućnosti upisa u ordinaciju liječnika obiteljske medicine u Dom zdravlja u Zagrebu, zbog navodne popunjenosti, iako na web stranici HZZO-a stoji da je navedena ordinacija raspoloživa za upis pacijenata. Zatražili smo od HZZO-a, kao nadležnog tijela, da provede kontrolu u Ordinaciji poštivanja ugovornih obveza. Provedenom kontrolom je utvrđeno da Ordinacija ne ispunjava kvotu od 2125 opredijeljenih osiguranih osoba, odnosno potvrđeni su pritužiteljevi navodi o uskrati prava na slobodan izbor liječnika primarne zdravstvene zaštite s obzirom da nije postojao opravdani razlog za neprihvatanje pritužitelja kao neprijepornog člana tima navedene Ordinacije. Zbog svega navedenog, HZZO je Ordinaciji izrekao i ugovornu mjeru.

*„Poštovani, molim vas informaciju kakva je procedura u smislu dodijele i prava na upis kod liječnika za kojeg javno stoji da je dostupan (djelomično ograničeno), ali mi je odbijen zahtjev. S obzirom da ovo nije prvi puta, a da je sada prošlo svaku mjeru namjeravam poduzeti sve potrebne aktivnosti kako bi ostvario svoje pravo, a one koji izbjegavaju omogućiti ta prava prijaviti.“*

Unatoč preporuci HZZO-u u Izješću za 2022. godinu da poduzme mjere s ciljem poštivanja rokova rješavanja prvostupanjskih i drugostupanjskih postupaka sukladno odredbama ZUP-a, i dalje zaprimamo pritužbe zbog dugotrajnosti priznavanja prava. Tako smo postupali po pritužbi priznavanja prava na troškove prijevoza zbog korištenja zdravstvene zaštite, u kojoj se građanin pritužio na dugotrajnost rješavanja žalbenog postupka, koja je i utvrđena nakon provedenog ispitnog postupka.

Kako su zdravstvene usluge često nedostupne u ruralnim područjima i na otocima, a neke i manjim gradovima, pravo na naknadu troškova prijevoza kada se osoba liječi izvan mjesta svog prebivališta, ključno je za ostvarivanje same zdravstvene zaštite. Ovim pitanjem posebno smo se bavili u 2023. godini. ZOZO određuje uvjete kada se ovo pravo priznaje, među kojima je i minimalna udaljenost od 50 kilometara između prebivališta i mjesta upućivanja na liječenje, a oni su dodatno pobliže uređeni Pravilnikom o uvjetima i načinu ostvarivanja prava iz obveznog zdravstvenog osiguranja.

Pritužiteljica koja nam se obratila, ukazala je kako upravo zbog uvjeta iz Pravilnika ne može ostvariti ovu naknadu. U postupku smo utvrdili da Pravilnik sadrži proizvoljnu i restriktivnu definiciju mjesta polaska i mjesta upućivanja na liječenje zbog koje neki građani, premda zadovoljavaju uvjet od 50 kilometara, ne mogu ostvariti pravo na ovu naknadu. Konkretna pritužiteljica živi u naselju koje je udaljeno više od 50 kilometara od grada u kojemu se stanovnici tog naselja primarno liječe, no kako samo naselje administrativno pripada drugom gradu koji ne zadovoljava uvjet udaljenosti, njima se ne priznaje naknada troškova prijevoza. Budući da je ova naknada ključna za ostvarivanje zdravstvene zaštite te da smo utvrdili kako podzakonski akt ograničava prava zajamčena zakonom, HZZO-u smo preporučili da žurno izmijeni Pravilnik, no preporuka nije prihvaćena. Zbog toga smo obavijestili MZ kao tijelo koje vrši nadzor nad aktima HZZO-a, no niti MZ nam nije odgovorilo te smo naposljetku informirali Vladu RH predlažući da provede nadzor zakonitosti sadržaja Pravilnika. Postupanje je i dalje u tijeku.

Naposljetku, pučkoj pravobraniteljici i dalje se obraćaju građani kojima se izmijene okolnosti temeljem kojih su bili zdravstveno osigurani (primjerice završili su školovanje ili upisali izvanredni studij nakon redovnog), a propuste se u roku od 30 dana javiti HZZO-u kako bi nastavili ostvarivati osiguranje na teret proračuna RH, za što zadovoljavaju ostale uvjete. Osim što je propisana Zakonom, HZZO tvrdi da je obveza prijave u roku dobro poznata i ne smatra da je potrebno dodatno informirati osigurane osobe. No, primjećujemo kako se češće propuštaju javiti osobe nakon školovanja ili navršenih 18 godina, odnosno mladi. OCD-i nas informiraju da ova obveza osobito pogađa mlade Rome. Stoga je važno da HZOO kontinuirano informira mlade o obvezi prijave HZZO-u u roku od 30 dana, putem vlastite mrežne

#### Preporuka 14.

Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje, da izmijeni Pravilnik o uvjetima i načinu ostvarivanja prava iz obveznog zdravstvenog osiguranja kako bi pravo na naknadu troškova prijevoza ostvarivali svi koji zadovoljavaju uvjete propisane Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju

#### Preporuka 15.

Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje, da informira mlade o obvezi prijave HZZO-u u roku od 30 dana, putem vlastite mrežne stranice i drugim kanalima

stranice, ali i drugim kanalima, putem primjerice posredstvom srednjih škola, fakulteta, putem sustava e-građani i slično.

U prijašnjim Izvješćima preporučili smo MZ-u i HZZO-u da normativno urede te osiguraju sredstava u Državnom proračunu i tako omogućće roditeljima mrtvorodene djece koji podnesu zahtjev, naknadu stvarnih troškova prijevoza posmrtnih ostataka do mjesta sahrane, koja nije provedena, pa ju ponavljamo.

Naime, riječ je o potencijalnoj diskriminaciji roditelja slabijeg imovnog stanja i pravnoj praznini u propisima koji reguliraju prava iz zdravstvenog osiguranja. U slučaju rođenja mrtvorodnog djeteta

#### **Preporuka 16.**

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

više od 50 km od mjesta sahrane, HZZO odbija naknaditi troškove prijevoza posmrtnih ostataka, jer mrtvorodeno dijete nema OIB i ne može biti osigurano. Istodobno, u slučaju mrtvorodene djece koju roditelji ili članovi obitelji odbijaju preuzeti, Pravilnikom o načinu pokopa te obrascu suglasnosti za pokop posmrtnih ostataka mrtvorodnog djeteta, kojeg roditelji ili članovi obitelji odbijaju preuzeti, regulirane su obveze

i troškovi zbrinjavanja posmrtnih ostataka i bez OIB-a i priznanja prava iz obveznog zdravstvenog osiguranja. Isto bi trebalo primijeniti i na situacije mrtvorodene djece za koje roditelji preuzmu obvezu pokopa.

## **2.3. Pravo na rad**

Područje rada i zapošljavanja tijekom 2023. godine bilo je obilježeno zahtjevima dijela zaposlenih za većim plaćama i boljim uvjetima rada te daljnjom potražnjom za stranim radnicima zbog nedostatka domaće radne snage, kao i povećanom zakonodavnom aktivnošću.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o radu (ZOR) stupio je na snagu 1. siječnja 2023. godine s brojnim promjenama u radnim odnosima, koje se, između ostalog, odnose na ograničenja u korištenju ugovora o radu na određeno vrijeme, izdvojeno mjesto rada i rad na daljinu, ravnotežu privatnog i poslovnog života radnika, povećanje plaće za rad nedjeljom te rad radnika s navršениh 65 godina života i 15 godina mirovinskog staža. Odredbe koje se odnose na rad digitalnih radnih platformi stupile su na snagu 1. siječnja 2024. godine.

Ustavni sud RH je Odlukom U-I-242/2023 i dr. od 23. svibnja 2023. godine ukinuo dio članka 192. ZOR-a, kojim je bilo propisano ostvarivanje određenih materijalnih prava u većem opsegu za članove sindikata koji su pregovarali o kolektivnom ugovoru. Ustavni sud navedenu odredbu ocijenio je diskriminatornom u odnosu na radnike koji nisu članovi sindikata i članove nereprezentativnih sindikata, a time i protivnom Ustavu. Ukazao je da je svi radnici slobodno odlučuju hoće li se učlaniti u

sindikata ili to neće učiniti, da bilo koji odabir predstavlja ostvarenje ustavnog prava slobode udruživanja u sindikate, zbog čega takva odredba ZOR-a uvodi nejednako postupanje između usporedivih skupina radnika.

Na snagu je 1. siječnja 2023. godine stupio i Zakon o suzbijanju neprijavljenog rada. Očekujemo da će se pravilnikom koji je trebao biti donesen u roku od šest mjeseci od stupanja Zakona na snagu, a MRMSOSP je donošenje najavio za prvi kvartal 2024. godine, dodatno doprinijeti suzbijanju neprijavljenog rada. Njime će se poslodavci kojima je inspekcijskim nadzorom utvrđeno postojanje neprijavljenog rada, stavljati na „crnu listu“ javno dostupnu na mrežnim stranicama MRMSOSP-a, u trajanju do šest godina. Prema najavama MUP-a u tom bi im razdoblju bio onemogućeno odobravanje dozvola za boravak i rad državljana trećih zemalja. Predviđena je i lista poslodavaca kod kojih nisu utvrđene nezakonitosti tijekom nadzora, na koju će MRMSOSP staviti poslodavce koji za to daju suglasnost.

Nije došlo do izmjena Zakona o tržištu rada kojima bi se obuhvatio veći broj nezaposlenih u evidenciji HZZ-a s pravom na novčanu naknadu, iako su bile najavljene za četvrti kvartal 2023. godine. S obzirom da je u 2023. godini samo 20,1% nezaposlenih ostvarivalo pravo na novčanu naknadu, najavljene zakonske promjene potrebno je što skorije donijeti.

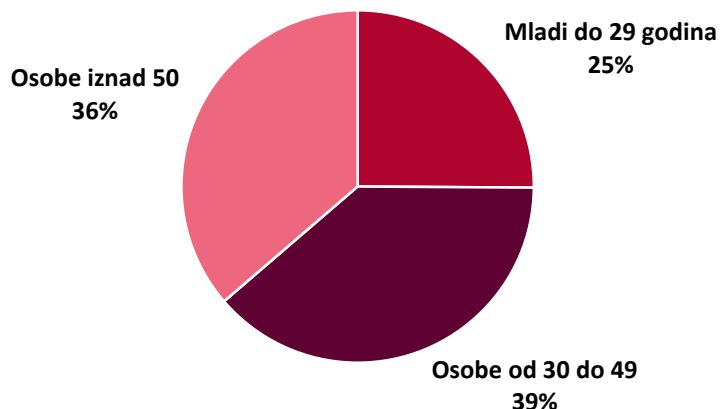
Zakonom o plaćama u državnoj službi i javnim službama i Zakonom o državnim službenicima započela je reforma državne i javnih službi.


### 2.3.1. Nezaposlene osobe

Prema podacima HZZ-a krajem prosinca 2023. godine bilo je registrirano 114.982 nezaposlenih, 2,41% manje nego godinu ranije.

#### NEZAPOSLENE OSOBE PO DOBI

Izvor: HZZ





Na dan 31. prosinca 2023. godine u evidenciji tražitelja zaposlenja je bilo prosječno 169 osoba u dobi iznad 65 godina, što je porast od 168% u odnosu na prethodnu godinu, te 307 umirovljenika, odnosno 106% više nego na kraju 2022. godine.

U evidenciji nezaposlenih osoba nalazila se i 61 osoba koja je ostvarila pravo na međunarodnu zaštitu: 44 osobe u statusu azilanta, pet članova obitelji osobe pod međunarodnom zaštitom, pet tražitelja međunarodne zaštite s pravom na rad te sedam osoba pod supsidijarnom zaštitom.

Zaprimali smo pritužbe vezane za mjere aktivne politike zapošljavanja i rad HZZ-a. Tako se u pritužbama vezanima uz mjeru *Samozapošljavanje* navodi da područni uredi HZZ-a bez objektivnih kriterija vrednuju/boduju radno iskustvo, razdoblje volontiranja i obrazovanje kandidata te parametre poput održivosti i konkurentnosti, zbog čega pritužitelji ukazuju da nisu ostvarili potpore. Pojedini su nakon podnošenja prigovora na negativnu ocjenu ipak ostvarili potpore, a u odnosu na ostale pritužitelje naš ispitni postupak je u tijeku.

*„Poštovani, javljam se vezano uz susret sa savjetnicom ... jer smatram da je njezino ponašanje potpuno neprihvatljivo i sramotno... Dotična ima običaj poslati mail s jednom informacijom, zatim za dva dana sms koji pobija dotični mail. A uživo vršiti sasvim treće i optužuje isključivo mene za cijelu situaciju u potpunosti negirajući i vlastitu sukrievnju. Znači tri oprečne informacije u samo pet dana ... istina je da me zbog lošeg fizičkog i psihičkog stanja dotična vjerojatno ima pravo izbaciti s Burze, ali apsolutno nitko nema pravo derati se na mene i zlostavljati me. Jasno mi je da ovaj e-mail neće ništa promijeniti, ali već dva dana ne mogu spavati i moram nešto poduzeti...“*

Za razliku od prethodnih godina, evidentirali smo samo jednu pritužbu vezanu uz novčanu naknadu za vrijeme nezaposlenosti i to zbog nemogućnosti istovremenog korištenja te naknade i novčane pomoći za obrazovanje, a ispitni postupak je u tijeku. Vodimo i ispitni postupak po pritužbi nezaposlene osobe nezadovoljne odnosom savjetnice HZZ-a prema njoj, zbog čega je najavila izlazak iz evidencije nezaposlenih HZZ-a.

### 2.3.2. Radni odnosi u državnoj službi, javnim službama i lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi

Godinu 2023. posebno je obilježilo donošenje novog Zakona o državnim službenicima i Zakona o plaćama u državnoj službi i javnim službama, koji se primjenjuju od 1. siječnja 2024. godine. Mijenjane su i odredbe Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, o čemu više pišemo u poglavlju o obrazovanju. Sudjelovali smo u svim javnim raspravama o navedenim zakonima, pa tako i u javnoj raspravi o izmjenama i dopunama Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Odredbama toga Zakona regulira se mogućnost rada na izdvojenom mjestu rada i rad na daljinu i za službenike i namještenike u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, kao



što je to omogućeno državnim službenicima i namještenicima. No Zakon nije stupio na snagu u 2023. godini već je u pripremi njegov konačni prijedlog.


Tijekom 2023. godine održani su brojni prosvjedi i štrajkovi zaposlenih u državnoj i javnim službama koji su tražili povećanje plaća i poboljšanje uvjeta rada. U ožujku 2023. je održan veliki prosvjed pod nazivom „SOS za zdravstvo“ u organizaciji Hrvatske liječničke komore, Hrvatskog liječničkog sindikata, Hrvatske udruge bolničkih liječnika, Koordinacije hrvatske obiteljske medicine i Inicijative mladih liječnika. Prosvjed je organiziran jer MZ nije ispunio zahtjeve za izmjenu koeficijenata za plaće određenih kategorija liječnika, donošenje normativa o vremenu potrebnom za obavljanje pojedinih pregleda, revidiranje nepovoljnih ugovora za specijalizante te donošenje posebnog zakona o radno-pravnom statusu liječnika. Prosvjed je okončan nakon što su Uredbom o koeficijentima složenosti poslova u javnim službama izjednačeni koeficijenti za plaće specijalista i užih specijalista te liječnika u primarnoj zdravstvenoj zaštiti s bolničkim liječnicima.

Nakon liječnika, u svibnju su prosvjed organizirali sindikati medicinskih sestara i ostalog osoblja u zdravstvu pod nazivom "I mi smo zdravstvo", tražeći da se medicinskim sestrama povećaju plaće te da se i za njihovu profesiju donese zakon o posebnom radno-pravnom statusu. Sindikati su s Vladom RH dogovorili da će dio zahtjeva riješiti kolektivnim ugovorom.

U svibnju su u „bijeli štrajk“ stupili suci, tražeći veće plaće i bolje uvjete rada, za vrijeme kojeg su radili samo na hitnim predmetima. Potom su u štrajk stupili i službenici i namještenici u pravosuđu. Štrajk je trajao od 5. lipnja do 26. srpnja, kada je Sindikat državnih službenika i namještenika dogovorio s Vladom RH povećanje plaća u pravosudnom sustavu od 12%. Iako je štrajk okončan, ukazao je na specifičan položaj službenika i namještenika koji rade u pravosudnim tijelima i svim ostalim neovisnim institucijama.

Vlada RH je od lipnja do kolovoza 2023. godine donijela tri odluke o isplati privremenog dodatka na plaću, kojima se službenicima i namještenicima s najnižim koeficijentima, kroz mjesečni dodatak plaće povećavaju za 60 do 100 eura. Odluke su obrazložene potrebom poduzimanja interventnih mjera do cjelovitog uređivanja sustava plaća u državnoj i javnim službama. Nakon što su sindikati ukazali na problem isplate spomenutog dodatka kod službenika i namještenika koji su se od lipnja do srpnja nalazili na godišnjem odmoru ili na bolovanju dužem od 42 dana, ubrzo im je isplaćen puni iznos.

Zakon o plaćama u državnoj službi i javnim službama, kojim se uređuje sustav plaća za oko 245.000 zaposlenika, nadomjestio je više od 300 propisa kojima je uređeno pravo na plaću. Njime je umjesto dosadašnjeg sustava plaća s 2.500 kategorija radnih mjesta i više od 560 dodataka, uvedeno 16 platnih razreda s rasponom koeficijenta za plaće od jedan do osam. Primjedbe i prijedloge za učinkovitijim zakonskim rješenjem iskazali smo u javnoj raspravi te dostavljanjem mišljenja nadležnim saborskim odborima. Naše primjedbe odnosile su se na ocjenjivanje samo 5% zaposlenih „izvrsnima“, a 15% „naročito uspješnima“, što utječe i na ograničenje promicanja u plaći. Predložili smo i drugačiju regulaciju dodatka za učinkovitost kako bi bio poticajan, jer će na sada propisan način zaposlenicima prosječno trebati šest godina da ostvare pravo na prvi dodatak od 3%. Problematizirali smo i što će većina ključnih elemenata (vrednovanje radnih mjesta, kriteriji ocjenjivanja, koeficijenti i platni razredi) biti propisana uredbama i pravilnicima, koji se ne donose u istoj proceduri kao zakoni. Iako je reforma sustava plaća najavljujvana godinama, zakonodavni postupak i javno savjetovanje bili su iznimno kratki



ne ostavljajući prostora za sveobuhvatnu razmjenu mišljenja. Nisu predstavljeni rezultati analize Svjetske banke i konkretni, odnosno cjeloviti podaci o plaćama koji su bili temelj za donošenje zakona i sustavno uređenje plaća, niti rezultati vrednovanja radnih mjesta. Rezultat svega je osnovni zakonski okvir nadopunjen brojnim uredbama i pravilnicima koji nisu prošli postupak savjetovanja s javnošću.

Usvojen je i novi Zakon o državnim službenicima kojim se, među ostalim, kao bitna novina uvodi centralizirani sustav zapošljavanja (CSZ) putem *online* testiranja. U postupku njegovog donošenja ukazali smo da je nužno, s ciljem objektivnog i transparentnog zapošljavanja najkompetentnijih kandidata, i onima koji nemaju pristup internetu ili osobnom računalu, omogućiti podnošenje prijava na javni natječaj. Također, bitno je voditi računa da ova vrsta sustava ne smanji autonomiju neovisnih institucija pri odabiru zaposlenika koji osim općih, trebaju zadovoljavati i dodatne uvjete obzirom na opis poslova radnih mjesta na koja se zapošljavaju, a kako bi se u konačnici odabrali najbolji kandidati. Kao jedan od izazova primjene tada važećeg Zakona o državnim službenicima, istaknuli smo i slučajeve u kojima državni službenici podnose žalbe Odboru za državnu službu, koji poništava rješenja i vraća ih na ponovni postupak, dok prvostupanjska tijela ponovno donose ista ili slična rješenja koja Odbor ponovno poništava. Stoga smo ukazivali da je radi učinkovitijeg postupka potrebno propisati da žalba odgađa izvršenje rješenja ili ograničiti vraćanje na ponovni postupak na najviše dva puta, nakon čega se može pokrenuti upravni spor. Prijedlog nije usvojen.

Prema podacima Odbora i dalje je najčešći razlog poništavanja prvostupanjskih rješenja njihova nedovoljna obrazloženost, posebno onih o rasporedu službenika na druga radna mjesta nakon ustrojstvenih promjena. Ukazujemo na slučajeve službenika koji je od 2018. godine zaprimio osam poništenih rješenja o premještanju i tri poništena rješenja o rasporedu, službenice koja i dalje podnosi žalbe na rješenje o rasporedu iz 2012. godine, te službenika koji je podnio sedam žalbi na rješenje o rasporedu.

Zaposleni u javnim službama, naročito u zdravstvenim i odgojno-obrazovnim ustanovama te na fakultetima, obraćali su nam se zbog povrede dostojanstva i uznemiravanja (mobinga) na radnom

#### **Preporuka 17.**

Ministarstvu rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike, da predloži izmjene Zakona o radu radi bolje zaštite dostojanstva radnika od uznemiravanja na radu

mjestu češće nego ostali zaposlenici, ponekad i anonimno. Pritom zabrinjava što ponekad zlostavljanje traje i nekoliko godina, a da radnici zbog nepoznavanja propisa, straha od otkaza ili nedostatka sredstava za odvjetnika, nisu iskoristili raspoložive pravne instrumente poput tužbe radi zaštite prava osobnosti ili kaznene prijave zbog kaznenog djela zlostavljanja na radu. No ukazujemo i na pozitivan primjer radnice koju je poslodavac zaštitio od

zlostavljanja od strane nadređenoga, izricanjem hitne mjere upozorenja zlostavljaču, nakon čega se vratila na rad s bolovanjem te navela da ubuduće „neće oklijevati prijaviti njegovo ponašanje koje ne bude u redu“.

Udruga Mobbing obavijestila nas je da sudovi rijetko pružaju zaštitu radnicima u slučaju mobinga uz obrazloženje da u RH ne postoji zakonski okvir o zabrani zlostavljanja na radu, kao i da u slučajevima utvrđene povrede dostojanstva radnik u pravilu ostvaruje tek simboličku naknadu nematerijalne štete.

Na nedostatni zakonodavni okvir zaštite od mobinga ukazujemo veći duži niz godina. U hrvatskom pravnom sustavu i dalje ne postoji definicija mobinga te zaštita od istog nije dovoljno jasno uređena. Osobe koje se smatraju žrtvama mobinga često ne znaju koja im sve pravna sredstva stoje na raspolaganju radi zaštite njihovih prava, niti mogu procijeniti radi li se u konkretnom slučaju o povredi dostojanstva u smislu u kojem istu definira ZOR, zlostavljanju na radu u smislu definicije kaznenog djela iz KZ-a ili uznemiravanju kojeg definira ZSD.

Imajući u vidu da nije usvojena preporuka iz Izvešća za 2022. godinu o potrebi ratifikacije Konvencije Međunarodne organizacije rada o iskorjenjivanju nasilja i uznemiravanja u svijetu rada br. 190, ponavljamo potrebu njenog ratificiranja, s ciljem učinkovitije zaštite radnika od uznemiravanja na radnom mjestu.

#### Preporuka 18. (ponovljena)


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

Nastavili smo zaprimati i pritužbe na nezakonitosti pri zapošljavanju u javnim službama. Pritužitelji su navodili da je izabrani kandidat imao lošije kompetencije od njih, da nije ispunjavao uvjete javnog natječaja ili da je netko već radio na radnom mjestu za koje je proveden natječaj. Pritužiteljima smo dali opću pravnu informaciju o raspoloživim pravnim sredstvima te smo ih uputili na podnošenje predstavki nadležnoj inspekciji, kao i na mogućnost izjavljivanja prigovora odgovornoj osobi poslodavca (čelniku tijela), protiv odluke o izboru kandidata, sukladno Odluci Ustavnog suda U-III-4016/2015 iz 2019. godine. Prema navedenoj Odluci, javne ustanove o prigovorima kandidata trebaju donositi rješenja protiv kojih se može pokrenuti upravni spor, čime se omogućuje sudska kontrola nad provedenim natječajnim postupkom.

### 2.3.3. Radni odnosi u gospodarstvu i obrtu

Pritužbama i upitima najčešće su nam se obraćali zaposleni u gospodarstvu i obrtu, a sve češće nam se obraćaju i građani koji ukazuju na povrede prava radnika zaposlenih u privatnom sektoru, iako sami nisu zaposlenici tih konkretnih poslodavaca.

Pritužbe su se pretežito odnosile na nezakonite otkaze, izricanje upozorenja pred otkaz, neprijavljeni rad (bez sklopljenog ugovora o radu i/ili prijave nadležnim tijelima osiguranja), neisplatu plaće, naknade plaće za vrijeme privremene nesposobnosti za rad, naknade za neiskorišteni godišnji odmor nakon prestanka radnog odnosa, neuručenje obračuna dugovane dospelje plaće ili naknade plaće, isplatu plaće „na ruke“, kašnjenje u isplati plaće, nezakonitosti u vođenju evidencije o radnom vremenu radnika, nezakonit i neplaćen prekovremeni rad, povrede prava na odmor, zlostavljanje na radu (mobing), neprijavljivanje ozljede na radu te neuplatu doprinosa za obvezna osiguranja. Obraćali su



nam se i studenti, ukazujući na neisplatu naknade za obavljeni rad temeljem ugovora o obavljanju studentskog posla, kao i na prekomjerno radno opterećenje, zbog nedovoljnog broja radnika.

*„Pozdrav, jedno pitanje na koje se nadam odgovoru. Ako poslodavac (ne bih ga sada navodio) napravi ugovor s radnikom (ja) u kojem je naveo da će isplaćivati plaću do 15. u mjesecu, pa jedan mjesec kasni 11 dana, drugi mjesec 15 dana, a treći još nije isplatio jer misli da to nije kašnjenje, jeli to u redu? Kako bi radnik trebao podmiriti troškove na vrijeme (npr. računi)...”*

Broj i sadržaj pritužbi i upita pokazuje da radnici i dalje često ne znaju da im je poslodavac obavezan pri isplati plaće uručiti obračun plaće, kao i obračun neisplaćene plaće koji predstavlja ovršnu ispravu temeljem koje mogu putem FINA-e ostvariti svoje novčano potraživanje bez vođenja sudskog postupka.

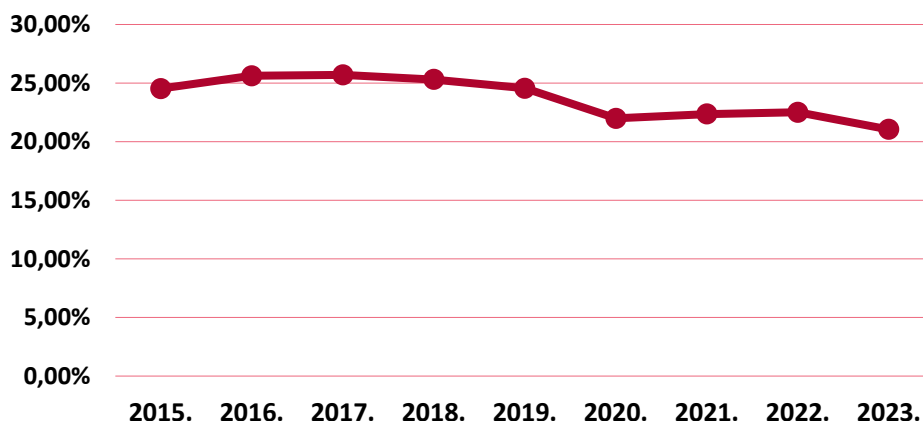
Imajući u vidu da pučka pravobraniteljica nema ovlasti provoditi ispitni postupak po pritužbama zbog povreda radnih prava u gospodarstvu i obrtu, osim u slučajevima diskriminacije ili zaštite prijavitelja nepravilnosti prema posebnim propisima, pritužiteljima smo davali opće pravne informacije o pravnim instrumentima zaštite te im ukazivali na mogućnost sudske zaštite, vodeći računa o prekluzivnim i zastarnim rokovima.

Neki radnici su se prituživali na prenisku plaću, odnosno da im se isplaćuje minimalna plaća (za 2023. iznosila je 700 eura bruto). Prema podacima DIRH-a u 2023. godini poslodavci za 733 radnika, što je 60 radnika, odnosno 8,19% više nego 2022. godine, nisu isplatili niti minimalnu plaću. Inspekcijskim nadzorima utvrđena su 323 prekršaja zbog kojih su protiv poslodavaca podneseni optužni prijedlozi. Također, inspektori su protiv odgovornih osoba poslodavaca podnijeli 42 kaznene prijave, od čega 39 za kazneno djelo neisplate plaće, sedam za kazneno djelo povrede prava iz socijalnog osiguranja i jednu zbog kaznenog djela povrede prava na rad. MUP ističe da je zbog neisplate plaće u 2023. godini prijavljeno 90 kaznenih djela, odnosno počinitelja, što je 40% manje nego godinu ranije.

Nezakonitosti vezane uz rad na određeno vrijeme i dalje su značajan problem u gospodarstvu i obrtu, zbog čega su nam se obraćali radnici upitima i prijavama protiv poslodavaca. Najveći broj upita upućenih MRMSOSP-u također se odnosio na sklapanje i prestanak takvih ugovora, a na nezakonitosti oko sklapanja ovih ugovora ukazivali su nam i sindikati. Prema podacima HZMO-a na dan 30. studenog 2023. bilo je 19,75% osiguranika s ugovorima na određeno vrijeme, što je 2,09 postotnih poena manje nego prethodne godine.

**UDIO OSIGURANIKA NA ODREĐENO U UKUPNOM BROJU OSIGURANIKA**

Izvor: HZMO




DIRH nas je obavijestio da je u skladu s našim ranijim preporukama, kontinuirano provodio inspekcijske nadzore sklapanja ugovora o radu na određeno vrijeme, te su utvrdili osnovanu sumnju u 275 povreda, od čega su se 222 prekršaja odnosila na poslodavce pravne, a 53 na poslodavce fizičke osobe.

U vezi poslova privatne zaštite, još nisu doneseni svi potrebni pravilnici radi primjene Zakona o privatnoj zaštiti (ZPZ), na što smo ukazivali u Izvešću za 2022. godinu. Tijekom 2023. godine MUP je proveo 2.040 inspekcijskih nadzora nad provedbom ZPZ-a te je radi utvrđenih nepravilnosti pokrenuto 105 prekršajnih postupaka.

S obzirom da su inspektori rada DIRH-a državni službenici čije su ovlasti regulirane Zakonom o Državnom inspektoratu i drugim posebnim propisima, a na čiji smo nedostatak zbog odlazaka u mirovinu i radnu opterećenost ukazivali u prethodnim izvješćima, nadamo se da će izmjene Zakona o Državnom inspektoratu iz 2023. godine te donošenje Uredbe o nazivima radnih mjesta, uvjetima za raspored i koeficijentima za obračun plaće u državnoj službi 2024. godine, rezultirati dovoljnim brojem inspektora primjereno plaćenima za svoj rad. Naime, upravo su inspektori DIRH-a bitan čimbenik nadzora poštivanja prava zaposlenih u gospodarstvu i obrtu.

Pojedini sindikati i OCD-i ukazali su na dugogodišnju praksu sklapanja ugovora o radu u kojima je pod mjestom rada navedena Republika Hrvatska te pojavu nove prakse gdje je kao mjesto rada navedena Europa ili Europska unija. Poslodavci tako mogu jednostrano mijenjati mjesto rada i navesti radnika na otkaz ukoliko ne može promijeniti mjesto stanovanja ili putovati na udaljenije mjesto rada. Mjesto rada je obvezan sadržaj ugovora o radu te bi trebao biti puno određeniji od navođenja područja države, kontinenta ili njegovog većeg dijela. Iznimka postoji jedino kada zbog prirode posla ne postoji stalno ili glavno mjesto rada ili je ono promjenjivo, ali tada ugovor mora sadržavati podatak o različitim mjestima na kojima se rad obavlja ili bi se mogao obavljati.



Neki sindikati su naveli da se institut pripravnosti zlouporabljuje pa su radnici u pripravnosti i po nekoliko tjedana uzastopno. Za to vrijeme ne mogu slobodno raspolagati svojim slobodnim vremenom, što može imati negativne posljedice na ravnotežu privatnog i poslovnog života. Dodatno, pripravnost se prema ZOR-u ne smatra radnim vremenom i često se za istu putem kolektivnog ugovora ili ugovora o radu ugovara samo simbolična naknada.

#### **Preporuka 19.**

Hrvatskoj udruzi poslodavaca, da potiče poslodavce na kolektivno pregovaranje s ciljem poboljšanja radnih i materijalnih uvjeta radnika, a time i cjelokupnog poslovanja

Pojedini sindikati ukazali su na probleme pri ostvarivanju prava na kolektivno pregovaranje zbog nemogućnosti uspostave suradnje s poslodavcima. O nemogućnosti kolektivnog pregovaranja radi zaštite prava i interesa radnika i poboljšanja uvjeta rada, upozorio je i

Europski gospodarski i socijalni odbor u Izvješću o posjetu Hrvatskoj u ožujku 2023. godine, ističući da je posljednjih godina zabilježen povećani pritisak na radnike članove sindikata te da je sudjelovanje socijalnih partnera u postupku donošenja odluka tek simbolično. Navodi se i da prekomjerna regulacija prava iz radnog odnosa ide nauštrb kolektivnog pregovaranja. Ukazujemo da je Poveljom o temeljnim pravima EU propisano pravo na kolektivno pregovaranje i djelovanje, a prema Konvenciji br. 98, o primjeni načela prava na organiziranje i kolektivnog pregovaranja, radnici i poslodavci, ili njihove organizacije, trebaju poduzimati odgovarajuće mjere za poticanje dobrovoljnog pregovaranja između poslodavaca ili udruga poslodavaca i udruga radnika kako bi kolektivnim ugovorima utvrdili uvjete zaposlenja. Također, Ustav RH upućuje na uređivanje prava zaposlenih na socijalnu sigurnost i socijalno osiguranje putem kolektivnih ugovora.

U sklopu projekta PO MJERI, čiji je nositelj Fantastično dobra institucija-FADE IN, s partnerom Baza za radničku inicijativu i demokratizaciju-BRID, predstavljeni su nam rezultati istraživanja „Tekstilna industrija Osijeka: poboljšanjem uvjeta rada ka održivoj domaćoj tekstilnoj industriji“, provedeno u suradnji s tekstilnim radnicama, obrtnicima i drugim tekstilnim stručnjacima u Osijeku. Istraživanje sadrži podatke o uvjetima rada u tekstilnim tvornicama i pogonima u Osijeku te pruža uvid u iskustvene iskaze bivših i sadašnjih radnica u industriji koja je nekada predstavljala značajnu proizvodnu granu, no to više nije. S obzirom na smanjenje opsega proizvodnje, ukazano je i na potrebu reforme i modernizacije strukovnog obrazovanja vezanog uz tekstilnu industriju, kako bi ju se nastajalo revitalizirati.

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

Tijekom 2023. godine radnici su se u području rada i zapošljavanja najčešće obraćali zbog diskriminacije temeljem dobi, zdravstvenog stanja, obrazovanja, članstva u sindikatu, etničke pripadnosti, nacionalnog podrijetla te političkog ili drugog uvjerenja. Uz navode o diskriminaciji, često su ukazivali i na druge povrede prava iz radnog odnosa, nezakonita postupanja poslodavca te narušene međuljudske odnose.

## 2.4.1. Diskriminacija pri zapošljavanju

Diskriminacija je zabranjena u brojnim područjima društvenog života, uključujući i područje rada i zapošljavanja, a zabrana se odnosi na sve pravne i fizičke osobe. ZSD taksativno navodi iznimke od zabrane diskriminacije, koje se trebaju restriktivno tumačiti. Tako se, između ostalog, ne smatra diskriminacijom stavljanje u nepovoljniji položaj u odnosu na određeni posao kada je priroda posla takva ili se obavlja u takvim uvjetima da karakteristike povezane s nekom od diskriminacijskih osnova predstavljaju stvarni i odlučujući uvjet obavljanja posla. Pritom, svrha koja se time želi postići mora biti opravdana i uvjet odmjeren.

Uvjetovanje zapošljavanja kojim se unaprijed isključuju osobe određene životne dobi, spola ili neke druge karakteristike iz ZSD-a, ukoliko ne predstavlja ranije navedenu iznimku, jest diskriminatorno, neovisno o namjeri poslodavca. Stoga smo i 2023. godine, kao središnje tijelo nadležno za suzbijanje diskriminacije, upućivali poslodavce u sadržaj i učinke ZSD-a te upozoravali na štetne posljedice diskriminatornog postupanja.

Postupali smo po pritužbi na oglas za zapošljavanje u trgovini s obučom kojim se tražila djelatnica s iskustvom rada u butiku, u dobi od 40 do 60 godina. Budući da su ovako postavljenim uvjetima isključene druge dobne skupine i muškarci, što je diskriminatorno, upozorili smo poslodavca da sadržaj oglasa mora biti usklađen s odredbama ZSD-a. Postupali smo i po oglasu kojim poslodavac za radno mjesto administrativni/a djelatnik/ca kao uvjet za zapošljavanje traži 25 godina radnog iskustva. Ovakvo uvjetovanje zapošljavanja može biti diskriminatorno po dobi, ukoliko isto nije stvarni i odlučujući uvjet za obavljanje poslova radnog mjesta, s obzirom da se eliminiraju osobe s kraćim iskustvom te time i mlađi kandidati. To je potvrdio i sam poslodavac koji je u medijima naveo da želi zaposlenike iznad 50 godina, ukazujući da je zapošljavao mlade osobe, no da bi one kod njega kratko radile.

U nekim diskriminatornim oglasima poslodavci su iskazivali namjeru zaposliti radnike određenog rasnog ili etničkog podrijetla, a u nekima se isključivalo osobe određenog podrijetla. U pojedinima je nuđeno zapošljavanje stranih radnika uz popust, odnosno po nižoj cijeni, o čemu više pišemo u dijelu o stranim radnicima. Tijekom 2023. godine


intenzivirana je ovakva praksa oglašavanja, a kako je dio takvih oglasa objavljivao posredstvom HZZ-a, isti bi trebao upozoriti poslodavce na karakter oglasa te ih ne objavljivati na svojim stranicama.

### Preporuka 20.

Hrvatskom zavodu za zapošljavanje, da ne objavljuje oglase za zapošljavanje koji imaju diskriminatoran sadržaj po Zakonu o suzbijanju diskriminacije

## 2.4.2. Diskriminacija u području rada

Ranijih godina smo ukazivali da pojedini privatni poslodavci ne isplaćuju dodatke na plaću radnicima odsutnima zbog privremene nesposobnosti za rad. Prema navodima sindikata, jedna međunarodna kompanija isplaćuje bonus radnicima koji nisu izostali s posla zbog bolovanja te onima koji su koristili



godišnji odmor u trajanju do tjedan dana, ukazujući na diskriminaciju pojedinih radnika, primjerice temeljem zdravstvenog stanja. Također, po pritužbi protiv vlasnika trgovačkog lanca zbog neisplate dijelu radnika stimulacije, regresa i božićnice, utvrdili smo sumnju na diskriminaciju temeljem zdravstvenog stanja. Naime, poslodavac navedene iznose nije isplaćivao radnicima koji su zbog bolovanja bili odsutni više od pola mjeseca, obrazlažući da se radi o nagrađivanju aktivnog i efektivnog rada, kao i da nagrade nije isplaćivao odsutnima jer nisu doprinijeli poslovnom rezultatu. Poslodavcu smo ukazali da nagrađivanje radnika ne smije rezultirati nepovoljnim učinkom prema određenim skupinama radnika temeljem neke od diskriminacijskih osnova te radna učinkovitost nije nužno uvjetovana s brojem dana prisutnosti na poslu.

Sumnju na diskriminaciju na temelju pogrešne predodžbe o zdravstvenom stanju utvrdili smo u slučaju pritužiteljice zaposlene u državnoj službi koja je podnijela zahtjev za premještaj. Zbog ozljede koju je ranije pretrpjela na radu, poslodavac je od nje, za razliku od drugih kandidata za premještaj, zatražio dodatnu liječničku dokumentaciju kako bi odlučio hoće li ju uopće uputiti na liječnički pregled. Pritužiteljici je u konačnici utvrđena zdravstvena sposobnost, no radno mjesto je već bilo popunjeno kandidatima koji su prije nje upućeni na zdravstveni pregled, iako je ona zahtjev za premještaj predala prije njih. Poslodavca smo upozorili na moguće diskriminatorne učinke ovakvog postupanja te preporučili da pri upućivanju na liječnički pregled ujednačeno postupaju prema svima, poštujući postupak propisan posebnim aktima.

Obratili su nam se i radnici kojima je zbog dugotrajnog bolovanja onemogućeno korištenje dijela godišnjeg odmora iz prethodne kalendarske godine nakon 30. lipnja tekuće godine. Naime, istima je prema ZOR-u omogućeno da godišnji odmor u cijelosti ili dijelom nekoristi u godini u kojoj je stečen, iskoriste po povratku na rad, a najkasnije do 30. lipnja sljedeće godine. Pritom su ukazali da je prema ZOR-u radnicima koji se vraćaju na rad nakon roditeljskog/roditeljskog i posvojiteljskog dopusta te dopusta radi skrbi i njege djeteta s težim smetnjama u razvoju, iznimno omogućeno korištenje godišnjeg odmora iz prethodne godine i nakon 30. lipnja, odnosno do 31. prosinca tekuće godine. Stoga smo od MRMSOSP-a zatražili da nas obavijesti o razlozima različitog reguliranja prenošenja godišnjeg odmora u sljedeću kalendarsku godinu za ove kategorije radnika. Obaviješteni smo da je ovakvo uređenje rezultat dogovora sa socijalnim partnerima, no da će institut prava na godišnji odmor biti tema razmatranja u sljedećim izmjenama ZOR-a. Smatramo da je potrebno razmotriti ujednačavanje položaja radnika koji iz opravdanih razloga nisu mogli koristiti godišnji odmor do 30. lipnja sljedeće kalendarske godine.

### **Preporuka 21.**

Ministarstvu znanosti i obrazovanja, da školama da naputak da se ugovori o radu na određeno vrijeme, radi zamjene zaposlenika za vrijeme korištenja roditeljskog ili roditeljskog dopusta, bolovanja ili drugih razloga odsutnosti s posla, sklapaju bez prekida za vrijeme školskih praznika

Sindikati koji djeluju u osnovnim školama ponovno je ukazao na probleme onih koji rade na određeno vrijeme zamjenjujući privremeno odsutne zaposlenike, primjerice one na roditeljskom ili roditeljskom dopustu ili bolovanju. Pritužuju se sindikatu da im škole ne isplaćuju božićnicu i regres jer im ugovori o radu

ističu neposredno prije školskih praznika te škole s njima ponovno sklapaju ugovore početkom slijedećeg polugodišta ili školske godine. Prema podacima HZZ-a i u 2023. godini se broj nezaposlenih



učitelja povećao za vrijeme ljetnih mjeseci te su u nepovoljnijem položaju osobe u dobi od 25 do 34 godine. Tako je na HZZ-u u ožujku 2023. godine bilo prijavljeno 132 nezaposlena učitelja i nastavnika ove dobi kojima je radni odnos prestao istekom ugovora o radu, dok je njihov broj u srpnju 2023. godine porastao na 1.013. U očitovanjima koje smo zaprimili, ravnatelji su ukazali da tako sklapaju ugovore o radu prema naputku resornog ministarstva te da za vrijeme školskih praznika nema potrebe za zamjenama jer se nastava ne održava. S tim u svezi smo više puta bezuspješno tražili očitovanje MZO-a.

Postupali smo i po pritužbama na diskriminaciju radnika zbog članstva u sindikatu. Tako smo zaprimili pritužbu sindikata da se na zaposlenike trgovačkog lanca vrše pritisci kako bi istupili iz sindikata. Navedeno se manifestira pozivanjima na razgovor s nadređenima, prijetnjom neisplate stimulacija ili otkazima te traženjem da se ispišu iz sindikata i dostave ispisnicu, što djeluje odvraćajuće i na druge zaposlenike da pristupe sindikatu. Povodom ovih navoda pokrenuli smo ispitni postupak koji je u tijeku.

### 2.4.3. Strani radnici (državljeni trećih zemalja)

*„Zdravo! Ja sam K.B. i K. D. su državljani Uzbekistana u trenutku kada se nalazimo u državi Hrvatskoj u gradu ... , naša snimljena izjava kaže da je građevinska tvrtka više od mjesec dana korištenja nas za rad ne plaća nam obračune. prema ugovoru, morali smo izraditi i dobiti naše obračune do 3. kolovoza, ali oni nisu ispunili svoje obveze, mi smo kao oštećeni bili prisiljeni prijaviti prava povrede, tražim od vas da poduzmete mjere protiv ove tvrtke... Nadajmo se da će istina izaći na vidjelo“*

Nedostatak domaće radne snage, osobito u graditeljstvu i ugostiteljstvu, sve češće se nadoknađuje stranim radnicima državljanima trećih zemalja. S druge strane, dio domaćih kvalificiranih radnika radi veće plaće i boljih uvjeta rada odlučuje se za rad u inozemstvu. Do prije nekoliko godina u RH su uglavnom dolazili radnici iz susjednih zemalja, dok zadnjih godina u sve većem broju dolaze radnici iz udaljenijih zemalja, odnosno iz Azije i Afrike.

Dolazak i prisutnost stranih radnika ima značajan utjecaj na hrvatsko gospodarstvo, kao i društvo u cjelini, jer popunjavajući slobodna radna mjesta omogućuju dostupnost roba i usluga za kojima postoji potražnja te potiču gospodarski rast i razvoj.

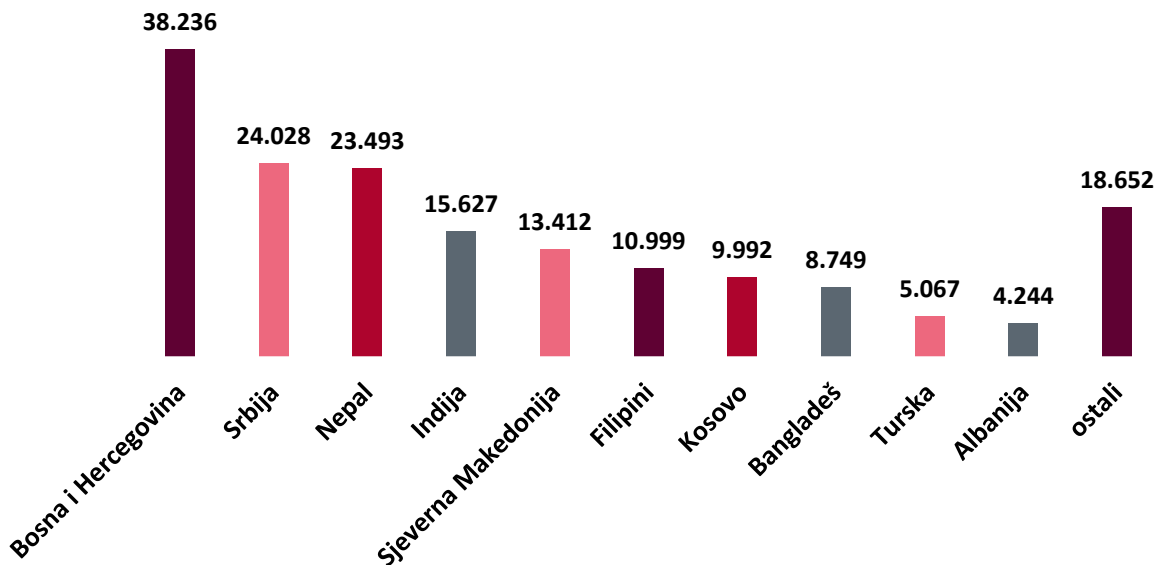
Prema podacima MUP-a tijekom 2023. godine izdano je 172.499 dozvola za boravak i rad stranim radnicima iz trećih zemalja, 48.378 ili 38,98% više nego 2022. godine, od kojih je 112.981 za novo zapošljavanje, 40.660 produljenja ranije izdanih dozvola, a 18.858 je dozvola za sezonske radnike.

Najviše stranih radnika zaposleno je u graditeljstvu (68.912), nakon čega slijede turizam i ugostiteljstvo s 45.868 stranih radnika. Najviše ih je iz Bosne i Hercegovine (38.236), Srbije (24.028), Nepala (23.493), Indije (15.627), Sjeverne Makedonije (13.412), Filipina (10.999), Kosova (9.922), Bangladeša (8.749), Turske (5.067) i Albanije (4.244).



## BROJ STRANIH RADNIKA IZ TREĆIH ZEMALJA U RH PREMA DRŽAVLJANSTVU

Izvor: MUP



Najčešća zanimanja za koja su u 2023. godini izdane dozvole za boravak i rad su: radnik/ca visokogradnje, konobar/ica, kuhar/ica, pomoćni kuhar/ica, zidar/ica, radnik/ca niskogradnje, čistač/ica, sobar/ica, pomoćni konobar/ica, tesar/ica. U usporedbi s 2022. godinom broj dozvola za zanimanje radnik/ca visokogradnje povećan je s 5.602 na 32.454; konobar/ica sa 6.840 na 24.979; kuhar/ica sa 4.971 na 20.211; a za zanimanje zidar/ica sa 7.895 na 19.200.

Tijekom 2023. godine obraćali su nam se strani radnici iz Bosne i Hercegovine, Srbije, Sjeverne Makedonije, Crne Gore, Filipina, Bangladeša, Turske, Uzbekistana, Egipta i Indije, kao i oni koji u svojim pritužbama ili upitima nisu navodili zemlju porijekla.

Ukazivali su da su kod poslodavca radili bez dozvole za boravak i rad, da im nije isplaćena ugovorena ili obećana plaća, na isplatu dijela plaće „na ruke“, nezakoniti prekovremeni rad, uskratu prava na odmor, neisplatu naknade plaće za neiskorišteni godišnji odmor, neprijavlivanje ozljede na radu, neprijavlivanje nadležnim tijelima osiguranja, nesklapanje ugovora o radu, kao i na dugotrajnost postupka radi produljenja dozvole za boravak i rad od strane MUP-a. Neki su ukazivali i na prijetnje te uvrede od strane poslodavca i/ili članova njegove obitelji, osobito kada bi zatražili isplatu dugovane plaće, kao i na oduzimanje i zadržavanje osobnih dokumenata (putovnice i/ili iskaznice za stranca) od strane poslodavca, uz prijetnje otkazivanjem smještaja koji im je osigurao.

Mediji su izvještavali o više filipinskih radnica koje su dale otkaz i javno istupile navodeći da ih je poslodavac, vlasnik lanca trafika, uznemiravao i kršio njihova prava, povodom čega je provedeno više inspeksijskih nadzora. Zaprimili smo i podnesak državljanina Bangladeša, poslanog i DORH-u i USKOK-u, u kojemu je ukazivao na kazneno djelo prijevare, odnosno da su on i još nekoliko njegovih sunarodnjaka uplatili 6.300 eura odgovornoj osobi poslodavca u RH radi ishodovanja dozvole za boravak i rad, no ona im nije ishodovana, a poslodavac im se prestao javljati. Državljanica Turske nam

se obratila zbog nerješavanja zahtjeva za produljenje dozvole za boravak i rad od strane MUP-a, koji je za nju podnio poslodavac. Zbog nedonošenja rješenja o produljenju prije isteka prethodne dozvole, nije imala važeću iskaznicu dozvole boravka, nužnu za putovanja izvan RH. Zbog toga je morala otkazati posjet obitelji u Turskoj i inozemna putovanja radi znanstvene suradnje. U konačnici joj je dozvola produljena te je riješen problem radi kojeg nam se obratila.


*„Hello sir/madam, i am from India now I'm working in Croatia...our company boss refusing our salary because they need our passports.they told If you surrender the passport you will get salary on 15,if you don't you will get end of month,me and some of my friends refused that and we asked for salary but they don't agree that and yesterday we went police station raised complaint against them and I know they will fire us but we need salary because my family situation is very bad I have to interest of dept, bank loan payments, payback settlements everything depends on this salary and I don't know what to do we are helpless now“*

Državljanin Indije nam se obratio zbog poslodavca koji je isplatu plaće stranim radnicima uvjetovao predajom putovnica, zbog čega su ga prijavili policiji. Državljanin Uzbekistana nam se obratio ukazujući da se nekoliko puta ozljedio na radu, no nije mu pružena prva pomoć na radnom mjestu niti je ozljeda prijavljena HZZO-u. Zbog prijetnji je napustio radno mjesto, ali poslodavca nije prijavio policiji zbog straha za život.

Radnici iz udaljenijih zemalja najčešće su nam se obraćali na engleskom jeziku, no dio ih je teško komunicirao i na tom jeziku. O poteškoćama u komunikaciji te problemima s kojima se susreću razgovarali smo s predstavnicima sindikata te stranih radnika. Navode da zbog nepoznavanja hrvatskog jezika i propisa, neki misle da je dozvola za boravak i rad zapravo ugovor o radu, ne znaju da je u ugovoru plaća navedena u bruto iznosu, a ugovor najčešće potpisuju samo na hrvatskom jeziku, služeći se pri tome aplikacijama za prevođenje. U takvim smo slučajevima stranim radnicima davali informacije o pravnim instrumentima zaštite povrijeđenih prava te ih upućivali na mogućnost sudske zaštite. Ukazivali smo im da nam zbog nepoznavanja hrvatskog jezika mogu dostaviti prijavu, koju smo uz njihovu suglasnost prosljedili nadležnim tijelima, najčešće DIRH-u, radi obavljanja inspekcijskog nadzora i poduzimanja mjera iz njihove nadležnosti. Tu su mogućnost neki i koristili.

Budući da je informiranost stranih radnika o pravima preduvjet prepoznavanja njihove povrede i zaštite, na mrežnoj stranici pučke pravobraniteljice na hrvatskom te još jedanaest jezika objavili smo „Informacije za (strane) radnike - Kako zaštititi svoja prava na radnom mjestu“. Informacije su objavljene na jezicima koje najčešće koriste strani radnici iz udaljenijih trećih zemalja (engleski, njemački, francuski, ukrajinski, makedonski, albanski, turski, nepalski, bengalski, hindu i filipinski).

Pozdravljamo najavu jedinica lokalne samouprave o organiziranju besplatnih tečajeva hrvatskog jezika poput gradova Zagreba, Splita i Varaždina, s ciljem brže integracije stranih radnika kako u radnu sredinu tako i u društvenu zajednicu. Pritom je važno da što veći broj radnika bude informiran o ovim tečajevima te da isti budu prilagođeni njihovom stupnju znanja hrvatskog, ali i engleskog jezika. No



učenje hrvatskog jezika trebalo bi biti vođeno s nacionalne razine kako bi se svima na području cijele RH omogućilo ujednačeno učenje i lakša integracija.

Sve češće se problematiziraju uvjeti smještaja stranih radnika, koji često nisu primjereni za dostojanstven život. Trenutno je Pravilnikom o boravku državljana trećih zemalja u RH reguliran samo smještaj sezonskih radnika. Međutim, najavljenim izmjenama ZOS-a namjerava se regulirati smještaj za sve strane radnike.

U medijima se ukazivalo na smještaj velikog broja radnika u iste stambene prostore, u objekte (stanove) koji ne ispunjavaju prostorne niti sanitarne uvjete za život, kao i u kontejnerska naselja u neposrednoj blizini proizvodnih pogona. Na vlastitu inicijativu pokrenuli smo postupak o smještaju radnika u jednom kontejnerskom naselju, a poslodavac nas je obavijestio da su radnici ubrzo nakon toga preseljeni u apartmane. Osim pitanja adekvatnosti stanovanja, takav smještaj može biti opasan za život i zdravlje radnika, što je bilo vidljivo kod požara tvornice u čijem je krugu bilo smješteno 114 radnika iz Nepala i Indije.

Opisane situacije ukazuju na potrebu žurnog reguliranja uvjeta smještaja stranih radnika, izmjenama i dopunama Zakona o strancima te detaljnijeg reguliranja Pravilnikom o boravku državljana trećih zemalja u RH, koji trenutno propisuje prostorne i sanitarne uvjete smještaja samo za sezonske radnike. Početkom 2024. godine u e-savjetovanje su upućene izmjene Zakona o strancima kojima je, među ostalim, propisano da će se Pravilnikom o boravku državljana trećih zemalja u RH regulirati smještaj svih stranih radnika u RH, ne samo sezonskih. Istima se također predlaže produljenje roka važenja dozvola za boravak i rad s jedne na tri godine; produljenje sezonskog rada sa šest na devet mjeseci; mogućnost da strani radnik promijeni poslodavca bez traženja nove dozvole za boravak i rad; mogućnost dodatnog rada u trajanju do osam sati. S obzirom da postoji potreba za boljom regulacijom života i rada stranih radnika, najavljene zakonske izmjene potrebno je što prije usvojiti, pri čemu treba voditi računa o ukupnom tržištu rada te prevenirati iskorištavanje stranih radnika i neadekvatno plaćanje njihovog rada, što je štetno ne samo za strane već i domaće radnike. Nastaviti pratiti donošenje ovih zakonskih izmjena i potom usklađenje Pravilnika o boravku državljana trećih zemalja u RH.

S tim u vezi, ukazujemo i da je u medijima objavljeno da je EK pokrenula postupak protiv RH i još sedam zemalja članica (Češke, Francuske, Mađarske, Malte, Nizozemske, Austrije i Poljske) te izdala službene opomene, jer nisu na pravilan način prenijele sve odredbe Direktive 2014/36/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o uvjetima za ulazak i boravak državljana trećih zemalja u svrhu zapošljavanja u statusu sezonskih radnika. Cilj Direktive je jamčiti državljanima trećih zemalja dostojne radne i životne uvjete, jednaka prava i primjerenu zaštitu od iskorištavanja u cijeloj EU.

Važno je i sklapanje međunarodnih ugovora o socijalnom osiguranju s trećim državama iz kojih dolaze strani radnici, jer će moći ostvariti prava iz sustava socijalne sigurnosti kao što su obvezno zdravstveno osiguranje i zdravstvena zaštita, prava iz obveznog mirovinskog osiguranja, novčane naknade za slučaj nezaposlenosti i sl. Prema podacima MRMSOSP-a, Vlada RH je 2022. i 2023. godine pokrenula postupke sklapanja ugovora o socijalnoj sigurnosti s Albanijom, Filipinima i Kosovom. Nakon što su ministri RH i Albanije dana 2. listopada 2023. godine potpisali ugovor, u tijeku su unutarnji postupci u objema državama kako bi stupio na snagu. Pregovori s Filipinima su u inicijalnoj fazi, a s Kosovom su u tijeku.

DIRH je utvrdio osnovanu sumnju da je 2023. godine za poslodavce nezakonito radilo 578 državljana trećih zemalja (bez dozvole za boravak i rad i/ili bez potvrde o prijavi rada), što je 52 radnika ili 9,89% više nego 2022. godine. Temeljem Zakona o strancima inspektori rada su donijeli 136 rješenja o privremenoj zabrani obavljanja djelatnosti, od kojih je 75 ukinuto jer su poslodavci u roku, za svakog stranog državljanina, uplatili 3.981,68 eura u korist Državnog proračuna, što potvrđuje njihovu potrebu za stranim radnicima. Većina stranaca zatečenih u nezakonitom radu bili su državljani Srbije, BiH, Sjeverne Makedonije, Nepala, Albanije, Kosova i Crne Gore, a nezakoniti rad najčešće je bio utvrđen u ugostiteljstvu i građevinarstvu.


Temeljem Zakona o suzbijanju neprijavljenog rada inspektori rada su zbog neprijavljenog rada donijeli 304 rješenja kojima su poslodavcima naložili da 438 radnika, od kojih 167 stranaca, prijave na obvezno mirovinsko osiguranje te uplate 2.650 eura za svakog neprijavljenog radnika u Državni proračun. I ovdje je najviše neprijavljenih radnika bilo u djelatnostima ugostiteljstva i građevinarstva.

Tijekom 2023. godine u području zaštite na radu obavljen je 41 inspekcijski nadzor zbog ozljeda na radu stranih radnika te je utvrđeno da je ozlijeđeno 39 stranih radnika. Najčešći nedostaci su provođenje radnih postupaka bez planiranja, pripreme i razrade tehnologije koja bi spriječila ugrožavanje života i zdravlja radnika; dopuštanje pristupa mjestu rada bez uputa o specifičnim rizicima; obavljanje poslova s posebnim uvjetima rada bez ispunjavanja propisanih uvjeta rada; rad bez zaštitne opreme; rad bez prethodne osposobljenosti za rad na siguran način; neispitivanje sredstava rada i radnog okoliša; neprijavljanje ozljede na radu i neorganiziranje prve pomoći. Inspektori su zbog nezakonitosti donijeli 33 upravne mjere kojima su poslodavcima zabranili korištenje sredstava rada; naredili udaljavanje radnika koji ne ispunjavaju propisane uvjete; izradu procjene rizika i ispitivanje sredstava rada i radnog okoliša. Poslodavcima je na licu mjesta izrečeno 15 novčanih kazni.

Nažalost, sve češći su i neprimjereni oglasi za zapošljavanje stranih radnika. Tako je objavljen oglas u kojem su radnici nuđeni poslodavcima s navodom „poslodavac će dobiti dobar talent po manjoj cijeni“, a na jednoj stranici za kuponsku prodaju strani radnici su nuđeni uz popust, što je dehumanizirajuće i ponižavajuće. Javna objava kojom se nudi strane radnike, iz Indije i Nepala, uz kuponski popust, pogoduje širenju predrasuda i diskriminatornih politika zapošljavanja, neovisno postoje li konkretne osobe koje su „iznajmljene“ putem kupona po sniženoj cijeni. Agenciju smo upozorili na diskriminatorno postupanje i pozvali da ne upućuje oglase ovog ili sličnog sadržaja, a osnivača portala za grupnu kupnju da prije objave oglasa obrati pažnju na sadržaj.

*„...moji unajmljivači su kvalitetnija publika... imate Indijce koji jedu rukama i one koji se koriste noževima i vilicama; kod mene su ovi drugi; to su ljudi višeg ranga“.*

U medijima su objavljene izjave iznajmljivača poput „Azijati? Pa njih desetak natrpamo u sobu, cijena je 200 eura“, navodi da se smještaj razlikuje ovisno iznajmljuje li se europskim ili radnicima iz Azije, kao i navodi iznajmljivača da su njegovi najmoprimci „kvalitetnija publika“, uz pojašnjenje „imate Indijce koji jedu rukama i one koji se koriste noževima i vilicama; kod mene su ovi drugi; to su ljudi višeg ranga“. Otvorili smo postupak na vlastitu inicijativu, no nismo uspjeli utvrditi identitet osoba koje su izrekle ove navode.



Zaprimali smo i pritužbe stranih radnika zbog uznemiravanja od strane poslodavca, na temelju rasnog ili etničkog podrijetla. Međutim, strani radnici su često neskloni prijaviti poslodavca nadležnim tijelima i poduzeti mjere za zaštitu svojih prava, što je razvidno jer su neke pritužbe anonimne, neki ne žele imenovati poslodavca, a većina radnika se, nakon što smo im dali opće pravne informacije ili zatražili dodatne podatke, više nije javila.

Kako su strani radnici često primjetno drugačiji, ponekad su izloženi predrasudama, rasnoj diskriminaciji te verbalnim i fizičkim napadima. Stoga je važno jasno i na vrijeme osuditi rasističke i druge napade na strane radnike te stvoriti preduvjete za njihovu učinkovitu integraciju u društvo u kojem će se poštivati njihova prava u svim područjima života, o čemu više pišemo u dijelu o diskriminaciji temeljem rasnog ili etničkog podrijetla.

#### 2.4.4. Digitalne radne platforme

Dana 1. siječnja 2024. godine stupili su na snagu Pravilnik o načinu i rokovima provjere visine isplaćenih primitaka ostvarenih radom putem digitalnih radnih platformi i Pravilnik o evidenciji rada korištenjem digitalnih radnih platformi kojim se uspostavlja informacijski sustav. Njima je uspostavljena evidencija digitalnih radnih platformi i agregatora te evidencija o radu korištenjem digitalnih platformi, s podacima o pokazateljima opsega rada.

Zbog nezadovoljstva uvjetima rada početkom 2023. godine u nekoliko su navrata prosvjedovali Wolt dostavljači iznoseći zahtjeve za poboljšanjem uvjeta rada, prije svega povećanje naknade za dostavu, u čemu nisu postigli dogovor s upravom, te mogućnost rada preko obrta, što im je omogućeno.

DIRH je u 2023. godini obavio ukupno 277 inspekcijskih nadzora kod poslodavaca tzv. agregatora i to 190 u području radnih odnosa te 87 u području zaštite na radu. Najčešće nezakonitosti odnosile su se na neprijavlivanje i nepravovremeno prijavljivanje radnika na obvezno mirovinsko i zdravstveno osiguranje; neizdavanje pisane potvrde o sklopljenom ugovoru o radu prije početka rada kada ugovor nije sklopljen u pisanom obliku; nevođenje ili nepravilno vođenje evidencije o radnicima, osobito o radnom vremenu te sklapanje ugovora o radu na određeno vrijeme protivno ZOR-u.

Neki sindikati su izrazili nezadovoljstvo zakonskim uređenjem platformskog rada i opredjeljenjem za sustav agregatora, jer platforma određuje sve uvjete rada. Naglasili su i problem netransparentnosti rada platformi i njihovih algoritama, s čime nisu upoznati ni radnici ni sindikati. Platforme se pozivaju na poslovnu tajnu, o čemu smo pisali i u Izvješću za 2022. godinu, a neki poslovnom tajnom smatraju i popis svojih posrednika. Sindikati ukazuju i da se prema ZOR-u platforme lako mogu osloboditi solidarne odgovornosti, a ukazuju i da platforme odbijaju sklapati kolektivne ugovore, što otežava sindikalno organiziranje. Ukazuju i da agregatori ugovore o radu često sklapaju na nekoliko sati dnevno, dok radnici odrađuju puno veći broj sati, za koje nisu plaćeni doprinosi, kao i da agregatori općenito ne uplaćuju doprinose ili iznose za doprinose uzimaju od radnika. Navode i da agregatori naplaćuju radnicima najam opreme za rad, kao i naknadu za posredovanje, što je ZOR-om zabranjeno.

Ukazivali su i na nesigurne pravne oblike velikog broja agregatora, poput j.d.o.o. s temeljnim kapitalom od jednog eura. Prema navodima radnika neki agregatori s dugovanjima zatvaraju tvrtke proglašavajući stečaj, a potom otvaraju nove, čime se radnicima otežava mogućnost naplate potraživanja. Dana 1.

siječnja 2024. godine na snagu su stupile izmjene Zakona o trgovačkim društvima i Zakona o sudskom registru kojim se onemogućuje osnivanje društva u slučaju dugovanja za javna davanja i plaće, a sudski registar izravno od PU traži potvrdu o stanju duga, koje zakonske izmjene bi trebale prevenirati neke od opisanih situacija.

Neki radnici navode i da su potpisali sporazume o prestanku ugovora o radu, u kojima se navodi da poslodavac i radnik nemaju međusobnih potraživanja, iako radnicima nisu isplaćene plaće, a radnici nisu bili adekvatno informirani o učincima takve odredbe sporazuma.

Sindikati ukazuju da se za vrijeme privremene odsutnosti s rada zbog bolesti, platformski radnici vode kao neaktivni, odnosno da nisu prisutni na aplikaciji, što kasnije utječe na kvalitetu dostava koje dobivaju. Kao primjer nezakonitog postupanja navode i slučaj stranog radnika koji je pao s motora, nakon čega ga je poslodavac odjavio s aplikacije, rekao mu da mora napustiti smještaj i zaprijetio da će mu umanjiti plaću zbog oštećenja vozila.

Navedeni slučajevi ukazuju da je potrebno nastaviti provoditi redovan nadzor rada putem digitalnih radnih platformi te je bitno da radnici ukazuju nadležnim tijelima na probleme s kojima se susreću kako bi se pronašlo njihovo adekvatno rješenje.

## 2.5. Prava starijih osoba

### 2.5.1. Socijalna sigurnost starijih osoba

Prema Procjenama stanovništva za 2022., koje je u rujnu 2023. objavio DZS, 22,61% stanovništva RH ima 65 ili više godina, a najviše starijih živi u Šibensko-kninskoj županiji (27,6%), Ličko-senjskoj (26,1%) te Primorsko-goranskoj županiji (26,0%). Stopa rizika od siromaštva za stare nastavila je rasti, pa je u 2023. godini iznosila 34,8% (za žene 38,8%), no za starije osobe u jednočlanom kućanstvu, kojih je prema popisu stanovništva za 2021. nešto više od 201.000, stopa rizika od siromaštva iznosila je čak 59,9%, što predstavlja velik i kontinuiran porast u odnosu na prethodne godine.

	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.	2023.
Stopa rizika od siromaštva za osobe u dobi od 65 ili starije	28,1%	30,1%	30,1%	32,4%	32,4%	34,8%
Stopa rizika od siromaštva za osobe u dobi od 65 ili starije koje žive same	48,1%	50,3%	52,1%	55,3%	56,5%	59,9%

Od 1. siječnja 2023. obiteljske mirovine porasle su 10%, a najniže mirovine 3%, a dijelu umirovljenika omogućeno je da uz vlastitu primaju i dio obiteljske mirovine iza preminulog bračnog druga, o čemu više pišemo u dijelu o mirovinskom osiguranju.

U 2023. nastavljen je rast cijena osnovnih živežnih namirnica, što je poseban izazov za najsiromašnije umirovljenike, zbog neadekvatnosti mirovina koje pokrivaju samo dio životnih troškova. Posljedica je to formule usklađivanja mirovina, pa je pučka pravobraniteljica već u svojem izvješću za 2022. godinu MRMSOSP-u uputila preporuku da razmotri izmjenu formule za usklađivanje mirovina, kako bi usklađivanje mirovina u većoj mjeri pratilo rast troškova života. Prema dostupnim informacijama

Nacionalno vijeće za umirovljenike i starije nastavilo je razgovarati o promjeni formule.

#### **Preporuka 22.**

Ministarstvu rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, da izmjeni formulu za usklađivanje mirovina kako bi mirovine rasle

#### **Preporuka 23.**

Ministarstvu rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, da provede detaljnu analizu stanja u cilju razvijanja mjera radi zaustavljanja rasta siromaštva starijih osoba

Tijekom 2023. Vlada RH donijela je više odluka o isplati jednokratnog novčanog primanja korisnicima mirovina radi ublažavanja posljedica rasta troškova života, čime su ova jednokratna primanja postala jednim oblikom stalne pomoći umirovljenicima koja im se isplaćuje nekoliko puta godišnje. U 2023. proširen je krug primatelja te su jednokratna novčana primanja od svibnja isplaćivana i umirovljenicima sa prebivalištem u RH koji ostvaruju samo inozemnu mirovinu, a od jeseni 2023. i umirovljenicima koji rade do polovice radnog vremena, a čiji zbroj plaće i mirovine ne prelazi gornju granicu cenzusa od 700,00 EUR.

Prema podacima HZMO-a, jednokratno novčano primanje umirovljenicima na temelju Odluke Vlade RH od 21. prosinca 2023., isplaćeno je za 791.477 korisnika.

Usprkos donošenju ovih mjera, stopa rizika od siromaštva kontinuirano raste u odnosu na starije osobe, a posebno u odnosu na one starije osobe koje žive same u jednočlanim kućanstvima. Stoga, preporučamo MRMSOSP-u, da provede detaljnu analizu stanja u cilju razvijanja mjera radi zaustavljanja rasta siromaštva starijih osoba, posebno onih u jednočlanim kućanstvima.

Osobe koje do 65. godine života nisu ostvarile najmanje 15 godina mirovinskog staža pod određenim uvjetima mogu ostvariti pravo na nacionalnu naknadu za starije osobe, koja je u 2023. iznosila 120,71 EUR te je prema podacima HZMO-a, u prosincu 2023. isplaćena za 7.244 korisnika, prosječne dobi 73 godine. Najviše korisnika nacionalne naknade živi u Gradu Zagrebu, Splitsko-dalmatinskoj i Osječko-baranjskoj županiji, dok je najniži broj korisnika nacionalne naknade evidentiran u Ličko-senjskoj, Međimurskoj i Dubrovačko-neretvanskoj županiji, gdje su korisnici nacionalne naknade prosječno i najstariji (76 godina).

Od 3.610 podnesenih zahtjeva za nacionalnu naknadu za starije osobe, pozitivno je riješeno njih 47,1%, a najčešći razlozi za odbijanje zahtjeva su prihod kućanstva podnositelja zahtjeva koji prelazi utvrđeni cenzus prihoda, okolnosti da podnositelj zahtjeva nema prebivalište u RH u neprekinutom trajanju od 20 godina, da ne ispunjava propisani uvjet dobi, da se radi o korisniku ZMN-a, da je podnositelj korisnik mirovine u RH ili u inozemstvu, da je u osiguranju u RH, da nije hrvatski državljanin te zbog sklopljenih ugovora o uzdržavanju.



U prošlogodišnjem izvješću pučka pravobraniteljica je MRMSOSP-u preporučila 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. Izmjenama tog zakona koje su stupile na snagu 1. siječnja 2024. povećan je iznos nacionalne naknade za starije osobe na 150,00 EUR. Također su ublaženi uvjeti za njeno ostvarivanje, odnosno smanjen je uvjet prebivališta sa 20 na 10 godina, a povećan je i prihodovni cenzus po osobi u kućanstvu te je ostvarivanje ovog prava omogućeno i u slučajevima kada je pokrenut postupak za raskid, utvrđenje ništetnosti ili poništenje ugovora o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju. Izmjenama Zakona uvedena je i mogućnost dostave naknade korisnicima poštom, čime je ispunjena preporuka pučke pravobraniteljice.

Odredbu prema kojoj se nacionalna naknada korisnicima mogla isplaćivati isključivo na račune kod banaka, čiji su trošak vođenja korisnici sami snosili, kritizirao i Sindikat umirovljenika Hrvatske, navodeći da se radi o pogodovanju bankama te da se ovime na indirektan način smanjuje priliv korisnika, jer se najčešće radi o osobama koje žive u izoliranim područjima bez dostupnosti javnog prijevoza, banaka/bankomata i pošte.


Iako korisnici nacionalne naknade za starije osobe nemaju pravo na isplatu jednokratnih dodataka koji su tijekom 2023. isplaćivani umirovljenicima, i oni su posredno, kao osobe kojima je priznat status ugroženog kupca energenata, obuhvaćeni jednokratnim novčanim primanjem korisnicima prava u sustavu socijalne skrbi, mirovinskome sustavu i sustavu skrbi o hrvatskim braniteljima iz Domovinskog rata radi ublažavanja posljedica rasta troškova života. Ipak, nacionalna naknada i dalje ne predstavlja „propusnicu“ za druga prava u sustavu socijalne skrbi te za naknade na lokalnoj razini – poput troškova stanovanja i ogrijeva, a kako je to u slučaju ZMN-a koji za stariju osobu i osobu potpuno nesposobnu za rad iznosi 172,54 EUR.

Stoga bi, u svrhu obuhvaćanja što je moguće većeg broj starijih osoba koje nisu ostvarile pravo na mirovinu nacionalnom naknadom, korisnicima iste trebalo omogućiti ostvarivanje naknada na lokalnoj razini, kao i pojedinih prava u sustavu socijalne skrbi.

## 2.5.2. Domovi za starije i nemoćne

*„Liječnica bolnice ... zove mamu i govori kako je (iz doma) deda došao u teškom stanju te da je po nalazima vidljivo kako je bio sustavno zanemaren, imao je toliko malo urina da nije bilo moguće izdati pouzdane nalaze fizikalno-kemijskog pregleda. Moj je djed u bolnicu stigao žedan i gladan, teško narušenog općeg stanja... moj je djed zbog posljedica svega toga umro“*

Uz državne i decentralizirane domove za starije i nemoćne osobe, u RH djeluju još i privatni domovi čiji su osnivači udruge, vjerske zajednice i pravne osobe te obiteljski domovi, koji će sa danom 31.12.2026. prestati djelovati u postojećem obliku.



Prema posljednjim dostupnim podacima u RH djeluju 3 državna i 45 decentraliziranih domova za starije i nemoćne osobe, ukupnog kapaciteta 11.383 korisnika. Prema podacima MRMSOSP-a na dan 1. srpnja 2023. djelovalo je 378 obiteljskih domova, a brisana su njih 32, dok udruga „starKA“ procjenjuje da je do sada vrlo mali broj obiteljskih domova promijenio svoj oblik zbog skupoće procesa te obveze zapošljavanja stručnih osoba kojih na tržištu rada nema.

Cijene smještaja u domovima za starije i nemoćne uglavnom su rasle, pri čemu se kao opravdanje za poskupljenje navodi rast ulaznih troškova, prije svega energenata i namirnica.

Tako su u Domu u Splitu cijene porasle za gotovo 30%, uz uvođenje dodataka koji korisnici apartmana u Domu prethodno nisu plaćali, a koje se desilo preko noći i pritom šokirao korisnike, pa smo se obratili Splitsko-dalmatinskoj županiji. Naime, SDŽ ima osnivačka prava nad Domom i imenuje tri od pet članova upravnog vijeća koje je donijelo novi cjenik. Prema navodima pročelnice SDŽ, analiza održivosti poslovanja u domovima za starije i nemoćne osobe u SDŽ pokazala je da bi ekonomska cijena smještaja u decentraliziranim domovima za starije trebala biti 70% do 90% veća od trenutne te da dio problema predstavljaju i niski iznosi koji se Domu isplaćuju od strane države za smještaj korisnika koji su u dom smješteni temeljem rješenja HZSR-a (ranije CZSS).

Iako cijene smještaja u privatnim domovima za starije i nemoćne osobe uglavnom nisu objavljene na internetskim stranicama domova, iz pritužbi je vidljivo da se radi o cijenama od 1.000,00 EUR i više mjesečno po korisniku, što većina umirovljenika iz svojih mirovina ne može platiti. Umirovljenici sa niskim primanjima takav će smještaj morati financirati ili iz vlastite imovine ili uz pomoć djece, a korisnicima privatnih domova na svojem području smještaj sufinanciraju i neke JRS, primjerice Karlovačka županija.

Stvarno stanje i kvalitetu usluge u domovima za starije i nemoćne otkrivaju nadzori koje provode inspektori MRMSOSP-a. Tako temeljem pritužbi koje zaprimamo tražimo provođenje inspekcijskog nadzora MRMSOP-a, kako bi utvrdili stanje u pojedinom domu. Istovremeno, temeljem ovlasti utvrđenih Zakonom o pučkom pravobranitelju, Zakonom o nacionalnom preventivnom mehanizmu za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja i Zakonom o suzbijanju diskriminacije nenajavljeno obilazimo domove, o čemu više pišemo u posebnom poglavlju.

Na zahtjev pučke pravobraniteljice inspektori su proveli inspekcijski nadzor u jednom obiteljskom domu, gdje je utvrđeno da je u više spavaonica prisutna vlaga te da se kao spavaonica koristi prostorija bez mogućnosti prirodnog prozračivanja, koja danju nije osvijetljena prirodnom svjetlošću jer prozori gledaju u privatni prostor predstavnika doma, radi čega su rolete spuštene, pa korisnice borave u mraku.

Povodom pritužbe na jedan privatni zagrebački dom za starije koji djeluje na dvije lokacije, među ostalim i u stambenoj zgradi, inspektori su utvrdili da se u domu primjenjuju mjere prisile tzv. humanog sputavanja, a da nije donesen Protokol o humanom sputavanju. Pri tome upozoravamo da je u ovakvim situacijama potrebno postupati sukladno Zakonu o zaštiti osoba s duševnim smetnjama, u kojem se navodi da ustanove socijalne skrbi mogu primjenjivati mjere prisile prema osobama s težim duševnim smetnjama pod uvjetima i na način propisan odredbama tog Zakona. Sukladno čl. 62. ZZODS-a odluka

o primjeni mjere prisile donosi psihijatar koji i nadzire njezinu primjenu. Iako postoji mogućnost zbog iznimne hitnosti da odluku donese medicinska sestra ili drugo zdravstveno osoblje, potrebno je odmah obavijestiti psihijatra koji će pregledati osobu i odlučiti o daljnjoj primjeni mjere prisile. Istovremeno, inspektori su utvrdili da je u domu zaposlena jedna medicinska sestra (umirovljenica bez licence), zaposlena na 4 sata dnevno i koja vodi brigu o zdravlju 59 korisnika na dvije lokacije. Nadalje, u spavaonicama korisnika na pojedinim prozorima nedostaju zavjese, da se rolete ne mogu namjestiti ili ih nema, da su jastučnice dotrajale ili ih nema, da nedostaju plahte na madracima i druge okolnosti. Postupanje u ovom slučaju i dalje je u tijeku.

Inspekcijskim nadzorom provedenim u jednom decentraliziranom domu utvrđeno je da ne postoje posebni dijabetički jelovnici, iako su na smještaju korisnici koji boluju od dijabetesa, a u tom istom domu spavaonice, kupaonice i sanitarni čvorovi nemaju dojavne uređaje povezane sa prostorijom za dežurstvo. Domu je naređeno da u roku 60 dana uvede sustav dojave, no prema navodima sada već bivše ravnateljice Dom u navedenom roku, bez financijske pomoći osnivača (županije), nije bio u mogućnosti osigurati potrebna financijska sredstva, niti provesti postupak javne nabave i izvođenja radova te je zatraženo produljenje rokova.


*„pišem Vam ovaj mail u nadi da će netko od viših instanci reagirati jer je dom šticećen od strane gradskih i seoskih starješina te im se nikako ne može stati na kraj ... Kao prvo nema uvjete za teže pokretne pacijente jer ima dva kata i potkrovlje, a nema lift niti drugi način na koji bi se starije osobe spustile dolje na druženje te im je opcija trunuti u sobi. Također, dom od toliko šticećenika pokriva samo JEDNA ili rijetko 2 medicinske sestre. Nema njegovatelja. Šticećenici leže mokri, uneređeni. Nije ni strano ružno ponašanje osoblja prema njima. Hrana je nekvalitetna, ne mjeri im se šećer, tlak. Znači oni samo grabe novac od očajnih obitelji, a ne rade svoj posao. Kako se jedna sestra može brinuti za toliko šticećenika? Zatočeni u svojim sobama, izolirani, mokri, osuđeni na brzu smrt odmah nakon što stignu tamo. Molim vas poduzmite nešto jer njihovo ponašanje je ODVRATNO“*

U većini decentraliziranih domova za starije i nemoćne osobe, pa tako i u Domu za starije osobe Peščenica, koji je pučka pravobraniteljica obišla u rujnu 2023., prisutan je manjak medicinskih sestara – na raspisane oglase za posao u decentraliziranim domovima se javlja mali broj kandidata zbog niskih plaća i zahtjevnih uvjeta rada, a svemu dodatno pridonosi i činjenica da je medicinsko osoblje u sustavu socijalne skrbi slabije plaćeno nego u sustavu zdravstva.

Decentraliziranim domovima teško je pronaći i druge kadrove – primjerice njegovateljice ili kuhare, koji na obali mogu više zaraditi u restoranima. S obzirom na alarmantni manjak kadra, osnivači bi trebali aktivno poduzimati mjere radi privlačenja i zadržavanja djelatnika bez kojih domovi za starije i nemoćne ne mogu funkcionirati i to kroz, primjerice osiguravanje

#### Preporuka 24.

Ministarstvu rada, mirovinskog sustava obitelji i socijalne politike, da osmisli dugoročnu politiku zapošljavanja kvalificiranog kadra u domove za starije i nemoćne



smještaja koji je, posebno u turističkim mjestima na obali, nepriuštv i time odvratajući faktor za doseljavanje kvalificiranih djelatnika.

S obzirom na velik broj stranih radnika u drugim djelatnostima, za očekivat je i njihovo zapošljavanje u dugotrajnoj skrbi o čemu već govore prvi primjeri domova koji ih zapošljavanju, poput Doma za starije osobe Peščenica ili Doma za starije i nemoćne osobe Vis. Izazov je svakako dugotrajan proces priznavanja kvalifikacija, ali i nepoznavanje jezika.

Do velike dodatne potrebe za kvalificiranim kadrom svakako će doći i nakon što se izgradi planiranih osamnaest centara za starije osobe, a koji će, uz niz izvaninstitucionalnih usluga poput dostave obroka, pomoći u kući i organiziranih dnevnih aktivnosti, osigurati smještaj za korisnike kojima je potrebna dugotrajna skrb, i to u obliku integrirane socijalne i zdravstvene skrbi na primarnoj razini.

Konačno, treba istaknuti da i dalje iznimno zabrinjava rad ilegalnih pružatelja usluge smještaja osoba, čiji rad najčešće prijavljuju treće osobe. Povodom anonimne prijave da su u korisnici u objektu u Splitsko-dalmatinskoj županiji zatvoreni od 0-24, da nema ni medicinske sestre ni njegovateljice te da pet dana jedu istu hranu, pučka pravobraniteljica zatražila je provođenje inspekcijskog nadzora. Nadzorom je utvrđeno da se usluga pruža bez licence, i to za 13 starijih i nemoćnih osoba. Pritom se ilegalni pružatelj usluge smještaja na svojim moderno dizajniranim internetskim stranicama reklamira kao „dom za starije i nemoćne ... s predivnim pogledom na more“, iz čega se ni po čemu ne bi moglo zaključiti da isti nema licencu za pružanje usluge smještaja starijim i nemoćnim osobama. Pritom je važno istaknuti, da niti prekršajne kazne za pružatelje usluge smještaja, a koje su pooštene novim Zakonom o socijalnoj skrbi, ne mogu imati dovoljno snažan odvratajući učinak ako, nakon što inspektori podnesu optužni prijedlog, u predmetu nastupi zastara prekršajnog progona, a kao što se to dogodilo u slučaju ilegalnog doma u Zadarskoj županiji, koji je nastavio sa radom suprotno izrečenom rješenju inspektora.

Uz to, mnogi korisnici koji su smješteni kod pružatelja usluge smještaja koji nema licencu ili kojem je zabranjen rad ili članovi njihovih obitelji o navedenom često nemaju nikakva saznanja, niti znaju gdje

#### **Preporuka 25. (ponovljena)**

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

bi i kako provjeriti radi li se o ilegalnom pružatelju usluge smještaja. Mnogi se, naime, u potrazi za smještajem vode usmenom preporukom te informacijama objavljenim na internetskim stranicama domova, a koje uređuju sami domovi i koji ne prolaze nikakvu provjeru. S tim u vezi, pučka je pravobraniteljica u svojem Izvješću za 2022. godinu MRMSOSP-u uputila preporuku 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, koju ponavljamo.

U odnosu na obiteljske domove, ZSS-om iz veljače 2022. propisana je nova obveza JRS da jednom godišnje provode kontrole kod pružatelja socijalnih usluga kojima su ranije izdali licencu te da u slučaju osnovane sumnje na nepravilnosti bez odgode obavijeste MRMSOSP.

Prema podacima koje su nam dostavile same županije, većina njih je tijekom 2022. godine započela s kontrolama, a nastavila u 2023. godini no uz velike razlike u pristupu i tempu provođenja te u tumačenju sadržaja svoje nove obveze. Posljedica je to činjenice da nije donesen poseban pravilnik koji bi propisivao kako bi se kontrole trebale provoditi.

Tako je na primjer Zagrebačka županija provodila kontrole kod svih pružatelja usluge smještaja za starije i nemoćne, u Primorsko-goranskoj županiji kontrole su provodene samo kod pružatelja usluge smještaja kojima je županija osnivač, dok je Koprivničko-križevačka županija kontrole provodila samo u „najrizičnijim“ domovima. U Istarskoj su županiji nepravilnosti utvrđene kod svih pružatelja usluge smještaja, u Karlovačkoj nisu uočene niti kod jednog, Osječko-baranjska županija je MRMSOSP-u prijavljivala sve nepravilnosti uočene prilikom kontrole, Splitsko-dalmatinska samo pojedine, a u Ličko-senjskoj i Bjelovarsko-bilogorskoj županiji kontrole do srpnja 2023. uopće nisu provodene, s obrazloženjem nedostatka kapaciteta i povećanog obujma posla. I ostale županije opisuju probleme u organizaciji rada, jer službenici uz kontrole obavljaju i niz drugih zadataka, pri čemu je važno dodatno educirati službenike uključene u nadzore.

Iako u RH kapaciteta za oboljele od Alzheimerera kronično nedostaje, a značajan dio domova za starije i nemoćne takvim kapacitetima uopće ne raspolaže. Pravilnikom o mjerilima za pružanje socijalnih usluga propisani su posebni uvjeti prostora i opreme, te je predviđen veći broj zaposlenika, no iz pritužbi je vidljivo da obitelji oboljele od Alzheimerera smještaju i u domove koji za takav smještaj nemaju niti uvjete niti licencu za pružanje usluge smještaja za osobe oboljele od Alzheimerera, te su u takvim domovima korisnici bez odgovarajuće skrbi te nerijetko izloženi zanemarivanju, vezivanju i zaključavanju. Navedeno potvrđuje i slučaj korisnika koje su inspektori zatekli na katu jednog obiteljskog doma u središnjoj Hrvatskoj, gdje su korisnici bili sami i zaključani sa vanjske strane te su sa balkona skinute kvake. Rješenjem inspektora naređeno je predstavniku obiteljskog doma da prestane pružati uslugu smještaja korisnicima IV. stupnja usluge te mu je zabranjeno primjenjivati mjere prisile i ograničavati slobodu smještenim korisnicima.

#### Preporuka 26. (ponovljena)

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

#### Preporuka 27.

Akademiji za socijalni rad, da educira službenike jedinica regionalne samouprave koji provode kontrolu o ispunjavanju mjerila za pružatelje socijalnih usluga

### 2.5.3. Obilasci domova za starije i nemoćne osobe

Tijekom 2023. godine provedena su dva redovita obilaska i to Doma za starije osobe Peščenica, Zagreb (u daljnjem tekstu: Dom Peščenica) i Doma za starije i nemoćne osobe Vinkovci (u daljnjem tekstu: Dom Vinkovci) kako bi se utvrdila razina poštivanja ljudskih prava osoba starije životne dobi u institucionalnoj skrbi. Sagledani su segmenti značajni za život u institucijama koje skrbe o starijim i nemoćnim osobama i to u odnosu na uvjete smještaja korisnika, njihovu zdravstvenu zaštitu i zdravstvenu skrb kao i način provedbe pojačane njege nepokretnih/slabije pokretnih i dementnih osoba te su svakom domu upućene preporuke za unapređenje prava starijih osoba.

Nedostatak osoblja predstavlja jedan od ključnih problema, a to je posebice vidljivo u Domu Peščenica u kojemu je sistematizacijom radnih mjesta predviđeno 23 medicinske sestre/tehničara, a u vrijeme obilaska poslove toga radnog mjesta obavljalo je samo 8 izvršitelja. Postojeće stanje nameće pitanje razine kvalitete i učinkovitosti zdravstvene skrbi i zdravstvene zaštite u ustanovi. Također, u sistematizaciji radnih mjesta predviđeno je da poslove njegovatelja/ice obavlja 35 izvršitelja, a u vrijeme obilaska te poslove u Domu je obavljalo 17 njegovateljica pa je upitna dnevna realizacija pomoći i njege korisnicima u odnosu na vrtu i stupanj usluge. Taj problem pokušava se riješiti na način da se zapošljavaju umirovljenici na pola radnog vremena, kroz suradnju sa Zdravstvenim veleučilištem čiji studenti obavljaju praksu u Domu kao i kroz zapošljavanje stranih radnika.

U Domu Vinkovci u odnosu na postojeću sistematizaciju nedostaje 5 medicinskih sestara/tehničara i 11 njegovatelja/ica. Nedostatan broj angažiranog osoblja posebno je problematičan kada je jedan dio djelatnika na bolovanju ili koristi godišnji odmor što se odražava na kvalitetu i učinkovitost usluge prema korisnicima te je stoga potrebno popuniti sistematizirana radna mjesta, kako bi se osigurali uvjeti za pružanje adekvatne njege i zdravstvene zaštite.

#### Uvjeti smještaja

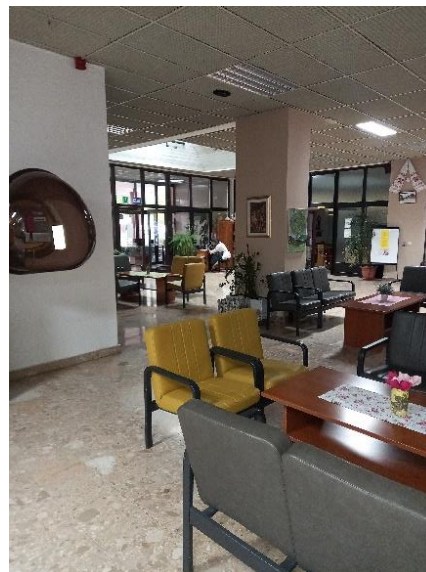
Temeljem provedenih obilazaka utvrđene su određene zajedničke značajke u pogledu propisanih standarda smještaja korisnika, ali i određene razlike u odnosu na propisana međunarodna i nacionalna mjerila, pri čemu je bitno naglasiti kako uvjeti smještaja imaju veliku važnost jer osobe smještajem u dom mijenjaju svoju životnu sredinu, ali i određene životne navike te da svaka promjena životne sredine može predstavljati određenu nelagodu što kod starijih i/ili nemoćnih osoba ima posebnu dimenziju.

Oba su doma pozicionirana na pristupačnim terenima s nesmetanim prilazom prijevoznim sredstvima kao i pješačkim prilaznim putevima pa se nesmetano mogu kretati i korisnici smanjene pokretljivosti kao i korisnici koji se koriste pomagalicama za pokretljivost. Lokacije navedenih ustanova omogućuju organiziranje i korištenje usluga zdravstva, kulture i drugo budući da postoji dobra prometna povezanost s ostalim gradskim četvrtima kao i mogućnost korištenja organiziranog javnog prijevoza što, posebice pokretnim korisnicima, omogućuje održavanje i prijašnjih društvenih veza.

Fotografija 1. - Dom Pešćenica



Fotografija 2. - Dom Vinkovci



Korisnici oba doma imaju mogućnost koristiti velika predvorja koja imaju obilježja prostranih dnevnih boravaka i koji su opskrbljeni dovoljnim brojem stolova i stolica, ormarićima i sjedećim garniturama i koji kao prostor imaju funkciju odmora i razonode korisnika. Prostoru su personalizirani u smislu da se u njima mogu izlagati slike, fotografije i suveniri štićenika te se štićenici u okviru istih slobodno druže, prate TV programe i igraju društvene igre. U objektima su instalirana dizala za potrebe korisnika koja su prilagođena i teže pokretnim osobama.

Sve sobe u domovima su prozirne te osvijetljene prirodnim i umjetnim svjetlom, s ispravnom i novijom stolarijom, dok je zaštita od izravnog prodiranja sunčevih zraka osigurana postavljanjem zavjesa ili roleta. U sobama je osigurano zagrijavanje prostorija tijekom zimskog perioda putem sustava za centralno grijanje i radijatora, dok su klimatizacijski uređaji instalirani samo na hodnicima ili samo u pojedinim sobama pa visoke temperature tijekom ljetnog razdoblja mogu nepovoljno djelovati na njihovo raspoloženje i zdravstveno stanje.

Sobe stacionarnih dijelova u obje institucije imaju najviše do dva kreveta, što predstavlja visoki standard i primjer dobre prakse budući da spavaonice velikog kapaciteta mogu imati negativan terapijski i de-personalizirajući efekt na korisnike te kompromitirati njihovu privatnost i opstruirati stvaranje poticajnog okruženja. Pored navedenog, sobe u

stacionarima pružaju domaće, individualizirano okruženje te nude određeni stupanj privatnosti, imajući u vidu da su ih korisnici u mogućnosti personalizirati budući da na policama i komodama te zidovima slobodno izlažu svoje fotografije, slikarske i druge radove kao i religiozne i druge osobne predmete te da slobodno koriste sva tehnološka sredstva s kojima raspolažu.

#### Preporuka 28.

Županijama i Gradu Zagrebu, da uvjete smještaja na stacionarnim odjelima za sve decentralizirane domove usklade s Pravilnikom o mjerilima za pružanje socijalnih usluga

Imajući u vidu navedeno preporučamo županijama, odnosno Gradu Zagrebu da uvjete smještaja na stacionarnim odjelima za sve decentralizirane domove usklade s Pravilnikom o mjerilima za pružanje socijalnih usluga.

**Fotografija 3. - Dom Peščenica**



**Fotografija 4. - Dom Vinkovci**



Tijekom obilazaka utvrđena je razlika u higijenskim standardima domova, odnosno u mogućnosti da korisnici smješteni na stacionarnom dijelu higijenu održavaju u svojim sobama. Svaka soba stacionarnog dijela Doma Peščenica ima vlastitu kupaonicu i sanitarni čvor, ali isti nisu funkcionalni jer nisu prilagođeni nepokretnim ili teže pokretnim osobama. Obzirom na navedeno te prostorije služe kao skladišni prostori, a korisnici se jednom tjedno, pomoću toaletnih stolica i toaletnih kolica, prevoze u postojeće prilagođene kupaonice koje se nalaze na nekoliko mjesta u domu, odnosno u adaptirane kupaonice u okviru pojedinih soba drugih korisnika, što smo ocijenili kao moguće narušavanje njihove privatnosti.

**Fotografija 5.**

Opisana situacija otežava održavanje higijene korisnika i izravno utječe na smanjenu redovitost i učestalost kupanja korisnika. CPT standardi naglašavaju važnost održavanja higijene u smislu postojanja izvora tople vode koji će omogućiti tuširanje korisnika barem dvaput tjedno, a po potrebi i češće. Kupaonice u Domu Vinkovci prilagođene su i omogućavaju da i teže pokretne osobe redovito održavaju higijenu, dok je potpuno nepokretnim osobama na raspolaganju posebno prilagođena pokretna kada na kotačima koja se može unijeti u svaku prostoriju kako bi se korisnicima omogućilo redovito kupanje što smatramo primjerom dobre prakse.





Korisnicima oba doma na raspolaganju su dvorane koje služe za individualnu ili grupnu fizikalnu terapiju koje provode fizioterapeuti s ciljem jačanja mišića, povećavanja cirkulacije te smanjivanja reumatskih i drugih tegoba. Međutim, tijekom obilaska uočena je velika razlika u opskrbljenosti potrebnim rekvizitima i adekvatnom aparaturom pa smo tako u dvorani Doma Pešćenica uočili samo švedske ljestve, strunjače i lopte za pilates dok u Domu Vinkovci postoje i prilagođeni aparati za magnetoterapiju, elektrostimulatori mišića, uređaji za ultrazvučnu terapiju i drugo. Osim toga, u dvorani Doma Vinkovci zamijetili smo znatno bolju opskrbljenost u pogledu sprava za kretanje i vježbanje koje im služe za medicinsku gimnastiku te vježbe rasterećivanja kod smanjene pokretljivosti ili bolnih pokreta.

Kao posebnu pogodnost i primjer kvalitetne skrbi o korisnicima ističemo da je na raspolaganju korisnicima Doma Vinkovci i aparat za magnetsko liječenje tj. brže zacjeljenje ozljeda i umanjeње kroničnih oboljenja, koji radi na principu niskofrekventnih magnetskih polja koja stimuliraju pojačan radi stanica organizma, a koja metoda ima u praksi visoke rehabilitacijske učinke.


### Njega nepokretnih i dementnih osoba (stacionarni odjel)

Na dan obilaska u Domu Pešćenica bilo je smješteno oko 40% korisnika trećeg stupnja (kojima je potrebna pomoć druge osobe u zadovoljenju svih potreba u punom opsegu) koji su se nalazili na 3. i 4. katu objekta. Korisnici su u najvećoj mjeri bili u svojim krevetima nakon provedene njege ili kupanja. Zaposlenici Doma potvrdili su da korisnici izlaze samo kada im dolaze članovi obitelji jer nema dovoljno djelatnika koji bi pomagali korisnicima u izlasku i boravku na svježem zraku. Prema informacijama medicinskog osoblja u Domu se nalaze i korisnici četvrtog stupnja koji su tijekom boravka razvili demenciju te su smješteni u sobama s nepokretnim ili polupokretnim korisnicima. Imajući u vidu potrebe dementnih osoba te standarde koji se nalažu u čl. 75. Pravilnika o mjerilima za pružanje socijalnih usluga (NN 110/22, dalje: Pravilnik o mjerilima), potrebno je provesti postupak ishoda licence za pružanje usluga četvrtog stupnja te opremanje posebne smještajne jedinice, u kojoj može biti najviše 20 korisnika i koja treba osigurati unutarnje uređenje koje uključuje poticaje za orijentaciju.

U Domu Vinkovci je tijekom obilaska zatečeno više od 50% korisnika u kategoriji trećeg i četvrtog stupnja, a od njih najveći broj su dementne osobe (95 korisnika su sa potvrđenom dijagnozom demencije od ukupno 120 korisnika koji se nalaze na stacionarnom odjelu). Korisnici trećeg i četvrtog stupnja su smješteni na stacionarnom odjelu te ne postoji posebni izdvojeni odjel za dementne osobe. Stoga je potrebno povećanje kapaciteta, odnosno opremanje posebne smještajne jedinice u kojoj bi bile osobe s demencijom te povećanje broja medicinskog osoblja koje bi se brinulo o njima. Dementne osobe u Domu Vinkovci se ne zaključavaju nego su pod pojačanim nadzorom te se mogu slobodno kretati i izlaziti na svježem zraku uz pratnju medicinskog osoblja, što je pozitivna praksa u postupanju prema korisnicima Doma.

U odnosu na oba Doma je potrebno osigurati dovoljan broj djelatnika u domovima za starije i nemoćne osobe kako bi se osigurala kvalitetna zdravstvena zaštita i redovna njega korisnika na stacionarnim odjelima te ustrojiti posebne smještajne jedinice za pružanje usluga osobama oboljelim od Alzheimerove demencije i drugih demencija.

U razgovoru sa korisnicima Doma Pešćenica koji se nalaze na stacionarnom odjelu nisu bile zaprimljene pritužbe na neljudsko ili ponižavajuće postupanje, međutim bilo je primjedbi na obavljanje njege te



grubo postupanje djelatnika prilikom kupanja. Većina korisnika je potvrdila da im je kupanje organizirano jednom tjedno te da se pelene mijenjaju po potrebi. Međutim bilo je primijećeno da se njega ne odvija potpuno te je potrebno istu provoditi temeljito uključujući redovno održavanje noktiju i kose te umivanje tekućom vodom. Prema informacijama uprave Doma u obavljanju njege su uključeni strani radnici koji nemaju potrebnu edukaciju, međutim u ovom trenutku su neophodni zbog nedostatka osoblja, a problem dodatno pogoršava i povećavanje broja korisnika 3. stupnja. Ujedno strani radnici nedovoljno poznaju i govore hrvatski jezik te je potrebno za njih organizirati tečaje kako bi se mogli lakše sporazumijevati sa korisnicima Doma.

U Domu Vinkovci nije bilo primjedbi na postupanje djelatnika te su korisnici izrazili zadovoljstvo njegom iako su svjesni da nedostaje djelatnika koji bi se brinuli o njima. Kupanje se odvija jedan put tjedno dok se pelene mijenjaju redovito i to najmanje četiri puta na dan. Jedan dio korisnika je prigovorio na to što hrana nije sitno isjeckana imajući u vidu da većina ima težih dentalnih problema.

Tijekom obilaska Doma Peščenica je primijećeno da se vrata soba ne zatvaraju niti koriste paravani prilikom provođenja njege korisnika. Iz razgovora s korisnicima je utvrđeno da njima ne smeta što se ne koriste paravani, međutim sukladno načelima poštivanja dostojanstva starijih osoba potrebno je koristiti paravane i zatvarati vrata kada se obavlja njega kako bi se poštovalo pravo dostojanstva i privatnosti korisnika. Ista praksa je bila zamijećena i u Domu Vinkovci pa ukazujemo kako je prilikom njege potrebno poštivati pravo privatnosti korisnika.

U Domu Peščenica se ne primjenjuju mjere sputavanja korisnika. U situacijama kada korisniku nisu u mogućnosti pružiti sigurnost za njega i okolinu poziva se Hitna medicinska pomoć (HMP) i korisnika se po potrebi hospitalizira u zdravstvenu ustanovu. Dom ne koristi sredstva za vezivanje radi zaštite od pada, nego se koriste ograde na krevetima što predstavlja primjer dobre prakse. I u Domu Vinkovci se koriste ograde na krevetima kako bi se korisnici zaštitili od mogućeg pada, međutim koriste se i sredstva za tzv. humano vezivanje u iznimnim situacijama. U ovakvim situacijama ukazujemo da je potrebno postupati sukladno Zakonu o zaštiti osoba s duševnim smetnjama, u kojem se navodi da ustanove socijalne skrbi mogu primjenjivati mjere prisile prema osobama s težim duševnim smetnjama koje su smještene u tim ustanovama, pod uvjetima i na način propisan odredbama tog Zakona.

O događanjima u Domu i drugim važnim pitanjima, korisnici u Domu Peščenica se informiraju putem brojnih oglasnih ploča koje se nalaze na svakom katu zgrade. U ovom Domu korisnici mogu dostaviti pritužbe pisanim putem, ubacivanjem u poštanski sandučić ili predajom osoblju, putem e-maila, međutim zaprimljene pritužbe se ne evidentiraju redovito u Knjigu prigovora i pritužbi. Imajući u vidu zatečeno stanje upozorili smo da sukladno CPT standardima treba postojati učinkovit interni mehanizam za ulaganje pritužbi, a pritužbe upućene upravi ustanove treba zabilježiti u posebnom registru. U Domu Vinkovci korisnici mogu dostaviti pritužbe direktno ravnatelju ili putem ubacivanja u poštanski sandučić. Pritužbe se evidentiraju te se najčešće problemi rješavaju razgovorom.

## Zdravstvena zaštita i provođenje zdravstvene njege

U sklopu Doma Peščenica nalazi se ordinacija liječnika obiteljske medicine koji zajedno sa medicinskom sestrom obavlja zdravstvenu zaštitu korisnika, a po potrebi, kada liječnik nije u Domu poziva se HMP. Za svakog korisnika vodi se zdravstveni karton, no zbog manjka djelatnika se ponekad zahtjevi za

preglede dostavljaju sa zakašnjenjem nadležnom liječniku. Korisnicima je omogućena ginekološka zaštita u ustanovi, a za potrebe psihijatrijske dijagnostike se upućuju na specijalističke preglede te je stoga potrebno osigurati psihijatra koji bi dolazio po potrebi i vršio preglede u Domu imajući u vidu razvoj demencija i drugih bolesti.

Dinamika zdravstvene njege i obilaska korisnika u Domu Peščenica prema navodima osoblja vrši se po potrebi budući da ne postoji plan zdravstvene njege. Plan nije izrađen zbog preopterećenosti poslom glavne sestre ustanove, pa je tako primjerice na dan obilaska ustanove glavna sestra radila poslove odjelne smjenske sestre jer nije bilo medicinske sestre u jutarnjoj smjeni. Ujedno, u Domu Peščenica ne upisuje se podjela terapije i provedene intervencije. Stoga je potrebno izraditi plan zdravstvene njege za sve korisnike te da se na dnevnoj razini upisuju provedene intervencije, uključujući podjelu terapije uz obaveznu ovjeru od strane liječnika. Zbog nedostatka medicinskih sestara nekada u noćnoj smjeni ostaju samo njegovateljice te upozoravamo da je sukladno CPT standardima potrebno osigurati dovoljan broj osoblja na odjelima tijekom noćnih smjena kako bi se pružila odgovarajuća njega i sigurno okruženje svim korisnicima, a barem jedna medicinska sestra treba biti nazočna u svakom trenutku, uključujući i noću.

U Domu Vinkovci zdravstvena zaštita pruža se u ambulanti obiteljske medicine te liječnica dolazi u Dom jednom tjedno što prema djelatnicima Doma nije dostatno u odnosu na brojne zdravstvene tegobe korisnika. Također, u odnosu na zdravstvenu skrb, odnosno mentalne probleme korisnika, Dom je angažirao i psihijatra koji na intervencije dolazi po potrebi. Utvrđeno je da se zdravstvena evidencija vodi uredno od strane glavne medicinske sestre te da se u grupnim listama evidentiraju provedene intervencije i podjela terapije.

#### 2.5.4. Nasilje nad starijim osobama

*„potrebna mi je pomoć. Naime živim na imanju koje pripada sinu, ja i moji bivši suprug sad pokojni ,gradili, ulagali. Sve šta smo zaradili radom u tuđini smo ulagali u te odvojene objekte ,svatko svoj ulaz. Sad je nastala situacija da me vlastiti sin maltretira i psihički uništava. Počelo je sa zatvaranjem vode, zatvaranjem ulaza u dvorište ,zatvaranjem pomoćnih objekata gdje se nalaze stvari koje su pripadale nama,sad je došlo da će mi promijeniti brave da nemogu ući u taj dio ,gdje sam živjela i gdje su sve moje stvari. Ja sam invalid imam 63god. nemam nikakve druge mogućnosti za riješiti stabeno pitanje i na kraju krajeva zašto. Sve je tu uloženo. Sva moja ljudska prava mi gazi i uništava. Meni osobno je ovo šta vam pišem toliko sramotno i ponižavajuće. Ovo šta mi se događa od vlastitog djeteta nikada nebih ni pomislila, nažalost nikada nismo ništa pismeno ( čak nisam niti tu prijavljena nitko nije razmišljao da se ovako nešto može dogoditi) napravili. Eto to šta sam Vam napisala je žalosna istina.“*

O raširenosti problema nasilja nad starijima govore i rezultati Istraživanja Povjerenstva za ravnopravnost spolova Grada Zagreba o iskustvu i stavovima o nasilju prema osobama starije životne dobi, prema kojem je čak 19,3% građana Zagreba starije životne dobi doživjelo neki oblik nasilja. Svaki treći s iskustvom doživljenog nasilja navodi da je riječ o psihičkom nasilju (34%). Svaki peti istiće

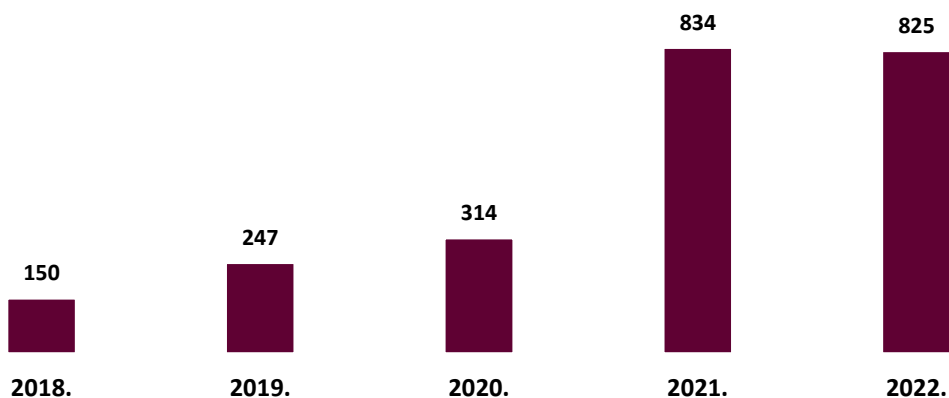
zanemarivanje (23%), a u stopu ga prati i ekonomsko nasilje najčešće kao uskrata sredstava za život. Fizičko nasilje navodi 7,8 % ispitanih.

Kao počinitelje nasilja ispitanice i ispitanici navode supružnike ili izvanbračne partnere (27,2%), a odmah nakon toga sinove (17,7%) te kćeri (14,6%), pa se može zaključiti da čak 60 % nasilja koje dožive osobe starije životne dobi počine njima bliske osobe, iz najužeg kruga obitelji. 5% ispitanika je kao počinitelje nasilja navelo zaposlenike domova za stare i nemoćne, no spominju se i liječnici i zdravstveno osoblje te zaposlenici u službama socijalne skrbi.

Ovi podaci pokazuju kako su starije osobe izložene su nasilju u vlastitim domovima, ali i u ustanovama koje o njima skrbe.

Podaci o obiteljskom nasilju, uključujući i 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. Podaci Povjerenstva pokazali su u 2021. godini značaj porast nasilja nad starijim osobama te u 2022. godini sličan broj žrtava osoba starije životne dobi. Tako je u 2018. registrirano je 150 osoba starije životne dobi žrtava nasilja u obitelji, 2019. njih 247, 2020. 314, a 2021. čak 834 osobe starije životne dobi žrtava nasilja u obitelji, dok je 2022. zabilježen sitan pad i registrirano je 825 žrtava starije životne dobi.

#### BROJ OSOBA STARIJE DOBI ŽRTAVA NASILJA U OBITELJI



Iako je način prikupljanja podataka poboljšan, smatramo da je i dalje nedostatan kako bi se moglo ozbiljno sagledati pravo stanje, a potom i pristupiti učinkovitijem suzbijanju nasilja nad starijim osoba do kojeg dolazi u krugu obitelji. Izvješće Povjerenstva za 2022. godinu uključilo je po prvi puta elemente na koje smo ukazivali - praćenje slučajeva po vrsti nasilja, odnosu počinitelja i žrtve, eventualnim recidivima ili mjerama nadležnih tijela koje su poduzete u cilju zaštite žrtve nasilja. Međutim, iz načina na koji su prikazani podaci nije jasno kad se radi o rodno uvjetovanom nasilju, a kad o nasilju nad starijim osobama. Pri tome prikupljanje ovih podataka nije metodološki jednostavno te je potrebno uzeti u obzir obje perspektive odnosno prikupljati podatke i za rodno uvjetovanom nasilje i za nasilje nad starijim osobama, kao i da može doći do preklapanja, pa starije žene mogu biti izložene interakcijskoj diskriminaciji i nasilju i temeljem roda i temeljem dobi. Osim toga, iz izvješća

Povjerenstva trenutno nije niti vidljivo koliko je slučajeva na sudu završilo osuđujućom, a koliko oslobađajućom presudom, kao ni kolike su kazne izrečene u osuđujućim presudama.

Upravo iz razloga da kao institucija nadležna za zaštitu prava starijih osoba te suzbijanje diskriminacije temeljem dobi, koja svojom ekspertizom može pridonijeti potrebnim razvojem metodologije prikupljanja podataka i unapređenju rada nadležnih tijela pri posljednjim izmjenama Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji, pučka pravobraniteljica je predložila uključenje institucije pučke pravobraniteljice u članove Povjerenstva, što je i prihvaćeno te ćemo od 2024. sudjelovati u njegovom radu.

Pritužbe koje zaprimamo zbog obiteljskog nasilja nad osobama starije životne dobi pokazuju da su nadležna tijela uglavnom prepoznaju fizičko nasilje dok ostale oblike često ne prepoznaju. Policijske intervencije često završavaju podnošenjem prekršajnog prijedloga ne samo protiv počinitelja, nego i žrtve, posebno u slučajevima kada se ona branila. Kako proizlazi iz pritužbi, slučajevi psihičkog nasilja i uznemiravanja nerijetko ostaju neprepoznati i u sustavu socijalne skrbi.

Tako smo postupali po pritužbi koja nam je upućena zbog psihičkog i emotivnog nasilja odrasle djece nad starim i bolesnim ocem koji im je darovao svu imovinu uz uvjet da se najamnine od te imovine i dalje njemu uplaćuju. Ne poštujući uvjete darovanja djeca su predložila da mu se oduzme poslovna sposobnost te ga svojim brojnim postupcima omalovažavala, ekonomski iskorištavala i uznemiravala. Iako je zbog nasilja intervenirala i policija i PU HZSR, njihovo je postupanje bilo usmjereno isključivo na utvrđivanje mogućeg fizičkog nasilja, pa je pritužitelju ponuđen sigurni smještaj, no ne i drugi oblici podrške što iznova ukazuje na potrebu edukacije zaposlenih. Stoga ponavljamo preporuku MRMSOSP i MUP da educiraju svoje zaposlenike o svim oblicima nasilja nad starijim osobama. Pritužba je pokazala i kako su detaljno razrađena postupanja svih nadležnih tijela u slučaju fizičkog nasilja, no nisu razrađena postupanja u slučajevima psihičkog, emotivnog i ekonomskog nasilja i uznemiravanja žrtve. Stoga preporučamo izraditi smjernice postupanja u slučaju navedenih oblika obiteljskog nasilja, uz uvažavanje specifičnosti svake ciljane skupine, uključivo i osoba starije životne dobi koje su žrtve obiteljskog nasilja.

Tim više je važno osigurati podršku onima koji prijave nasilje, jer se ono često ne prijavljuje. Istraživanje Povjerenstva za ravnopravnost spolova pokazalo je da osobe koje su nasilje doživjele, a nisu ga prijavile,

#### **Preporuka 29. (ponovljena)**

Ministarstvu rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike da educiraju svoje zaposlenike o svim oblicima nasilja nad starijim osobama

#### **Preporuka 30. (ponovljena)**

Ministarstvu unutarnjih poslova, da educiraju svoje zaposlenike o svim oblicima nasilja nad starijim osobama

#### **Preporuka 31.**

Ministarstvu rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike da izradi smjernice postupanja u slučaju psihičkog, emotivnog i ekonomskog nasilja, uz uvažavanje specifičnosti svake skupine, uključujući osoba starije životne dobi

iskazuju kako to nisu učinile jer ne vjeruju da bi to išta promijenilo (42,1%) i jer ne vjeruju institucijama države (14%), odnosno, smatraju da im nema tko pomoći (11,4%). Strah i sram također igraju veliku ulogu kod donošenja odluke da li prijaviti nasilje ili ne, pa njih 16% navodi da to nije učinilo zbog srama, a 11% zbog straha.

## 2.5.5. Ugovori o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju

Prema podacima HJK, u 2023. su pred javnim bilježnicima sklopljena 5.123 ugovora o doživotnom uzdržavanju, od čega 2.677 u formi javnobilježničkog akta, a 2.446 su solemnizirana. U istom je periodu sklopljeno i 1.542 ugovora o dosmrtnom uzdržavanju, od kojih je 608 sklopljeno u formi javnobilježničkog akta, a 934 solemnizirano, pri čemu je u odnosu na broj ugovora o doživotnom uzdržavanju sklopljenih pred javnim bilježnicima vidljiv višegodišnji trend rasta.

Podaci MPU za 2023. godinu uključuju i podatke o broju ovjera ugovora o doživotnom i o dosmrtnom uzdržavanju., pa su sudovi ovjerali 266 ugovora o dosmrtnom uzdržavanju i 1.129 ugovora o doživotnom uzdržavanju, dok je 2022. pred sudovima ovjeren 1.231 ugovor o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju.

BROJ UGOVORA O UZDRŽAVANJU SKLOPLJENIH 2023. GODINE		
	PRED JAVNIM BILJEŽNICIMA	PRED SUDOVIMA
Ugovori o doživotnom uzdržavanju	5.123	1.129
Ugovori o dosmrtnom uzdržavanju	1.542	266
Ukupno	6.665	1.395
SVEUKUPNO	8.060	

Pritužbe koje smo zaprimali prijašnjih godina ukazivale su da građani ne znaju dovoljno o ugovorima o dosmrtnom i doživotnom uzdržavanju, pri čemu njihovi nazivi nisu bili dovoljno jasni niti se iz njih dovoljno vidjela njihova razlika. Nadalje, kako bi se spriječilo djelovanje tzv. profesionalnih davatelja uzdržavanja koji ugovore o uzdržavanju sklapaju sa što više primatelja uzdržavanja isključivo radi pribavljanja imovinske koristi, zanemarujući potrebe primatelja uzdržavanja., upozoravali smo da je važno propisati maksimalni broj ugovora koje može sklopiti jedan davatelj uzdržavanja. Također, radi boljeg praćenja stanja i veće transparentnosti ukazivali smo da bi bilo dobro uspostaviti registar ugovora o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju, jer bi državi omogućio praćenje ovog područja i načina sklapanja ovih ugovora u praksi. Stoga je pučka pravobraniteljica u Izvešću za 2022. godinu preporučila MPU 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.

Tijekom 2023. godine uključili se u Radnu skupinu pri MPU-u koja je izradila Izmjene i dopune Zakona o obveznim odnosima, koje su i usvojene u Hrvatskom saboru. Pozdravili smo izmjene i dopune Zakona o obveznim odnosima, kojim su uvedeni novi zaštitni mehanizmi koji bi trebali omogućiti bolju zaštitu

primatelja uzdržavanja: predviđeno je osnivanje registra ugovora o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju koji će voditi Hrvatska javnobilježnička komora; ograničen je broj ugovora koji jedna osoba kao uzdržavatelj može sklopiti (istovremeno sa najviše tri primatelja uzdržavanja); izmijenjen je naziv samih ugovora iz kojih će biti jasniji trenutak prijenosa imovine s primatelja na davatelja uzdržavanja, što su sve bili i naši prijedlozi. Dodana je i odredba prema kojoj će se ugovorom odrediti sadržaj uzdržavanja i mjesto stanovanja primatelja uzdržavanja.

Za ugovore o dosmrtnom uzdržavanju, kod kojih su primatelji uzdržavanja u većem riziku od zloporaba, propisano je da će prilikom ovjere ili sastavljanja ugovora ovlaštena osoba ugovarateljima pročitati ugovor te će ih detaljno i ugovarateljima razumljivim riječima upozoriti na prava i obveze koje proizlaze iz ugovora, na trenutak prijenosa vlasništva. Ugovarateljima bi trebali objasniti razliku između ugovora o doživotnom uzdržavanju i ugovora o dosmrtnom uzdržavanju, nakon čega će provjeriti neposrednim pitanjima jesu li obje ugovorne strane razumjele prava i obveze koje za njih proizlaze iz ugovora. Ako primatelj uzdržavanja daje nekretninu, ugovorom će se na njoj u njegovu korist osnovati služnost stanovanja, ako se tome primatelj uzdržavanja izričito ne protivi. Ako primatelj uzdržavanja daje nekretninu, može odrediti da se u njegovu korist na njoj osnuje stvarni teret uzdržavanja.

U Izvješću za 2022. godinu upozorili smo i da je značajan problem dugotrajnost sudskih postupaka za raskid ugovora o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju koji u tada na snazi ZPP-u nisu bili 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 starije životne dobi i narušenog zdravlja te treba skrb, zbog čega je ugovor i sklopila, te je ove postupke stoga potrebno voditi žurno. Stoga smo MPU preporučili da pripremi izmjene Zakona o parničnom postupku kojim bi se sudski postupci za raskid ugovora o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju propisali kao žurni.

I tijekom 2023. godine zaprimali smo pritužbe oko dugotrajnosti sporova. Tako će prema navodima pritužiteljice koja vodi sudski postupak radi raskida ugovora o doživotnom uzdržavanju, sud saslušavati još sedam svjedoka (od ukupno 12 koliko je predložila tužena – davateljica uzdržavanja), iako postupak traje već preko tri godine, a tužiteljica je starija osoba narušenog zdravlja te je sama predložila samo tri svjedoka.

Krajem 2023. mijenjan je i Zakon o parničnom postupku (ZPP), u koji je dodana odredba da će prilikom izrade plana upravljanja postupkom, a osobito pri određivanju rokova i ročišta sud obraćati osobitu pažnju na potrebu hitnog rješavanja spora u postupcima radi izmjene, raskida, utvrđenja ništetnim i poništenja ugovora o doživotnom uzdržavanju (uz prijenos imovine nakon smrti) i ugovora o dosmrtnom uzdržavanju (uz istodobni prijenos imovine), no pritom zakonodavac nije propisao posebne rokove za postupanje u navedenim postupcima, niti su oni izdvojeni kao posebni postupci, a kako je to učinjeno u sporovima iz radnih odnosa.

### Preporuka 32. (ponovljena)

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

Pritužbe i ove godine pokazuju da osobama koje tek razmatraju sklapanje ugovora o uzdržavanju te primateljima uzdržavanja koji nisu zadovoljni načinom na koji druga strana izvršava svoje obveze često su potrebne dodatne informacije, te je i u tom pogledu važan rad udruga koje pružaju besplatnu pravnu pomoć. Prema iskustvima PGP Sisak, dio građana obraća im se s pitanjima prije sklapanja ugovora o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju, a određeni dio nakon sklapanja jer žele raskinuti ugovore zbog neispunjavanja istih. IPC Slavonski Brod navodi da je najviše upita nakon potpisivanja ugovora, iako je u 2023. bilo više građana no obično koji su se u IPC-u informirali prije potpisivanja ugovora.

*“Nakon nekog vremena provedenog u Domu., direktor doma M.D. je rekao da želi odvesti D. do njezinog stana i pokazati joj stanje bankovnog računa. To je opravdao njenom uznemirenošću... i time da je to dobar način da se D. uvjeri da je sa stanom i računom sve u redu. Obitelj ... je traženo predala vlasniku Doma M.D. uz dogovor da sve to za dva dana vrati. Nakon par dana što se stalno pitalo za ključeve i D.-ine osobne dokumente, M.D. je konstantno pronalazio izgovore i nikako ih nije htio vratiti. Nakon par mjeseci M.D. je sa D. sklopio ugovor o doživotnom uzdržavanju te je ishodio opis zabilježbe postojanja tog ugovora u zemljišnoj knjizi imajući u vidu da je na ime protučinidbe za navodno uzdržavanje imao primiti vlasništvo D.-inog stana u S.”*

Člankom 170. Zakona o socijalnoj skrbi propisano je da pravna ili fizička osoba koja obavlja djelatnost socijalne skrbi i osoba zaposlena u djelatnosti socijalne skrbi ne mogu s korisnikom sklopiti ugovor kojim se otuđuju ili opterećuju nekretnine korisnika niti ugovor o doživotnom ili dosmrtnom uzdržavanju te da je ugovor sklopljen suprotno ovoj odredbi ništetan. S obzirom da se ugovori o

### **Preporuka 33. (ponovljena)**

Ministarstvu pravosuđa i uprave, da u suradnji s Ministarstvom rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike uložiti 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

doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju sklapaju u strogoj formi pred sudovima i javnim bilježnicima, od iznimne je važnosti da navedena tijela poduzmu odgovarajuće provjere kako bi se spriječilo sklapanje ništetnih ugovora. Ipak, iz pojedinačnih pritužbi vidimo da ovlaštene osobe uglavnom nemaju informaciju o tome jesu li osobe koje su im se obratile radi sklapanja ugovora o

doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju zapravo korisnik i osoba koja obavlja djelatnost socijalne skrbi i osoba zaposlena u djelatnosti socijalne skrbi. S tim u vezi, zatražili smo postupanje Hrvatske javnobilježničke komore, koja je potom svojem članstvu dodatno skrenula pažnju na navedenu obvezu.



## 2.5.6. Mirovinsko osiguranje

Počevši od 1. siječnja 2023., korisnicima starosne, prijevremene starosne ili invalidske mirovine omogućeno je korištenje dijela obiteljske mirovine uz vlastitu mirovinu te je do kraja 2023. HZMO-u podneseno 154.306 zahtjeva, od čega je riješeno njih 145.984. U prosincu 2023. prosjek bruto iznosa dijela obiteljske mirovine iznosio je 100,97 EUR, a prosječna dob korisnika dijela obiteljske mirovine uz vlastitu 78 godina i 6 mjeseci.

HZMO navodi da su područne službe i uredi prilagodili svoje poslovanje očekivanom povećanom broju korisnika te da su pored redovnih šaltera osigurana i dodatna mjesta za predaju zahtjeva, da je unaprijed planiran i osiguran i dodatni broj radnika te da je kreirana posebna aplikacija kojom je automatizirano donošenje rješenja o isplati dijela obiteljske mirovine.

Postupak priznavanja prava na dio obiteljske mirovine prosječno je trajao 92 dana, no zabilježili smo i slučaj u kojem je zahtjev podnesen u veljači, a rješenje doneseno u studenom 2023., nakon upita pučke pravobraniteljice. Zbog velikog priljeva zahtjeva za dio obiteljske mirovine usporio se rad i na drugim, redovnim predmetima, pa je tako trajanje postupaka za priznanje prava na mirovinu bez inozemnog elementa bilo u prosjeku 106,3 dana, čime je značajno povećana dugotrajnost u postupanju HZMO-a.

Tijekom izvještajnog razdoblja postupali smo po pritužbi glede dugotrajnosti u postupku ostvarivanja prava na starosnu mirovinu, a što je imalo implikacije na zdravstveno osiguranje temeljem statusa umirovljenika. Naime, pritužitelj je podnio zahtjev za priznavanje prava na starosnu mirovinu u veljači 2023. g., a rješenje o pravu na tu mirovinu doneseno je tijekom rujna 2023. g., odnosno sedam mjeseci od podnošenja zahtjeva. Pri tome pritužitelj nije određeno vrijeme od prestanka zaposlenja bio niti zdravstveno osiguran. Ovo stoga što Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje nije na vrijeme obaviješten od HZMO-a o umirovljenju. Stoga je traženo od pritužitelja da dostavi rješenje o mirovini. Nakon što smo dopisom iz rujna 2023. glede navedenog zatražili očitovanje HZMO-a, a pritužitelj nas je obavijestio kako je dobio privremeno rješenje o mirovini te je ujedno i prijavljen na zdravstveno osiguranje.


HZMO ističe da svake godine bilježi sve veći broj korisnika Mirovinskih informativnih centara koji su otvoreni u Zagrebu, Splitu, Osijeku i Rijeci, a u kojima su građani, među ostalim, mogli zatražiti opće informacije iz područja mirovinskog osiguranja, informacije o stanju predmeta, informacije o načinu podnošenja zahtjeva i potrebnoj dokumentaciji te informacije o e-uslugama HZMO-a. Prema dostupnim podacima, građani su u 2023. godini elektroničkim putem, putem platforme e-Građani

### Preporuka 34.

Hrvatskom zavodu za mirovinsko osiguranje, da poduzme dodatne napore radi smanjenja dugotrajnosti u postupanju

### Preporuka 35.

Hrvatskom zavodu za mirovinsko osiguranje i REGOS-u, da buduće umirovljenike na lako dostupan i razumljiv način informiraju o njihovim pravima i koracima u postupku odabira mirovine iz prvog ili oba mirovinska stupa



podnijeli 1.649 zahtjeva za starosnu i prijevremenu starosnu mirovinu, 61 zahtjev za invalidsku mirovinu, 1.438 zahtjeva za obiteljsku mirovinu, 2.551 zahtjeva za dio obiteljske mirovine te 96 zahtjeva za nacionalnu naknadu za starije osobe.

Usprkos informacijama koje su o mirovini iz oba mirovinska stupa dostupne na internetskim stranicama REGOS-a i HZMO-a, iz pritužbi je vidljivo da je proces odabira mirovine iz prvog, odnosno prvog i drugog mirovinskog stupa za buduće umirovljenike i dalje konfuzan i stresan te da su im često potrebna dodatna razjašnjenja i pomoć.

Propisi koji uređuju materiju drugog mirovinskog stupa izmijenjeni su krajem 2023., a kako bi se povećao broj korisnika koji biraju isplatu mirovine iz oba mirovinska stupa, ostvarili veći prinosi te u konačnici viši iznosi mirovina iz kapitaliziranog sustava.

Iako je ideja drugog mirovinskog stupa, u koji se uplaćuju doprinosi osiguranika koji se vode na njihovim osobnim računima i koji se ulažu u imovinu koja ostvaruje prinos, da se proširi izvor financiranja mirovina i postigne veća odgovornost pojedinca za vlastitu sigurnost u starijoj dobi, u 2023. se za mirovinu iz oba mirovinska stupa odlučilo još manje novih umirovljenika koji su imali mogućnost izbora i to 21,38%, u odnosu na 29,1% 2022. godine. Ostaje vidjeti hoće li se u narednom periodu uistinu povećati broj korisnika koji će se odlučiti za mirovinu iz oba mirovinska stupa, kao isplativiju.

Udruge umirovljenika i tijekom 2023. godine su ukazivale na dugogodišnje probleme u sustavu mirovinskog osiguranja, pa tako SUH, među ostalim, smatra da bi se svim umirovljenicima dostava mirovine trebala omogućiti putem pošte, predlaže ukidanje penalizacije prijevremenih umirovljenika s ispunjavanjem uvjeta dobi za odlazak u starosnu mirovinu te priznavanje dodanog staža i roditeljima koji su umirovljeni prije 1.1.2019. godine. SUH nadalje predlaže vraćanje bonifikacije i za dugogodišnje umirovljenike koji su se umirovili u periodu u kojem bonifikacije nije bilo, a ujedno smatra problematičnim uvođenje limita dobi od 65 godina za stjecanje prava na dio obiteljske mirovine uz zadržavanje vlastite, a obzirom da su u 2023. žene mogle ostvariti pravo na prijevremenu starosnu mirovinu sa navršениh 58 godina i 3 mjeseca života.

## 2.6. Diskriminacija temeljem dobi

Dio navedenoga u prethodnom poglavlju Prava starijih osoba može se dakako razmatrati i iz perspektive diskriminacije starijih osoba temeljem dobi. Pri tome su problemi starijih osoba u tom poglavlju primarno sagledavani iz perspektive ombudsmanske institucije i nacionalne institucije za ljudska prava. U ovom poglavlju se fokus, iz perspektive tijela za jednakost, stavlja na dobnu diskriminaciju, kako prikazivanjem pojedinačnih slučajeva, tako i ukazivanjem na poziciju starijih osoba kao skupine u društvu. Pri tome je potrebno razumijevanje da je riječ o heterogenoj skupini odnosno da sve starije osobe nemaju niti iste karakteristike i potrebe, no da je radi razvoja politika i propisa, osobito imajući u vidu starenje stanovništva, itekako potrebno sagledavati dobnu perspektivu.

Svjetska zdravstvena organizacija prepoznaje da je dob jedna od prvih stvari koje primijetimo kod drugih ljudi te se često koristi za kategorizaciju i podjelu ljudi, te ukazuje kako ageizam ima ozbiljne posljedice. Stereotipi i predrasude prema osobama starije životne dobi dovode i do diskriminacije, što

utječe i na tjelesno i mentalno zdravlje te dovodi do povećane društvene izolacije i usamljenosti, veće financijske nesigurnosti i smanjuje kvalitetu života starijih osoba.

Glas starijih osoba često se ne čuje, a njihove potrebe nisu u dovoljnoj mjeri prepoznate. Da bi se to promijenilo neke su županije, primjerice Krapinsko-zagorska ili Vukovarsko-srijemska, osnovale Savjet umirovljenika ili županijski odbor za treću životnu dob, a na nacionalnoj razini djeluje Nacionalno vijeće za umirovljenike i starije osobe s ciljem uspostavljanja socijalnog dijaloga kako bi se poboljšali sustavi koji se bave starijim osobama.

Prema dostupnim podacima, diskriminacija starijih osoba prisutna je na tržištu rada, u zdravstvenoj zaštiti i socijalnoj skrbi, u pristupu dobrima i uslugama. Prema podacima Posebnog Eurobarometra 535 o diskriminaciji u EU, 34% ispitanika smatra da je diskriminacija temeljem dobi u RH raširena. Pri tome, čak 67% ispitanika iz RH smatra da lokalne vlasti ne čine dovoljno na promicanju raznolikosti, 12% osjećalo bi se neugodno da starija osoba bude izabrana na najvišu političku funkciju u zemlji, a 39% bi se osjećalo neugodno ako bi njihovo dijete bilo u ljubavnoj vezi sa starijom osobom.

Prema istom izvoru, 34% ispitanika iz RH smatra da godine života negativno utječu na odluku o nečijem zapošljavanju. Pri tome, stariji radnici nerijetko nastavljaju raditi i nakon umirovljenja, kada se zapošljavaju na pola radnog vremena bez gubitka prava na isplatu mirovine. Prema podacima HZMO-a na dan 31. prosinca 2023. godine bilo je zaposleno 27.236 umirovljenika, većina u djelatnosti trgovine, potom stručne znanstvene i tehničke znanosti, prerađivačkoj industriji, administrativnim i pomoćnim uslužnim djelatnostima i građevinarstvu. Najviše umirovljenika radilo je u Gradu Zagrebu, potom Splitsko-dalmatinskoj županiji, Primorsko-goranskoj županiji, Istarskoj i Zagrebačkoj županiji.

Starije osobe su često suočene s problemima dostupnosti smještaja u institucijama dugotrajne skrbi, a liste čekanja u nekim domovima su dulje od deset godina. Dodatni problem je povećanje cijena smještaja što velikom broju potencijalnih korisnika predstavlja nepremostivu prepreku. Stoga su pohvalne prakse nekih županija koje sufinanciraju i smještaj u privatnim domovima za starije kao odgovor na sufinanciranje smještaja samo u decentraliziranim domovima. Istovremeno, neke županije pojačale su financijska izdvajanja za domove. Pritužbe ukazuju i na netransparentnost lista čekanja, kao i odbijanje zahtjeva za smještaj zbog zdravstvenog stanja potencijalnog korisnika. S obzirom da je u posljednjem popisu stanovništva RH registrirano 27,8% samačkih kućanstava, što je 11% više nego pri prethodnom popisu, važno je osmisliti mjere kako bi se skratile liste čekanja.


U domovima za starije sve je vidljiviji manjak radne snage, posebice njegovatelja i medicinskog osoblja te je sve izvjesnija potreba većeg zapošljavanja stranih radnika u domovima, čemu trenutno prepreku predstavljaju i duljina trajanja postupka priznavanja stranih kvalifikacija te poznavanje jezika.

S druge strane, propisi trenutno ne prepoznaju dovoljno potrebe obitelji koje same brinu o svojim roditeljima, djedovima i bakama ili drugim bliskim osobama članovima kućanstva kojima je

### Preporuka 36.

Ministarstvu zdravstva te Ministarstvu rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, da razmotre načine da osobe koje su u radnom odnosu mogu brinuti o starim i nemoćnim članovima obitelji korištenjem instituta privremene nesposobnosti za rad ili na drugi način, poput neplaćenog dopusta duljeg od pet dana, mirovanja staža i slično





potrebna dugotrajna i kontinuirana skrb. Naime, propisi i dalje ne omogućavaju ostvarivanje prava na bolovanje radi brige 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. Stoga preporučamo da se dodatno razmotri mogućnost rješavanja navedenog problema, što uključuje i omogućavanje korištenja instituta privremene nesposobnosti za rad ili na drugi način, poput neplaćenog dopusta duljeg od pet dana, mirovanja staža i slično.

Dodatno, prema očitovanju Caritasa osobe starije životne dobi koje imaju vlastitu djecu često ne mogu ostvariti određena socijalna prava iako njihova djeca, kao obveznici uzdržavanja, nisu voljna ili često nisu u mogućnosti pomagati roditelje.

Kada je riječ o zdravstvenoj zaštiti, o čemu više pišemo u zasebnom poglavlju o pravu na zdravlje, i dalje zaprimamo pritužbe u kojima se ukazuje na uskraćivanje ili nejednako pružanje zdravstvene zaštite starijima, a pritužitelji su dojma da se prema pacijentima postupalo drugačije upravo zbog njihove životne dobi. Pri posjeti liječniku zdravstveni problemi starijih osoba ponekad se umanjuju ili ignoriraju, što može rezultirati slabijom kvalitetom zdravstvene zaštite starijim sugrađanima. Na ovaj problem ukazuju i pojedina Povjerenstva za zaštitu prava pacijenata, pa je tako primjerice Povjerenstvo za zaštitu prava pacijenata Krapinsko-zagorske županije zaprimilo pritužbu na liječnicu obiteljske medicine koja pacijenta visoke životne dobi ne šalje na pretrage ili liječničke kontrole, ne prilagođava doze ordiniranih lijekova i ne reagira na njegove zdravstvene tegobe.

Prometna odsječenost ruralnih krajeva dodatno utječe na nedostupnost zdravstvenih i socijalnih usluga, kao i na nemogućnost dolaska starijih osoba u tijela lokalne samouprave ili državne uprave, na što ukazuje i PGP Sisak. Najviše su pogođeni stariji koji u ruralnim krajevima žive sami te nemaju nikog tko bi ih obilazio i osigurao im nužnu pomoć. Financiranje autobusnog prijevoza za osobe treće životne dobi i umirovljenike olakšava mobilnost, no zbog pomanjkanja redovitih linija i prometne izoliranosti pojedinih područja time se ne rješava problem.

Kako bi se umirovljenicima olakšala situacija zbog inflacije i ubrzanog rasta troškova života, tijekom 2023. godine su im u nekoliko navrata isplaćene jednokratne novčane potpore. Upravo na temelju naše preporuke da se novčana podrška osigura svim umirovljenicima u riziku od siromaštva, isplata dodatka omogućena je i onim korisnicima koji su mirovinu ostvarili u državama s kojima RH ima međunarodni ugovor o socijalnom osiguranju i državama koje primjenjuju uredbe EU o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti. Jednokratne novčane potpore najsiromašnijim umirovljenicima osiguravaju i neke županije.

Primjer dobre prakse je osnivanje Mirovinskih informativnih centara HZMO-a čije radno vrijeme omogućava cjelodnevnu dostupnost informacija. Stalni porast broja korisnika tih centara potvrđuje potrebu njihovog osnivanja.

S obzirom na uvođenje novih tehnologija i digitalizaciju svih segmenata javnog života potrebno je posvetiti posebnu pozornost poziciji osoba starije životne dobi. Iako neke starije osobe itekako imaju sve potrebne digitalne vještine, potrebno je poticati digitalno opismenjavanje onih koji ih nemaju. Međutim, imajući u vidu realnu situaciju dijela starijih osoba u RH, primjerice osoba koje žive same u


ruralnim područjima s izrazito malo sredstava te niti nemaju uređaj pomoću kojeg bi pristupale Internetu, potrebno je i nadalje osiguravati dostupnost javnih usluga i u tradicionalnom obliku.

Prema podacima Središnjeg državnog ureda za razvoj digitalnog društva 19,6% korisnika sustava e-građani su tijekom 2023. godine bile osobe starije od 65 godina. No unatoč tome neke starije osobe, osobito slabijeg imovinskog stanja, mogu se suočiti sa značajnim problemima pri korištenju informatičkih sustava kako zbog slabe informatičke pismenosti, tako i zbog nedostupnosti opreme ili pristupa Internetu. Istraživanje Agencije EU za temeljna prava pokazalo je kako su u današnje vrijeme digitalne vještine i suvremeni tehnološki alati ključni za sudjelovanje u javnom životu. Istovremeno, samo jedna od četiri osobe u dobi od 65 do 74 godine u 27 država članica EU-a ima barem osnovne digitalne vještine. Pri tome se primjerice javna savjetovanja o zakonodavnim prijedlozima kao i prijedlozima javnih politika sve se češće provode primarno na Internetu, pa su neke starije osobe onemogućene u ostvarivanju svojih građanskih prava. Za njih je cijeli spektar *on-line* usluga nedostupan te i dalje ovisi o dostupnosti usluga u tradicionalnim oblicima.

Za pomoć nam se obratila starija građanka koja je ukazivala na komunikaciju HEP-a d.d. neprilagođenu potrebama građana starije životne dobi. S obzirom da se ne koristi Internetom niti digitalnom tehnologijom, a zbog ozbiljno narušenog zdravlja ne može ni pisati, osuđena je na komunikaciju telefonom, koja je gotovo onemogućena. Prema njezinim riječima na telefon se, nakon dugotrajnog čekanja koje ponekad traje i više od sata, javljaju automati koji ju upućuju da se obrati e-mailom, a unaprijed snimljeni odgovori ne odgovaraju na specifična pitanja. Zbog nemogućnosti stupanja u kontakt sa zaposlenicima HEP-a kako bi riješila svoje probleme, osjećala se uznemirenom i diskriminatornom zbog životne dobi, ali i zdravstvenog stanja, invaliditeta, obrazovanja i imovnog stanja. Iako smo još u listopadu 2023. godine zatražili odgovor HEP-a na koji je način osobama koje se ne koriste digitalnim tehnologijama i ne mogu ili ne znaju pisati osigurana dostupnost informacija, nismo ga dobili niti nakon dviju požurnica.

Ističemo dobru praksu MUP-a čiji službenici izlaze na adresu prebivališta teško pokretnih starijih osoba, osoba s invaliditetom, bolesnih i nepokretnih osoba koje ne mogu osobno predati zahtjev za izdavanje osobne iskaznice u službenim prostorijama, i zaprimaju zahtjev. Novu osobnu iskaznicu mogu, uz prethodnu suglasnost podnositelja, preuzeti članovi obitelji ili im se ona uručuje osobno, na adresi prebivališta. Izlaskom na teren mogu se zaprimiti i zahtjevi za promjenu prebivališta odnosno boravišta te za izradu putovnice.

S druge strane, pritužbe ukazuju na prakse banaka koje inzistiraju na osobnom dolasku klijenata u poslovnice radi ažuriranja osobnih podataka temeljem Zakona o sprječavanju pranja novca i financiranja terorizma. Tako je polupokretna, 93-godišnja osoba pozvana da osobno dođe u poslovnicu banke radi provjere identifikacijskih podataka, kako bi se u sklopu provedbe dubinske analize stranke provjerili i ažurirali njeni identifikacijski podaci i podaci o namjeni i opsegu poslovanja. Prema informacijama koje je pritužiteljica imala, u slučaju nemogućnosti dolaska mogla je punomoći ovjerenom kod javnog bilježnika ovlastiti drugu osobu da u banci ažurira njene podatke. Banka je u odgovoru navela da se obveza ažuriranja podataka odnosi na sve, no ipak ukazala i da klijent može poštom dostaviti popunjeni i vlastoručno potpisani obrazac Know Your Customer „KYC upitnika“. No ta informacija nije javno dostupna pa klijenti i članovi njihovih obitelji često nisu upoznati s tom mogućnošću.



Zaključno ukazujemo i da pristup pravima u javnom sektoru i pristup dobrima i uslugama u privatnom sektoru treba biti omogućen svima, bez dobne diskriminacije. Stoga je poželjno razvijati postupanja i prakse koje su uključive i dobno osjetljive. Informacije, uključujući objašnjenja kako pojedina prava i usluge ostvariti te kako se zaštititi u slučaju njihova kršenja, trebaju biti dostupne i napisane jasnim i razumljivim jezikom te ne bi smjele biti dostupne isključivo na Internetu, već i u tradicionalnom obliku.

## 2.7. Mladi

2023. godinu obilježilo je donošenje strateškog dokumenta za mlade, kao i zakonodavne izmjene usmjerene na participaciju mladih, ali i izazovi u ostvarivanju njihovih prava, uključujući i u vezi stanovanja. Povećana je svijest o važnosti mentalnog zdravlja mladih. Građanski odgoj i obrazovanje za ljudska prava još uvijek nisu zaživjeli u obrazovnom sustavu, što utječe i na njihovo uključivanje u politički život.

Nakon šest godina bez ovoga važnog strateškog dokumenta, 2023. godine je usvojen Nacionalni program za mlade za razdoblje do 2025.<sup>v</sup> godine, što je bila i preporuka iz Izvješća za 2022. godinu. Iako pozdravljamo njegovo donošenje, u Nacionalni program nisu uključene aktivnosti usmjerene na unapređenje izobrazbe osoba koje rade s mladima i one usmjerene na jačanje građanske pismenosti i obrazovanja mladih za ljudska prava. Nadalje, godinu su obilježile i izmjene i dopune Zakona o savjetima mladih, jedinog zakonskog akta koji neposredno uređuje društvenu participaciju mladih u RH. Pritom, četrdeset i četvero zastupnica/ka Hrvatskoga sabora podnijelo je Ustavnom sudu RH zahtjev za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti čl. 20. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o savjetima mladih, smatrajući da odredba kojom se propisuje imenovanje Nacionalnog savjeta mladih RH krši ustavna prava lokalne samouprave.

Mladi u ruralnim sredinama su češće nezaposleni. Pritom, njih 17,6% iz ruralnih sredina, u usporedbi s 8,5% iz urbanih središta, se ne obrazuje niti je zaposleno. Češće su slabijeg imovnog stanja, primjerice čak 29,7% živi u kućanstvima s prihodom manjim od 663,61 eura, dok je u takvoj situaciji 16,6% mladih u Zagrebu i 17,7% u regionalnim centrima. Tome djelomično doprinosi i činjenica da mladi u ruralnim područjima, ali i na otocima, imaju ograničene mogućnosti odabira zanimanja koja se uglavnom svode na poljoprivredu i uslužne poslove u turizmu.<sup>vi</sup>

Rad na određeno vrijeme ima posebno otegotan utjecaj na mlade. Tako na primjer Hrvatski sindikat telekomunikacija navodi da se slobodna radna mjesta u pozivnim centrima i dućanima povjeravaju studentima, kojima se nakon najmanje godinu dana i uz uvjet ostvarenja zadanih ciljeva nudi mogućnost nastavka rada u statusu ustupljenog radnika. Nakon tri godine takvog rada, i uz izvrsne rezultate, mladom radniku se nudi mogućnost zasnivanja radnog odnosa na određeno vrijeme i to na poslovima koje obavlja već godinama. Tek nakon protoka dodatnog roka od tri godine, uz uvjet posebno dobrih rezultata rada, takvom se radniku nudi rad na neodređeno vrijeme.

Zbog rada na određeno vrijeme, niskih plaća i kreditne nesposobnosti, mladi i mlade obitelji nisu u mogućnosti riješiti stambena pitanja. Uz diskriminatorni učinak Zakona o subvencioniranju stambenih kredita, na što smo ukazivali u nekoliko navrata, njegovu su primjenu pratile i sumnje stručnjaka u negativan učinak jer je subvencija stambenih kredita utjecala na ozbiljan porast cijena stanova i

najamnina. U takvim okolnostima stanovanje prerasta u važan problem mladih. Stoga ne čudi da je RH na začelju EU kada je u pitanju napuštanje roditeljskog doma. Financijske mogućnosti mladih vrlo često su nedostatne za kupnju vlastitog stana, kuće ili zemljišta, dok su uvjeti najma pretežito neregulirani i nestabilni. Na ovo pokušavaju odgovoriti i regionalne vlasti pa tako Karlovačka županija podupire stambeno zbrinjavanje mladih na ruralnim područjima, a slične mjere provode i neke druge županije.

Mladi danas odrastaju u okruženju definiranim novim i zahtjevnim okolnostima, koje obilježava snažna i kontinuirana digitalizacija. Pandemija i posljedice razornih potresa ostavile su traga na svima, pa tako i mladima. Eurobarometar o mentalnom zdravlju EK<sup>vii</sup> iz lipnja 2023. godine navodi da 60% mladih iz RH u dobi 15-24 godine odgovara da su recentne krize imale utjecaja na njihovo mentalno zdravlje, dok ih 57% navodi da su u posljednjih 12 mjeseci imali emocionalne ili psihosocijalne poteškoće. Istraživanje Edukacijsko-rehabilitacijskoga fakulteta u Zagrebu tijekom školske godine 2022./23. na uzorku od 3.261 učenika/ca drugih razreda srednjih škola iz Osijeka, Vinkovaca, Rijeke, Splita, Dubrovnika, Varaždina, Velike Gorice i Zagreba, pokazalo je da ih 21% iskazuje ozbiljne depresivne simptome, 31% simptome anksioznosti, a 17% ozbiljne simptome stresa. Alarmantni su podaci prema kojima se čak 21% namjerno samoranjava i nanosi si bol, isto toliko ih je barem jednom ozbiljno razmišljalo o počinjenju samoubojstva, 14% izradilo je plan samoubojstva, dok ih je 7% pokušalo počinuti samoubojstvo. Pritom je zabilježen porast razine suicidalnosti u odnosu na prvi krug ovoga istraživanja provedenoga na istome uzorku godinu ranije. Dodatno, 77% ovih učenika/ca konzumira alkohol, 49% se opija, a preko 20% se upustilo u nasilničko ponašanje poput udaranja druge osobe ili prijetnje nasiljem barem jednom tijekom života.

Podaci u području promicanja i zaštite mentalnoga zdravlja mladih govore o nedostatno dostupnoj, sustavnoj podršci. Od svih mladih koji su sudjelovali u istraživanju Eurobarometra za RH samo ih je 9% primilo pomoć psihijatra, 7% psihologa, dok nitko nije naveo da je primio pomoć psihoterapeuta. Na isto upućuju i rezultati istraživanja provedenoga od strane Foruma za slobodu odgoja u sklopu projekta „Let's Talk“ - rodno osjetljiv pristup mentalnom zdravlju mladih<sup>viii</sup>, koje je uz fokus grupe mladih obuhvatilo i intervjue sa stručnjakinjama/cima u području mentalnoga zdravlja mladih. Njime su identificirane prepreke poput dugog čekanja termina, koncentracije odgovarajućih ustanova u Zagrebu, nedostatnog financiranja podrške, manjka osoblja i ovisnosti o projektnom financiranju studentskih savjetovališta i udruga koje se bave mentalnim zdravljem. Konačno, godinama se upozorava i na manjak specijalista dječje i adolescentne psihijatrije, kojih je, prema Provedbenome programu razvoja dječje i adolescentne psihijatrije u bolničkoj zdravstvenoj zaštiti u RH za razdoblje 2023.-2024.<sup>ix</sup> u 2023. godini bilo 49, što nije dostatno za zadovoljavanje postojećih potreba, a neke ih županije niti nemaju.

Potrebe mladih u području mentalnoga zdravlja prepoznate su u strateškim dokumentima poput Strateškoga okvira razvoja mentalnog zdravlja do 2030. godine<sup>x</sup> i provedbenim dokumentima poput ranije spomenutog Provedbenog programa. Ipak, valja primijetiti kako Akcijski programi najavljeni Strateškim okvirom, među kojima su i Akcijski plan za zaštitu mentalnog zdravlja djece i mladih, Akcijski plan za područja unaprjeđenja mentalnog zdravlja, prevenciju, rano otkivanje i liječenje mentalnih poremećaja, te Akcijski plan za implementaciju sustava zaštite mentalnog zdravlja u zajednici, još nisu doneseni.

Provedbeni program predviđa uspostavu Neuropsihijatrijske bolnice „Dr. Ivan Barbot“ Popovača kao bolničke ustanove na nacionalnom nivou za prisilni smještaj i liječenje neubrojivih maloljetnih osoba,

### Preporuka 37.

Ministarstvu zdravstva, da poveća broj predviđenih specijalizacija iz dječje i adolescentne psihijatrije na godišnjoj razini

što pozdravljamo, osobito jer smo navedeni problem i adresirali u Izvješću za 2021. godinu. S druge strane, unatoč prijedlogu koji je u javnome savjetovanju iznijelo Hrvatsko društvo za dječju i adolescentnu psihijatriju i psihoterapiju pri Hrvatskome liječničkome zboru, da se na razini RH u sljedećih pet godina

predvidi raspisivanje petnaest do dvadeset specijalizacija iz dječje i adolescentne psihijatrije godišnje, dokument kao ciljnu vrijednost za kraj 2024. godine predviđa dodatnih deset specijalizacija.

Kroz godinu se provodio niz inicijativa važnih za zaštitu mentalnog zdravlja poput uspostave psiholoških timova u Domu zdravlja Zagreb-Istok i Domu zdravlja Splitsko-dalmatinske županije, provedba programa *PoMoZi* Da među odgojno-obrazovnim radnicama/cima, pokretanje programa probira/ranog otkrivanja rizika za mentalno zdravlje školske djece, kao i pokretanje edukacija stručnjaka iz područja zaštite mentalnog zdravlja i školske medicine o jačanju roditeljskih kompetencija u zaštiti mentalnog zdravlja djece, što pozdravljamo.

Iako na nacionalnoj razini ne postoji program Zdravstvenog odgoja u školama, na lokalnoj razini ga je uveo Grad Rijeka kao izvannastavnu aktivnost, koja obuhvaća i mentalno zdravlje/emocionalnu i socijalnu dobrobit djece i mladih, te prevenciju ovisnosti i rizičnih ponašanja.

Vezano uz političku participaciju, istraživanja pokazuju da svega 12% mladih u RH iskazuje interes za politiku. Prema analizi Mreže mladih, mlade osobe u dobi od 16 do 30 godina generalno su vrlo slabo zainteresirane za politiku na svim razinama. Čak i kada imaju priliku, mladi ne iskazuju pretjeranu spremnost sudjelovanja na političkim pozicijama moći, a najmanje su zainteresirani za ministarske i gradonačelničke pozicije. Najviše spremnosti pokazuju za rad u savjetima za mlade (27,5%) ili Savjetu za mlade Vlade RH (26,3%). Kako bi ojačali političku participaciju mladih posebno je važno jačanje građanskoga odgoja i obrazovanja (koje uključuje i odgoj i obrazovanje o ljudskim pravima i jednakosti) na svim razinama obrazovnoga sustava te pružanje ovoga vida obrazovanja i edukacije i onim mladima koji (više) nisu u obrazovnome sustavu.

Građanski odgoj i obrazovanje se provodi kao međupredmetna tema od nastavne 2019./2020. godine. Istovremeno gotovo petnaest ga je JLP(R)S uvelo u škole na svome području kao izvannastavnu aktivnost, dok neke financiraju aktivnosti škola koje potpadaju pod ovu domenu, što je pozitivno. Pa ipak, kako smo pisali i u Izvješću za 2022. godinu, istraživanja pokazuju nisku razinu političkoga znanja, participacije i povjerenja mladih u institucije. Potvrđuje to i analiza „Mladi, mediji i demokracija“<sup>xi</sup> koja ukazuje da je interes mladih za politiku umjeren do nikakav, uz trend pada u posljednjih 25 godina, a u padu je i političko znanje mladih. Potonje pokazuju i rezultati državne mature na ljetnome roku 2023. godine, jer prema pisanju medija čak trećina maturanata/ica nije položila ispit iz predmeta Politika i gospodarstvo, pri čemu su najviše poteškoća imale/i s nedostatnim poznavanjem političkih procesa.<sup>xii</sup> Pozitivno je što natpolovična većina mladih podržava ideju demokracije, no istovremeno manje od trećine smatra da se ljudima općenito može vjerovati, izrazito je nisko povjerenje u službene institucije države te su nezadovoljni funkcioniranjem demokracije u praksi. Istovremeno, natpolovična većina mladih uključenih u istraživanje MMH<sup>xiii</sup> smatra da njihovi interesi nisu dovoljno zastupljeni u



političkom životu Hrvatske, a važno je što pripadnice/i starijih dobnih skupina među njima pokazuju više razine političke informiranosti i spremnosti na sudjelovanje. To upućuje na nužnost jačanja kvalitete provedbe GOO u osnovnim i srednjim školama.

Ispitivanja iskustava nastavnica/ka s provedbom GOO također pokazuju da je model nužno unaprijediti. Tako rezultati drugoga kvalitativnog istraživanja koje su 2022. godine proveli Marko Kovačić, Nikola Baketa i Mario Bajkuša<sup>xiv</sup> ukazuju na nesustavnost provedbe ovih sadržaja, različitu motiviranost učitelja i ovisnost o potpori ravnatelja, kao i podređenost GOO-a pojedinačnim predmetima koje navedeni učitelji/ce podučavaju, čime pokazuju podudarnost s rezultatima prvog istraživanja koje su isti autori proveli 2017. godine. Zaključak je istraživanja da, uz određene pozitivne elemente postojećega modela, u praksi ipak prevladavaju nedostaci.

I UN-ov Odbor za suzbijanje rasne diskriminacije uputio je RH u listopadu 2023. preporuku da provedbu postojećega modela GOO evaluiira te obrazovanje o ovim sadržajima učini dostupnim na svim razinama obrazovanja.

Stoga Ministarstvu znanosti i obrazovanja preporučujemo provedbu evaluacije trenutnog modela te uvođenje GOO, koje će uključivati sadržaje vezane za promicanje i zaštitu ljudskih prava i suzbijanje diskriminacije, kao zasebnog i obveznog predmet u osnovne i srednje škole.


### Preporuka 38.

Ministarstvu znanosti i obrazovanja, da provede evaluaciju trenutnog modela građanskog odgoja i obrazovanja te ga uvede kao zaseban i obvezan predmet

## 2.8. Pravo na obrazovanje i diskriminacija temeljem obrazovanja

Premda bi obrazovanje, kao ključ razvoja svakog društva, trebalo biti dostupno svima, i dalje se bilježe obrazovne nejednakosti na svim njegovim razinama. Skupine u nepovoljnijem položaju, poput mladih iz socijalno depriviranih obitelji, iz udaljenih ruralnih sredina i s otoka ili pripadnika nekih manjina, imaju otežan pristup obrazovanju u kojem ostvaruju i slabije rezultate, što dugoročno utječe na njihovo društveno pozicioniranje, ali i na napredak društva u cjelini. Prepoznaju to i nacionalni strateški dokumenti poput Nacionalne razvojne strategije RH do 2030. godine, Nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021.-2026. te Nacionalnog plana razvoja sustava obrazovanja do 2027. godine. Pri tome, ukazujemo kako se osnovnoškolskim i srednjoškolskim obrazovanjem primarno bavi pravobraniteljica za djecu, dok se pučka pravobraniteljica bavi visokim obrazovanjem i cjeloživotnim obrazovanjem.

Prema prikazu prvih rezultata za Hrvatsku na temelju istraživanja EUROSTUDENT VIII, provedenog u 2022. godini, bilježi se pad broja osoba koje upisuju tercijarno obrazovanje te blagi rast broja studenta koji studiraju u statusu redovnih studenta. Pri tome četiri velika sveučilišta (Zagreb, Rijeka, Split i Osijek) obrazuju 2/3 studenata u RH. Istraživanje je pokazalo da je jedan od najvećih izdataka za studente trošak smještaja. Prema istraživanju u studentskim domovima živjelo ih je 11,8%, znatno više nego 2013. godine kada ih je u domovima živjelo 8%, dok ih je u iznajmljenim stanovima živjelo 26,4%. Značajan porast cijena najma privatnih stanova znatno utječe na studentski standard, a može utjecati i na odluku o napuštanju studija. Važan trošak za studente je i prehrana, koja je također poskupjela.



Prema preliminarnim podacima istraživanja EUROSTUDENT VIII, ukupni semestralni trošak je porastao 22,1%, što ukazuje na važnost razvijanja mjera za studente slabijeg imovnog stanja.

U adresiranju tog problema trebao bi pomoći i Plan mjera za unaprjeđenje socijalne dimenzije visokog obrazovanja za razdoblje 2023. - 2025. kojeg je usvojila Nacionalna skupina za unaprjeđenje socijalne dimenzije visokog obrazovanja. Ovaj dokument sadrži deset načela i smjernica koje bi trebale poslužiti kao preporuke visokim učilištima, institucijama u obrazovanju i osposobljavanju, tijelima državne uprave te relevantnim OCD-ima za unaprjeđenje pristupa visokom obrazovanju studentima u nepovoljnijem položaju visokom obrazovanju.

2023. godinu obilježila je primjena novog Zakona o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti koji je stupio na snagu krajem 2022. godine. U cilju strukturne reforme sustava obrazovanja usvojene su i izmjene i dopune drugih propisa važnih za sustav obrazovanja, a pučka pravobraniteljica se uključila u e-savjetovanje o Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, Pravilniku o izmjenama i dopunama Pravilnika o Državnoj maturi i drugih propisa kojima se uređuje područje obrazovanja. Pri tome je velik broj primjedbi koje smo uputili primljen na znanje ili je odbijen.

Primjerice kod Nacrta prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi ukazali smo da davanjem ovlasti osnivačima školskih ustanova na određivanje upisnih područja ostaje nejasno kako će se spriječiti da neki dijelovi RH ostanu nepokriveni osnovnoškolskim obrazovanjem, jer ih primjerice niti jedan osnivač nije naveo među svojim upisnim područjima ili suprotno tome, da isto područje navedu dva osnivača. Osim toga, ako je odluka o upisnom području pojedine osnovne škole isključivo odgovornost JLP(R)S, može se dogoditi da neka naselja (npr. naselja u kojima žive Romi), neovisno o udaljenosti, pripadnu upisnom području jedne škole koja će slijedom toga biti etnički segregirana, ili da neki osnivači odbiju navesti određeno područje kao upisno područje neke osnovne škole, iako bi mu po udaljenosti i lokaciji trebalo pripasti.

Izmjene ZOOSŠ-a odnosile su i na zapošljavanje umirovljenika u osnovnim i srednjim školama na radnom mjestu učitelja i nastavnika. S obzirom da smo s aspekta moguće dobne diskriminacije ukazivali na potrebu usklađivanja ZOOSŠ-a s odredbom čl. 99. Zakona o mirovinskom osiguranju, pozdravljamo navedenu izmjenju. No iz predložene odredbe kao niti iz njenog obrazloženja i dalje nije razvidno radi li se o zapošljavanju umirovljenih prosvjetnih radnika na pola radnog vremena i bez gubitka prava na isplatu mirovine, ili je riječ o ponovnom zapošljavanju uz mirovanje mirovine. Stoga, uz uvažavanje svih specifičnosti odgojno obrazovnog rada s djecom i mladima, predlažemo jasno propisati uvjete zapošljavanja školskih djelatnika starijih od 65 godina života u sustavu odgoja i obrazovanja.

U kontekstu obrazovanja važno je promicati cjeloživotno obrazovanje. Prema podacima iz Nacionalnog plana razvoja sustava obrazovanja usvojenog u ožujku 2023. godine, RH ima jednu od najnižih stopa sudjelovanja u programima obrazovanja odraslih u EU-u, posebice među niskokvalificiranim, starijim, ruralnim i dugotrajno nezaposlenim stanovništvom, a podzastupljene su i osobe s invaliditetom i pripadnici romske nacionalne manjine. Dok je 2020. godine EU prosjek odraslih koji sudjeluju u obrazovanju iznosio 9,2%, u RH je svega 3,2% odraslih osoba sudjelovalo u prethodnom mjesecu u nekom obliku formalnog i neformalnog obrazovanja. To potvrđuje i Mreža za cjeloživotno učenje za sve, koja navodi da je u RH nejednakost u pristupu obrazovanju odraslih izraženija nego na razini EU. Jedna od glavnih prepreka sudjelovanja u obrazovanju odraslih jest novac, a bilježi se i nedostupnost


različitih programa u rjeđe naseljenim i ruralnim područjima. Ukazuje se i na izostanak učinkovitog informiranja javnosti o mogućnostima obrazovanja odraslih, a dio problema je i neprepoznavanje i neprihvatanje tako stečenih kvalifikacija, o čemu smo pisali prethodnih godina.

U dijelu pritužbi se ukazuje da i dalje postoje problemi u priznavanju inozemnih stručnih kvalifikacija od strane strukovnih komora, i to ne samo onih u zdravstvu. Zaprimili smo pritužbu fizioterapeutske tehničarke koja je po završetku srednjoškolskog obrazovanja odradila pripravnički staž, položila stručni ispit te postala članica Hrvatske komore fizioterapeuta. Nakon završetka prijediplomskog studija fizioterapije i stjecanja stručnog naziva prvostupnice fizioterapije, odbijen joj je zahtjev za izdavanje nove licence bez ponovnog pripravištva i polaganja stručnog ispita, što nije u skladu s Pravilnikom o pripravničkom stažu zdravstvenih radnika koji predviđa jedinstveni program pripravničkog staža, jednaki opći dio stručnog ispita i isti sadržaj posebnog dijela stručnog ispita za fizioterapeutske tehničare i stručne prvostupnike fizioterapije. S obzirom da poseban program pripravničkog staža i sadržaj stručnog ispita za prvostupnika fizioterapije niti ne postoji, HKF je trebala bez postavljanja dodatnih uvjeta izdati odobrenje za samostalan rad u završenoj razini obrazovanja. No prema nama dostupnim informacijama HKF nije postupila u skladu s obvezujućim nalogom MZ-a da svim prvostupnicima fizioterapije koji su već odradili pripravnički staž i položili stručni ispit kao fizioterapeutske tehničari, izda odobrenje za samostalni rad.

U pogledu priznavanja inozemne visokoškolske kvalifikacije stečene na medicinskom fakultetu u zemlji koja nije članica EU, u pritužbama se otvara pitanje visokih cijena dopunske mjere razdoblja prilagodbe u postupku pri HLK. S obzirom da je potrebno platiti više od 3.500 eura za pohađanje nastave i polaganje ispita u sklopu dopunske mjere razdoblja prilagodbe, mjera trenutno nije dostupna nezaposlenim osobama slabijeg imovnog stanja, poput pritužitelja koji je osoba pod međunarodnom zaštitom. Ipak, važno je navesti da osim ove mjere osoba ima na raspolaganju i drugu mjeru, odnosno mogućnost provjere sposobnosti, što u slučaju medicine iznosi 332 eura.

Osim cijene, u pritužbama se ukazuje i na dugotrajnost postupka priznavanja inozemne visokoškolske kvalifikacije. Tako smo zaprimili nekoliko pritužbi zbog višegodišnjeg čekanja za provedbu dopunske mjere razdoblja prilagodbe i, posljedično, dugotrajnost postupka priznavanja inozemne visokoškolske kvalifikacije doktora dentalne medicine. Kako je dopunsku mjeru razdoblja prilagodbe moguće obaviti u samo tri zdravstvene obrazovne ustanove u RH, dinamika upućivanja prijavljenih kandidata na provedbu mjere ovisi o dostupnim kvotama odnosno dostupnosti medicinsko-tehničke opreme, stručnjaka za provedbu nadzora i prostora za obavljanje redovne nastave i prakse. Prosječno se godišnje na obavljanje dopunske mjere razdoblja prilagodbe upućuje kronološkim redom sedam kandidata. Prema očitovanju HKDM-a, prosječno čekanje početka provedbe dopunske mjere razdoblja prilagodbe je četiri godine, što znatno odgađa uključivanje u svijet rada i negativno utječe na egzistenciju korisnika mjere.

Zaprimili smo i nekoliko pritužbi zbog moguće diskriminacije osoba koje su srednjoškolsko obrazovanje završile 80-ih godina prošlog stoljeća kada su ukinute gimnazije, a s radom započeli centri usmjerenog obrazovanja. Kako formalno nisu završile gimnaziju isključene su iz natječaja za radna mjesta za koja je uvjet završena gimnazija, iako su završile srednju školu gimnazijskog programa i o tome posjeduju potvrdu. S obzirom da se to može promatrati i kao moguća neizravna diskriminacija temeljem dobi, o tome više pišemo u poglavlju o diskriminacije u području rada i zapošljavanja.



Nadalje, Informativni pravni centar u svojem očitovanju ukazuje da se u svjedodžbama koje su izdane prije 2010. godine navodi podatak o narodnosti, što može dovesti do stigmatizacije i diskriminacije temeljem nacionalne pripadnosti, o čemu više pišemo u poglavlju o diskriminaciji temeljem rasnog ili etničkog podrijetla.

## 2.9. Socijalna skrb: Siromaštvo i ljudska prava

Za one koji žive u siromaštvu brojna ljudska prava su nedostupna. Često im je otežan pristup stanovanju, zdravstvenim uslugama ili obrazovanju. Nerijetko im je otežan i pristup sustavu zaštite njihovih prava. Stoga u ovome poglavlju donosimo pregled ključnih problema u sustavu socijalne skrbi i primjeni ZSS-a, kao i nedostacima u osiguravanju podrške za najranjivije. Ukazujemo i na ključne izazove pri podnošenju pritužbi u sustavu socijalne skrbi, a osobitu pozornost posvećujemo beskućnicima.

*„Sramota je da jos kad neko kaže kako ljudi na socijali lijepo žive, a vjerujte mi da ja 4 godine nisam mesa jeo nego u salami sta mozes kupit sa 132 eura, a svega si željan.“*

### 2.9.1. Sustav socijalne skrbi

Smanjenje rizika od siromaštva i socijalne isključenosti te nejednakosti u društvu prioritet su socijalne politike. Podatci DZS-a ukazuju da je stopa rizika od siromaštva u 2023. godini opet rasla i iznosila je 19.3%, stopa inflacije u 2023. godini bila je 8% pri čemu su na godišnjoj razini najviše rasle cijene u kategorijama Hrana i bezalkoholna pića (6,7%), Odjeća i obuća (5,7%), Zdravlje (5,6%) i Obrazovanje (5,4%).

S obzirom na porast cijena Vlada RH je u 2023. godini donijela dva paketa mjera za zaštitu kućanstava i gospodarstva, u okviru kojih je bila realizirana i novčana pomoć za umirovljenike, korisnike doplatka za djecu, korisnike prava u sustavu socijalne skrbi, stradale u potresu i nezaposlene.

Paket mjera iz travnja 2023. godine predvidio je isplatu jednokratne novčane naknade od 150 eura za ugrožene kupce energenata (NUKE) i primatelje doplatka za pomoć i njegu. Iako su korisnici NUKE ujedno i korisnici zajamčene minimalne naknade (ZMN) te se čini da su ovakvim definiranjem ciljanih skupina obuhvaćeni svi korisnici ZMN-a, dio korisnika ZMN-a ne koristi NUKE i nisu primali ovu naknadu. S druge strane, ako su bili u evidenciji nezaposlenih, nisu mogli dobiti niti 100 eura naknade za nezaposlene, budući da je za nju uvjet bio da osoba nije korisnik ZMN-a. Stoga smo MRMSOSP-u preporučili da se kod donošenja budućih sličnih mjera kriterijima obuhvati što više korisnika prava iz sustava socijalne skrbi i svi korisnici ZMN-a. Ovaj prijedlog je usvojen te su u paketu mjera iz rujna 2023.

godine kao primatelji jednokratne novčane pomoći od 150 eura dodani i korisnici ZMN-a koji ne ostvaruju NUKE.

Porast cijena nije bio praćen povećanjem naknada u sustavu socijalne skrbi pa su upravo korisnici socijalnih naknada najpogođeniji sveopćim poskupljenjima. U Izvešću za 2022. godinu smo preporučili MRMSOSP-u da poveća osnovicu za izračun ZMN-a, no u 2023. godini do povećanja nije došlo. Krajem godine u javno savjetovanje upućen je prijedlog za povećanje osnovice pa je 1. siječnja 2024. godine ona povećana za svega 17,28 eura. Pri tome je važno ukazati da ZSS određuje da osnovicu za izračun iznos a ZMN-a određuje Vlada RH jednom godišnje, no da skoro dvije godine nije bilo njene promjene, odnosno da osnovica nije pratila povećanje troškova života, inflaciju i druge ekonomske čimbenike. Također, nije jasno koji parametri su uzeti u obzir kod određivanja povećanja iznosa od 17,28 eura te smo predlagali da se to navede u obrazloženju Prijedloga odluke o povećanju osnovice, no to nije učinjeno.

Nekoliko godina predlažemo izradu analize pada broja korisnika ZMN-a, jer iz objavljenih godišnjih statističkih izvješća o korisnicima i pravima u socijalnoj skrbi proizlazi da broj korisnika sustavno pada. Pokrivenost siromašnih ZMN-om je relativno niska te s tim u vezi ponavljamo višegodišnju preporuku.

Donošenjem ZSS-a uspostavljen je Hrvatski zavod za socijalni rad (HZSR), koji je s radom započeo 1. siječnja 2023. godine. Tijekom godine obraćali su nam se djelatnici u sustavu socijalne skrbi ukazujući na probleme s kojima su se susreli osnivanjem HZSR-a. Godinu su započeli bez Pravilnika o sistematizaciji radnih mjesta, bez informacija o hijerarhiji unutar HZSR, što im je otežavalo svakodnevno funkcioniranje i izvršavanje obaveza. Naglasili su da ih je u nekim situacijama HZSR upućivao na MRMSOSP, a MRMSOSP na HZSR, a nedobivanje jasnih uputa je otežalo rad stručnih radnika, a što se odrazilo i na korisnike.

Pučka pravobraniteljica godinama ukazuje da je upravo dobro organizirani sustav socijalne skrbi, usmjeren na korisnike i s odgovarajućim kapacitetima, ključan za građane. Pri tome usluge moraju biti dostupne svim građanima, posebice onima koji žive u ruralnim i izoliranim područjima i na otocima, a naknade bi trebale osigurati značajnije smanjenje siromaštva.

Godinama ističemo potrebu administrativnog rasterećenja zaposlenih, bez kojeg nije moguće posvetiti potrebnu pažnju korisnicima. Ukazivali smo kako djelatnici zaposleni u tadašnjim Centrima imaju preko 145 javnih ovlasti što ukazuje na složenost poslova koje obavljaju, ali i mnogostrukost uloga stručnih radnika, što dugoročno dovodi do nedovoljne usmjerenosti na potrebe korisnika te smanjenje učinkovitosti rada.


Na nezadovoljstvo djelatnika u sustavu socijalne skrbi i posljedični utjecaj na korisnike godinama upozoravaju Hrvatska komora socijalnih radnika i Hrvatska udruga socijalnih radnika. Tijekom 2023.

#### Preporuka 39. (ponovljena)

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

#### Preporuka 40. (ponovljena)

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



godine formirana je Inicijativa od šutnje do promjene, koja je ukazala i na nedostatak smještajnih kapaciteta za djecu i za odrasle, iskazujući želju i potrebu da rade na terenu s korisnicima, da budu uključeni u zajednicu i da poznaju svoje korisnike.

Preopterećenost administracijom i brojem korisnika po jednom socijalnom radniku, kao i nedostatak odgovarajuće infrastrukture, onemogućava socijalnim radnicima da odlaze na teren koliko bi trebali.

Iako je ZSS-om određeno da stručni radnici u socijalnoj skrbi imaju pravo na superviziju najmanje jednom godišnje, one se ne održavaju. Supervizija je proces učenja, razvoja i metoda podrške stručnim radnicima koji im omogućava usvajanje novih znanja, razvijanje vještina, usvajanje profesionalnih i osobnih spoznaja kroz osobno iskustvo stručnog rada, radi poboljšanja kvalitete rada s korisnicima. Potrebe za supervizijom javljaju se zbog različitih poteškoća s kojima se socijalni radnici susreću, poput broja korisnika, osjetljivosti tema i područja koja pokrivaju, ali i pritisaka kojima su izloženi u radu, zbog čega smatramo da je važno da im ista bude osigurana, sukladno zakonu, najmanje jednom godišnje.

Zabrinjava strah socijalnih radnika da pod imenom i prezimenom ukazuju na sustavne probleme. Istovremeno ukazuju da ne dobivaju odgovore na upite postavljene MRMSOSP-u, već ih se upućuje da se obrate voditeljima područnih ureda. Istovremeno, MRMSOP nije uspostavilo prostor za komunikaciju o izazovima u provedbi reforme u kojemu bi mišljenja i prijedloge, osim voditelja područnih ureda, mogli dati i djelatnici sustava socijalne skrbi te predstavnici akademske zajednice i organizacija civilnog društva. To utječe na stvaranje negativne atmosfere u sustavu, što se odražava i na korisnike.

Da promjene u sustavu nisu bile dovoljno pažljivo planirane i/ili dovoljno brzo provedene ukazuje okolnost da od uspostave HZSR-a u siječnju 2023. do travnja, na internetu nije bilo moguće naći ažurne informacije o njegovom radu niti kontakte područnih zavoda i službi, a u funkciji su i dalje bile pojedinačne mrežne stranice rasformiranih centara za socijalnu skrb, što je zbunjivalo korisnike.

Pučka pravobraniteljica je još krajem 2022. godine provela istraživanje dostupnosti informacija o naknadama i uslugama iz sustava socijalne skrbi putem interneta, kao i o administrativnim pretpostavkama za ostvarivanje ZMN-a i jednokratne naknade. Prikupljeni podaci pokazivali su da su se na internetu često nalazile zastarjele, nepotpune i teško razumljive informacije u obliku isključivo citiranih odredbi zakona, zbog čega smo MRMSOSP-u preporučili da na novim mrežnim stranicama HZSR-a unaprijedi dostupnost informacija za građane. Do kraja 2023. godine su gotovo sve naše preporuke usvojene, dok smo neke ponovili i pratimo njihovu implementaciju. No, sada se na mrežnim stranicama HZSR-a mogu pronaći informacije o svim naknadama i uslugama, opisane su jednostavnije te su navedene bitne informacije poput iznosa i izračuna pojedinih naknada, postupaka za njihovo priznavanje, rokova postupanja HZSR-a i pravnih lijekova. Osim toga, objavljeni su obrasci za gotovo sve naknade i usluge, čime se pri podnošenju zahtjeva od korisnika traže iste informacije i dokumentacija na razini cijele RH, a koja je prema preporuci pučke pravobraniteljice svedena samo na dokumente koje HZSR ne može pribaviti po službenoj dužnosti.

I tijekom 2023. godine nastavili smo zaprimati upite građana i korisnika sustava socijalne skrbi o načinu podnošenja pritužbi. Često nam se građani prituže na rad djelatnika u sustavu socijalne skrbi, skrbnika, udomitelja bez prethodnog podnošenja pritužbe nadležnim osobama ili tijelu u skladu sa ZSS-om. Ponekad isključivo traže informaciju kome se obratiti i podnijeti pritužbu.

Naime, informacije o načinu podnošenja pritužbe u sustavu socijalne skrbi na stranicama HZSR-a dostupne su tek po ulasku u rubriku najčešća pitanja i odgovori, gdje su teško uočljive i nedostupne jer se nalaze u samom donjem desnom uglu. Sličan pristup informacijama je i na stranicama MRMOSP-a, gdje se po ulasku u rubriku najčešća pitanja i odgovori odabire kategorija socijalna politika, a tek potom se pojavljuju kategorija podnošenje predstavi i pritužbi u sustavu socijalne skrbi i kategorija Povjerenstvo za rad po pritužbama u sustavu socijalne skrbi, koje je započelo s radom 1. veljače 2023. godine.

Povjerenstvo je u 2023. godini zaprimilo četiri pritužbe, koje su riješene u zakonskom roku od 30 dana. Povjerenstvo ističe da je jedan od razloga malog broja pritužbi nedostupnost informacija te da bi posebna web stranica Povjerenstva te informacije o njegovom postojanju, u područnim uredima HZSR-a, zasigurno dovelo do veće informiranosti građana. Stoga MRMOSP-u preporučujemo da osigura lako dostupne i uočljive informacije o načinu podnošenja pritužbi u sustavu socijalne skrbi, s naglaskom na postojanje Povjerenstva za rad po pritužbama.

Također, za stranke je otežavajuća odredba čl. 7. st. 2. Pravilnika o načinu rada i postupanja po pritužbama u sustavu socijalne skrbi, kojom je propisano da pritužba dostavljena elektroničkim putem mora sadržavati kvalificirani elektronički potpis sukladno posebnim propisima. Tako smo utvrdili da Područni ured HZSR-a u Zadru nije postupio po pritužbi na rad socijalne radnice, jer pritužba zaprimljena elektroničkom poštom nije imala kvalificirani elektronički potpis. Područni ured je pozvao pritužiteljicu na dopunu sukladno

Pravilniku te da će se u protivnom smatrati da je odustala od pritužbe, ne navodeći da je potreban kvalificirani elektronički potpis. Iako je pritužiteljica potom uputila dva emaila, kako nisu bili potpisani kvalificiranim elektroničkim potpisom, Područni ured je smatrao da je odustala od pritužbe, što je zapravo u konačnici dovelo do njezinog stvarnog odustanka. Razvidno je da odredba odvrća od podnošenja pritužbi, s obzirom da dio građana, osobito korisnici sustava socijalne skrbi, često nemaju potrebna informatička znanja i vještine, niti posjeduju certifikate za podnošenje pritužbe prema Pravilniku.


U tom kontekstu ukazujemo da u sustavu građanskog nadzora nad radom policije, sukladno Zakonu o policiji, također postoji Povjerenstvo za rad po pritužbama. Pravilnikom o načinu rada i postupanja po

#### Preporuka 41.

Ministarstvu rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, da na web stranicama HZSR-a i MRMOSP-a objavi lako dostupne i uočljive informacije o načinu podnošenja pritužbi u sustavu socijalne skrbi, posebno o Povjerenstvu za rad po pritužbama, kao i da ove informacije učini dostupnima u tiskanom obliku u područnim uredima HZSR-a

#### Preporuka 42.

Ministarstvu rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, da izmjenama Pravilnika o načinu rada i postupanja po pritužbama u sustavu socijalne skrbi i omogući podnošenje pritužbe elektroničkim putem bez kvalificiranog elektroničkog potpisa



pritužbama predviđeno je i podnošenje potpisane pritužbe elektroničkom poštom, pri čemu se ne traži kvalificirani elektronički potpis. Građanima bi trebalo omogućiti jednako podnošenje pritužbi u svim sustavima, a propisani načini podnošenja pritužbi ne bi smjeli onemogućavati ili odvrćati građane od prituživanja.

U dijelu pritužbi se ukazuje na nepovjerenje korisnika u socijalne radnike, nemogućnost kontakta sa stručnim djelatnicima kada su im potrebni, neinformiranje o tijeku postupaka i radnji koji se provode. Udruga Pragma je provela fokus grupu s korisnicima ZMN-a, drugih naknada koje dodjeljuje Grad Zagreb i drugih usluga u OCD-ima. Sudionici su se osvrnuli na ponašanje službenika te su istaknuli kako osjećaju nelagodu kada se moraju obratiti institucijama, vrlo često strah i sram. Smatraju da pristup kvalitetnim informacijama često ovisi o raspoložanju djelatnika, kao i da zbog čestih promjena te preopterećenosti obujmom i količinom posla zaposlenici često nedovoljno poznaju propise. U očitovanjima koje zaprimamo od područnih ureda HZSR-a to ponekad i sami primjećujemo.

Tako se očitovanju jednog područnog ureda HZSR-a navodi: „Imenovanj je u više navrata objašnjen pojam instituta zabilježbe na način da zabilježba nije hipoteka, da je to vid, odnosno instrument osiguranja od moguće štete, odnosno da dok korisnik prima ZMN za to vrijeme ne može otuđiti svoju imovinu.“ Prema tada važećim odredbama ZSS-a (NN 18/2022, 46/2022, 119/2022) zabilježbom tražbine osigurano je namirenje RH iz vrijednosti nekretnine bez obzira tko je u međuvremenu postao vlasnik, iz čega proizlazi mogućnost prijenosa prava vlasništva, odnosno korisnici je institut zabilježbe pogrešno protumačen. Iz toga se može zaključiti da je potrebno kontinuirano usavršavati djelatnike u sustavu, slijedom čega smo zatražili informacije MRMSOSP-a o Akademiji socijalne skrbi, koja je trebala započeti s radom 1. siječnja 2023. godine i provoditi programe stručnog usavršavanja s čim se kasni te su prve edukacije najavljene za ljeto 2024. godine.

### **Preporuka 43. (ponovljena)**

Hrvatskom zavodu za socijalni rad, da ubrza postupke odobravanja isplate jednokratnih naknada

Problemi na koje su upozorili i zaposlenici sustava dovode do i nezadovoljstva korisnika. Zahtjevi se ne rješavaju u zakonskim rokovima, što Područni uredi opravdavaju velikim brojem zahtjeva, a sve češće i manjkom djelatnika. Tako nam se obratila korisnica koja više od dva mjeseca nije

dobila informacije o svome zahtjevu za jednokratnu naknadu, osim da zbog bolovanja nema socijalnog radnika koji bi zahtjev uzeo u rad. Tek nakon što smo zatražili očitovanje Područnog ureda priznata joj je naknada. Od podnošenja zahtjeva do donošenja rješenja protekla su četiri mjeseca. Dugotrajnošću postupka gubi se smisao jednokratne naknade koja služi za podmirenje izvanrednih troškova nastalih zbog trenutačnih životnih okolnosti. ZSS-om je propisan žuran postupak u kojemu bi rješenje trebalo donijeti u roku osam dana. Radi toga ponavljamo preporuku iz Izvješća za 2022. godinu.



## 2.9.2. Podrška najsiromašnjijima

Iako je tijekom 2023. godine ZSS dva puta mijenjan, nije usvojena preporuka pučke pravobraniteljice iz 2022. godine da se svim korisnicima ZMN-a koji su ovo pravo ostvarivali prije stupanja novog ZSS-a na snagu, ukoliko su i dalje zadovoljavali uvjete za njegovo priznavanje, novim ZSS-om uvećani ZMN prizna od dana stupanja novoga ZSS-a na snagu.

Naime, još je 2022. godine pučka

pravobraniteljica utvrdila da su tadašnji centri za socijalnu skrb postupali neujednačeno, jer nije bilo propisano s kojim danom se pokreće postupak preispitivanja zadovoljavaju li tadašnji korisnici i dalje uvjete za ZMN. Tako su korisnici kojima su centri s postupkom preispitivanja započeli kasnije, nastavili primati niže iznose ZMN-a prema starom ZSS-u, iako na vrijeme započinjanja postupka preispitivanja nisu mogli utjecati. Odgovor MRMSOSP-a u vezi implementacije preporuke nismo zaprimili, iako se radi o najsiromašnijim građanima zaknutima za dio naknade za koju su zadovoljavali kriterije. Stoga ponavljamo preporuku.

Sustav socijalne skrbi u 2023. godini pozitivno su obilježile Izmjene i dopune ZSS-a (NN 71/23) koje su stupile na snagu 1. srpnja 2023. godine i dovele do potpunog uklanjanja instituta zabilježbe tražbine. Pučka pravobraniteljica je mnogo puta javno ukazivala na nedostatke instituta zabilježbe tražbine na prvu nekretninu korisnika, a u Izješću za 2022. godinu i na 530 korisnika koji su odustali od prava na ZMN zbog ovoga opterećenja. S obzirom na znatan broj pritužbi zbog gubitka prava postojećih korisnika na ZMN jer nisu pristali na zabilježbu tražbine u korist RH na jedinoj nekretnini, po stupanju na snagu Izmjena i dopuna ZSS-a uputili smo pritužitelje da se jave u područne urede HRSZ-a i detaljno informirali o mogućnostima ponovnog podnošenja zahtjeva za ZMN i druga prava koja su im prestala zbog ukidanja ZMN-a.

### Preporuka 44. (ponovljena)

Ministarstvu rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, da pripremi izmjene Zakona o socijalnoj skrbi kojima bi se korisnicima zajamčene minimalne naknade po starom Zakonu o socijalnoj skrbi koji su i nakon stupanja na snagu novoga Zakona ispunjavali uvjete, ova naknada priznala od 1. veljače 2022. godine

*„Živim potpuno sama sa mirovinom od muža 123 eura. Tražila sam socijalnu pomoć. I evo mog pitanja. Da bi dobila 47 eura morala sam dati kuću koja je uvedena u katastar hrvatske države.“*

Preporučili smo MRMSOSP-u da izda uputu HZSR-u da područni uredi što skorije kontaktiraju bivše korisnike ZMN-a koji su bez tog prava ostali isključivo jer nisu pristali na zabilježbu tražbine na jedinoj nekretnini te ih obavijeste o izmjenama ZSS-a i mogućnostima podnošenja novog zahtjeva za ostvarivanje prava.

#### Preporuka 45.

Ministarstvu rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, da izda upute za postupanje Hrvatskom zavodu za socijalni rad kako bi se ubrzali i okončali postupci brisanja zabilježbi tražbina u korist RH na nekretninama u vlasništvu korisnika

No, izmjena ZSS-a je otvorila nove probleme u vezi brisanja zabilježbe. Tako su nam se javili građani koji nisu dovoljno informirani o postupcima brisanja zabilježbi tražbina niti ove informacije mogu dobiti u područnim uredima. Ne znaju trebaju li nešto sami inicirati ili se sve odrađuje po službenoj

dužnosti, koji je redoslijed rješavanja i što u slučaju smrti korisnika prije nego je zabilježba izbrisana.

*„Htjela bi pitati u vezi zajamčene minimalne naknade za nezaposlene tj uvedene mjere obavezne zabilježbe na vlastitu nekretninu od strane ministarstva pravosuđa. Ja osobno iz razloga odbijanja takve zabilježbe ne primam spomenutu naknadu od početka ove godine, kao ni pripadajuću pomoć za podmirenje troškova stanovanja. S obzirom da je ministar rada i socijalne skrbi prije nekoliko mjeseci izjavio kako će tu odredbu zakona brisati jer je očito nepravedna, zanima me da li o tome imate neka saznanja( ...) Ovo pitanje upućujem vama jer koliko sam shvatila vi ste s time upoznati, a nekako mislim da od dotičnog ministarstva ne bih nikad odgovor dobila.*

*(...)Hvala na odgovoru. Nisam uopće znala da je zakon već izmijenjen i nitko me iz ureda nije obavijestio. Radi se o područnom uredu Novi Zagreb. Otići ću tamo prvom prilikom, pretpostavljam da neću retrogradno moći ostvariti iznos naknade od datuma izmjene zakona.“*

Postupali smo i po pritužbama pojedinaca i OCD-a u vezi instituta rada za opće dobro bez naknade. Sukladno ZSS-u rad za opće dobro bez naknade u organizaciji JLP(R)S obveza je radno sposobnih i djelomično radno sposobnih samaca ili članova kućanstava korisnika ZMN-a. U slučaju neodazivanja ZMN se ukida samcima, odnosno umanjuje kućanstvima, a od obveze se korisnici mogu izuzeti samo u situacijama propisanim čl. 26. ZSS-a.

Na nedovoljnu uređenost ove obveze i posljedične negativne učinke na građane, ukazala nam je pritužiteljica kojoj je krajem 2022. godine ZMN bio ukinut nakon neodazivanja na poziv na rad za opće dobro JLS-a zbog bolesti. Nažalost, privremena nesposobnost za rad zbog bolesti nije razlog za izuzeće prema ZSS-u pa za razliku od osoba u radnom odnosu koje u slučaju bolesti mogu koristiti bolovanje, osobe koje rade za opće dobro ne mogu izostanak opravdati bolešću. Na rješenje o ukidanju ZMN-a se žalila te joj je u 2023. godini ova naknada ponovno priznata i to od dana s kojim je ranije bila ukinuta. No razlog za ponovno priznavanje ZMN-a nije bilo uvažavanje zdravstvenog stanja već životna dob koja je prema čl. 26. ZSS-a prepoznata kao osnova za izuzeće. S tim u vezi pučka pravobraniteljica je utvrdila da ZSS dovodi do diskriminacije na temelju zdravstvenog stanja, jer privremena nesposobnost za rad nije propisana kao okolnost za izuzimanje od obveze rada za opće dobro. Stoga smo preporučili MRMSOSP-u da izmijeni ZSS-a i među okolnosti za izuzimanje od obveze rada za opće dobro navede zdravstveno stanje korisnika ZMN-a koje ga/ju čini nesposobnim za rad, a isto smo istaknuli i u javnom savjetovanju kod izmjena ZSS-a. No, umjesto da usvoji ovu preporuku, MRMSOSP nas je izvijestilo da

će ju uzeti u obzir kod donošenja izmjena i dopuna ZSS-a, a koje se prema dostupnim informacijama planiraju u zadnjem kvartalu 2024. godine.

Na probleme rada za opće dobro ukazali su nam i Centar za mirovne studije iz Zagreba i Centar za mir, nenasilje i ljudska prava iz Osijeka, navodeći da su im se obratili korisnici ZMN-a koji uopće nisu bili upoznati s ovom obvezom od strane HZSR-a i nisu znali što se od njih očekuje te da se osjećaju eksploatiranima budući da obavljaju rad za koji nisu plaćeni, a nemaju niti druge povlastice ili prava povezana s radnim odnosom poput naknade prijevoza i prehrane. S tim u vezi treba istaći da se rad za opće dobro izvršava u trajanju od 60 do 90 sati mjesečno te, ako bi se smatralo da je sam ZMN dovoljna kompenzacija za ovaj rad, satnica za samca za najkraće trajanje rada od 60 sati iznosi 2,2 eura, što je daleko ispod satnice kod minimalne plaće. Osim toga, ove organizacije su nas obavijestile da se obveza rada za opće dobro izvršava neujednačeno te da se u pojedinim JLS-ovima neki korisnici uopće ne pozivaju, a neki pozivaju češće, što može biti i temeljem diskriminatornih kriterija. S tim u vezi u postupku smo upozorili JLS na arbitrarno postupanje koje narušava ustavno jamstvo jednakosti i preporučili da sve korisnike obveze poziva jednako, dokle god je obveza na snazi.

#### Preporuka 46.


Ministarstvu rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, da pripremi izmjene Zakona o socijalnoj skrbi i među okolnosti za izuzimanje od obveze rada za opće dobro korisnika ZMN-a navede i privremenu nesposobnost za rad zbog bolesti

No zbog problema u vezi instituta rada za opće dobro i njegove primjene u praksi, a koji se može promatrati i kao prisilni rad, u prosincu 2023. godine ove su organizacije Ustavnom sudu predložile ocjenu suglasnosti ZSS-a s Ustavom RH.

*„Molio bih vas da preispitate moj predmet u kojem mi se ukida rješenje Centra za socijalnu skrb kojim mi je priznato pravo na zajamčenu minimalnu naknadu (...) Razlog za taj postupak su naveli što se nisam odazvao pozivu jedinice lokalne samouprave (...) za sudjelovanje u radovima za opće dobro bez naknade. Naime razlog zašto se nisam javio: bio sam bolestan. (...) Htio sam im javiti da zbog bolesti ne mogu se javiti na poziv, a nisam imao po kome svoju med. dokumentaciju poslati. Vjerujte mi, kad padnete na ovakav nivo (da živite od soc. pomoći) svi bježe od vas kao da kugu imate.“*

### 2.9.3. Beskućnici

U RH su beskućnici i dalje najnezaštićeniji članovi društva te su često suočeni s nizom problema u svakodnevnom životu - ugrožena su im brojna prava, često su nevidljivi i zapostavljeni, stigmatizirani i izloženi predrasudama i diskriminaciji.



Stambena situacija je sve teža, cijenom su stanovi sve nedostupniji i za prodaju i za najam, a i cijene drugih osnovnih životnih potreba značajno su porasle, što posljedično veći broj osoba dovodi u rizik od beskućništva. Istovremeno, klimatske promjene koje dovode do jakih oluja ili ekstremnih vrućina dodatno ugrožavaju beskućnike i pojačavaju potrebu za sigurnim mjestom.

Iz pritužbi i informacija od pružatelja usluga razvidno je da i dalje nije poznat točan broj beskućnika niti je potpuno riješen problem prijave prebivališta, što utječe na ostvarivanje niza prava, uključujući i zdravstvenu zaštitu. Beskućnici i dalje borave u privremenom smještaju duže od godinu dana, unatoč zakonskoj obvezi neki veliki gradovi i gradovi sjedišta županija nemaju prihvatilišta. Istovremeno se skitnja i prosjačenje kažnjavaju pa možemo govoriti i o problemu kriminalizacije siromaštva.

I dalje nema strateškog dokumenta koji bi prepoznao ovu skupinu i njezine potrebe. Niz godina zajedno s pružateljima usluga zagovaramo donošenje Nacionalne strategije o suzbijanju beskućništva u RH, koja bi odgovorio na ove probleme.

#### **Preporuka 47. (ponovljena)**

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

Za stvarnu sliku o razmjerima beskućništva potrebno je imati jedinstvenu evidenciju stvarnog broja beskućnika u RH. I Lisabonska deklaracija o Europskoj Platformi za borbu protiv beskućništva, čija je RH potpisnica, prepoznaje „važnost

prikupljanja pouzdanih podataka o beskućništvu“, koje je važno radi planiranja mjera pomoći i podrške. S obzirom na nesrazmjer statističkih podataka MRMSOSP-a i Hrvatske mreže beskućnika (HMB), u Izvješću za 2022. godinu preporučili smo MRMSOSP-u i HZSR-u da vode evidencije o broju beskućnika sukladno definiciji beskućnika iz novog ZSS-a, no o provedbi preporuke nismo dobili očitovanje.

Zbog problema u vezi s prijavljivanjem i utvrđivanjem prebivališta beskućnici i dalje otežano ostvaruju prava iz sustava socijalne skrbi, ali i zdravstva. Veliki broj beskućnika i dalje nema osnovno zdravstveno osiguranje, na što upozoravamo godinama. Isto upozoravaju i pružatelji usluga, pa tako Dom Nade navodi kako korisnici bez zdravstvenog osiguranja ne posjećuju liječnika, ne uzimaju terapiju, a mnogi od njih su ionaku narušenog zdravstvenog stanja. Ukoliko zadobiju nekakve ozljede, odlaze na hitni prijem gdje ih neće odbiti, ali poslije na različite, često upitne načine pokušavaju doći do lijekova koje onda ponekad i zloupotrebljavaju. Stoga smo MZ-u i tadašnjem MDOMSP-u preporučili da propišu da beskućnici imaju pravo na besplatnu zdravstvenu zaštitu neovisno o reguliranom prebivalištu, što nije usvojeno.

Pružatelji usluga i dalje navode da za one koji nemaju obvezno zdravstveno osiguranje plaćaju troškove liječenja iz vlastitih sredstava, donacija ili preko jednokratnih naknada HZSR-a. Rijetki pružatelji osiguravaju zdravstvenu zaštitu unutar prihvatilišta, poput Caritas Zagrebačke nadbiskupije koji je sklopio ugovor s Domom zdravlja Zagreb-Istok čija medicinska sestra dolazi dva puta mjesečno korisnicima mjeriti krvni tlak i šećer te ih savjetovati u vezi zdravstvenih poteškoća.

Jedna od odrednica Lisabonske deklaracije je „da nitko ne smije živjeti u hitnom ili privremenom smještaju dulje nego što je potrebno da prijeđe u trajni smještaj“. Stoga smo u Izvješću za 2021. godinu

preporučili pružateljima usluga za beskućnike, JLS-ima i tadašnjim centrima za socijalnu skrb da beskućnike na privremenom smještaju preko godinu pa i više godina, uključe u lokalnu zajednicu, kronično bolesne i nemoćne adekvatno smjeste kod odgovarajućeg pružatelja socijalnih usluga, a mladim beskućnicima osiguraju organizirano stanovanje. No, prema nama dostupnim podacima veliki broj beskućnika još uvijek je na privremenom smještaju preko godinu dana, a nedostaje usluga i aktivnosti usmjerenih na njihovo uključivanje u lokalnu zajednicu.

Iako je ZSS-om propisana obveza velikih gradova i gradova u sjedištu županija da u proračunima osiguraju sredstva za rad prihvatilišta i prenoćišta, velika većina to ne čini.

Bitan razlog beskućništva je nedostatak sredstava za podmirivanje troškova stanovanja, zbog čega bi trebalo povećati naknade i subvencije za stanovanje, kao i razmotriti uvođenje i razvijanje modela „Stanovanje prvo“, koji se provodi u nekim europskim zemljama.

Ovaj model prvi je pokrenuo Lisabon 2012. godine, a radi se trajnom stambenom zbrinjavanju uz pružanje podrške beskućnicima i ljudima koji imaju složene potrebe (problemi s mentalnim zdravljem i/ili fizičkim zdravljem, problemi s ovisnosti i slično). Projekt se pokazao iznimno uspješnim i danas je u Lisabonu 340 stambenih jedinica, a 90% korisnika nije se vratilo u beskućništvo.

Takav model je prvi u RH prepoznao i razvio Grad Pula. U partnerstvu Grada i Prihvatilišta za beskućnike Pula provodi se trogodišnji program koji omogućuju unajmljivanje stana za smještaj dvije osobe po modelu Stanovanje Prvo. Radi se o ljudima koji su preko deset godina bili u nesigurnom stanovanju, a neko vrijeme i na cesti, a programom im

je omogućena sigurnost i stabilnost doma. Oformljeni su i mobilni timovi koji na terenu pomažu beskućnicima. Tijekom 2024. godine Grad Pula planira smjestiti sve korisnike iz Prihvatilišta u stanove po principu organiziranog stanovanja, dok se za dio stanara planira unajmiti dva stana za provođenje programa Stanovanje Prvo.

Pružatelji usluga i dalje ističu poteškoće u financiranju aktivnosti za beskućnike, koje se ne financiraju kontinuirano i pravovremeno, zbog čega se dovodi u pitanje njihov kontinuitet, zadržavanje postojećeg stručnog kadra i zapošljavanje novih osoba. Unatoč tome, OCD-i beskućnicima pružaju usluga smještaja i prehrane, individualno im pristupaju te organiziraju grupne radionice. Stoga je važno osigurati dugoročno financiranje ovakvih projekta.

Beskućnici često moraju prositi na ulici kako bi zadovoljili najosnovnije životne potrebe. Čl. 11. Zakona o prekršajima protiv javnog rada i mira skitnja i prosjačenje se kažnjava novčanom kaznom u iznosu od 20 do 100 eura ili kaznom zatvora do 30 dana. Na nepotrebno kažnjavanje skitnje i prosjačenja ukazano

#### Preporuka 48.

Jedinicama lokalne samouprave, da razmotre mogućnost zbrinjavanja beskućnika po modelu Stanovanje prvo

#### Preporuka 49. (ponovljena)

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

je u istraživanju prof.dr.sc. Družić Ljubotina provedenom u sklopu projekta „Nova perspektiva za beskućništvo“. Njime je dobiven uvid u iskustva, probleme i mogućnosti unapređenja rada s beskućnicima iz perspektive djelatnika iz različitih sustava koji neposredno rade s beskućnicima, poput područnih ureda HZSR-a, pružatelja usluga, HZZ-a, zdravstva i policija. Tako policijski djelatnici ističu:

*„Nema nekakvih uputa ili protokola o postupanju u slučaju sa beskućnicima, manje više se sve to veže uz nekakve prekršaje iz Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira kao što su skitnja i prosjačenje, jel. I nekako s mog stajališta gledano ako idemo ljudski da čovjeku pomognemo ovoga, onda ne bi trebali upotrebljavati takve zakonske odredbe prema njima, jer što na kraju dobivamo, kažnjavamo ih i ispisujemo novčane kazne za nešto što neće platit jer ljudi nemaju za stalan život.“*

#### **Preporuka 50.**

Ministarstvu unutarnjih poslova, da pri izmjenama Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira predloži brisanje odredbe kojom se kažnjavaju skitnja i prosjačenje

Pučka pravobraniteljica se sudjelujući u radu Radne skupine za izmjene ovog Zakona zalaže za ukidanje ovog članka, koje za posljedicu ima tzv. kriminalizaciju siromaštva. To je važno u svjetlu dosadašnje sudske prakse, pri čemu izdvajamo presudu Općinskog suda u Slavonskom Brodu, Stalne službe u Novoj Gradiški kojom je 2022.

godine okrivljenik star 62 godine zbog prošnje 37 kuna osuđen na novlanu kaznu od 300 kuna i oduzet mu je isprošeni novac.

Beskućnici su se najviše prituživali na dugotrajnost rješavanja zahtjeva za ostvarivanje prava na novčane naknade pa su tako neki čekali isplatu ZMN-a i tri mjeseca, a jednokratnu naknadu i mjesec dana. Prema ZSS-u ako nije potrebno provoditi ispitni postupak rok za donošenje rješenja o ZNM-u je 15 dana, a ako ga je potrebno provoditi rok je 30 dana. Kod priznavanja prava na jednokratnu naknadu rok za donošenje rješenja je 8 dana.

Žalili su se i da socijalne usluge poput informiranja ili savjetovanja rijetko ostvaruju. Iako je HZSR u očitovanju iz prosinca 2023. godine naveo da je uvažena preporuka iz Izvješća za 2022. godinu 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, beskućnici i dalje navode da često nisu upućeni u prava iz sustava socijalne skrbi, ali i drugih sustava, što je razvidno pri njihovim dolascima na smještaj u prihvatilište/prenoćište.

Prihvatilišta/prenoćišta nemaju stručne kapacitete pružiti beskućnicima s težim mentalnim i/ili tjelesnim oštećenjima odgovarajuću, prvenstveno medicinsku skrb. Tako primjerice Caritas Đakovačko-osječke nadbiskupije navodi da sve teže uspijevaju odgovoriti na zamolbe za smještaj osoba s težim psihičkim oboljenjima, liječenim ovisnicima te osobama izašlima iz zatvora te smatra da

prihvatište ne može biti zadnja stanica u rješavanju težih oblika socijalne isključenosti pojedinca. Naime, nedostaje izvaninstitucionalnih oblika podrške pa osobe završavaju u prihvatilištima.

Kao i u mnogim drugim, i u području zaštita prava beskućnika nedostatna je međuresorna suradnja, ključna za rješavanje problema. Stoga je važno donijeti protokol kojim bi se jasno definirale obveze svih dionika i oblici njihove suradnje, što dugo zagovaramo.

Oslikava to i pritužba KB Dubrava o poteškoćama u pronalasku žurnog odgovarajućeg smještaja za beskućnike koji završe bolničko liječenje na području Grada Zagreba. Bolnica ukazuje da se obraća područnim uredima HZSR-a i prihvatilištima, koji često nisu u mogućnosti osigurati odgovarajući smještaj iz niza razloga poput nedostatka kapaciteta, prostorne neopremljenosti, nedostatka medicinskih djelatnika koji bi im pružili daljnju skrb te neposjedovanja osobne i zdravstvene iskaznice. S tim u svezi Grad Zagreb navodi da je upoznat s problemom, da je problem beskućništva višedimenzionalan i da je nužan angažman svih dionika, da prihvatilišta unatoč nemogućnosti osiguravanja adekvatne medicinske usluge ipak prime osobe do pronalaska adekvatnije skrbi. Nadalje, navodi i da je u tijeku izrada Socijalnog plana Grada Zagreba u okviru kojeg se radi i procjena dostupnosti i kapaciteta pružatelja socijalnih usluga, što će biti podloga širenja socijalnih usluga ranjivim skupinama, što uključuje i beskućnike.

### Preporuka 51. (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

## 2.10. Pravo na adekvatno stanovanje

### 2.10.1. Stanovanje

I ove godine ukazujemo na probleme s dostupnošću cjenovno prihvatljivog i socijalnog stanovanja, a pišemo i o propisima koji su doneseni 2023. godine ili su u postupku donošenja i koji bi trebali riješiti probleme zaštićenog najma u privatnim stanovima, urediti raspolaganje državnom imovinom te stambeno zbrinjavanje nakon pojave klizišta. Pritužbe te medijski napisi najviše su se odnosili na nedostupnost nekretnina zbog visokih prodajnih i cijena najma, na manjak javnih i prihvatljivih stanova, ali i na položaj bespravničkih stanara u javnim stanovima. Pritužitelji su ukazivali i na dugotrajnost postupaka pri MPUGDI-u.

Situacijom na tržištu nekretnina i nedostatkom stambene politike i dalje su najviše pogođeni mladi i radnici u nesigurnim oblicima rada, umirovljenici, osobe s invaliditetom te pod međunarodnom zaštitom, strani radnici te pripadnici romske nacionalne manjine. Radi lakšeg snošenja troškova pojedinci su primorani dijeliti stan s potpuno nepoznatim osobama ili boraviti u neuređenim prostorima bez adekvatnog pristupa električnoj i toplinskoj energiji. Značajan problem je dostupnost cjenovno pristupačnog stanovanja, socijalnog stanovanja i visoki troškovi režija, zbog kojih dio građana



ne može zadovoljiti druge potrebe, uključujući one vezane uz zdravlje ili obrazovanje. Slični problemi muče i građane drugih članica EU, a prema Eurostatu 8,7% stanovnika EU izdvaja više od 40% prihoda na stanovanje, povećao se i broj beskućnika, što govori u prilog žurnoj potrebi rada na politikama koje će jamčiti dostupnost pristupačnog stanovanja. Važan korak u tom smjeru je zajednička izjava predstavnika članica EU zaduženih za stanovanje i urbani razvoj (tzv. Gijonska deklaracija) od 14. studenoga 2023. godine, kojom se, uz uvažavanje nacionalnih različitosti, prepoznaje potreba rada svih razina vlasti (europskih, nacionalnih, regionalnih i lokalnih) na osiguranju pristupa primjerenom i cjenovno pristupačnom stanovanju. U tom kontekstu i imajući u vidu važnost doma za pojedinca i društvo, na državi i JLS-ima je obveza osmišljavanja učinkovitih mjera za prevenciju beskućništva te razvijanja politike dostupnosti priuštivog stanovanja, uključujući i osiguranje subvencija i olakšica, dostupnosti infrastrukture, gradnje stanova za javni najam te stavljanje stanova u javnom vlasništvu u funkciju stanovanja.

U Hrvatskoj je kupnja mnogima i dalje najsigurniji način rješavanja stambenog pitanja, ali i oblik ulaganja, što država potiče prodajom POS stanova po povoljnijim uvjetima te subvencioniranjem kredita. Po podacima APN-a od početka provedbe programa POS-a 2001. do siječnja 2024. godine izgrađeno je 8.945 stanova u 83 JLS-a, za što je RH uložila 162.185.446,67 eura. Prodajne cijene su u rasponu od 1.193,44 do 1.489,50 eura/m<sup>2</sup>, a najma 2,12 do 3,05 eura/m<sup>2</sup>, ovisno o troškovima izgradnje. Po podacima DZS-a u prvom polugodištu 2023. godine prosječna cijena m<sup>2</sup> novih stanova koje su prodavala trgovačka društva i druge pravne osobe (bez POS-a) iznosila je 2.326 eura i viša je 1,7% nego u drugom polugodištu 2022. te 6,8% nego u prvom polugodištu 2022. godine pa je u tom kontekstu POS prihvatljivije rješenje. Programom subvencioniranja stambenih kredita država pomaže u otplati dijela kredita za kupnju odnosno izgradnju kuće ili stana u trajanju od najmanje pet godina. Program se provodi od 2017. godine, od kada je zaključno s 2023. godinom, odobreno 32.612 zahtjeva, od kojih 2023. godine 5.340. Prosječna dob korisnika je 32 godine, iznos prosječnog anuiteta je 447 eura, a subvencije 153 eura, dok je rok otplate 23 godine. Ovaj se model tretira kao demografska mjera i ne primjenjuje se na starije od 45 godina, koji su radi toga orijentirani na tržište. Međutim, sve su češći prigovori da se ovim politikama utječe na rast cijena nekretnina jer se potiče kupnja, omogućuje profit bankama i dugogodišnja zaduženost kupaca, te da su dostupne samo kreditno sposobnim građanima.

U Zaključnoj izvaji iz svibnja 2023. godine Misija MMF-a ističe da bi se trebala razmotriti sveobuhvatna revizija mjera potpore za stambeno zbrinjavanje kako bi se prepoznala kritična „uska grla“ koja utječu

#### **Preporuka 52. (ponovljena)**

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

na cjenovnu priuštivost stambenih nekretnina. Navodi se da je jačanje ponude najdjelotvorniji način osiguranja cjenovno priuštivih stambenih nekretnina, a sadašnje povoljno oporezivanje ulaganja u nekretnine treba reformirati radi poticanja učinkovite ponude stambenih nekretnina. Smatraju i da treba pažljivo razmotriti prijedloge o subvencijama za najam kako se potpore ne bi pružale onima koji nisu u

toliko lošem financijskom stanju te dodatno povećala potražnja i cijene. U tom kontekstu ponavljamo preporuku Vladi RH, da poreznom politikom utječe i motivira vlasnike privatnih stanova na dugoročni stambeni najam stanova.



Godinama ukazujemo na nedostatak jedinstvenog propisa i dokumenta koji adresira područje stanovanja pa ohrabruje što je Vlada u travnju 2023. godine donijela Odluku o pokretanju postupka izrade Nacionalnog plana stambene politike RH do 2030. i Akcijskog Plana za provedbu Nacionalnog plana za razdoblje od 2023. do 2024.

godine. Glavni cilj Nacionalnog plana je omogućiti građanima pristupačno stanovanje koje mora zadovoljavati određene standarde, ali i voditi računa o dodatnim ciljevima poput smanjivanja iseljavanja, stambenog zbrinjavanja mladih, naseljavanja deficitarnim kadrom, povećanja radne mobilnosti, olakšavanja života starijim osobama, povećanja konkurentnosti domaćeg

gospodarstva, izvrsnosti u arhitekturi, zelenoj, kružnoj i održivoj stanogradnji. Iako su prema informacijama iz veljače 2024. godine već izrađeni pripremni dokumenti za izradu Plana (analiza sustava stanovanja članica EU te sustava stanovanja i stambenog fonda u RH sukladno popisu stanovništva) kako bi strateški dokument mogao odgovoriti na sve izazove s kojima se suočavaju različite skupine građana, predlažemo da se u Radnu skupinu za izradu Nacionalnog plana stambene politike RH uključe i jedinice lokalne samouprave te organizacije civilnog društva koje se bave područjem stanovanja.

### Preporuka 53. (ponovljena)

Ministarstvu prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine, da u Radnu skupinu za izradu Nacionalnog plana stambene politike RH uključi jedinice lokalne samouprave i organizacije civilnog društva koje se bave područjem stanovanja

Nadalje, važno je uvesti red i transparentnost u upravljanje državnom imovinom, posebno stanovima. Ukazujemo kako se podaci koje navodimo u nastavku odnose na područje upravljanja državnom imovinom i nisu vezani uz stambeno zbrinjavanje, o kojemu pišemo u posebnom dijelu. Tako je u Internom registru MPUGDI-a dana 31. prosinca 2023. godine bilo evidentirano 7.229 stanova, od kojih je 1.373 bilo prazno. Najviše ih je u Zagrebu (519), potom u Osijeku (274) pa u Rijeci (97). Veći dio praznih stanova je derutan i potrebna su dodatna ulaganja kako bi se mogli koristiti. Državne nekretnine d.o.o. upravljaju s 1.147 stanova koje koriste korisnici bez pravne osnove. Redovito pokreću postupke za iseljenje ili naplatu najamnine pa je dana 31. prosinca 2023. u tijeku bilo 1.124 postupka za iseljenje i/ili naplatu. Kao dobru praksu ističemo suradnju Državnih nekretnina s Hrvatskim zavodom za socijalni rad i isplatu jednokratnih novčanih pomoći radi podmirivanja režija kada građani slabijeg imovnog stanja to nisu u mogućnosti. Iz pritužbi građana proizlazi da su mnogi koji desetljećima bespravno žive u javnim stanovima imovinski deprivirane osobe koje na drugi način (ni tržišni ni subvencionirani) ne mogu riješiti svoje stambeno pitanje, što je poseban izazov u procesu revizije i stavljanja u funkciju javnog stambenog fonda. Slijedom toga, preporučili smo MPUGDI i JLS-ima da razmotre mogućnost legalizacije dugotrajnih, a socijalno depriviranih bespravnih stanara koji nemaju realne mogućnosti žurnog rješavanja stambenog pitanja na drugi način. Grad Zagreb je prihvatio preporuku i novom Odlukom o najmu stanova omogućio legalizaciju. Grad Rijeka od 2014. godine ima mogućnost legalizacije statusa pod određenim uvjetima, sa slobodno ugovorenim najamninom i bez mogućnosti kupnje stana, no mnogi gradovi ovu mogućnost ne predviđaju.

I država je Zakonom o upravljanju nekretninama i pokretninama u vlasništvu RH omogućila legalizaciju i raspolaganje nekretninama neposrednom pogodbom, ali po utvrđenoj tržišnoj vrijednosti nekretnine ili naknade „ako je riječ o osobi koja je na dan 14. lipnja 2018. bila u neprekinutom mirnom posjedu

nekretnine duže od pet godina i koja je do dana stupanja na snagu predmetnog Zakona podnijela zahtjev za neposrednu prodaju sukladno odredbi članka 41. stavka 1. podstavka 4. Zakona o upravljanju državnom imovinom (NN, br. 52/18.) te dalje pod uvjetom da navedena osoba nije ušla u posjed nekretnine neovlašteno ili na nasilan način, da je za korištenje nekretninom imala pravnu osnovu koja je kasnije prestala ili otpala te da nema dugovanja prema Republici Hrvatskoj s bilo koje osnove, kao i da prije raspolaganja podmiri naknadu za korištenje te nekretnine, a po pravilima stjecanja bez osnove, kao i sve druge dospjele obveze s osnove korištenja nekretnine te pod uvjetom da nije pravni slijednik prijašnjeg bespravnog korisnika koji nije podmirio potraživanja RH s osnove bespravnog korištenja, a koji je prestao postojati ili je provedena statusna promjena trgovačkog društva, ili je s prijašnjim bespravnim korisnikom povezana kroz osobu osnivača ili osoba ovlaštenih za zastupanje odnosno koja je s prijašnjim bespravnim korisnikom srodnik po krvi u ravnoj liniji, a u pobočnoj liniji do četvrtog stupnja zaključno, bračni drug, životni partner ili srodnik po tazbini do drugog stupnja zaključno i po prestanku braka ili životnog partnerstva, ili odnosu skrbnika, posvojitelja ili posvojenika“. No analizirajući ovu odredbu jasno je da najsiromašniji neće moći riješiti svoj status u državnoj nekretnini, koja im je jedini i dugogodišnji dom jer će teško moći podmiriti sve tražene troškove, kao i ispuniti navedene uvjete, što može dovesti do iseljavanja pa i beskućništva.

#### **Preporuka 54. (ponovljena)**

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

Pri tome se godinama bilježi manjak javnih odnosno socijalnih stanova s priuštivom najamninom, posebno u velikim gradovima i turističkim središtima, u koje bi se moglo zbrinuti najsiromašnije. Treba imati u vidu da područje socijalnog stanovanja u RH nije sustavno niti normativno regulirano, što je dijelom i posljedica nedonošenja Stambene strategije te reguliranja

stanovanja socijalno ugroženih ranjivih skupina različitim propisima i u različitim resorima. U tom kontekstu trebalo bi izbjegavati općenita rješenja koja su samo puko prebacivanje problema iz jednog u drugi resor a uvođenje reda i transparentnosti u postojeće stanje javne imovine ne smije pasti na štetu najpotrebitijih. Stoga ponavljamo preporuku MPUGDI-u i JLS-ima, da razmotre legalizaciju statusa dugotrajnih i socijalno depriviranih bespravnih stanara koji nemaju mogućnosti rješavanja svog stambenog pitanja na drugi način.


Tijekom 2023. godine prodana su 23 državna stana, a natječaja za najam nije bilo. Cijene najma za korištenje stanova kojim upravljaju Državne nekretnine iznosila je od 0,40 eura/m<sup>2</sup> za akontacijski iznos zaštićene nekretnine do 0,80 eur/m<sup>2</sup> za slobodno ugovorenu nekretninu, dok je naknada za korištenje stana bez pravne osnove iznosila 1,99 eur/m<sup>2</sup>. Prema javno dostupnim podacima prosječna cijena najma stana u Zagrebu u listopadu 2023. godine iznosila je 14 €/m<sup>2</sup>, najniža je bila šest €/m<sup>2</sup>, dok najluksuzniji stanovi dosežu cijene do 36 €/m<sup>2</sup>. Imajući u vidu ukupan broj praznih državnih stanova, kao i rastuće potrebe za priuštivim stambenim prostorom, aktivacija i komercijalizacija stanova morala bi biti jedan od prioriteta u njihovom upravljanju.

Sve je veće uviđanje uloge gradova u omogućavanju priuštivog stanovanja. To je vidljivo i iz pokretanja „Inicijative 4 grada“ u ožujku 2023. godine, kao platforme za suradnju Zagreba, Splita, Osijeka i Rijeke na temama od zajedničkog interesa, među kojima je i priuštivo stanovanje. Tijekom 2023. godine mnoge su JLS donijele nove opće akte o najmu stanova i povećavale su cijene najma, poput Zagreba i Splita, a radile su se i revizije stambenog fonda.

Uključili smo se u postupak donošenja Odluke o najmu stanova Grada Zagreba kojim su predviđene dvije moguće svrhe najma gradskih stanova: stambeno zbrinjavanje na temelju socioekonomskog statusa te osiguravanje priuštivog stanovanja osoba nižih i srednjih prihoda a protiv koje je, kao i protiv Zaključka o visini najamnine za stanove pokrenut postupak ocjene zakonitosti na Visokom Upravnom sudu RH. Ukazivali smo, između ostalog, da bi uvjet prebivališta za dodjelu stana trebalo zamijeniti terminom stanovanje, na način i uz obrazloženje kako je to propisano Zakonom o obnovi zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije, Zagrebačke županije, Sisačko-moslavačke županije i Karlovačke županije. Naime, tim je zakonom stanovanje propisano kao mjesto i adresa na kojem se osoba nastanila radi ostvarivanja svojih prava i obveza vezanih za životne interese poput obiteljskih, profesionalnih, ekonomskih, socijalnih, kulturnih i drugih interesa, koje se dokazuje uvjerenjem o prebivalištu ili boravištu odnosno drugim dokaznim sredstvima, uz izjavu pod materijalnom i kaznenom odgovornošću ovjerenu pred javnim bilježnikom ili javnopravnim tijelom koje vodi postupak s upozorenjem da je davanje lažnog iskaza kazneno djelo. Ukazali smo i da 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 isključivo na temelju uvjerenja o prebivalištu, što proizlazi iz čl. 8. i 9. ZUP-a, odnosno načela utvrđivanja materijalne istine i načela samostalnosti i slobodne ocjene dokaza, no to nije prihvaćeno. Ovakav stav će negativno djelovati na mnoge podstanare koji iz raznih razloga, a najčešće jer najmodavac izbjegava porezne obveze, nisu prijavljeni na adresi stanovanja, a koji će zbog toga i mimo vlastite krivnje ostati bez mogućnosti zbrinjavanja u gradske stanove, kao i na pripadnike romske nacionalne manjine.

Postupamo i po pritužbi predstavnice stanara zgrade u gradskom vlasništvu u Splitu koja nam se obratila nakon povećanja najamnine o čemu stanari, uključujući osobe starije životne dobi, bolesne i lošeg imovnog stanja, nisu dobili posebnu obavijest. Zgrada je lošeg stanja i traži značajno ulaganje, a pričuva se plaća iz gradskog proračuna. U tom kontekstu povećanje cijene najma je logično i opravdano. No, razumljiv je strah stanara od svakog daljnjeg povećanja najamnine, posebno imajući u vidu rast troškova života, cijena najma na tržištu te nedostatak nekretnina za dugotrajan i priuštiv najam u Splitu. Stanari zgrade mahom su umirovljenici, primanja su im ograničena i nema izgleda da će se povećati, o čemu je trebalo voditi računa pri određivanju najamnine, tim više jer se po očitovanju Grada sukladno GUP-u zgrada nalazi u zoni javne i društvene namjene, detaljnije razgraničene kao socijalna namjena, koju Grad ne namjerava prodati. Ukazali smo na potrebu bolje komunikacije najmoprimaca i najmodavca, te radi dobrog upravljanja predložili održavanje žurnog sastanka predstavnika Grada sa stanarima kako bi odgovorili na sve njihove brige i pitanja. Predložili smo i da Grad stupi u kontakt s područnim uredom HZSR-a kako bi upoznali stanare s pravima iz sustava socijalne skrbi za poboljšanja životnih uvjeta i zbrinjavanja na neki drugi način. Nismo zaprimili informacije o poduzetom od strane Grada.

U značajnom broju pritužbi ukazivalo se na dugotrajnost postupanja i komunikaciju sa službenicima MPUGDI-a, na što smo ukazali pri donošenju novog propisa o upravljanju državnim nekretninama. Postojeći pravni okvir ne pridonosi učinkovitom upravljanju državnom imovinom, poglavito stanovima,



građanima je kompliciran te im za vođenje postupaka često treba stručno znanje i pomoć, a ako bi angažirali odvjetnike postupci bi im bili skupi pa mnogi, pogotovo osobe starije životne dobi i slabijeg imovnog stanja, često odustaju od vođenja postupaka. Problem je i što MPUGDI često zaprima nepotpune zahtjeva što već u početku produljuje postupanje. Na dan 31. prosinca 2023. godine 61 službenik radio je na 43.356 predmeta, pri čemu je samo 2023. godine zaprimljeno 1.140 novih predmeta. Novim Zakonom o upravljanju nekretninama i pokretninama u vlasništvu RH predviđa se decentralizacija upravljanja državnim nekretninama radi bržeg i učinkovitijeg rješavanja imovinsko-pravnih odnosa, a kako će to utjecati na priuštivo stanovanje tek će se vidjeti.

I dalje postupamo po pritužbama vezanim za postupke otkupa stanova po Odluci o prodaji stanova u vlasništvu RH. U prosincu 2022. godine MPUGDI nas je obavijestilo da nisu poznati parametri za izračun

#### **Preporuka 55. (ponovljena)**

Ministarstvu prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine, da žurno 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

cijene stanova pa smo preporučili MPUGDI-u poduzimanje mjera u cilju nastavka postupaka po predmetnoj Odluci, te informiranje o stanju predmeta i postupanju u razumnim rokovima. U rujnu 2023. godine pritužiteljica iz Šibenika nam se ponovo javila, navodeći kako su iz MPUGDI-a ponovo tražili dostavu dokumentacije novijeg datuma (njezin zahtjev je iz 2014. godine), da je

poslala traženo pa su je nakon šest mjeseci telefonski obavijestili da je predmet u obradi, a službeno očitovanje o slučaju još nismo zaprimili. Još je 626 neriješenih zahtjeva za otkupom po Odluci iz 2021. godine.

Javljali su nam se i suvlasnici u zgradama nezadovoljni međusobnim odnosima, kao i odnosima s predstavnicima ili upraviteljima zgrada. Vidljivo je da mnogi i dalje ne znaju o svojim pravima i kako ih zaštititi ili o svojim obvezama, što govori da je potrebno donijeti propise koji će regulirati ovo područje. Početkom 2024. godine MPUGDI je uputilo u javno savjetovanje prijedlog Zakona o upravljanju i održavanju zgrada. Da ova tema zanima građane pokazuje veliki broj komentara upućenih na Nacrt Prijedloga pa ih je već na početku javnog savjetovanja bilo preko 300.

Vezano uz život u zgradama navodimo i kako je pučka pravobraniteljica lani uputila mišljenje na Prijedlog Zakona o subvencioniranju ugradnje dizala u višekatne stambene zgrade koji je predložio Klub zastupnika HNS-a – liberalnih demokrata i nezavisnih zastupnika, s fokusom na prava starijih osoba, jer neograničena i samostalna mogućnost izlaska iz stana u višekatnici ujedno je i jednostavniji pristup brojnim javnim i drugim uslugama i servisima i dovodi do kvalitetnijeg života i veće uključenosti u društvo.

Dugogodišnji problem zbog kojeg se i dalje vode postupci pred svim instancama domaćih sudova i ESLJP-om tiče se zaštićenog najma u privatnim stanovima. Pučka pravobraniteljica zaprima pritužbe obiju strana. Vlasnici se žale da nemaju slobodu vlasništva i ne mogu u posjed, da njihovi potomci iz ekonomskih razloga napuštaju državu dok im najmoprimci plaćaju minimalnu najamninu. Pozivaju se na presudu ESLJP-a Statileo protiv RH iz 2014. godine u kojoj je ukazano na strukturalne probleme važećeg zakonodavstva: neodgovarajuću visinu zaštićene najamnine, restriktivne uvjete za otkaz

zaštićenog najma te nepostojanje vremenskog ograničenja zaštićenog najma. Zaštićeni najmoprimci često ističu da su osobe starije životne dobi, zabrinuti da će ih „prekupci“ izbaciti na ulicu, navode da desetljećima žive u tim stanovima koje smatraju svojim domovima i u koje su ulagali znatna financijska sredstva. Očekuju otkup po povoljnijim uvjetima jer smatraju da se radi o imovinskim pravima. U ranjivom položaju su i zaštićeni najmoprimci u stanovima koje nakon potresa vlasnici ne žele obnavljati. Mjere izvršenja presude Statileo su pod pojačanim nadzorom Odbora ministara VE, a u postupku izvršenja 2018. godine donesene su Izmjene i dopune Zakona o najmu koje je Ustavni sud RH ukinuo Odlukom U-I-3242/2018 u rujnu 2020. godine.

U studenome 2023. godine je u javno savjetovanje upućen Prijedlog zakona o načinu izvršenja presuda ESLJP u skupini predmeta Statileo protiv RH i odluke Ustavnog suda. U savjetovanje se uključila i pučka pravobraniteljica, jer rješenja koja RH treba ovim Zakonom ponuditi moraju voditi računa o interesima obiju strana te uspostaviti pravičnu ravnotežu među njima. Zakon mora osigurati da nitko ne završi stambeno nezbrinut istovremeno uvažavajući pravo vlasništva, voditi računa o visini najamnine, ali i okolnosti da ju neki najmoprimci zbog svog imovnog stanja bez pomoći sustava neće moći plaćati, tim više jer se država Zakonom o prodaji stanova obvezala sredstva od prodaje društvenih stanova koristiti i za zbrinjavanje zaštićenih najmoprimaca.


Jasno je da nema idealnog rješenja i da će biti nezadovoljnih, no po prvi puta se zaštićenim najmoprimcima otvara mogućnost otkupa predmetnog stana po cijeni nižoj od tržišne, pravo na subvencioniranje najma, mogućnost preseljenja u državne stanove te potom i otkup odnosno pravo na isplatu odgovarajućeg iznosa za zbrinjavanje. Vlasnici dobivaju tržišnu najamninu, posjed u slučaju prodaje ili isplate, mogućnost zamjene stana s državom, kao i isplatu solidarne naknade zbog prekomjernog ograničenja vlasništva. Sve ovo vidimo kao pozitivan korak u rješavanju problema koji nije samo pravno, već i političko, ekonomsko pa i emotivno pitanje. MPUGDI procjenjuje da će država primjenom ovog Zakona isplatiti oko 500 zaštićenih najmoprimaca, izgraditi oko 500 stanova u Zagrebu, Splitu, Rijeci i Dubrovniku koje će dati u najam ili ih prodati pod povoljnim uvjetima najmoprimcima, 300 stanova u svom vlasništvu dati u najam ili prodati najmoprimcima te 100 stanova otkupiti od vlasnika i prodati ih najmoprimcima. Javno savjetovanje je dovršeno, a Zakon kojim je prihvaćen velik dio preporuka pučke pravobraniteljice usvojen je u ožujku 2024. godine.

U Izvješćima za 2021. i 2022. godinu ukazali smo na potrebu žurne uspostave pravnog okvira i osiguranja financijskih sredstava za rješavanje stambenog zbrinjavanja građana koji su u klizištima izgubili dom, pa u tom kontekstu pozdravljamo

donošenje Programa ublažavanja posljedica klizišta u RH. Njime se utvrđuju kriteriji i načini stambenog zbrinjavanja stanovnika kao i načini uspostave kontinuiranog praćenja i ranog upozoravanja na pomake klizišta. U javno savjetovanje o Programu uključila se i pučka pravobraniteljica jer se u njemu, u vezi ovlaštenika za stambeno zbrinjavanje, nisu uvažile životne situacije najmoprimaca koji nemaju pisani ugovor o najmu ni prijavu na adresi kuće iz različitih razloga, najčešće jer najmodavci izbjegavaju porezne obveze. Predlagali smo da se omogući dokazivanje činjenice faktičnog najma i na drugi način,

#### Preporuka 56.

Ministarstvu prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine, da pripremi izmjenu Programa ublažavanja posljedica klizišta na način da se stradalnicima omogući dokazivanje činjenice faktičnog najma i drugim dokaznim sredstvima



odnosno drugim dokaznim sredstvima poput svjedoka odnosno isprava, kao što je pri javnom bilježniku ovjerena izjava pod materijalnom i kaznenom odgovornošću. Predlagali smo i jasno propisivanje rokova zbrinjavanja, no kako to nije uvaženo u javnom savjetovanju, ponavljamo preporuku Ministarstvu prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine.

## Socijalno stanovanje

Socijalno stanovanje bi trebalo biti važan segment društvene brige kako bi se socijalno ugroženim osobama omogućio adekvatan stambeni prostor. Prepoznaje to i Opća deklaracija o ljudskim pravima u kojoj se u čl. 25 navodi da „svatko ima pravo na životni standard koji odgovara zdravlju i dobrobiti njega samoga i njegove obitelji, uključujući prehranu, odjeću, stanovanje...“, kao i Europski stup socijalnih prava u kojemu se navodi da „onima kojima je to potrebno omogućuje se pristup socijalnim stanovima ili kvalitetnom pomoći za stanovanje“.

Međutim, u RH nema značajnih promjena te područje socijalnog stanovanja i dalje nije sustavno riješeno. Pitanja stambenog zbrinjavanja različitih socijalno osjetljivih skupina, primjerice beskućnika, žrtava obiteljskog nasilja i drugih razrađuju se posebnim propisima, što otežava sveobuhvatno sagledavanje problema i predlaganje učinkovitijih rješenja. Pozdravili smo zadnje izmjene i dopune ZSZPP-a, kojima je produljen rok važenja rješenja o stambenom zbrinjavanju za žrtve obiteljskog nasilja za još dvije godine, o čemu detaljno pišemo u dijelu Stambeno zbrinjavanje.

To je posebno važno u kontekstu sveopćeg poskupljenja i nepovoljnih gospodarskih kretanja te radi prevencije beskućništva, s obzirom da je najveći razlog beskućništva nedostatak sredstava za troškove stanovanja.

*„...Dakle naše dijete ima IV stupanj oštećenja i ima više dijagnoza... predali smo papire za dodjelu gradskog stana u 2 mjesecu (na koje imamo pravo) i od tada se nije ništa realiziralo uvijek kad smo pitali dali će naše stambeno pitanje biti riješeno ili nam nisu odgovarali ili kad smo bili dosadni nešto bi odgovorili u stilu da se strpimo da se čeka gooooodinama (namjerno sam stavio dva "o" jer je to meni tako zvučalo) što je po meni nebulozno zašto smo uložili tolko vrijeme i novac na papirologiju za ništa... pa su nam odgovorili čak sa dopisom da se navodno radi nekakva revizija da se strpimo itd... Naše dijete ima 6 godina i 4 mjeseca...*

*Uglavnom moje dijete žena i ja živimo sa bolesnim roditeljima (znači to su tri generacije) ... prostorno smo ograničeni na sobu znači spavamo u sobi odjeća/ormari su nam u sobi stol, igračke, itd, itd... dijete treba svoju slobodu gdje se može normalno razvijati, financijski smo u nemogućnosti dignuti kredit za podstanare isto jer je cijena najma nekog normalnog stana skoro ko rata kredita za stan a da ne govorim + režije... Neznam više kome da se obratim za pomoć, imam osjećaj da nas zavlauče svaki put kad tražim naše pravo na stan tj za rješavanje stambenog pitanja. (nemoguće da u cijelom gradu Zagrebu koji ima cca 800000 stanovnika i površine cca 640km2 nema niti jedan slobodan stan)“*

I u odnosu na socijalno stanovanje tijekom 2023. godine zaprimali smo pritužbe radi dugotrajnosti postupanja nadležnih tijela. Tako nam se obratio i ovaj pritužitelj iz Zagreba radi dugotrajnosti rješavanja zahtjeva za dodjelom gradskog stana. S tim u vezi, od Grada Zagreba smo zatražili postupanje i informaciju u kojoj je fazi proces preispitivanja upravljanja i raspolaganja gradskom imovinom. Grad Zagreb je ukazao na nerazmjernost broja stanova i podnesenih zahtjeva, no nije mogao preciznije izvijestiti o tijeku rješavanja predmetnog zahtjeva, iako je od podnošenja zahtjeva prošlo više od godine i pol dana.

Grad Zagreba je u međuvremenu u listopadu 2023. godine donio novu Odluku o najmu stanova, kojom je regulirano i socijalno stanovanje. Pri donošenju ove Odluke, uputili smo mišljenje Gradu Zagrebu, među ostalim, i u vezi okolnosti zbog kojih se stan može dati neposredno u najam. Predložili smo da se u skladu s čl. 291. Zakona o socijalnoj skrbi predvidi mogućnost neposrednog davanja stana u najam i u kriznim situacijama, kada obitelj s maloljetnom djecom ostane bez svog doma i nije u mogućnosti sama osigurati smještaj kako bi se spriječilo odvajanje djece od odraslih članova obitelji.

Grad je krajem 2023. godine donio Program osiguravanja kriznog smještaja za 2024. godinu, kojim su utvrđeni uvjeti i aktivnosti radi osiguravanja smještaja u kriznim situacijama obiteljima s maloljetnom djecom koje ostanu bez svoga doma i nisu u mogućnosti same osigurati smještaj te socijalno ugroženim odraslim osobama koje ne mogu same osigurati odgovarajući smještaj. Radi se o privremenom smještaju koji će se realizirati u objektima Gradskog društva Crvenog križa Zagreb i/ili Hostelu Arena Zagreb.

Udruga Pragma je tijekom 2023. godine, za potrebe izrade Socijalne slike Grada Zagreba, provela fokus grupu s korisnicima različitih socijalnih ustanova i udruga o pristupačnosti socijalnim uslugama, među ostalim i s korisnicima ZMN-a. Oni su ukazali na izazove u dostupnosti prava na (adekvatno) stanovanje, utjecaju stanovanja i stambenih uvjeta na razvoj djece te utjecaju naknada Grada Zagreba i drugih usluga organizacija civilnog društva na stanovanje. Posebno je istaknuto da djeca pate zbog nedostatka vlastitog prostora, koji je važan za održavanje mentalne higijene.

*„...Prvotno nas je 7 živjelo u tih 36 kvadrata, supruga i ja smo otišli u socijalne radnice jer nemamo uvjete za odgojiti i obrazovati našu djecu. Dobili smo odgovor da ne mogu ništa. Svi oko mene dobivaju stanove, ja ništa. 20 godina šaljem molbe za stan, ja sam pod takvom sretnom zvijezdom – to je nevjerojatno. Kažu oni „Strpite se, niste jedini“, znam ja to ali gdje su moji papiri? Kažu oni – zagubili su se. 71godinu imam, ja sam još uvijek u podrumu. A drugi govore „dobio sam stan“ – pa kako? Drago mi je zbog njih, ali kad ću ja doći na red?“*

Većano uz čl. 291. st. 3. ZSS-a, odnosno nejasno podijeljenu odgovornost županija i gradova u pogledu osiguravanja smještaja, u Izvješću za 2022. godinu ukazali smo da potrebno jasno propisati koje su i čije obveze te kojim se redoslijedom postupaju. Pri tome smo ukazivali da bi bilo dobro da odredba obuhvati i obvezu države zbog nejednakog regionalnog razvoja i činjenice da su kapaciteti različitih gradova i županija različiti te da ne raspolažu uvijek adekvatnim smještajem, ali ni dovoljnom političkom voljom za rješavanje problema. Stoga smo MRMSOSP-u preporučili da jasno propiše ove

obveze, no Vlada RH se u Mišljenju na Izvješće pučke pravobraniteljice za 2022. godinu nije očitovala o preporuci.

### Preporuka 57. (ponovljena)

Ministarstvu rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike, da jasno propiše obveze iz članka 291. stavka 3. ZSS-a koje bi uključile obveze jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te države, te ih o istome upozna

Neki gradovi nisu niti svjesni da imaju ovu obvezu pa na naš upit o primjeni čl. 291. st. 3. ZSS-a navode da ga nisu u obvezi primjenjivati, dok drugi navode da nisu imali zahtjeva za smještaj u kriznim situacijama. Neki gradovi nemaju raspoložive stanove niti osigurana financijska sredstva u

tu svrhu. Ipak, velik broj gradova kroz Odluke o socijalnoj skrbi osigurava financijsku pomoć za podmirenje troškova najamnine u ovakvim slučajevima kako ne bi došlo do razdvajanja obitelji. Županije nas također izvještavaju da nemaju raspoložive stanove niti osigurana sredstva za ovu namjenu, a većina ih navodi da nisu niti imali zahtjeve za smještaj. Neke, poput Varaždinske županije navode da su u takvim slučajevima pomagale obiteljima jednokratnim novčanim naknadama.

Stoga ponavljamo preporuku MRMSOSP-u da jasno propiše obveze iz čl. 291. stavka 3. ZSS-a.

## 2.10.2. Energetsko siromaštvo

Iako se pojam energetskog siromaštva sve više se koristi za označavanje specifičnog oblika siromaštva, u nacionalnom zakonodavstvu nemamo njegovu jedinstvenu definiciju.

Kao primjer dobre prakse ukazujemo na Grad Zagreb koji u svojem Programu suzbijanja energetskog siromaštva na području Grada Zagreba za razdoblje do 2030. godine navodi da se energetsko siromaštvo manifestira ili kroz potpuni izostanak pristupa pojedinoj usluzi (npr. nedostupnost električne mreže) ili kao nemogućnost kućanstava da podmire troškove povezane s korištenjem pojedine usluge u razini prihvatljivoj po kulturološkim, društvenim i zdravstvenim kriterijima (npr. plaćanje računa za energiju).

U rujnu 2023. godine donesena je Direktiva (EU) 2023/1791 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. rujna 2023. o energetskoj učinkovitosti i izmjeni Uredbe (EU) 2023/955 (dalje u tekstu: Direktiva), kojom se uvodi niz mjera za promicanje energetske učinkovitosti, uključujući načelo energetske učinkovitosti na prvom mjestu u energetskim i neenergetskim politikama. Direktivom se pojašnjava značenje energetskog siromaštva navodeći da „Energetsko siromaštvo znači da kućanstvo nema pristup osnovnim energetskim uslugama, pri čemu se takvim uslugama osiguravaju osnovne razine i pristojan životni i zdravstveni standard, uključujući odgovarajuće grijanje, toplu vodu, hlađenje, rasvjetu i energiju za napajanje kućanskih uređaja, u relevantnom nacionalnom kontekstu, postojećim nacionalnim socijalnim politikama i ostalim relevantnim nacionalnim politikama, što je uzrokovano kombinacijom čimbenika, uključujući barem cjenovnu nepristupačnost, nedovoljan raspoloživi dohodak, visoke izdatke za energiju i lošu energetsku učinkovitost domova“.



EK je donijela Preporuku Komisije (EU) 2023/2407 od 20. listopada 2023. o energetsom siromaštvu, upućenu državama članicama EU, koja sadrži bitne smjernice za suzbijanje energetske siromaštva. S obzirom na obvezu država članica da implementiraju Direktivu u svoje nacionalne propise, ovaj oblik siromaštva dobit će svoj pravni okvir, što bi trebalo doprinijeti boljem prepoznavanju energetske siromaštva uvođenjem adekvatnih kriterija, kao i donošenju mjera potpora i subvencija radi njegovog suzbijanja.

Energetsko siromaštvo utječe na kvalitetu života građana, na njihovo fizičko i duševno zdravlje te za posljedicu može imati znatne financijske poteškoće, pa i gubitak doma. Osobe izložene energetske siromaštva često moraju birati između troškova grijanja/hlađenja prostora u kojima žive te drugih egzistencijalnih troškova, poput onih za hranu.


Suzbijanju energetske siromaštva pristupa se međusektorskim politikama i propisima o energetici, gradnji i socijalnoj skrbi. Iako postoje instrumenti namijenjeni ublažavanju i uklanjanju posljedica energetske siromaštva, veliki broj građana s time nije upoznat. Izrada vodiča koji bi sadržavao sve bitne informacije o pravima građana namijenjenih suzbijanju energetske siromaštva, kao što su primjerice ostvarivanje naknade za ugroženog kupca, troškove stanovanja te mogućnost energetske obnove kuća, olakšao bi ostvarivanje ovih prava, a time i doprinio suzbijanju energetske siromaštva. Na potrebu objedinjavanja ovakvih informacija ukazali smo u Izvješćima za 2021. i 2022. godinu.

Međutim, za sada ne postoji jedinstveno mjesto na kojem građani mogu dobiti sve relevantne informacije te nije definirana jedinstvena nacionalna kontakt točka koja bi ih distribuirala. Kao primjer dobre prakse ukazujemo na aktivnosti OCD-a Društvo za oblikovanje održivog razvoja (DOOR) kojoj je jedno od strateških područja borba protiv energetske siromaštva te koja zagovara važnost zakonskog definiranja i kategorizacije energetske siromaštva. DOOR kroz svoj Centar za borbu protiv energetske siromaštva za područje Grada Zagreba dijeli energetske pakete za energetske siromašne kućanstva, organizira individualna savjetovanja i održava edukativne radionice s ciljem povezivanja zajednice i osvjestavanja problema energetske siromaštva u društvu.

Međutim obzirom da ova OCD ima sjedište u Zagrebu, korisnicima koji ne žive na tom području otežan je osobni pristup radi dobivanja potrebnih informacija te sudjelovanja u edukacijama koje DOOR provodi. Naime, osobe pogođene energetske siromaštvom često nemaju jednake informatičke preduvjete za dobivanje informacija putem interneta, koji stoga ne smije biti jedino sredstvo i izvor informacija građana.

Prema statističkim podacima DZS za 2023. godinu<sup>xv</sup>, stopa rizika od siromaštva za Panonsku Hrvatsku iznosila je 29,4%, za Jadransku Hrvatsku 17,5%, za Grad Zagreb 10,5% te za Sjevernu Hrvatsku 17,7%. Temeljem navedenih podataka, stopa rizika od siromaštva za 2023. godinu bila je najniža u Gradu Zagrebu, što ukazuje na nužnost osiguranja dostupnosti informacija građanima koji žive i izvan glavnog grada RH, i to putem telefona, interneta, medija, osobnim dolaskom na za to predviđena mjesta te na druge raspoložive načine. Stoga je nužno raditi na pružanju takvih usluga na razini JLS-a.

Kao središnje tijelo za suzbijanje diskriminacije ukazujemo da je potrebno raditi na suzbijanju energetske siromaštva, naročito najranjivijih skupina, uzimajući u obzir statističke podatke i životne okolnosti specifične za pojedine skupine građana.



Prema podacima DZS<sup>xvi</sup>, stopa rizika od siromaštva prema dobi i spolu u 2023. godini najviša je bila za osobe u dobi od 65 godina i starije te je iznosila 34,8%. U toj je dobnoj skupini razlika prema spolu najveća te je stopa rizika od siromaštva za žene iznosila 38,8%, a za muškarce 29,3%.

Odbor za prava žena i rodnu ravnopravnost Europskog parlamenta je u prosincu 2023. godine donio je Izvješće o rodnim aspektima povećanja troškova života i utjecaja energetske krize<sup>xvii</sup>, koje sadrži Prijedlog rezolucije Europskog parlamenta o rodnim aspektima povećanja troškova života i utjecaja energetske krize. Izvješće ukazuje da su žene više pogođene rizikom od siromaštva što proizlazi iz okolnosti češćeg obavljanja poslova temeljem netipičnih i fleksibilnih ugovora o radu (rad na nepuno radno vrijeme, privremeni rad, neformalni rad), za što su češće minimalno plaćene. Budući da žene obično imaju niže prihode i manju imovinu, zbog razlika u plaćama i mirovinama, vjerojatnije je da imaju veće poteškoće u podmirivanju životnih troškova. Energetska kriza i veći udio troškova energije u ukupnom dohotku žena smanjuju njihovu financijsku sposobnost za samostalan život.

Uz redovno praćenje cijene energenata na tržištu i donošenja mjera namijenjenih suzbijanju energetske siromaštva, nužno je raditi na prevenciji energetske krize osobito u sklopu provedbe Europskog zelenog plana na području RH, čiji je cilj povećati udio obnovljive energije u potrošnji energije.

*„...Znači, kao samohrana majka nisam u radnom odnosu jer je danas drugima teško naći zaposlenje s fakultetima a kamoli meni bez srednje škole... Imam kćer s potrebama s kojom sam se bavila svih ovih godina kako bi ju jednog dana osamostalila koliko toliko... U kućanstvu nas je desetoro jer smo pred malo dobili novorođenče. Sem moje kćeri nitko ne radi. Prihode koje dobijamo ( dj.doplatak i dr.) sastavljamo kraj s krajem... Zbog takve situacije kakvu imamo obratila sam se Gradu za pomoć da mi jednokratnom pomoći uplate " opomenu el.potrošnje" kako ne bi ostali u mraku... Zadužila sam se samo da moja kćer može i dalje obaviti svoju dužnost... te da nam novorođena beba ima potrebnu skrb koju bez električne energije nažalost nema... Gospođo ja ne znam šta napraviti više. Molila bih vas da nam pognete. 10-ro nas je u kućanstvu. Kćer mi nema kako raditi. Teško nam je bilo ovih dana ( 10 dana) bez el.energije. Ako Boga znate i ako ima pravde molim vas pokrenite nešto.“*

I dalje primamo pritužbe koje se odnose na kašnjenje plaćanja energenata uslijed lošeg imovnog stanja kupaca, zbog čega nerijetko dolazi do obustave električne energije u kućanstvima. Zaprimili pritužbu samohrane, nezaposlene majke u čijem kućanstvu živi desetak osoba od kojih je jedno novorođenče, s molbom za pomoć oko obročnog plaćanja duga za električnu energiju, kako ju opskrbljivač ne bi obustavio. Pritužiteljici smo dali opću pravnu informaciju o ostvarivanju prava ugroženog kupca i socijalnih prava te tijelima kojima se povodom toga može obratiti.

Obustava električne energije je tek jedan od pokazatelja energetske siromaštva te je potrebno sustavno raditi na njegovoj prevenciji i građane adekvatno informirati o pravima koja mogu ostvariti radi prevencije ili ublažavanja učinaka ovog oblika siromaštva.

Prema podacima HEP Elektre u 2023. godini je zbog duga privremeno obustavljena isporuka električne energije na oko 19.000 od 2.130.000 mjernih mjesta koje opskrbljuje HEP Elektra, što je 13,64 % manje u odnosu na 2022. godinu, kada je privremena obustava bila izvršena na oko 22.000 mjerna mjesta te 27,48% manje u odnosu na 2021. godinu, kada je električna energija bila privremeno obustavljena na 26.200 mjernih mjesta.

Na službenim stranicama HEP Elektre objavljeni su uvjeti za pružanje pomoći kupcima radi obročnog plaćanja ili odgode plaćanja duga kao i radi podnošenja prigovora. HEP Elektra i dalje postupa sukladno Zaključcima Vlade RH kod otpisa potraživanja prema kupcima s potresnog područja o čemu pišemo u dijelu u utjecaju potresa na ostvarivanje ljudskih prava.

Pojedine JLS su nastavile pomagati građanima isplatom jednokratne pomoći građanima odnosno subvencioniranjem cijena energenata. Međutim uočena je razlika među mjerama pojedinih JLS-a, koje se poduzimaju u svrhu sprečavanja i suzbijanja energetske siromaštva. Tako pojedine JLS isplaćuju jednokratne naknade za plaćanje računa za električnu energiju, plin, vodu i druge komunalne usluge, dok neke isplaćuju naknade za financiranje troškova ogrjeva. Razlikuje se i način isplate dodijeljenog iznosa, pa tako pojedine JLS isplaćuju jednokratnu naknadu, dok neke isplaćuju mjesečne iznose koji su niski, što korisnicima otežava kupnju ogrjeva ukoliko ga moraju platiti jednokratno. Pojedine JLS ne provode mjere radi sprečavanja ili ublažavanja štetnih učinaka energetske siromaštva.

Vezano za korisnike ovih mjera, JLS naknade najčešće isplaćuju korisnicima ZMN, dok npr. Grad Dubrovnik kao korisnike posebno ističe umirovljenike koji su često izloženi energetske siromaštva jer ne mogu podmiriti troškove električne energije. Grad Sisak, u suradnji s Gradskim društvom Crvenog križa Sisak, poduzima mjere po pojedinačnim zahtjevima građana u riziku od energetske siromaštva, na način da najugroženijima financijski pomaže u podmirenju dugovanja za režije, priključka na vodovodnu ili elektroenergetsku mrežu te kupnju osnovnih kućanskih uređaja (peći, bojlera i slično).

Navedeno ukazuje da ne postoji jedinstveni sustav sprečavanja i suzbijanja energetske siromaštva na razini RH, što dovodi do neravnomjerne politike njegovog suzbijanja i prevencije te gospodarskog razvitka pojedinih regija u RH.

U sklopu jesenskog paketa mjera Vlada RH je u rujnu 2022. godine donijela Uredbu o otklanjanju poremećaja na domaćem tržištu energije koja se primjenjivala do ožujka 2023. godine, nakon čega je donijela novu Uredbu o otklanjanju poremećaja na domaćem tržištu energije. Obzirom na više izmjena Uredbe u 2023. godini, čija primjena je još u tijeku, sukladno izvješčaju HERA-e, još uvijek nije poznat učinak Uredbe na cjelokupno energetske tržište i suzbijanje energetske siromaštva.

Stoga je važno da Vlada RH kontinuirano prati situaciju na tržištu energenata i poduzima adekvatne mjere potpore građanima. U tu je svrhu važno provoditi redovnu evaluaciju donesenih mjera procjenom njihove dostatnosti za postizanje cilja, odnosno suzbijanje energetske siromaštva.

S obzirom na daljnji porast cijena dobara i usluga za osobnu potrošnju, Vlada RH je u 2023. godini povećala iznos naknade za ugroženog kupca energenata (NUKE) do najviše 70,00 eura mjesečno, što je minimalno povećanje s obzirom na prethodni iznos do

### Preporuka 58. (ponovljena)

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

najviše 66,36, eura mjesečno. S obzirom na inflaciju i povećane troškove života, potrebno je produžiti razdoblje isplate NUKE u povećanom iznosu.

#### **Preporuka 59. (ponovljena)**

Ministarstvu rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, da razmotri pokretanje postupka za priznavanje NUKE po službenoj dužnosti

Prema Zakonu o socijalnoj skrbi, pravo na NUKE se utvrđuje rješenjem na temelju podnesenog zahtjeva HZSR. Nije prihvaćena naša preporuka iz Izvješća za 2022. godinu o vođenju ovih postupaka po službenoj dužnosti, iako se često radi o osobama starije životne dobi, bez pristupa internetu, kojima je teže

samostalno pokretati ovakve postupke. Stoga, smatramo potrebnim još jednom razmotriti pokretanje postupaka za priznavanje ovog prava po službenoj dužnosti.

### 2.10.3. Pravo na vodu i vodne usluge

*„Prije jedan mjesec i nekoliko dana, čišćen je kanal za odvod vode u selu ... Od onda kreću moji problemi ostala sam bez vode, pretpostavljam da tokom čišćenja kanala su negdje pokidali dovod vode do moje kuće, od tada ja nemam vode. Zvala sam i molila da dođu da vide zašto nema vode. No međutim do dana današnjega nikome ništa i to tako stoji. S obzirom da su mi ukinuta LJUDSKA PRAVA na vodu, molila bih vas da Vi intervenirate na bilo koji način, jer živim bez vode u neljudskim uvjetima“*

Radi osiguranja kvalitete života i zaštite zdravlja građana, nužno je svakome osigurati pristup zdravstveno ispravnoj vodi koja nam je svakodnevno nužna za piće, pripremu hrane, higijenu i sanitarne potrebe. Bez pristupa pitkoj vodi nema niti dostojnog života. Voda je također važan resurs gospodarskog razvoja te ima značajnu ulogu u regulaciji klime.

Klimatske promjene, onečišćenja, urbanizacija i rast gradova zdravstveno ispravnu vodu čine sve važnijim strateškim resursom. Voda za piće i sanitarne potrebe sastavnica je dostojnog stanovanja, što prepoznaje i UN-ov Program održivog razvoja do 2030. godine, u kojem se navodi kako opskrba zdravstveno ispravnom vodom za piće po pristupačnoj cijeni zahtijeva ulaganja u infrastrukturu i sanitarne objekte. Prema podacima EUROSTATAXVIII RH je prva u Europskoj uniji po bogatstvu vode po stanovniku te ima najveće obnovljive resurse slatke vode (s dugoročnim prosjekom od 30.000 m<sup>3</sup> po stanovniku). No i dalje zaprimamo pritužbe građana zbog nemogućnosti pristupa javnoj vodoopskrbnoj mreži, dugotrajnosti postupanja po zahtjevu za priključenje na vodoopskrbnu mrežu, kvalitete i cijene vode i dr.

U izvješću za 2022. godinu MINGOR-u smo preporučili davanje naputka javnim isporučiteljima vodnih usluga da u slučaju obustave isporuke vode osiguraju minimalno 50 litara dnevno po članu kućanstva.

Iako ova obveza javnih isporučitelja proizlazi iz Zakona o vodnim uslugama, nerijetko se ne ispunjava što korisnicima znatno otežava svakodnevicu. Stoga ustrajemo na navedenoj preporuci.

Radi zaštite ovog prirodnog bogatstva potrebno je razmotriti unošenje prava na vodu u Ustav RH, što smo isticali i u ranijim izvješćima.

Prednosti takve zaštite prepoznala je Republika Slovenija koja je pravo na vodu zaštitila Ustavom 2016. godine. Time bi se unaprijedilo pravo svakog pojedinca na dovoljne količine sigurne, fizički i financijski dostupne vode za piće, pripremu hrane, osobnu higijenu/sanitarnu uporabu i odvodnju te bi se dodatno osigurala kontrola opskrbe i kvalitete vode.

Na važnost očuvanja vode i njezinih izvora ukazuju suše i redukcije vode koje u ljetnim mjesecima pogađaju pojedine dijelove RH, što otvara pitanja opstanka ljudi na tim područjima, revitalizacije područja te gospodarskog razvoja. Tako su u srpnju 2023. godine, u jeku turističke sezone, mediji izvještavali o redukciji vode na otoku Ugljanu te u Istri.

Sukladno podacima MINGOR-a, u RH u 2023. godini 6% stanovništva nije imalo mogućnost priključka na sustav javne vodoopskrbe, a na potresom pogođenom području oko 10%. Ovi građani opskrbljuju se vodom iz lokalnih vodovoda i individualne vodoopskrbe (zdenci, bunari, cisterne i slično), o čemu više pišemo u dijelu o utjecaju potresa na ostvarivanje ljudskih prava.


Sukladno Direktivi 2000/60/EC Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2000. kojom se uspostavlja okvir za djelovanje Zajednice na području vodne politike (Okvirna direktiva o vodama) neprihvatljivo je da neki vid vodoopskrbe bude izvan kontrole i sustava upravljanja vodoopskrbom, zbog čega smo pratili reformu vodnog sektora. Reformom će se okrupniti isporučitelje vodnih usluga (JIVU) koji će preuzeti upravljanje lokalnim vodovodima, što je jedan od uvjeta ispunjenja zahtjeva iz Okvirne direktive o vodama, Direktive o kakvoći vode namijenjenoj za ljudsku potrošnju (98/83/EZ) i Direktive o odvodnji i pročišćavanju komunalnih otpadnih voda (91/271/EEC). Prema očitovanju MINGOR-a u tijeku je operativno preuzimanje onih lokalnih vodovoda koji su funkcionalni i tehnički ispravni.

Reformom vodnog sektora želi se osigurati ravnomjeran razvoj vodnih usluga i učinkovita provedba investicija te smanjiti broj isporučitelja vodnih usluga, kako bi se ojačali njihovi kapaciteti i povećala kvaliteta usluge građanima, odnosno povećala pristupačnost zdravstveno ispravnoj vodi.

Radi provedbe reforme vodnog sektora Vlada RH je 2019. godine donijela Zakon o vodnim uslugama te 2021. godine Uredbu o uslužnim područjima, kojom se definira 41 uslužno područje. Reforma je i dio Nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021.-2026. (NPOO). Reformi se usprotivilo dvadesetak JLS-a, između ostalog i zbog preuzimanja lokalnih vodovoda od strane JIVU, te su 2021. godine pokrenuli postupak ocjene ustavnosti Zakona o vodnim uslugama i Uredbe o uslužnim područjima.

### Preporuka 60. (ponovljena)

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



Ustavni sud RH je u prosincu 2022. godine Rješenjem U-I-7217/2021 odbio prijedlog za pokretanje postupka ocjene suglasnosti s Ustavom Zakona o vodnim uslugama, uz obrazloženje da se integracijom vodnih usluga želi postići ravnomjeran razvoj vodnih usluga i javne vodnokomunalne infrastrukture u cijeloj državi, što se ne može postići izoliranim razvojem i napretkom samo jednog područja na štetu ostalih nerazvijenih područja koja ne pripadaju niti jednom sadašnjem javnom isporučitelju, a koja su zbog geografskih i ostalih uvjeta izolirana, depopulirana i zapostavljena. Ukazano je na velike razlike urbanih i ruralnih područja u pogledu standarda vodnih usluga, kao i da se u nekim ruralnim područjima javne vodne usluge uopće ne pružaju. Sve to je pravdano neisplativošću gradnje sustava javne vodoopskrbe i odvodnje u područjima s malim brojem korisnika. Iako je zakonom predviđeni način vodoopskrbe i mobilna javna vodoopskrba autocisternom za pitku vodu, takav način dopreme vode je rijedak zbog velikih troškova koji u cijelosti padaju na krajnjeg korisnika, a uglavnom se koristi u ljetnom razdoblju kad presuše ostali izvori.

Odlukom U-II-627/2022 i dr. iz veljače 2023. godine Ustavni sud je ukinuo Uredbu o uslužnim područjima jer postupak njenog donošenja nije bio sukladan Ustavu i Kodeksu savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupku donošenja zakona, drugih propisa i akata te iz Uredbe nije proizlazio cilj koji se Zakonom o vodnim uslugama želio postići, niti je bilo razvidno kako su uslužna područja formirana. Vlada RH je u lipnju 2023. godine donijela novu Uredbu s 41 uslužnim područjem.

Osim pristupa vodoopskrbnoj mreži, građani su iskazivali zabrinutost zbog rasta cijena vodnih usluga. U Izvješću za 2022. godinu ukazali smo da je zbog rasta cijena energenata i građevinskog materijala povećana cijena vode u nekim gradovima, primjerice Karlovcu, Rijeci i Puli, što je nastavljeno i u 2023. godini, kao primjerice u Bjelovaru i Poreču. Radi sprječavanja rasta cijene vode u svim JLS-ima, Vlada RH je u prosincu 2022. odgodila primjenu Uredbe o visini naknade za korištenje vode do prosinca 2023. godine.

Dana 1. siječnja 2024. godine stupila je na snagu Uredba o izmjenama Uredbe o visini naknade za korištenje voda, kojom je do 1. siječnja 2025. godine odgođen početak obračuna i naplate naknade zahvaćenih količina vode u javnoj vodoopskrbi. Zadržan je postojeći model naplate naknade na isporučene količine vode, kao i dosadašnja visina te naknade od 0,378260 eura za m<sup>3</sup> isporučene vode. Obveza naplate naknade na zahvaćenu količinu vode zakonska je obveza još od 2010. godine, koja se na zahtjev javnih isporučitelja vodnih usluga višekratno odgađala.

Osim rasta cijena energenata i građevinskog materijala na cijenu vode utječe i gubitak vode. Prema podacima Hrvatskih voda i javnih isporučitelja postotak gubitka vode u javnim vodoopskrbnim sustavima zadnjih nekoliko godina iznosi 50%. Do smanjenja gubitka vode došlo je na području Sisačko-moslavačke županije zbog sanacije nakon potresa, dok je do povećanja gubitka vode došlo kod javnih isporučitelja kod kojih traje izgradnja velikih projekata aglomeracije. Radi smanjenja gubitka vode Hrvatske vode su 2018. godine pokrenule desetogodišnji Program sufinanciranja smanjenja gubitka vode te je utrošeno 7,47 milijuna eura.

U svrhu postizanja ekonomske regulacije cijena, pri čemu bi se osigurao standard kod pružanja javnih usluga isporuke vode, temeljem čl. 43. st. 5. Zakona o vodnim uslugama, Vlada RH je donijela Uredbu

kojom propisuje metodologiju određivanja cijene vodnih usluga, a donošenje Uredbe je povezano s operativnom provedbom reforme u sektoru vodnih usluga.


U cilju osiguranja učinkovitog sustava opskrbe vodom, u prosincu 2022. godine smo u javnoj raspravi o Nacrtu prijedloga Uredbe o metodologiji izračuna cijene vodnih usluga ukazali na potrebu njezinog usklađenja sa Zakonom o otocima vezano za troškove prijevoza. Ukazali smo na potrebu propisivanja socijalne cijene vode za opskrbu i odvodnju koja se obavlja pokretnim putem, propisivanja naplaćuje li se i po kojoj tarifi voda isporučena sukladno čl. 41. st. 4. Zakona o vodnim uslugama (obveza isporuke minimalne količine vode od 50 litara dnevno kod obustave isporuke zbog neplaćanja računa) te propisivanja upute o pravnom lijeku kao sastavnog dijela računa za vodne usluge. Uredbom, koja je stupila na snagu u 2023. godini, definiran ju pojam „osnovna potreba kućanstva“ te je propisano da uputa o pravnom lijeku čini dio računa za vodu.

Tijekom 2023. godine zaprimili smo pritužbe građana zbog nemogućnosti priključenja na vodoopskrbnu mrežu. Obratilo nam se stotinjak osoba iz Sisačko-moslavačke županije koji traže hitno uvođenje vodovoda povodom čega nas je isporučitelj vodnih usluga obavijestio da je u tijeku izrada projektne dokumentacije za gradnju. Iako je pozitivno što je izgradnja vodovoda u tijeku, mještani će još izvjesni period biti izvan vodoopskrbne mreže.

Pritužitelj iz Koprivničko-križevačke županije je naveo kako nema mogućnost priključenja na vodoopskrbnu mrežu iako se izvode radovi proširenja vodovoda financirani sredstvima iz EU. U ispitnom postupku javni isporučitelj nas je obavijestio da su u tijeku građevinski radovi izgradnje sustava odvodnje u sklopu projekta, sufinanciranog od EU, sastavni dio kojeg je i izgradnja priključka na postojeću vodovodnu mrežu. Kako pritužitelj živi na području na kojem nema izgrađene vodovodne mreže, unatoč provedbi projekta, neće imati mogućnost priključka na mrežu. Međutim JLS je izrazila spremnost financiranja produljenja vodovodne mreže do kuće pritužitelja, početkom 2024. godine, nakon čega će se moći priključiti na vodovodnu mrežu.

Obratili su nam se i mještani Podolja u Općini Draž koji nisu priključeni na postojeću infrastrukturu pa se za pitku i vodu za higijenu snalaze na različite načine, a Općina im je omogućila besplatan i neograničen pristup vodi iz javne slavine. Iako im je time donekle olakšana nezavidna situacija, ne radi se o odgovarajućem i dugoročnom rješenju, na što smo ukazali i u Izješću za 2022. godinu zagovarajući izgradnju sustava. Prema informacijama iz Hrvatskih voda, radovi su započeli početkom 2023. godine, izvedena je ugovorena metraža cjevovoda sa 120 priključaka te se procjenjuje da će do proljeća 2024. godine radovi biti okončani.

Nastavljamo pratiti dostupnost vodno komunalne infrastrukture u područjima pogođenim potresima. S obzirom na posljedice potresa iz prosinca 2020. godine na području Sisačko-moslavačke županije, Zagrebačke županije, Karlovačke županije, Krapinsko-zagorske županije i Grada Zagreba, Vlada RH je u studenom 2021. godine donijela Odluku o načinu raspodjele bespovratnih financijskih sredstava iz Fonda solidarnosti EU, odobrenih za financiranje nastalih šteta na području navedenih županija. U tijeku je provedba projekta „Vraćanje u ispravno stanje infrastrukture u području vodoopskrbe i upravljanja otpadnim vodama oštećenih u potresu“. O ulaganjima u infrastrukturu na području Sisačko-moslavačke županije više pišemo u dijelu o utjecaju potresa na ostvarivanje ljudskih prava.



Osim dostupnosti, bitno je i da voda bude zdravstveno ispravna. Prema podacima HZJZ-a za 2021. <sup>xix</sup>godinu, u okviru državnog monitoringa vode za ljudsku potrošnju unutar javnih distribucijskih sustava, od 7.955 uzoraka zbog jednog ili više pokazatelja neispravno je bilo 167 odnosno 2,1%. Kada su se od ukupnog broja neispravnih uzoraka izuzeli neispravni uzorci koji su uz Rješenje o dozvoljenim prekoračenjima ocijenjeni kao ispravni (28), konačan broj neispravnih uzoraka iznosio je 139 uzoraka odnosno 1,8%. U 2022. godini uzorkovano je 7.873 uzorka vode te ih je 180, odnosno 2,3% bilo neispravno o čega je uz valjano rješenje 24 uzorka ocijenjeno kao ispravno pa je konačan broj neispravnih uzoraka iznosio 156 odnosno 1,98%<sup>xx</sup>.

Lokalni vodovodi s javno-zdravstvenog aspekta predstavljaju najveći rizik jer se voda potrošačima isporučuje bez obrade, a često i bez dezinfekcije. Tako je od 487 uzoraka iz lokalnih vodovoda čak 227 odnosno 46,6% bilo zdravstveno neispravno. Od 431 uzoraka uzorkovanih u lokalnim vodovodima u 2021. godini 169 odnosno 39,2% ih je bilo zdravstveno neispravno.<sup>xxi</sup>

Prema izvješću HZJZ-a pojave mikrobiološkog onečišćenja vode povezane su s kvarovima na mreži, oštećenjima na vodoopskrbnim sustavima i onečišćenjima internih instalacija u objektima u kojima se uzorkovala voda, što zahtjeva hitno postupanje isporučitelja vode radi zaštite zdravlja korisnika. U slučaju ograničenja isporuke vode do otklanjanja nedostataka, nužno je građanima osigurati zdravstveno ispravnu vodu, odnosno minimalno 50 litara vode dnevno po članu kućanstva. Stoga ponovno ukazujemo na važnost izdavanja naputka isporučiteljima vodnih usluga od strane MINGOR-a.

Uzimajući u obzir da je EK je 12. svibnja 2021. godine usvojila Akcijski plan EU-a pod nazivom „Prema nultom onečišćenju zraka, vode i tla“<sup>xxii</sup> te iznesene postotke onečišćenja izuzetih uzoraka, možemo zaključiti da je potrebno i dalje raditi na sprečavanju onečišćenja voda čime se direktno štiti zdravlje i kvaliteta života.

#### 2.10.4. Stambeno zbrinjavanje

*„Ovim putem Vam se u ime naše obitelji iznimno zahvaljujem na Vašem odgovoru i pokazanom htjenju i želim da nam pomognete oko našeg zbrinjavanja na koje imamo zakonsko pravo. Još jednom Vas obavještavamo da nemamo (naravno ukoliko zaista nema niti jedan stan na području Dubrovačko-neretvanske županije-Mokošica), ništa protiv da se iznađe stan-smještaj u drugim dijelovima Dubrovačko-neretvanske županije prvenstveno kako nam pripada. Ono što želimo također naglasiti da uistinu nemamo niti ništa protiv drugih županija, a sve u cilju što bržeg rješavanja našeg pitanja“*

#### Zakonodavne inicijative

U 2023. godini donesen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o stambenom zbrinjavanju na potpomognutim područjima pri čijem smo donošenju sudjelovali u postupku savjetovanja sa zainteresiranom javnošću.



Izmjenama se nastojalo ubrzati postupanje pri ostvarivanju stambenog zbrinjavanja te ukloniti nedostatke koji su uoćeni u primjeni Zakona o stambenom zbrinjavanju na potpomognutim područjima (ZSZPP). Pozdravili smo unošenje poboljšica u Zakon, a posebno da nekorištenje stambene jedinice na kojoj je ostvareno pravo na stambeno zbrinjavanje neprekidno duže od šest mjeseci više nije razlog za gubitak prava na stambeno zbrinjavanje, pod uvjetima da nekorištenje proizlazi zbog potreba lijećenja, obrazovanja, privremenog ili sezonskog ili terenskog rada, da je o tome obaviještena nadležna Područna služba te da je priložena odgovarajuća dokumentacija. Naime, pučka pravobraniteljica je ranijih godina zaprimila više pritužbi radi prijetnji gubitkom prava na stambeno zbrinjavanje, a neki korisnici su izgubili pravo upravo zbog lijećenja ili rada u inozemstvu.

Prihvaćena je i primjedba da se pravo na stambeno zbrinjavanje gubi samo ukoliko korisnik odbija sklopiti ugovor o najmu dodijeljene useljive stambene jedinice, budući je pučka pravobraniteljica zaprimila i više pritužbi zbog dodjeljivanja stambene jedinice u lošem stanju, odnosno neuseljivih, a korisnicima se zbog nepotpisivanja ugovora o najmu takvih stambenih jedinica prijetilo gubitkom prava na stambeno zbrinjavanje te su ga neki i izgubili.


Međutim, ZSZPP se i dalje odnosi samo na potpomognuta područja te područja posebne državne skrbi. Iznimno, samo pojedini korisnici iz ovoga Zakona mogu se stambeno zbrinuti na ćitavom teritoriju RH, poput ųrtava nasilja u obitelji, kadrova za ćijim radom postoji posebna potreba, osoba u objektima organiziranog smještaja te korisnika Regionalnog programa stambenog zbrinjavanja osoba sa statusom bivših nositelja stanarskog prava te ćlanova njihovih obitelji.

U cilju usklaćivanja sa ZSZPP-om donesen je i Pravilnik o najmu stambenih jedinica, u ćijem savjetovanju smo sudjelovali.

Središnji državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje je tijekom 2023. prestao postojati kao zasebno tijelo državne uprave te je pripojen MPUĐDI-u, u sklopu kojega je ustrojena i Uprava za stambeno zbrinjavanje. Cilj ovih izmjena bio je olakšanje i ubrzanje obnove stambenih jedinica stradalih u tzv. zagrebaćkom i petrinjskom potresu. To bi moglo utjecati na dinamiku rješavanja postupaka stambenog zbrinjavanja kroz liste prvenstva, tim više što je proteklo stanovito vrijeme do ustrojavanja Uprave za stambeno zbrinjavanje.

## Stambeno zbrinjavanje ųrtva nasilja u obitelji

Do izmjena i dopuna ZSZPP-a stambeno zbrinjavanje ųrtva nasilja u obitelji moglo se ostvariti u razdoblju do dvije godine na ćitavom teritoriju RH uz ispunjenje propisanih uvjeta: postojanja pravomoćne sudske presude o poćinjenom nasilju u obitelji; neimanja u vlasništvu ili u suvlasništvu druge useljive obiteljske kuće ili stana na području RH; te nedovoljno sredstava za osiguranje stambene jedinice nužne za stanovanje, koji se ne mogu ostvariti radom, dohotkom od imovine, od obveznika uzdržavanja ili na drugi naćin, odnosno ukoliko ukupni dohodak i ukupni primici ųrtve i punoljetnih ćlanova kućanstva mjesećno ne prelaze po ćlanu kućanstva iznos jedne proraćunske osnovice. Dodatno, potrebno je priložit i preporuku Hrvatskog zavoda za socijalni rad o potrebi stambenog zbrinjavanja.



Posljednjim izmjenama produljen je rok važenja rješenja o stambenom zbrinjavanju za još dvije godine, ukoliko okolnosti na temelju kojih je ostvareno ovo pravo i dalje traju te ako žrtva podnese zahtjev za produženje prije isteka roka od dvije godine, što se utvrđuje u postupku pred upravnim tijelom županije odnosno Grada Zagreba. To se odnosi i na žrtve nasilja u obitelji koje su ostvarile pravo u stambenoj jedinici u državnom vlasništvu te u njoj borave i nakon protoka roka od dvije godine. Navedeno smo pozdravili tijekom javnog savjetovanja.

Tijekom 2023. godine postupali smo po pritužbi gospođe koja nam se obratila u svoje ime i u ime drugih korisnica stambenog zbrinjavanja za žrtve obiteljskog nasilja. Obratili smo se MPUGDI-u te ukazali kako nekim od korisnica smještenih s maloljetnom djecom tijekom narednih mjeseci ili iduće godine istječe rješenje o stambenom zbrinjavanju žrtava nasilja u obitelji. S obzirom da je izvjesno da niti nakon protoka dodatnog roka od dvije godine za neke neće prestati razlozi zbog kojih je doneseno rješenje o privremenom smještaju/stambenom zbrinjavanju za žrtve obiteljskog nasilja, ukazali smo da bi se takvo stambeno zbrinjavanje trebalo omogućiti sve dok traju okolnosti zbog kojih je odobreno. Predložili smo i omogućavanje trajnog stambenog zbrinjavanje u posebnom stambenom objektu žrtvama obiteljskog nasilja koje su već ranije ostvarile pravo na stambeno zbrinjavanje, o čemu smo detaljnije pisali u Izvješću za 2022. godinu.

Ovi prijedlozi primljeni su na znanje, a iz obrazloženja MPUGDI-a može se zaključiti da su odbijeni. Naime, navedeno je da se radi o vrlo osjetljivoj problematici koja nadilazi okvire ZSZPP-a, čija je svrha prvenstveno poticanje demografskog razvoja i oporavak potpomognutih područja, kao i da je potrebno donijeti strategiju stambenog zbrinjavanja, koja bi adresirala stanovanje žrtava nasilja u obitelji, tako i drugih ugroženih skupina (tzv. socijalno stanovanje).

No, kako je upitno kada će ovo dugoročno rješenje biti doneseno, a problematika žrtava obiteljskog nasilja je goruća, mišljenja smo kako bi ipak trebalo, kao barem privremeno rješenje, prihvatiti našu preporuku pa ju ponavljamo.

## Regionalni program stambenog zbrinjavanja

Izmjenama i dopunama ZSZPP-a obuhvaćena je i odredba članka 44. ZSZPP-a. Tako je sada propisano da iznimno od odredaba ZSZPP-a, za podnositelje prijave koji borave u objektima organiziranog smještaja uključivo kontejnerskih i sličnih naselja organiziranog smještaja, za korisnike kontejnerskih naselja na području na kojem je proglašena katastrofa koji nisu do stupanja na snagu ovoga Zakona podnijeli prijavu za stambeno zbrinjavanje te za korisnike Regionalnog programa stambenog zbrinjavanja (RHP) pravo na stambeno zbrinjavanje, na području i izvan područja primjene ovoga Zakona, utvrđuje se po službenoj dužnosti prema uvjetima i kriterijima iz ovoga Zakona, u postupku koji provode upravna tijela županije odnosno Grada Zagreba u čijem je djelokrugu obavljanje povjerenih poslova državne uprave koji se odnose na stambeno zbrinjavanje.

Više o stambenom zbrinjavanju korisnika smještenih u kontejnerska naselja nakon navedenih razornih potresa pišemo u poglavlju o utjecaju potresa na ostvarivanje ljudskih prava.

*„Trenutno sam nezaposlena samohrana majka dvoje malodobne djece koja pohađaju OŠ Vojnić. Jedini izvor prihoda je obiteljska mirovina iza pok. supruga, dječji doplatok te zajamčena minimalna naknada. Ističem da prebivam u stambenom objektu za kojeg ne plaćam najamninu, ali plaćam režijske troškove te održavanje okućnice, međutim uskoro mi slijedi iseljenje iz tog objekta. Iz razloga što je potprojekt HR09 završen koncem lipnja, a stambene jedinice kako za moju obitelj tako i za ostale iz tog potprojekta nisu kupljene kroz objavljenih sedam Javnih poziva APN-a, molim saznanje kako ću se stambeno zbrinuti točnije na koji način/model nacionalnog programa stambenog zbrinjavanja.“*

Do 30. lipnja 2023. godine završena je implementacija posljednjeg odobrenog potprojekta HR9. Njime je planirana kupnja 38 stanova za trajno stambeno zbrinjavanje najugroženijih obitelji bivših nositelja stanarskog prava i osoba u objektima organiziranog smještaja. Do kraja 2022. godine, kroz šest javnih poziva bilo je kupljeno 18 stanova za ukupno 55 osoba. Sedmi javni poziv za kupnju preostalih 19 stanova objavljen je u siječnju 2023. godine, no njime nije riješeno stambeno pitanje za preostale korisnike.

Tijekom 2023. godine postupali smo po više pritužbi korisnika RHP-a potprojekta HR9 koji do zatvaranja toga potprojekta nisu stambeno zbrinuti. Tako smo zaprimili i pritužbu gospođe sa dvoje malodobne djece koja je ostvarila pravo na stambeno zbrinjavanje kroz RHP potprojekt HR9 rješenjem iz 2021. godine, no do zatvaranja potprojekta ono nije izvršeno, odnosno nije sklopljen ugovor o najmu niti joj je dodijeljena stambena jedinica. U pritužbi je navedeno da je potprojekt HR9 završen koncem lipnja, no da stambene jedinice nisu kupljene pa je nejasno kako će ih se stambeno zbrinuti te hoće li kroz Nacionalni program stambenog zbrinjavanja imati prioritet u odnosu na podnositelje koji se stambeno zbrinjavaju redovnim putem kroz liste prvenstva. MPUGDI nas je izvijestilo da će pritužiteljicu zbrinuti kroz Nacionalni program stambenog zbrinjavanja iz fonda kojim raspolaže Ministarstvo ili kupnjom nekretnina putem Javnih poziva koje objavljuje APN.

#### **Preporuka 61.**

Ministarstvu prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine, da prioritizira smještaj preostalih stambeno nezbrinutih korisnika regionalnog programa stambenog zbrinjavanja

S obzirom da se pritužiteljica, kao i ostale osobe u sličnoj situaciji, prema kriterijima UNHCR-a smatraju izrazito ranjivom skupinom, a da iz odgovora MPUGDI nije razvidno kada biti stambeno zbrinuta, preporučamo MPUGDI da prioritizira smještaj preostalih stambeno nezbrinutih korisnika regionalnog programa stambenog zbrinjavanja.

## Međuresorna suradnja

Prema podacima MPUGDI-a tijekom 2023. nije sklopljen niti jedan sporazum o međusobnim pravima i obvezama u provedbi programa međuresorne suradnje iz članka 47. ZSZPP-a, između MPUGDI-a i JLS-a, ali su zaprimljena pisma namjere s iskazom interesa od gradova Otoka i Obrovca te općina Krnjak, Lovinac, Vrpolje, Antunovac i Okučani te su nastavljeni postupci u gradovima i općinama koje su ranije sklopile ove ugovore.

Glede realizacije ranije započetih aktivnosti MPUGDI ukazuje kako su završeni radovi na izgradnji višestambene zgrade u Gradu Drnišu s 25 stanova, a u tijeku je priprema tehničkog pregleda i primopredaje zgrade.

Nadalje, nastavljena je realizacija međuresornog sporazuma sklopljenog 2020. g. između tadašnjeg Središnjeg državnog ureda za obnovu i stambeno zbrinjavanje i Grada Novske. Izvode se radovi izgradnje višestambene zgrade s 20 stanova, a planirani rok završetka je lipanj 2024. g.. U Gradu Benkovcu u tijeku je obrada ponuda za izbor izvoditelja radova na višestambenoj zgradi s 20 stanova, a početak radova očekuje se tijekom ožujka 2024. godine. U Gradu Kninu u tijeku je projektiranje tri zgrade s ukupno 84 stana.

U Općini Brinje u tijeku je postupak darovanja zgrade nakon čega će se pokrenuti postupak

projektiranja unutarnjeg uređenja za šest stambenih jedinica. U Općini Konavle-Ćilipi u tijeku je izbor projektanta za izradu projektne dokumentacije za izgradnju šest stambenih jedinica.

### Preporuka 62. (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, napose s onima u kojima bivši nositelji stanarskog prava duže vrijeme nakon ostvarenog prava na stambeno zbrinjavanje čekaju dodjelu stambenog objekta

Ovakva suradnja i sporazumi doprinose bržem rješavanju stambenog pitanja korisnika na područjima gdje MPUGDI ne raspolaže stambenim jedinicama, a kako tijekom 2023. godine prema očitovanju MPUGDI-a nije sklopljen

niti jedan sporazum između MPUGDI-a i JLS-a ponavlja se ranija preporuka.

## Poteškoće prilikom ostvarivanja prava na stambeno zbrinjavanje s posebnim aspektom na bivše nositelje stanarskog prava

U području stambenog zbrinjavanja dugotrajnost je već godinama jedan od najvećih problema.

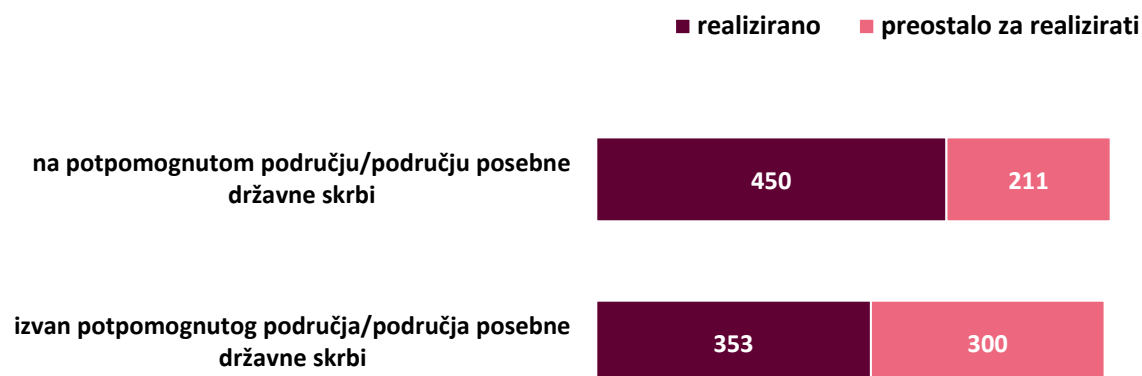
Problem je u razlici broja prijava u odnosu na broj raspoloživih stambenih jedinica te osiguranih financijskih sredstava u Proračunu RH za ove potrebe. Ne čudi stoga što su se i nama i drugama, poput

PGP-a Sisak, stranke tijekom 2023. godine mahom obraćale zbog dugotrajnosti u postupku ostvarivanja prava na stambeno zbrinjavanje. Zbog toga ponavljamo raniju preporuku.

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, koja nisu provedena.

Prema očitovanju MPGUDI-a, u ukupno 1.314 predmeta doneseno je pravomoćno i izvršno rješenje o ostvarenom pravu na stambeno zbrinjavanje bivših nositelja stanarskog prava koja se odnose kako na potpomognuto područje/područje posebne državne skrbi tako i izvan tog područja, a od toga broja ih je 803 ili 61,11% i provedeno, što znači da ih je za provedbu preostalo još 511 ili 38,89%.

### BROJ PRAVOMOĆNIH I IZVRŠNIH RJEŠENJA O OSTVARENOM PRAVU NA STAMBENO ZBRINJAVANJE



Pri tome se 661 pravomoćno i izvršno rješenje odnosi na potpomognuto područje/područje posebne državne skrbi, a 653 izvan toga područja. Međutim, svega ih je 450 ili 68,08% realizirano na potpomognutom području/području posebne državne skrbi, dok ih je preostalo za realizirati još 211 ili 31,92%. Još je delikatnija situacija izvan potpomognutog područja/područja posebne državne skrbi gdje je realizirano 353 ili 54,06%, a još ih je preostalo za realizirati 300 ili 45,94%.

MPUGDI ukazuje kako je to iz razloga što još nisu pronađene adekvatne stambene jedinice za realizaciju ostvarenih prava, ali i iz razloga što je s nekima od korisnika otežana komunikacija (primjerice neki se ne odazivaju za preuzimanje dodijeljene stambene jedinice, a s nekima je općenito otežano stupanje u kontakt).

Tijekom 2023. godine postupali po pritužbi iz koje proizlazi da je pritužitelj kao član obitelji svoje majke, bivše nositeljice stanarskog prava, rješenjem ureda državne uprave još 2015. godine ostvario pravo na stambeno zbrinjavanje davanjem u najam stana u državnom vlasništvu na području Dubrovačko-neretvanske županije. No niti devet godina od rješenja, donesenog po zahtjevu iz 2004. godine, ono

nije izvršeno. MPUGDI ukazuje da na području navedene županije nemaju stambenih jedinica u državnom vlasništvu, a sličan je problem i u drugim priobalnim županijama.

### **Preporuka 63. (ponovljena)**

Ministarstvu prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine, da na područjima s problemima u provedbi rješenja o stambenom zbrinjavanju po modelu davanja u najam stana ili obiteljske kuće u državnom vlasništvu, korisnicima ponudi mogućnost ostvarivanja prava na drugim dijelovima potpomognutih područja ili po drugom modelu stambenog zbrinjavanja

Postupali smo i po pritužbi u vezi opstojnosti Uredbe o utvrđivanju statusa bivših nositelja stanarskih prava i članova njihovih obitelji te uvjetima i postupku njihova stambenog zbrinjavanja (Uredba). Naime, prema prijelaznim odredbama ZSZPP-a propisano je da njegovim stupanjem na snagu prestaje važiti većina odredbi Zakona o područjima posebne državne skrbi (ZPPDS), među njima i odredba na temelju koje je donesena Uredba.

Pritužitelj je podnio zahtjev temeljem Uredbe nakon što je ZSZPP stupio na snagu. Prvostupanjskim rješenjem njegov je zahtjev odbačen, s obrazloženjem da ga je podnio nakon što su dijelovi ZPPDS-a prestali važiti, uključujući i odredbu na temelju koje je donesena Uredba. U žalbi se pozvao na odredbu ZSZPP-a kojom je propisano da podzakonski propisi doneseni na temelju ZPPDS-a ostaju na snazi do stupanja na snagu novih. No, MPUGDI je odbilo žalbu, dodavši da temeljem ZSZPP-a nije niti predviđeno donošenje nove Uredbe te je pritužitelj upućen da tijekom siječnja 2024. podnese prijavu za stambeno zbrinjavanje sukladno ZSZPP-u, kao svi redovni podnositelji, bez posebnog postupka po povoljnijim uvjetima koji je Uredbom predviđen za stambeno zbrinjavanje bivših nositelja stanarskog prava.

Međutim ukazujemo da prijelazne i završne odredbe ZSZPP-a izazivaju pravnu nesigurnost jer iz njih nije izriekom jasno da li je Uredba na snazi dok se donese novi podzakonski akt, a s obzirom da je ukinut članak 12.a ZPPDS-i i pravna osnova za njezino donošenje. Naime, u skladu s Jedinstvenim metodološko-nomotehničkim pravilima (Pravila) za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor propisano je da su, osim Hrvatskog sabora, ista dužni primjenjivati i svi drugi ovlašteni predlagatelji propisa te se ista, uz izradu zakona, na odgovarajući način primjenjuju na sve druge propise.

Pravilima je propisano kako je radi osobite važnosti za pravnu sigurnost nužno točno navesti propis, odnosno oznaku pojedinih odredaba koje se stavljaju izvan snage, uz precizno navođenje službenog glasila u kojem su objavljeni. Kako Uredba donesena za temelju ZPPDS-a nije izriekom stavljena van snage, a donošenjem (novog) ZSZPP-a nije predviđeno donošenje nove uredbe, postoji pravna praznina i nesigurnost za bivše nositelje stanarskog prava.

## 2.11. Utjecaj potresa na ostvarivanje ljudskih prava


*„ja nisam građevinske struke da bih mogla dati očitovanje koje me tražite osim onog koje je već dostavljeno tj. opet ponoviti isto, da su na nekretnini nastala oštećenja uslijed potresa a koje su utvrdila dva statičara i potom i stručna osoba koja je izradila Elaborat koji je dostavljen Ministarstvu... Cijeli ovaj postupak je vrlo nejasan, kontradiktoran kao i Rješenje u kojem se navodi da ima konstrukcijskih oštećenja, konstrukcijskih. Kako je moguće da nekretnina koja je oštećena u potresu i nakon dva pregleda označena crvenom naljepnicom sada uporabljiva. Zašto to odmah nije netko vidio? Tko je odgovoran za to? ... sav namještaj mi je propao. Kiša je dodatno oštetila sve. Naša nekretnina je prije potresa bila potpuno obnovljena, novu kuhinju smo kupili, kupaonicu, sve. Da su nam stručne osobe označile nekretninu drugom naljepnicom, podnijeli bismo drugi zahtjev ako treba tj. opet bismo savjetovali Ministarstvo kao i tada...“*

I dalje su vidljive posljedice potresa iz 2020. godine u Gradu Zagrebu, Zagrebačkoj, Krapinsko-zagorskoj, Sisačko-moslavačkoj i Karlovačkoj županiji, brojni domovi još nisu obnovljeni i veliki se dio građana u njih nije vratio, mnogi administrativni postupci kao ni radovi na obnovi još nisu započeli. Dio stradalnika je i tijekom 2023. godine živio u kontejnerima i organiziranom smještaju, stoga ponovno pišemo o problemima na koje su ukazivali građani i OCD u pritužbama, predstavnici pogođenih JLP(R)S-ova te mediji. Također, nastavili smo prikupljati podatke obilazeći pogođena područja. Osvrćemo se i na zakonodavnu aktivnost koja uključuje objedinjavanje tijela obnove i administrativno rasterećenje postupka i dajemo ocjenu o ispunjenosti preporuka pučke pravobraniteljice iz Izješća za 2022. godinu.

Niz je problema s kojima se građani i dalje susreću: najvećim dijelom se odnose na dugotrajnost i neizvjesnost postupaka obnove obiteljskih kuća i zgrada, odnosno na konstrukcijsku organiziranu obnovu, ali i na gradnju zamjenskih kuća, mijenjanje naljepnica o upotrebljivosti objekta te postupke uklanjanja koje provodi DIRH. MPUGDI navodi da nedostatak radnika i trgovačkih društava koje se javljaju na natječajima te konstantno povećanje cijena radova i materijala dovodi do učestalih poništenja postupaka javne nabave, kao i na dinamiku obnove. Pritužbe su se odnosile i na probleme sa iseljenjem iz kontejnerskih naselja i Hostela Arena u Zagrebu, ali i na neprimjerenu komunikaciju službenika MPUGDI-a. Dio stradalnika još uvijek zaprima račune za električnu energiju bez oznake otpisa na koji imaju pravo, što izaziva posebnu zabrinutost. Pristup zdravstveno ispravnoj vodi i dalje je problem u nekim mjestima Sisačko-moslavačke županije.

### Zakonodavni okvir

2023. godinu obilježilo je donošenje novog Zakona o obnovi zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije, Zagrebačke županije, Sisačko-moslavačke županije i Karlovačke županije te donošenje Programa mjera, kojim su propisane mnoge novine poput



administrativnog rasterećenja postupka (ukidanje ishoda brojne dokumentacije) i poticanja samoobnove, a uvedena je i javna nabava po geografskim cjelinama i blokovskim rješenjima. Donošenjem novog Zakona Središnji državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje i Fond za obnovu Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije i Zagrebačke županije prestali su s radom, a poslovi obnove i odgovornost za procese objedinjeni se u MPUGDI, što smo, kao i donošenje Zakona, pozdravili.

Kroz javno savjetovanje i u saborskoj proceduri pučka pravobraniteljica naglašavala je kako Zakon o obnovi mora biti što jednostavniji i pregledniji, s jasno razgraničenim materijalno-pravnim odredbama o ovlaštenicima, pravima i obvezama, od procesnih odredbi. Ukazivali smo kako procesne odredbe trebaju slijediti jedna iza druge regulirajući tijek postupka, od trenutka podnošenja zahtjeva pa do donošenja akta odnosno izvršenja obnove, uključivo i rokove i potrebnu dokumentaciju. Smatrali smo nužnim propisati akt i trenutak u kojem stranke imaju pravo na pravni lijek, tijelo koje o njemu odlučuje te pravni učinak na postupak obnove, što je sve djelomično prihvaćeno.

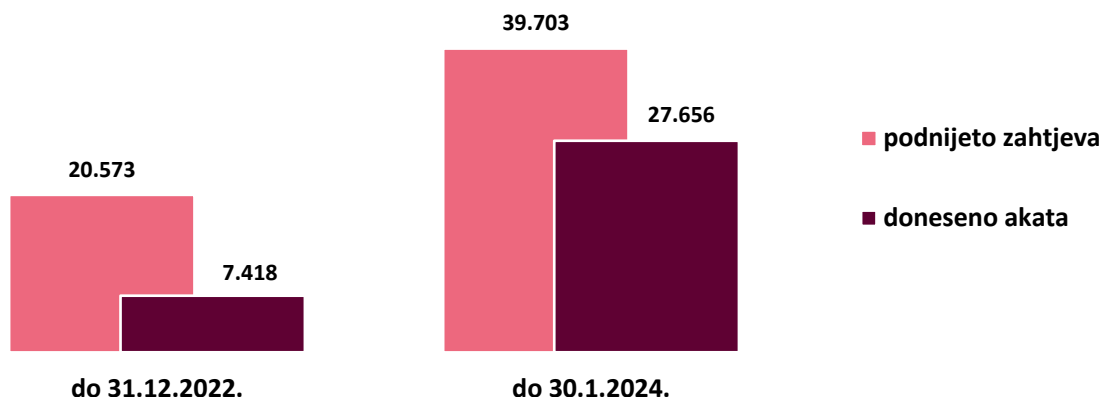
Pučka pravobraniteljica je predlagala i jasno propisivanje ovlaštenika na stambeno zbrinjavanje odnosno privremeni smještaj i reguliranje postupka, te donošenje odredbi kojim bi se suvlasnike višestambenih zgrada stradalih u potresima privremeno oslobodilo plaćanja pričuve i odredio moratorij na ovrhe zbog njezina neplaćanja za zgrade uništene u potresima. Privremeno oslobođenje od plaćanja pričuve bila je i preporuka u Izvješću za 2022. godinu. Vlada RH ju je u ožujku 2023. godine djelomično prihvatila i donijela Odluku o načinu plaćanja i visini zajedničke pričuve za zgrade oštećene potresom na području Zagrebačke županije, Sisačko-moslavačke i Karlovačke županije. Njome su suvlasnici višestambenih i stambeno-poslovnih nekretnina koje nisu prikladne za stanovanje (imaju crvenu i žutu naljepnicu), a nalaze se na području na kojem je proglašena katastrofa, oslobođeni plaćanja zajedničke pričuve do obnove zgrada. Suvlasnici koji žele mogu i nadalje plaćati pričuvu, a Odluka se ne primjenjuje na suvlasnike koji iz pričuve podmiruju kreditne obveze. O odgodi pokretanja ovršnih postupaka zbog neplaćanja pričuve oštećenih zgrada nije odlučeno.

## Obnova

Većina pritužbi građana odnosi se na dugotrajnost donošenja akta o obnovi ili postupka, odnosno radova na obiteljskim domovima, dok se uglavnom izražava zadovoljstvo dinamikom obnove javnih institucija. Prema podacima dinamika rješavanja zahtjeva u odnosu na 2022. godinu se povećala pa je do 30. siječnja 2024. godine podneseno 39.703 zahtjeva za obnovu, za 23.982 lokacije, a doneseno je 27.656 akata za 20.433 lokacije, dok je do 31. prosinca 2022. godine za područje oba potresa zaprimljeno 20.573 zahtjeva, za 18.745 različitih lokacija, a doneseno je 7.418 akata o obnovi.



## DINAMIKA RJEŠAVANJA ZAHTJEVA ZA OBNOVU




Rok za podnošenje zahtjeva istekao je 31. prosinca 2023. godine. MPUGDI navodi da nema podatke o broju oštećenih nekretnina za koje nisu podneseni zahtjevi već presumiraju da su ih podnijeli svi koji su to željeli odnosno trebali. No, s obzirom na obuhvate stradalih područja postoji mogućnost da određeni, manji, broj građana, posebno u ruralnim područjima Sisačko-moslavačke županije, zbog neznanja ili subjektivne nedostupnosti institucija usprkos potrebi zahtjev nisu podnijeli pa preporučamo MPUGDI da po dovršetku obrade svih podnesenih zahtjeva izradi analizu potreba za otvaranjem novog roka za podnošenje zahtjeva za obnovu nakon potresa.

**Preporuka 64.**

Ministarstvu prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine, da po dovršetku obrade svih zahtjeva za obnovu nakon potresa izradi analizu potreba za eventualnim otvaranjem novog roka za podnošenje zahtjeva

Postupajući po pritužbama uočili smo situacije u kojima bi se postupak odlučivanja o pravu na obnovu mogao ubrzati primjenom postojećih odredbi Zakona o obnovi. Pritužila nam se stradalnica iz Siska jer je kuća u kojoj živi cijeli život oštećena u potresu, a ima problema u obnovi zbog neriješenih vlasničkih odnosa i činjenice da zbog financijskih problema nikada nije provedena ostavina nakon smrti njezine majke i brata koji su bili vlasnici oštećene kuće. Kako se radi o korisnici socijalne skrbi, pučka pravobraniteljica uputila ju je na Hrvatski zavod za socijalni rad kako bi joj se pomoglo u podmirenju troškova ostavinskog postupka, istodobno predloživši MPUGDI-u postupanje sukladno članku 23. Zakona o obnovi kojim je propisano da se iznimno vlasništvo može dokazati i ovjerenom izjavom podnositelja zahtjeva danom pod kaznenom i materijalnom odgovornošću i potpisanom od dva svjedoka. Pritužiteljica nam je javila da MPUGDI nije prihvatio naš prijedlog o primjeni drugih dokaznih sredstava koja su na raspolaganju sukladno Zakonu o obnovi, a ostavinski postupak je potom proveden uz financijsku pomoć iz sustava socijalne skrbi, što je utjecalo na duljinu rješavanja o obnovi.

Vezano uz dinamiku obnove, na web stranici MPUGDI-a dana 28. prosinca 2023. godine objavljeno je da je obnova za petrinjsko i zagrebačko područje u potpunosti završila na 11.050 objekata, od čega na 10.507 privatnih zgrada i kuća te na 543 javnih zgrada i infrastrukture. Aktivno je 1.445 gradilišta, a



1.373 lokacija je u nabavi radova. Na području zagrebačkog potresa obnova je završila na 2.824 privatnih kuća i zgrada. Po modelu novčane pomoći za nekonstrukcijsku obnovu zgrada sufinancirani su opravdani troškovi te su izvršene isplate u ukupnom iznosu od 36,2 milijuna eura, dok je za konstrukcijsku obnovu isplaćena novčana pomoć u iznosu od 100 milijuna eura. Na području petrinjskog potresa, obnova je u potpunosti završila na 7.683 privatnih zgrada i kuća dok ih je 758 u postupku obnove. Izgrađene su 203 kuće, trenutno je u izgradnji 241 novih obiteljskih kuća, od čega ih je 48 na području zagrebačkog potresa. Završeno je 110 konstrukcijskih obnova od čega 82 u Zagrebu. U tijeku je 613 konstrukcijskih obnova od kojih se 289 nalazi na zagrebačkom području, a 324 na području na kojem je bila proglašena katastrofa. Po novom modelu novčane pomoći po kojem se sva sredstva potrebna za provedbu obnove isplaćuju unaprijed, na 439 računa građana isplaćeno je ukupno 32,9 milijuna eura te su još isplaćena sredstva za koordinaciju samoobnove u ukupnom iznosu od 2,2 milijuna eura.

Građani se sve više odlučuju na model samoobnove po kojem samostalno odlučuju o čitavom procesu i sami izabiru sudionike u obnovi.

Objedinjavanje tijela i preuzimanje odgovornosti za proces unutar istog tijela te administrativno rasterećenje postupka i druge poboljšice pravnog okvira obnove pokazuju i rezultate, no potrebno je nastaviti s ubrzanjem obnove.

Što se samih radova na obnovi tiče, poglavito kada se radi o konstrukcijskoj obnovi zgrada i gradnji zamjenskih objekata, proces nije pri kraju, dapače mnogi još čekaju na njih. U tom kontekstu ponovo ukazujemo na situaciju pritužitelja čija je kuća, uklonjena u listopadu 2021. godine od kada čeka zamjensku. Odluka o gradnji zamjenske obiteljske kuće donesena je u svibnju 2022. i upućena Fondu za obnovu na provedbu te je u rujnu 2022. godine pokrenut postupak javne nabave za projektiranje. U veljači 2023. godine isporučena je projektna dokumentacija pa se krenulo s nabavom radova. Dva su postupka poništena, krenulo se i s trećim i to za deset lokacija jer se očekivao veći interes izvođača za sudjelovanjem u postupku nabave, no u trenutku pisanja ovoga Izvješća još uvijek nemamo informacije o početku radova.

#### **Preporuka 65. (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

Mnogi navode i da su se posljedice potresa negativno odrazile na dostojanstvo stradalnika i na njihovu egzistenciju pa je zbog sporosti obnove i nedostatka stambenih jedinica upitan ostanak stanovništva na pogođenim područjima, prvenstveno u Sisačko-moslavačkoj županiji. Stoga ponovno ukazujemo MPUGDI-u da jasno odredi i

iskomunicira rokove i obuhvate obnove obiteljskih kuća i višestambenih zgrada.

Hrvatskoj je iz Fonda solidarnosti EU dodijeljeno ukupno 1,003 milijardi eura za obnovu od potresa, od čega za zagrebački potres 683,7, a za petrinjski potres 319,2 milijuna eura. Sva su sredstva u potpunosti iskorištena za obnovu: 156 škola i vrtića, 26 fakulteta, 18 bolnica i 56 drugih zdravstvenih ustanova, preko 250 zgrada kulture i kulturne baštine, 600 km prometnica, 77 mostova, 6 km tramvajske pruge,

28 km nasipa i obaloutvrda, 100 km mreže vodoopskrbe i odvodnje, a sanirano je i 217 klizišta i 108 urušenih vrtača. Ugovoreno je 1.330 projekata ukupne vrijednosti 3,28 milijardi eura, od čega se iz Fonda solidarnosti financira 1,003 milijarde, dok će se „poboljšice“ financirati iz Mehanizma za oporavak i otpornost u sklopu Nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021-2026, kroz koji je osigurano 1,47 milijardi eura, potom sredstvima državnog proračuna u iznosu od 800 milijuna eura te iz drugih izvora financiranja.

Građani su se tijekom godine nastavili prituživati i na (ne)uklanjanje građevina. Prema podacima DIRH-a u protekle tri godine uklonjeno je 513 objekata (105 po odlukama Stožera civilne zaštite RH), a od 461 rješenja treba ih izvršiti još 53. Vlada RH je u svom Mišljenju na Izvješće pučke pravobraniteljice za 2022. godinu navela da nema potrebe za uključivanjem vojne inženjerije u uklanjanje objekata, jer inspekcija i dalje obavlja nadzore i donosi nova rješenja te provode uklanjanja uništenih zgrada. No vrijeme proteklo od katastrofalnih potresa, brojni naknadni potresi ali i vremenske neprilike, poput olujnog nevremena u srpnju 2023. godine, dodatno su utjecale na stabilnost i stanje već oštećenih nekretnina. I radovi na obnovi mogu postati prijetnja građanima i njihovoj imovini. U svibnju 2023. godine se u centru Zagreba urušila skela i dio vijenca zgrade Muzeja za umjetnost i obrt. Nitko od građana nije stradao, no oštećeno je pet parkiranih vozila. Sve navedeno ponovo u fokus stavlja pitanje sigurnosti građana i njihove imovine.


Nepovjerenje u sustav iskazuju stradalnici čije su kuće prvotno označene crvenim naljepnicama kao neuporabljive zbog oštećenja, da bi se kasnije u postupku ustanovilo da potres nije uzrok lošem stanju zgrade. Pretpostavljamo da će dio ovih situacija imati i sudske nastavke. Sudski postupci protiv akata MPUGDI-a vezanih uz obnovu već se vode i zaprimljeno je 19 upravnih tužbi. Usvojena su četiri tužbena zahtjeva, a prosječno trajanje upravnog spora iznosilo je 240 dana.

## Stambeno zbrinjavanje

Jedna od posljedica potresa je bilo i pretvaranje kriznog smještaja u kontejnerima u višegodišnji, iako se u njima teško mogu postići zadovoljavajući uvjeti života, pa je pučka pravobraniteljica ukazivala MPUGDI-u i JLP(R)S-ima na potrebu žurnog zbrinjavanja građana smještenih u kontejnere u primjerenije objekte.

I tu je došlo do značajnog napretka pa su u skladu s Vladinim Programom stambenog zbrinjavanja korisnika mobilnih stambenih jedinica na području Petrinje, Gline i Siska zatvorena sva kontejnerska naselja i zbrinute 404 osobe. U Sisku još 47 osoba smještenih u dvije modularne zgrade čeka preseljenje u energetske visoko učinkovite kuće.

Ukupno je 1.309 osoba s područja Sisačko-moslavačke županije preseljeno iz kontejnera u neki model adekvatnijeg smještaja. Mnogi zbog životinja o kojima brinu ne pristaju na preseljenje pa je za njih izgrađeno 140 energetske visoko učinkovitih kuća koje se postavljaju u dvorišta umjesto kontejnera. Sufinanciranjem najamnine i privremenog smještaja omogućeno je zbrinjavanje 2.048 osoba čije su nekretnine stradale u potresima, za što je isplaćeno 13,1 milijuna eura. Korisnicima privremenog smještaja subvencioniraju se režijski troškovi u iznosu do 160 eura, za što je do sada isplaćeno 621 tisuća eura, a mjeru koristi 618 kućanstava.



Na području Sisačko-moslavačke županije izgrađeno je i 12 višestambenih zgrada - osam u Petrinji i četiri u Glini s ukupno 180 stanova. Pravo na smještaj u ove stanove imaju stradalnici koji su imali stanarsko pravo odnosno živjeli u državnim nekretninama i to u vidu najmanje petogodišnjeg najma i s mogućnošću otkupa po povoljnijim uvjetima te oni koji čekaju obnovu vlastitih nekretnina do dovršetka obnove. U gradnji je još osam zgrada u Gvozdu, Topuskom, Glini i Dvoru, koje bi trebale biti dovršene sredinom 2024. godine. Pored toga, na području Sisačko-moslavačke županije planira se gradnja još 36 višestambenih zgrada sa 666 stanova. Završena je i 131 montažna kuća za privremeni smještaj građana koji imaju pravo na obnovu, a koje će se kasnije koristiti za proširenje domova za starije u Petrinji i Glini. Još 35 takvih montažnih kuća grade se u Sisku. Za naselje Petrinia u Petrinji donesene su odluke za privremeno korištenje za 41 kuću u nizu, a useljenje treba uslijediti nakon potpisivanja ugovora s korisnicima.

Uređeno je i opremljeno 167 državnih stanova, najviše u Zagrebu i Karlovcu, koji se također koriste za privremeni smještaj građana kojima obnova njihovih vlastitih domova još nije završila.

Pritužbe stradalnika kontejnerskih naselja, kao i modularnih objekata u Sisku, većinom su se odnosile na probleme sa stambenim zbrinjavanjem onih koji su prije potresa živjeli u stanovima u privatnom vlasništvu te nemaju pravo na obnovu, jer nemaju vlastitih nekretnina, ali od države očekuju pomoć. Gotovo svi, neovisno jesu li vlasnici oštećenih nekretnina ili podstanari, žalili su se da nemaju informacije što će s njima biti, koji su kriteriji za zbrinjavanje te ukoliko ga ostvare, na koje će se razdoblje odnositi. U postupcima smo utvrdili da je u procesu iseljenja iz kontejnerskih naselja MPUGDI surađivalo s tijelima JLP(R)S-a, HCK-om te HZSR. Zajedno su obilazili korisnike i utvrđivali potrebe i načine privremenog stambenog zbrinjavanja te mogućnosti ostvarivanja prava u sustavu socijalne skrbi, a brinuli su se i o prijevozu osoba i stvari. Tako bi, prema informacijama MPUGDI-a, svi naši pritužitelji trebali biti zbrinuti - neki su ostvarili pravo na sufinanciranje najamnine, nekima je obnova završena, a neki čekaju rješavanje zahtjeva za smještaj u kuće u Sisku.

U neizvjesnosti je i dio Zagrepčana koji su zbrinuti u Hostelu Arena mobiliziranom nakon potresa, a smještaj im se financirao iz Fonda solidarnosti. Oni, kao i stradalnici iz kontejnerskih naselja, nikada nisu dobili akt kojim bi se utvrđivalo pravo na smještaj, rok zbrinjavanja i kojim bi bio propisan pravni lijek, na što je pučka pravobraniteljica ukazivala MPUGDI-u. Dio stradalnika se iz Hostela preselio u državne i gradske stanove, domove umirovljenika ili u privatne stanove pa im se sufinancira smještaj. U studenome 2023. godine i zbog demobilizacije Hostela 31. prosinca 2023. najavljeno je iseljavanje i preostalih 146 osoba. Mahom je riječ o građanima koji su prije potresa bili podstanari u privatnim stanovima ili zaštićeni najmoprimci koji iz različitih razloga nisu ostvarili svoja prava temeljna na tom statusu. Imaju prihode (najčešće mirovinu), no oni nisu dovoljni za plaćanje tržišnog najma pa su tako postali nova kategorija potrebitih. Stoga je pučka pravobraniteljica MPUGDI te Grad Zagreb pozvala da razmotre mogućnost zbrinjavanja ove kategorija stradalnika u skladu s Izmjenama i dopunama Zakona o stambenom zbrinjavanju na potpomognutim područjima iz 2023. godine, odnosno po novoj gradskoj Odluci o najmu stanova. Većina stradalnika je iselila jer su neki ostvarili pravo na zbrinjavanje ili su se sami snašli. Po podacima Grada iz veljače 2024. godine u Hostelu i uz plaćanje boravi još šest osoba, a o mogućnostima njihova zbrinjavanja i rokovima smještaja očekujemo očitovanje. Ovo nam iskustvo ponovo ukazuje kako pri zbrinjavanju stradalnicima treba izdati akt s rokovima zbrinjavanja s pravnim lijekom te jasno komunicirati informacije o duljini njihova smještaja odnosno pravima i obvezama.


Tijekom srpnja 2023. godine izmijenjen je Zakon o stambenom zbrinjavanju na potpomognutim područjima, u čiji se postupak donošenja uključila pučka pravobraniteljica navodeći kako postupci stambenog zbrinjavanja osoba koje borave u objektima organiziranog smještaja trebaju biti jasno propisani i komunicirani te je predložila vođenje ovih postupaka po službenoj dužnosti, što je prihvaćeno. No nemamo podataka koliko je stradalnika zbrinuto po ovoj zakonskoj osnovi.

## Komunikacija s građanima

Prijašnjih smo godina učestalo zapimali pritužbe na probleme u komunikaciji građana sa službenicima nadležnih tijela pa je pučka pravobraniteljica ukazivala kako komunikacija prema stradalnicima mora biti jasna, prilagođena različitoj dobi, obrazovanju te imovnom statusu koji ne predmnijeva uvijek dostupan pristup elektroničkoj komunikaciji. Pri donošenju novog Zakona o obnovi te u Izješću za 2023. godinu preporučila je MPUGDI-u izradu info grafike sa što jasnije opisanom procedurom obnove te letaka s uputama o koracima, rokovima, potrebnoj dokumentaciji i načinima korištenja pravnih lijekova u pojedinim postupcima, koja je usvojena. U svibnju 2023. je izrađena mrežna aplikacija s informacijama o trenutnom statusu obnove za sve lokacije za koje je zatražena obnova, a moguće ih je pretraživati po adresi i OIB-u podnositelja zahtjeva. Izdan je i Vodič kroz obnovu i samoobnovu, a brojne se informacije mogu pronaći na posebnoj stranici <https://obnavljamo.hr/>. Primjetan je i veći broj obilazaka djelatnika MPUGDI-a pogođenih područja i lokacija obnove obiteljskih kuća i zgrada u izgradnji, a u Zagrebu, Sisku, Petrinji i Glini održane su tribine o samoobnovi, a obnova je tema i brojnih medijskih nastupa.

No koliko je važno precizno komunicirati o pravima i obvezama pokazuje situacija i spor oko primjene propisa i (ne)mogućnosti ostvarivanja prava po povoljnijem propisu, koji je velikim dijelom nastao zbog problema u komunikaciji. Naime, u listopadu 2021. godine pritužiteljčina obitelj dobila je Odluku o obnovi, odnosno o gradnji zamjenske obiteljske kuće koja je zbog odricanja prava na pravni lijek odmah postala pravomoćna. U međuvremenu je donesen novi Zakon o obnovi kojim se propisuje da će se postupci pokrenuti po ranijem Zakonu o obnovi (NN 102/20, 10/21 i 117/21) dovršiti po odredbama novog Zakona ako je povoljniji za stranku. Radovi na obnovi još nisu započeli, a u obitelji se u međuvremenu rodilo dvoje djece čime im se uvećalo pravo na obnavljanu kvadraturu pa je obitelj krenula prikupljati informacije može li zamijeniti model obnove. Pohađali su tribine o novom Zakonu, pratili radijske emisije i komunicirali sa službenicima MPUGDI te na kraju podnijeli zahtjev za novčanu pomoć i kaparili kuću koja im odgovara. No njihov je zahtjev odbijen uz obrazloženje da je o obnovi već pravomoćno odlučeno Odlukom pa im je prijeti gubitak kapare. Pritužiteljica je upitala kako je to moguće, pozivajući se i na javno dostupnu snimku s tribine u Petrinji na kojoj službenici govore o mogućnosti zamjene modela usprkos postojećoj Odluci.

Problem je nastao zbog nesporazuma oko termina Odluka o obnovi. Naime, treba razlikovati Odluke o obnovi ovisno po kojem su propisu donesene. Tako prema Zakonu o obnovi (NN 102/20 i 10/21) Odluke imaju snagu upravnog akta u smislu Zakona o općem upravnom postupku, dok po izmjenama Zakona o obnovi (NN 117/21) Odluke o obnovi nisu imale snagu upravnog akta već je njima MPUGDI tadašnjem SDUOZS-u i Fondu za obnovu nalagalo poduzimanje radnji radi provođenja obnove (utvrđivanja stupnja oštećenja), a o pravu na obnovu se odlučivalo Rješenjem. U konkretnom slučaju nije bilo moguće primijeniti novi Zakon jer je postupak pravomoćno dovršen upravnim aktom imena Odluka o obnovi po prvom Zakonu, dok su se informacije o mogućnosti prelaska na samoobnovu, odnosno druge



modele obnove, odnosile na Odluku o obnovi koja nije imala svojstvo upravno akta već upute/naloga SDUOSZ-u o provođenju određenih radnji, što u komunikaciji nije bilo jasno razlikovano i zbog čega su nastali ozbiljni problemi, radi kojih je pritužiteljica pokrenula upravni spor.

Za prikaz problema važno je naglasiti kako su pritužiteljica i njezin suprug obrazovane i zaposlene osobe mlađe životne dobe, dakle kategorija građana koja se služi računalom a ipak se nalaze u ovoj nezavidnoj situaciji, pa možemo zamisliti kako je o ovako zahtjevnim procesima i temama teško komunicirati osobama starije životne dobi ili narušenog zdravstvenog stanja i koje nemaju pristup računalu.

Praksa u kojoj se unutar propisa, koji se u kratkom vremenu mijenjao više puta, koristi ista terminologija za akte različite pravne snage pridonosi pravnoj nesigurnosti i dodatno produbljuje nepovjerenje građana u institucije, na što ubuduće treba obratiti posebnu pozornost. Zbog svega je važno da Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine te udruge pružateljice pravne pomoći ulože dodatnu pažnju prilikom pružanja informacija o obnovi i stambenom zbrinjavanju, imajući u vidu da građani ne raspolažu specifičnim znanjima i terminologijom te da komunikaciju prilagode dobi, obrazovanju, zdravstvenom stanju i drugim karakteristikama pojedinaca.

Nadalje, akti koje donosi Hrvatski sabor trebaju biti usklađeni s Jedinostvenim metodološko-nomotehničkim pravilima za izradu akata. Posljedično, u propisu se trebaju koristiti jasni izričaji (terminologija), sa što manje odstupanja od uobičajenog značenja u odnosu na pravni i stručni smisao. Upotreba riječi (terminologije, izraza, pojmova i sl.) treba biti jedinstvena s već utvrđenim pravnim značenjem, što znači da se istodobno ne koriste sinonimi. U cijelom tekstu propisa upotreba jednog izričaja (terminologije) mora biti dosljedna, vodeći računa i o propisima koji su na snazi u pravnom sustavu.

## Pristup pravima i uslugama

U kontekstu revitalizacije Sisačko-moslavačke županije nakon potresa, navodimo kako su ključni problemi i dalje u nedostupnosti institucija zbog prometne udaljenosti i nepovezanosti s općinskim ili gradskim središtem, pa stanovnici vrlo teško dolaze do zdravstvenih, socijalnih i ostalih ustanova i usluga.

Na području Sisačko-moslavačke županije brojna naselja Petrinje i Gline nisu spojena na javnu vodoopskrbu pa se stanovnici pitkom vodom opskrbljuju iz bunara ili lokalnih vodovoda, pri čemu voda često nije zdravstveno ispravna. Tijekom 2023. godine asanirano je 537 bunara, interes je velik i još je 500 zahtjeva u obradi, a zbog lošeg stanja podzemnih voda uzrokovanog potresima većina bunara asanira se više puta. Ljetne suše su posebno pogodile poljoprivrednike i stočare, pa je HCK bilježio povećanu potražnju za vodom tijekom ljetnih mjeseci, ali i nakon poplava u svibnju 2023. godine. Ukupno je podijeljeno 117.540 litara vode. Sukladno prioritetima iz Višegodišnjeg programa gradnje komunalnih vodnih građevina za razdoblje do 2030. godine te u okviru NPOO, za područje Banovine su ugovorena sredstva i započeli su radovi na projektima javne vodoopskrbe u vrijednosti preko 13 milijuna eura, koji bi trebali biti završeni tijekom 2024. godine. Hrvatske vode navode da se sufinanciraju i projekti javne odvodnje, što je također nužno za revitalizaciju ovog područja.

Od 2021. do 2023. godine izgrađeno je 230 novih transformatorskih stanica na području Elektre Sisak, sanirani su brojni dalekovodi i niskonaponske mreže, a saniraju se i neki elektroenergetski objekti. U

obnovu elektroenergetske infrastrukture ukupno je uloženo cca 17,5 milijuna eura. Vlada RH je nastavila otpisivati potraživanja za energente na području na kojem je proglašena katastrofa i tijekom 2023. godine, čime je ispunjena naša preporuka iz 2022. godine.

Pritužbe pučkoj pravobraniteljici vezane su uz otpis potraživanja odnosno dostavu računa za isporučenu električnu energiju krajnjim kupcima kategorije kućanstvo bez oznake otpisa. Iz HEP-a navode kako postupak evidentiranja prava, odnosno uparivanja dostavljenih podataka s evidencijom obračunskih mjernih mjesta i korisnika mreže u HEP Operatoru svaki mjesec zahtijeva određeno vrijeme, pa su moguća manja kašnjenja u dostavi obračunskih mjernih podataka opskrbljivačima. Masovni unos oznake za otpis obavlja se centralno pa se događa da se i nakon očitavanja brojila izdaju računi bez oznake za otpis, no storniraju se i izrađuju se novi. Problem nastaje kada ovakve račune dobiju osobe starije životne dobi, koje ih odmah zbog straha od ovrha podmiruju. Mjera otpisa potraživanja i naknade za električnu i toplinsku energiju isporučenu krajnjim kupcima na potresom pogođenim područjima nastavlja se do 30. lipnja 2024. za kupce iz kategorije kućanstvo, stoga preporučamo Hrvatskoj elektroprivredi d.d. ulaganje dodatnog napora u poboljšanje poslovnih procesa kojim bi se omogućila dostava računa s oznakom za otpis stradalnicima potresa koji ostvaruju ovo pravo.

#### Preporuka 66.

Hrvatskoj elektroprivredi d.d., da stradalnicima potresa koji ostvaruju pravo na otpis potraživanja dostavlja račune na kojima je naznačen otpis

#### Preporuka 67. (ponovljena)

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

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.

Pristup pravnoj pomoći i odvjetnicima mnogima je nedostupan zbog raznih razloga, najčešće manjka financijskih sredstava, pa je funkcionalan sustav besplatne pravne pomoći neophodan, što se pokazuje i u postupcima vezanim uz obnovu nakon potresa. Stoga, kao i PGP, naša anti-diskriminacijska kontakt točka, pozitivnim ocjenjujemo povećanje ukupnog iznosa sredstva za projekte pružanja primarne pravne pomoći za 100% u odnosu na 2022. godinu, kao i pojedinačnih iznosa koji se dodjeljuju pojedinim projektima.

Dugotrajne posljedice katastrofe i život u neadekvatnim uvjetima, neizvjesnost i strah, sve nakon epidemije COVID-a, ostavile su značajne posljedice na mentalno zdravlje stradalnika. Stoga je u Izješću za 2022. godinu pučka pravobraniteljica ponovila preporuku HCK-u, o nastavku provođenja programa psihosocijalne podrške u organiziranim smještajima, a prema mogućnostima i u domovima stradalnika. Preporuka je prihvaćena pa se program psihosocijalne podrške najranjivijim skupinama, osobama u organiziranom smještaju, starijima u teško dostupnim i izoliranim područjima Sisačko-moslavačke županije provodio do 31. ožujka 2023. godine, a zbog nedostatka sredstava za kontinuiranu provedbu psihosocijalne podrške i postupnog raseljavanja osoba iz organiziranih smještaja gradska društva nastavila su organizirati različite socijalne aktivnosti sukladno svojim kapacitetima i resursima.

## 2.12. Graditeljstvo

Iz sadržaja zaprimljenih pritužbi, kao i iz podataka DIRH-a, vidljiva je sve veća svijest o štetnosti bespravne gradnje za zajednicu i okoliš.

Prema podacima DIRH-a, u 2023. godini je zaprimljeno 4.140 podnesaka građana kojima su tražili pokretanje inspekcijskog postupka zbog bespravne gradnje kojom su ugrožena njihova prava i interesi, kao i javni interes, a podneseno je 285 optužnih prijedloga sudovima, 63 kaznene prijave nadležnim državnim odvjetništvima te je izrečeno 360 prekršajnih naloga.

Kao i prethodnih godina građani su se pučkoj pravobraniteljici najviše prituživali na izostanak obavijesti inspekcije povodom njihovih prijava iako bi u roku od 30 dana trebali dobiti povratnu informaciju ukoliko prijava nije anonimna; neažurnost u postupanju građevinske inspekcije; izostanak kontrolnih nadzora izrečenih mjera te na dugotrajnost u izvršenju rješenja o uklanjanju nezakonito izgrađenih građevina. 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.

*“Podnio sam dvije prijave građevinskoj inspekciji vezano za bespravne radove koje je... zvela na k.č., koje su u mom vlasništvu. Obzirom da je navedenim radovima uklonjen oslonac betonske ploče terase, ispod koje moja obitelj i ja pristupamo kući, postoji velika opasnost od urušavanja iste, te nastanka materijalne štete i ugrožavanja ljudskih života... usprkos svemu navedenom do današnjeg dana, čak 20 mjeseci nakon podnošenja prijave građevinskoj inspekciji, od državnog inspektorata – građevinske inspekcije nisam dobio nikakvo rješenje za navedene prijave. Stoga smatram da su ugrožena moja ustavna i zakonska prava, da me pravna država ne štiti, te Vas molim da poduzmete sve mjere i radnje kako bih ista ostvario.”*

U jednom predmetu nam se upravni odjel za prostorno planiranje, komunalno gospodarstvo, zaštitu okoliša i imovinu jedne jedinice lokalne samouprave pritužio na neažurnost u radu građevinske inspekcije jer su prijavili nezakonitu gradnju na zaštićenom području, a nakon toga više od godinu dana nisu dobili nikakvu povratnu informaciju.

Građani pri tome često nisu u dovoljnoj mjeri upoznati o raspoloživim pravnim instrumentima i načinima ostvarivanja zaštite njihovih prava, a posebice im je zbunjujuća činjenica da inspektori provode inspekcijski nadzor i pokreću postupak po službenoj dužnosti, iako im prijave građana o mogućoj nezakonitoj gradnji mogu biti važan izvor informacija temeljem kojih pokreću postupak po službenoj dužnosti. Područni uredi DIRH-a tijekom 2023. godine zaprimili su 4.140 novih prijava o mogućem nezakonitom građenju, a DIRH je, u 2023. godini od ukupno 4.774 nadzora, 2.034 proveo povodom prijave građana, drugih tijela ili napisa u medijima. Međutim, u daljnjem postupku nadzora, podnositelji prijave sukladno čl. 105. Zakona o državnom inspektoratu te pravnom stajalištu Ustavnog suda RH izraženog u Odluci U-III/2446/2021 od 20. siječnja 2022. godine, nemaju status stranke u inspekcijskom postupku te nisu informirani o ishodu njihovih prijava.



Graditelji ponekad nastavljaju gradnju i nakon što je naređena obustava gradnje i uklanjanje građevine. Način suzbijanja takvih postupanja je češće poduzimanje kontrolnih nadzora, uključujući i temeljem informacija građana o nastavku bespravne gradnje. 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 inspekcijskih nadzora.

#### Preporuka 68.

Građevinskoj inspekciji, da u rokovima i na način propisan zakonom obavještava građane o postupanju po njihovim prijavama nezakonite gradnje

Građevinska inspekcija je u 2023. godini donijela 791 rješenje o uklanjanju nezakonito izgrađenih građevina, 478 o obustavi gradnje ili zatvaranju gradilišta, izdala je 36 upozorenja o otklanjanju nepravilnosti te 51 naredbu o usklađivanju gradnje s izdanim aktima o gradnji.

Izricanje novčanih kazni donošenjem zasebnih rješenja, protiv kojih je moguće voditi samostalne upravne sporove, utječe na trajanje cjelokupnog postupka, s obzirom da nadležni upravni sud može donijeti odgoditi izvršenje inspekcijskog nadzora do okončanja spora. Međutim, građevinska inspekcija u slučaju nezakonite gradnje u zaštićenim i izvan građevinskim područjima može pokrenuti postupak uklanjanja i bez prethodnog izricanja novčanih kazni.


*“...građevinska inspekcija više od 10 godine nije provela rješenje za uklanjanje bespravnog sagrađenog objekta...”*

Ukoliko izvršenik ne postupi po rješenju o uklanjanju nezakonito izgrađene građevine nakon tri izrečene novčane kazne, pristupa se uklanjanju građevine, a koje se može provesti i putem trećih osoba. Tako smo u jednom predmetu, u kojem je rješenje o uklanjanju postalo izvršno prije više od 10 godina te još nije provedeno, DIRH-u predložili poduzimanje odgovarajućih mjera usmjerenih ka učinkovitijem i pravodobnijem rješavanju predmetnog postupka, vodeći računa o tome da se izvršenje rješenja o uklanjanju bespravne gradnje može izvršiti i putem trećih osoba, kada je Služba za izvršenja inspekcijskih rješenja zauzeta drugim poslovima.

DIRH je tijekom 2023. godine uklonio 19 nezakonito izgrađenih građevina, a sami investitori su uklonili 417 građevina, dok je trenutno za izvršenje spremno 350 inspekcijskih rješenja o uklanjanju koja se odnose na postupke u kojima su izrečene novčane kazne te je utvrđeno da građevina ne može ostati u prostoru niti se može ishodi akt za građenje, što ukazuje da je potrebno tražiti nova rješenja vezano za postupak uklanjanja. Pri tome treba voditi računa o tome da provedba izvršenja bude u skladu s ustavnosudskom praksom kojom se prije uklanjanja traži provođenje testa razmjernosti mjere rušenja. Isto je osobito važno kada je riječ o jedinoj nekretnini, a u kontekstu povrede prava na dom iz čl. 8. EKLJP.

#### Preporuka 69. (ponovljena)

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



Osim što su u praksi prisutni primjeri građenja bez izvršne građevinske dozvole za koje subjekti nadzora navode da su poboljšanja postojećeg stanja, za što sukladno odredbama Zakona o gradnji i Pravilniku o jednostavnim i drugim građevinama i radovima nije potrebna građevinska dozvola, još jedan problem koji uočavamo je postavljanje različitih mobilnih objekata ili gradnja poljskih kućica na poljoprivrednim zemljištima koje ne služe primarnoj svrsi u skladu s namjenom toga zemljišta. U tom kontekstu, zamjetan trend posljednjih godina je usitnjavanje poljoprivrednih zemljišta s ciljem stvaranja "parcela" koja postaju temelj (bespravne) gradnje izvan građevinskih područja. Takva se zemljišta uglavnom nalaze u područjima koja su prostornim planovima obilježena kao veoma vrijedno, vrijedno ili šumsko zemljište i isključiva im je namjena poljoprivredna proizvodnja odnosno šuma gospodarske namjene. Prema navodima DIRH-a nadzori građenja u zaštićenim i izvan građevinskim područjima smatraju se prioritarnim nadzorima građevinske inspekcije, radi čega su ih tijekom 2023. godine proveli 1.074, a od toga ih je 269 izvršeno na vrijednom ili zaštićenom području.

Naime, po urbanističkim planovima većine županija, gradova i općina, dosad je bilo moguće izgraditi spremište za alat i opremu veličine 20 m<sup>2</sup> na poljoprivrednom zemljištu čija površina prelazi dvije i više tisuća m<sup>2</sup>, a u praksi su se gradili mali stambeni objekti sa sanitarnim čvorom, na koje bi bila postavljena nadstrešnica, a ponekad pored izgrađena "vodosprema" koja bi se potom pretvarala u bazen. Kako bi se zaustavila ova praksa, pojedine jedinice lokalne samouprave stoga su počele zabranjivati izgradnju jednostavnih građevinskih objekata kojih nema u njihovim Prostornim planovima, kao i obavljanje radnji koje za svrhu imaju stvaranje uvjeta za boravak na poljoprivrednom zemljištu, a koji se ne odnosi na poljoprivrednu proizvodnju.

## 2.13. Imovinskopravni odnosi

Tijekom 2023. zaprimili smo 209 pritužbi koje se odnose na probleme građana u vezi imovinskopravnih odnosa, od kojih se 98 odnosi na stanovanje, što je nešto više od 46% zaprimljenih pritužbi iz tog područja.

U području povrata imovine oduzete za vrijeme komunističke vladavine (denacionalizacija) kontinuirano bilježimo pad broja zaprimljenih pritužbi u odnosu na prethodne godine. Tako je tijekom 2023. zaprimljeno šest ovakvih pritužbi, međutim, brojni predmeti otvoreni ranije radi dugotrajnosti postupka po zahtjevu za povratom oduzete imovine još nisu dovršeni. Postupci uglavnom traju dulje od 20 godina te se, primjerice, u pritužbama ukazuje na vraćanje predmeta povodom žalbe na ponovno postupanje prvostupanjskom tijelu, umjesto da Ministarstvo pravosuđa i uprave, kao drugostupanjsko tijelo donese meritornu odluku i na taj način skрати razdoblje postupanja. Prema podacima Ministarstva pravosuđa i uprave tijekom 2023. godine ukupno je riješeno 535 predmeta po izjavljenim žalbama u predmetima povrata/naknade, od čega je 243 rješenja poništeno i predmeti su vraćeni prvostupanjskom tijelu na ponovni postupak, 231 žalba je odbijena, a 61 rješenje je preinačeno. Riječ je o sustavnim, dugogodišnjim problemima u postupanju koji imaju za posljedicu povredu ustavnih i zakonskih prava građana.

U odnosu na stanje riješenosti predmeta povrata pokretnina sa svojstvom kulturnog dobra, koje su sastavni dio zbirke, muzeja i galerija i drugih ustanova, prema podacima Ministarstva pravosuđa i uprave nadležnim prvostupanjskim tijelima podneseno je ukupno 58 zahtjeva od kojih je 6 pravomoćno

riješeno te su pokretne vraćene u vlasništvo, ali ne i u posjed, 16 predmeta je još u radu, a u 36 predmeta je zahtjev pravomoćno odbijen ili odbačen odnosno postupak je obustavljen. Tijekom niza prethodnih godina predlagali smo donošenje podzakonskog akta koji bi regulirao određivanje visine naknade za ovu vrstu imovine, odnosno Uredbe o posebnoj vrsti naknade za pokretne sa svojstvom kulturnog dobra koje su sastavni dio muzeja, galerija i drugih ustanova. Nažalost, ta Uredba nije donesena niti nakon 26 godina od dana stupanja na snagu Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine. Stoga, predlažemo da nadležna tijela, Ministarstvo pravosuđa i uprave te Ministarstvo kulture i medija, iznađu odgovarajuće rješenje da se ovlaštenicima naknade utvrdi odgovarajući iznos naknade za predmetne pokretne. Pri tome je potrebno uzeti u obzir mišljenje Ministarstva pravosuđa i uprave da bi se pravomoćno utvrđenim ovlaštenicima naknade za eksponate za koje su muzeji zainteresirani mogao ponuditi otkup, a za one za koje nisu zainteresirani, pravomoćno utvrđenim vlasnicima bi se mogao ponuditi i povrat u posjed, o čemu bi svakako prethodnu suglasnost trebalo dati Ministarstvo kulture i medija.

#### Preporuka 70.

Ministarstvu pravosuđa i uprave, da u suradnji s Ministarstvom kulture i medija postigne suglasnost o određivanju naknade za pokretne sa svojstvom kulturnog dobra koje su sastavni dio muzeja, galerija i drugih ustanova

Tijekom 2023. zaprimili smo i ukupno 16 pritužbi građana koje se odnose na dugotrajnost postupaka određivanja i isplate naknade za nekretnine koje su izvlaštene na temelju ranijih propisa o izvlaštenju (tzv. predmeti stare eksproprijacije). Ovi predmeti vode se pri nadležnom gradskom uredu od 2018. godine. Radi se o nekretninama koje su ekspropirane za potrebe izgradnje tramvajske pruge Mihaljevac – Gračansko Dolje prije više od sedamdeset godina, dok je iz priloženih zemljišnoknjižnih izvadaka vidljivo da su pritužitelji i dalje upisani kao vlasnici ekspropiranih nekretnina, za koje je kao oznaka zemljišta u posjedovnicama tih zemljišnoknjižnih izvadaka navedena tramvajska pruga u Dolju. Prema očitovanju nadležnog gradskog ureda, na temelju zahtjeva pojedinih fizičkih osoba formirani su zasebni spisi, ukupno 70 predmeta određivanja naknade za ekspropirane nekretnine, a koji su danas u različitim stadijima rješavanja pri nadležnim tijelima (prvostupanjski i drugostupanjski upravni postupak, upravni spor).


*Poštovani,*

*još 1959. g. pravomoćnim rješenjem donesena je odluka o obeštećenju stanovnika Gračana za oduzeto zemljište zbog gradnje tramvajske pruge od Mihaljevca do Gračanskog Dolja.*

*Zemljišta su oduzeta eksproprijacijom 1948.g.*

*Dan danas mi smo upisani u zemljišne knjige kao vlasnici, nekoliko puta Grad Zagreb, ZG-Holding i ZET su se pokušali upisati ali ih je Općinski sud zk odjel odbio.*

*Još 2018. g. predao sam preko 50. zajedničkih zahtjeva za naknadu Gradu Zagrebu, te je još 20/30 pojedinačnih zahtjeva predano. Tako reći ništa se ne dešava.*



Osим problema dugotrajnosti postupanja u predmetima povrata/naknade oduzete imovine, građani su nam se, između ostalog, obraćali vezano za probleme koji proizlaze iz suvlasništva stambene zgrade (plaćanje zajedničke pričuve, podmirenje troškova iz pričuve, etažiranja zgrade, ugradnja vodomjera, instalacija portafona i sl.), zatim vezano za postavljanje solarnih panela na krov kuće koja je kulturno dobro, postupke iseljenja iz nekretnine, korištenja okućnice stambene zgrade, uknjižbe garaže u zemljišnu knjigu, vraćanja pologa za stan, u kojim predmetima je pritužiteljima dana opća pravna informacija.

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 2023. provedeno je 1.163 inspekcijskih nadzora, što je oko 30% manje nego 2022. godine. Zbog utvrđenih nepravilnosti inspekcija je donijela 319 upravnih mjera i pokrenula je 257 prekršajna

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

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

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 Državnog inspektorata nepravilnosti su se

odnosile na korištenje državnog poljoprivrednog zemljišta bez ugovora (103), kao i na slučajeve korištenja nakon isteka ugovora (140). Zakonskim izmjenama propisano je da će se korištenje poljoprivrednog zemljišta bez valjane pravne osnove prekršajno kažnjavati te ćemo pratiti primjenu ove odredbe u praksi.

Ministarstvo poljoprivrede je tijekom 2023. godine izdalo ukupno 26 suglasnosti i prethodne suglasnosti na dostavljene Programe raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu Republike Hrvatske, a preuzelo je raspolaganje zemljištem od 23 jedinice lokalne samouprave i raspisalo te provelo četiri natječaja za zakup.

Sukladno dostavljenim podacima te nastavno na preporuku danu u Izvješću za 2022. godinu, tijekom 2023. kontinuirano su se provodili inspekcijski i upravni nadzori nad primjenom Zakona o poljoprivrednom zemljištu i provedbenih propisa, što je bitan način otklanjanja postojećih nepravilnosti i njihovog budućeg preveniranja, a nadležna tijela bi trebala nastaviti svoje aktivnosti u tom smjeru.

## **2.14. Prava potrošača**

Zakonom o zaštiti potrošača uređena je zaštita prava potrošača pri kupnji proizvoda i usluga kao i pri drugim oblicima stjecanja proizvoda i usluga na tržištu.

Tijekom 2023. godine zaprimili smo 244 pritužbe građana, što je oko 26% više nego 2022. godini. Slijedom pristiglih pritužbi vidljivo je da građani i nadalje nisu dovoljno informirani na koji način i kome

se mogu obratiti za zaštitu ukoliko smatraju da je njihovo pravo potrošača prekršeno. Također, niti pojedini trgovci i pružatelji usluga nisu dovoljno upoznati sa svojim obvezama prema potrošačima. S obzirom da nismo ovlašteni za postupanje po pritužbama potrošača, građane upućujemo na nadležna tijela radi zaštite njihovih prava u za to predviđenom postupku. Ujedno ih upućujemo da detaljne informacije o svojim pravima mogu pronaći na portalu MGOR-a - *Sve za potrošače*.

Nositelji zaštite potrošača u RH su: Hrvatski sabor, Vlada, ministarstvo nadležno za poslove zaštite potrošača, nadležne inspekcije, Nacionalno vijeće za zaštitu potrošača, poslovna udruženja, udruge za zaštitu potrošača, jedinice lokalne samouprave i ostala javnopravna tijela.

Tržišna inspekcija Državnog inspektorata u 2023. godini zaprimila je 4804 predstavke potrošača te je na temelju obavljenih inspeksijskih nadzora utvrđeno da je 61 % predstavki osnovano. U više od 2930 slučajeva, poduzete su zakonom propisane upravne i/ili prekršajne mjere nakon što su na temelju provedenog inspeksijskog postupka utvrđene nepravilnosti u svezi odredbi Zakona o zaštiti potrošača. Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja posebno je istaknulo adresu e-pošte: [prava.potrosaca@mingor.hr](mailto:prava.potrosaca@mingor.hr), koja je uspostavljena kako bi se potrošačima osigurao jednostavan i brz način komunikacije sa stručnjacima iz Ministarstva koji će potrošače uputiti u način rješavanja konkretne pritužbe ili problema. Osim navedenog, Ministarstvo je prepoznalo potrebu osiguravanja i neposrednog načina komunikacije s potrošačima te je osiguran besplatni telefon za potrošače putem kojeg potrošači mogu dobiti savjet stručnjaka za potrošačko područje vezano za način ostvarivanja njihovih prava, što svakako pozdravljamo.

U sklopu Ministarstva ustrojen i Europski potrošački centar, koji je dio Mreže europskih potrošačkih centara, koji pruža besplatne savjete i rješava prekogranične potrošačke pritužbe u slučaju kada trgovac ima sjedište u nekoj od država članica EU, Norveškoj, Islandu ili Ujedinjenoj Kraljevini.

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

### 2.15.1. Prava hrvatskih branitelja

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

Dio branitelja još nije riješio status, o čemu govore 3.472 nova zahtjeva za ostvarivanje statusa hrvatskog branitelja podnijetih MORH-u 2023. godine, od kojih je 2.207 usvojeno, dok su MUP-u podnijeta 407 zahtjeva, kojih je 74 usvojeno. Pri tome pojedini pritužitelji navode kako upravna tijela kada odlučuju o statusa branitelja gramatički tumače čl. 3. st. 2. Zakona o hrvatskim braniteljima iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji (ZOHBDR).

Prema podacima upravnih odjela županija i Grada Zagreba u 2023. godini zaprimljeno je 929 novih zahtjeva za priznanje statusa HRVI, od kojih je 433 usvojeno. MHB je kao drugostupanjsko tijelo u postupku ostvarivanja statusa HRVI tijekom 2023. godine zaprimilo 1.452 žalbenih predmeta, od čega je 338 usvojeno.

Ustavni sud RH je tijekom 2023. usvojio gotovo sve od nešto više od 270 podnesenih ustavnih tužbi bivših pripadnika HVO-a koji imaju status ratnih vojnih invalida u BiH te pripadajuća prava, a u RH ostvaruju pravo na mirovinu, ali ne ostala prava koja imaju HRVI te su sudski postupci slijedom odluka Ustavnog suda u tijeku.

Dio branitelja i članova njihovih obitelji i dalje se nalazi u teškoj ekonomskoj i socijalnoj situaciji i svakodnevno se suočavaju s problemima u zadovoljavanju osnovnih životnih potreba. Stoga su upravna tijela županija te upravno tijelo Grada Zagreba 2023. godine donijela 4.300 rješenja za jednokratnu novčanu pomoć socijalno ugroženim hrvatskim braniteljima i članovima njihovih obitelji. Za izvanrednu jednokratnu novčanu pomoć, koju MHB dodjeljuje zbog teže bolesti, smrti, prirodne nepogode, pri naglašenoj socijalnoj isključenosti i ugroženosti za život i zdravlje, odobreno je 4.527 zahtjeva.

MHB je 2023. godine dodijelilo 76 stana, 152 stambena kredita i 301 financijsku potporu te je nastavilo sa sanacijom starih i derutnih stanova, kao i s organiziranom stambenom izgradnjom. No potrebe za

#### **Preporuka 72. (ponovljena)**

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

stambenim zbrinjavanjem nadilaze postojeće mogućnosti te je još neriješen 9.181 zahtjev za dodjelu stambenih kredita te za financijske potpore.

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. ZOHBDR-a. Veliki broj JLS urbanističkim planovima uopće ne predviđa zemljišta za ovu svrhu, a problem predstavljaju i neriješeni imovinsko pravni odnosi na zemljištima.

*„...ispunjavao sam sve propisane uvjete i imao pravo prednosti pri zapošljavanju, a unatoč tome primljen je drugi kandidat jer u objavljenom natječaju nije bilo navedeno spomenuto pravo prednosti pri zapošljavanju...”*

Pravo prednosti branitelja i članova njihovih obitelji 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. MHB navodi kako su i tijekom godine dostavljali informacije

vezano uz mogućnost ostvarivanja prava. Pri tom, MHB nema informacija o tome koliko je osoba iskoristilo to pravo tijekom 2023. godine jer obveznici primjene odredbi Zakona koji regulira prednost pri zapošljavanju nemaju obvezu izvješćivanja MHB o navedenom.

Potrebe za programima psihosocijalne podrške branitelja i dalje postoje, pa je tijekom 2023. godine u centrima za psihosocijalnu pomoć provedeno 103.743 intervencija za ukupno 89.682 korisnika. Na lokalnoj odnosno županijskoj razini djeluju i mobilni timovi koji odlaze u žurne posjete domu i obitelji branitelja u slučajevima pro-suicidalnih izjava korisnika, pokušaja suicida, suicida, smrti, izrazito lošeg socio-ekonomskog i/ili zdravstvenog stanja, stambenih izvida u cilju ostvarivanja prava na stambeno zbrinjavanje ili izvida radi procjene mogućnosti ostvarivanja materijalnih prava.


U kontekstu osnaživanja te podizanja kvalitete življenja branitelja i civilnih stradalnika pozitivno je što su u sklopu provedbe projekta Uspostave veteranskih centara u RH otvoreni veteranski centri u Sinju, Petrinji i Daruvaru, koji će doprinijeti podizanju kvalitete življenja branitelja i članova njihovih obitelji, pomoći u društvenom uključivanju, usvajanju novih znanja i vještina, jačanju samopouzdanja te podizanju kvalitete života. Usluge ovih centara, kao i ranije otvorenog Veteranskog centra u Šibeniku te Doma hrvatskih veterana, tijekom 2023. godine koristilo je više od 4.000 korisnika. Ovakvi projekti su napredak u razvoju sustava brige i skrbi za branitelje utemeljen na priznanju njihovog doprinosa i njihovim stvarnim potrebama.

S obzirom na činjenicu starenja branitelja i sve veću učestalost pobolijevanja od kroničnih i malignih bolesti, Vlada je usvojila Programa preventivnih sistematskih pregleda hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata za 2023. godinu, u sklopu kojega je pregledano ukupno 15.867 hrvatskih branitelja.

S time u vezi, Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o hrvatskim braniteljima iz Domovinskog rata i članovima njihovih obitelji koji je stupio na snagu 1. siječnja 2024. poboljšana su materijalna i radna prava te skrb za hrvatske branitelje. U vezi sa zdravstvenim problemima i starenjem braniteljske populacije, osobito u kontekstu jednočlanih kućanstva, radi pomoći braniteljima koji nemaju osiguran smještaj ili se zbog svog zdravstvenog ili materijalnog stanja ne mogu sami brinuti o sebi, niti imaju članove obitelji koji im mogu pomoći u tome, izmjenama se predviđa osnivanje posebne ustanove za hrvatske branitelje kojima je potrebna institucionalna pomoć u obliku trajnijeg smještaja. Također su povećane, invalidnine za HRVI nakon više od 20 godina, kao i povećane naknade za nezaposlene, mirovinska prava i mogućnosti rada uz zadržavanje mirovine te proširenja prava za HVO invalidske mirovine i vraćanje ranije oduzetog postotka mirovine.

## 2.15.2. Civilni stradalnici iz Domovinskog rata

Prema uvjetima iz Zakon o civilnim stradalnicima iz Domovinskog rata (ZOCSDR) civilni stradalnici mogu ostvariti prava po osnovi oštećenja organizma (osobna invalidnina, dodatak za njegu i pomoć druge osobe, ortopedski dodatak, posebni dodatak, pravo na naknadu troška prilagodbe osobnog automobila i profesionalna rehabilitacija), prava po osnovi gubitka ili nestanka člana obitelji (obiteljska invalidnina, povećana obiteljska invalidnina, uvećana obiteljska invalidnina, obiteljska invalidnina nakon smrti civilnog invalida iz Domovinskog rata I. do IV. skupine i novčana naknada u iznosu obiteljske invalidnine, povećane i uvećane obiteljske Invalidnine) te ostala prava (novčana naknada, pravo na jednokratnu



novčanu pomoć, dodatak za pripomoć u kući, pravo na besplatne udžbenike, pravo na stipendiju, prednost pri smještaju u učeničke odnosno studentske domove, pravo na prednost pri zapošljavanju i popunjavanju radnog mjesta, prednost pri smještaju u ustanove socijalne skrbi, pravo na korištenje usluga veteranskih centara, pravo na psihosocijalnu pomoć, pravo na pravu pomoć, posebni staž, oslobađanje plaćanja naknade za prenamjenu poljoprivrednog zemljišta, oslobođenje od plaćanja sudskih, upravnih i javnobilježničkih pristojbi i pravo na troškove prijevoza i ukopa posmrtnih ostataka ekshumiranih i identificiranih civilnih osoba nestalih u Domovinskom ratu na području RH).

Prema podacima upravnih odjela svih županija i Grada Zagreba, u 2023. godini zaprimljeno je 184 zahtjeva za priznavanje statusa civilnog stradalnika iz Domovinskog rata, od čega je 156 osoba i ostvarilo ovaj status. Trajna prava (osobna invalidnina, dodatak za njegu i pomoć druge osobe, ortopedski dodatak, obiteljska invalidnina, dodatak za pripomoć u kući, novčana naknada i poseban dodatak) tijekom 2023. godine koristilo je 2.512 korisnika.

O zahtjevima u prvom stupnju rješavaju nadležna upravna tijela u županijama, odnosno nadležno upravno tijelo Grada Zagreba, a MHB je nadležno za rješavanje po žalbama protiv prvostupanjskih rješenja.

OCD-i koji aktivno prate provedbu ZOCSDR-a u kontaktu s civilnim žrtvama i njihovim obiteljima, upozoravaju na probleme koje su uočili tijekom provedbe ZOCSDR-a, a prije svega na dužinu postupaka rješavanja po zahtjevima, odnosno dugotrajnost u njihovu rješavanju, potraživanje naknadne dokumentacije, ispitivanje dodatnih svjedoka, nepriznavanje medicinske i druge dokumentacije izdane od nadležnih tijela drugih zemalja, te odbijanje zahtjeva prema članku 5. Zakona. Člankom 5. ZOCSDR-om je, između ostalog, propisano kako status civilne žrtve ne mogu ostvariti pripadnici, pomagači ili suradnici neprijateljskih vojnih i paravojnih postrojbi koji su sudjelovali u oružanoj agresiji na Republiku Hrvatsku i svi koji su na bilo koji drugi način pomagali neprijatelju, kao ni članovi njihovih obitelji temeljem njihova stradanja. I prema podacima upravnih odjela u županijama veliki broj predmeta nalazi se na Povjerenstvu za provjeru postojanja zapreke iz čl. 5. ZOCSDR-a.

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 Povjerenstvu MHB-a, koje nakon utvrđivanja postoji li zapreke, predmet vraća prvostupanjskom tijelu na daljnji postupak. Povjerenstvo, sukladno Pravilniku, od nadležnih tijela pribavlja podatke o podnositelju zahtjeva radi utvrđivanja zapreke iz članka 5. stavka 1. točke 1. ZOCSDR-a. OCD-i ističu i kako pri odlučivanju o podnesenim zahtjevima prvostupanjsko tijelo u svojim rješenjima samo navodi da je Povjerenstvo dalo mišljenje da u pogledu pojedine osobe postoji zapreka iz članka 5. ZOCSDR-a, bez dodatnih obrazloženja.

Ukazujemo kako presuda ESPLJ-a u predmetu F.S. protiv Hrvatske iz prosinca 2023. ukazuje kako nedostatak kratkog pregleda činjenica koje su poslužile kao osnova za zaključak onemogućuju podnositelja zahtjeva da primjereno izloži svoje argumente tijekom sudskog postupka u kojem osporava negativno rješenje drugostupanjskog tijela.

U slučajevima u kojima nije tvrdeno da 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.

U vezi informiranja o pravima civilnih ųrtava iz Domovinskog rata, pozitivno je da su upravna tijela u ųupanijama na mreųnim stranicama učinila dostupnim i jasnije vidljivijima obrasce za pokretanje postupka za priznavanje statusa, u skladu sa preporukom iz Izješća za 2022. godinu, kao i da se sukladno Zakonu o općem upravnom postupku prihvaćaju zahtjevi stranaka koji nisu dostavljeni na propisanom obrascu.

*„...nikada nismo dobili nikakvu obavijest da li su posmrtni ostaci pronađeni u lipnju 1998. godine, posmrtni ostaci oca te više ne znam kome se obratiti kako bi dostojno pokopala oca...”*

Pitanje sudbine nestalih i nasilno odvedenih osoba u Domovinskom ratu i dalje je osobito teško otvoreno pitanje posljedica rata u RH jer obitelji nestalih imaju pravo znati istinu o sudbini svojih najbliųih. Prema posljednjim sluųbenim podacima iz 2023. godine, RH još uvijek traųi 1.409 nestale osobe te 394 posmrtna ostatka. Prema očitovanju MHB najveću prepreku brųem i učinkovitijem pronalasku nestalih osoba predstavlja izostanak suradnje Republike Srbije, pa tako niti u ovom izvješćajnom razdoblju nije postignut bitniji napredak u rješavanju pitanja nestalih osoba u Domovinskom ratu.

Unatoč statističkim podacima DORH-a i navodima da kontinuirano rade na predmetima ratnih zločina i da statistički podaci ne pokazuju stagnaciju, dojam je ųrtava i dijela javnosti da nema bitnijeg napretka u procesuiranju ratnih zločina. Prema podacima Izješća glavnog državnog odvjetnika RH o radu državnih odvjetništava u 2022. godini, predstavljenog HS-u 2023. godine broj osoba (36) protiv kojih je doneseno rješjenje o provođenju istrage nešto je veći nego 2021. godine (27), dok je broj optuųenih osoba u uobičajenim okvirima kao i zadnjih nekoliko godina unatoč oteųanom prikupljanju dokaza kod ovih kaznenih djela s obzirom na sve veći protok vremena od njihova počinjenja. Stoga je potrebno pojačati institucionalne napore u procesuiranju ratnih zločina počinjenih tijekom Domovinskog rata te poboljšati regionalnu suradnju u procesuiranju ratnih zločina.

U prosincu 2023. donesena je Odluka Vlade RH o otpisu parničnih troškova ųrtvama rata po presudama donesenima na temelju Zakona o odgovornosti za ųtetu nastalu uslijed terorističkih akata i javnih demonstracija i Zakona o odgovornosti Republike Hrvatske za ųtetu uzrokovanu od pripadnika hrvatskih oruųanih i redarstvenih snaga tijekom Domovinskog rata, na potrebu čega smo ranije ukazivali. Istovremeno, na temelju iste Odluke doći će do povrata sredstava pravomoćno osuđenim ratnim zločincima koje je tijekom godina država od njih regresno naplatila na ime podmirenja odštete ųrtvama, ųto je kod ųrtava te dijela javnosti izazvalo osjećaj nepravde.

## 2.16. Prava nacionalnih manjina

Najbolji rezultati u implementaciji prava iz Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i dalje se postižu u području kulturne autonomije. Najizraženiji problemi i nadalje su prisutni 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. U području obrazovanja napredak se tijekom godina ostvaruje povećanjem broja škola, razrednih odjela te učitelja i nastavnika u nastavi na manjinskim jezicima, no i dalje su prisutni problemi u školama s nastavom (i) 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.

Provođenjem Operativnih programa nacionalnih manjina za razdoblje 2021.-2024. godine, koji su sastavni dio Programa Vlade RH, nastavljena je suradnja Vlade s manjinskim predstavnicima i udrugama u rješavanju problema i potreba manjinskih zajednica.

Zbog značajnog pada pripadnika nacionalnih manjina u udjelu u stanovništvu između popisa provedenih 2011. i 2021. godine, dolazi ili bi moglo doći do redukcije manjinskih prava na razini općina, gradova i županija. No kako neka manjinska prava, poput prava na zastupljenost u predstavničkom i izvršnom tijelu i na ravnopravnu uporabu manjinskog jezika i pisma u JLP(R)S, mogu biti

uvedena statutom jedinice unatoč padu udjela pripadnika manjine ispod stope propisane zakonom za ostvarenje tih prava, njihovo priznavanje i ostvarenje ovisit će o svijesti stanovništva i čelnika lokalnih i regionalnih jedinica o svrsi manjinskih prava, odnosno o spremnosti na uvažavanje pripadnika nacionalnih manjina i izgradnju i njegovanje multietničkog društva.

S obzirom da je dijelu članova Savjeta za nacionalne manjine tijekom 2023. godine prestao mandat, imenovani su novi članovi te je za predsjednika Savjeta imenovan Tibor Varga.

### Kulturna autonomija

Prema ocjenama manjinskih predstavnika, u području kulturne autonomije ostvaruje se najviši stupanj provedbe UZPNM-a.

Putem Ministarstva kulture i medija sufinanciraju se programi nacionalnih manjina kroz koje pripadnici manjina mogu razvijati i promicati svoj nacionalni, vjerski i zavičajni identitet, prezentirati kulturnu baštinu, kao i doprinijeti unaprjeđivanju interkulture komunikacije. Tako se financiraju središnje knjižnice nacionalnih manjina, knjižnična i izdavačka djelatnost, rekonstrukcije, adaptacije i opremanja kulturne infrastrukture, glazbena djelatnost i kulturno-umjetnički amaterizam, vizualna djelatnost, zaštita kulturne baštine i slično.

#### Preporuka 73.

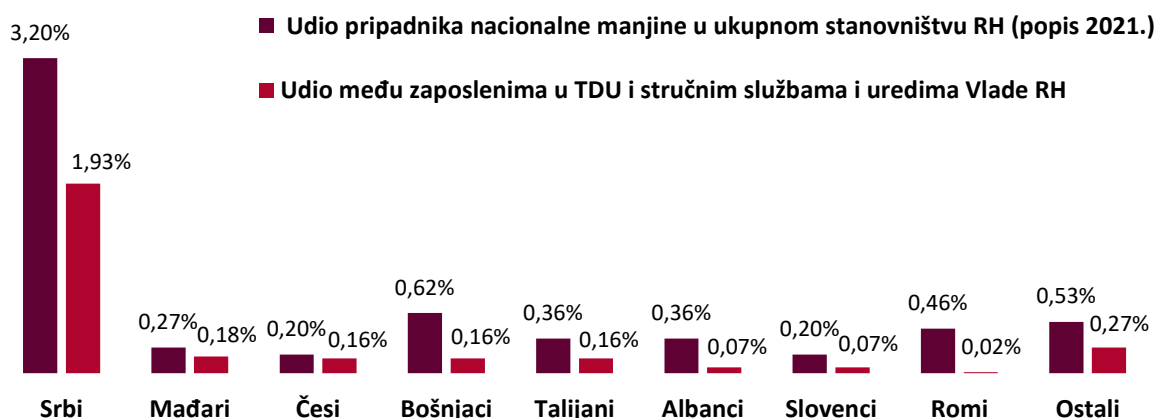
Vladi Republike Hrvatske, da provede medijsku kampanju s ciljem osvještavanja široke javnosti o doprinosu nacionalnih manjina kulturi i društvenom razvoju

Ostvarivanju programa kulturne autonomije u velikoj mjeri pridonosi i sufinanciranje udruga i ustanova nacionalnih manjina putem Savjeta za nacionalne manjine. U 2023. godini putem Savjeta za nacionalne manjine za ostvarivanje programa kulturne autonomije predviđena je raspodjela financijskih sredstva u iznosu od 8.030.292 eura (60.504.225,00 kuna), što je 20,5% više nego 2022. godine.

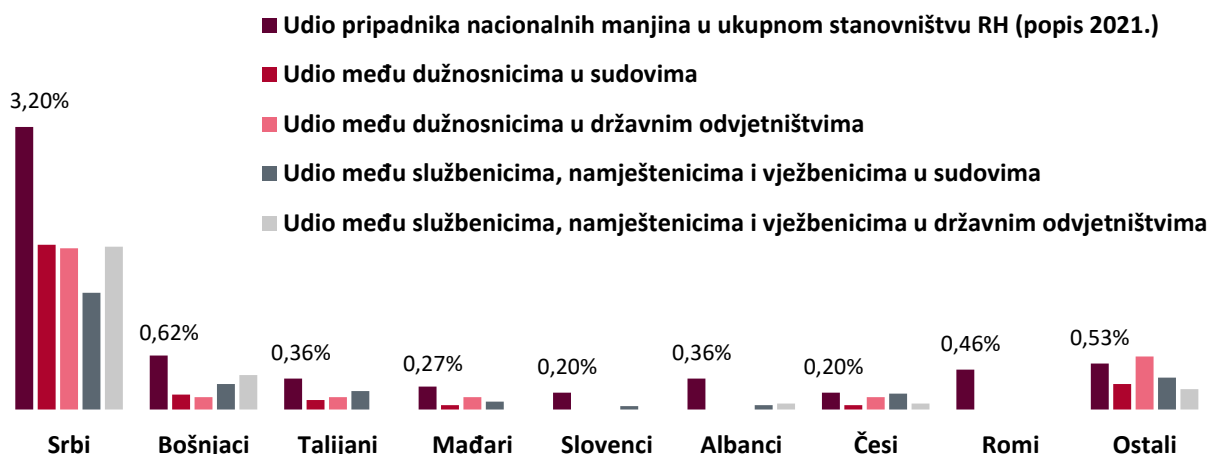
## Zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina među zaposlenima u upravnim i pravosudnim tijelima

UZPNM-om je propisano da se pripadnicima nacionalnih manjina osigurava se razmjerna zastupljenost u tijelima državne uprave i pravosudnim tijelima. U popunjavanju radnih mjesta u ovim tijelima pripadnici nacionalnih manjina imaju „prednost pod istim uvjetima“. Ova prednost pri zapošljavanju se primjenjuje samo ukoliko je kandidat koji je pripadnik nacionalne manjine i koji se pri prijavi na natječaj na ovo pravo pozvao, na vrhu liste bodovno izjednačen s kandidatom koji nije pripadnik manjine ili se na pravo nije pozvao. Ukoliko ne dijeli najbolji rezultat s drugim kandidatom, nego je sam na vrhu bodovne liste, pozivanje na pravo prednosti zbog pripadnosti nacionalnoj manjini niti ne dolazi do izražaja. Ukoliko je tijelu koje zapošljava već postignuta razmjerna zastupljenost konkretne manjine, prednost se ne primjenjuje.

No, pripadnici nacionalnih manjina i dalje su značajno podzastupljeni u ovim tijelima. Prema posljednje dostupnim podacima MPU-a, na dan 31. prosinca 2022. godine u tijelima državne uprave i stručnim službama i uredima Vlade RH bilo je zaposleno 47.306 službenika i namještenika, od kojih su tek 1.426 ili 3,01 % bili pripadnici nacionalnih manjina.



S danom 30. rujna 2023. godine među dužnosnicima u sudovima bilo je 2,60% pripadnika nacionalnih manjina, a među službenicima, namještenicima i vježbenicima 2,62%, dok ih je među dužnosnicima u državnim odvjetništvima bilo 3,05%, a među službenicima, namještenicima i vježbenicima 2,66%.



Za razliku od prethodnih godina, MPU pri vođenju ovih statistika osobe koje se nisu nacionalno opredijelile ili su se izjasnile drugačije (primjerice kao muslimani, ostali i slično) više ne uvrštava među pripadnike nacionalnih manjina, što je bila i preporuka pučke pravobraniteljice iz Izvješća za 2022.

Iz dostupnih podataka razvidno je da se pravo prednosti pri zapošljavanju pripadnika nacionalnih manjina u upravi i pravosuđu iz čl. 22 UZPNM-a primjenjuje vrlo rijetko. S obzirom da se posljednjih godina statistički prati učinkovitost ovoga mehanizma, razvidno je da se ova prednost pri zapošljavanju realizira izuzetno rijetko, ne doprinosi značajnijem povećanju udjela pripadnika manjina u upravi i pravosuđu te da se njome neće postići njihova razmjerna zastupljenost u ovim tijelima.

JAVNI NATJEČAJI I OGLASI U TIJELIMA DRŽAVNE UPRAVE, STRUČNIM SLUŽBAMA I UREDIMA VLADE RH				
GODINA	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
2022.	2.283	83	14	0
<b>Ukupno</b>	<b>5.692</b>	<b>213</b>	<b>28</b>	<b>2</b>

JAVNI NATJEČAJI I OGLASI U PRAVOSUDNIM TIJELIMA				
GODINA	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
2022.	1.232	28	7	1
<b>Ukupno</b>	<b>2.681</b>	<b>122</b>	<b>15</b>	<b>5</b>

Iako pozivanje na pravo prednosti iz čl. 22 UZPNM-a nikada ne dovodi do favoriziranja pripadnika manjine koji je postigao lošiji rezultat na testiranju od bilo kojeg drugog kandidata, dio javnosti smatra kako su pripadnici nacionalnih manjina privilegirani, odnosno da se ovim mehanizmom diskriminira većinski narod. S obzirom da praćenje primjene mehanizma prednosti pri zapošljavanju pripadnika nacionalnih manjina pokazuje vrlo slabe rezultate, opravdano je zapitati se koliko je ovaj mehanizam koristan.

## Ravnopravna i službena uporaba jezika i pisma nacionalnih manjina

Prema rezultatima Popisa stanovništva 2021. pripadnici pojedinih nacionalnih manjina imaju pravo na ravnopravnu i službenu uporabu manjinskog jezika i pisma zbog udjela u stanovništvu većem od jedne trećine u 24 JLS: pripadnici srpske manjine u gradovima i općinama: Biskupija, Borovo, Civljane, Dvor, Erdut, Ervenik, Gračac, Gvozd, Jagodnjak, Kistanje, Krnjak, Markušica, Negoslavci, Plaški, Šodolovci, Trpinja, Udbina, Vojnić, Vrhovine i Donji Lapac; pripadnici češke u Općini Končanica; pripadnici mađarske u Općini Kneževi Vinogradi, pripadnici talijanske u Općini Grožnjan te pripadnici romske nacionalne manjine u Općini Orehovica.

Iako se u odnosu na rezultate Popisa stanovništva 2011. u jednoj JLS – Općini Orehovica, broj pripadnika nacionalne manjine povećao iznad trećine te je u njoj ostvaren uvjet za ravnopravnu službenu uporabu jezika i pisma romske nacionalne manjine, Općina Orehovica nije postupila sukladno obvezi, odnosno nije uvela u ravnopravnu i službenu uporabu niti jedno manjinsko jezično pravo iz kataloga prava predviđenih u Zakonu o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u RH.

U odnosu na rezultate Popisa stanovništva 2011. udio pripadnika nacionalne manjine smanjen je ispod jedne trećine u četiri JLS – u tri pripadnika srpske (gradovi Vukovar i Vrbovsko i Općina Donji Kukuruzari) te u jednoj pripadnika slovačke nacionalne manjine (Općina Punitovci). Usprkos padu udjela pripadnika nacionalne manjine, ove JLS imale su mogućnost zadržati statutarne odredbe kojima je propisana dvojezičnost, što je i u skladu s preporukama Odbora stručnjaka za Europsku povelju o regionalnim ili manjinskim jezicima. Vrbovsko i Punitovci zadržali su dvojezičnost, dok je vukovarsko Gradsko vijeće 2022. godine, ubrzo nakon objave rezultata Popisa stanovništva, ukinulo dvojezičnost, koja je bila uvedena u minimalnom opsegu. Općina Donji Kukuruzari je 2023. godine donijela novi statut koji ne sadrži odredbe o ravnopravnoj i službenoj uporabi srpskog jezika i ćirilice.

U sklopu sedmog ciklusa izvještavanja i praćenja primjene Europske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima VE, RH je u 2023. godini posjetilo izaslanstvo Odbora stručnjaka. Republici Hrvatskoj je u prethodnom ciklusu ukazano da je visinu postojećeg praga za uvođenje dvojezičnosti potrebno preispitati i povećati napore na uvođenju ravnopravne i službene upotrebe manjinskih jezika u područjima u kojima pripadnici manjine čine manje od trećine stanovništva, no u kojima postoji

### Preporuka 74. (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

dovoljan broj govornika manjinskog jezika. No, dvojezičnost je na zadovoljavajućoj razini uvedena i provodi se u pogledu talijanskog jezika u Istri, koji je u službenoj uporabi i u brojnim jedinicama u kojima pripadnici talijanske manjine čine znatno manje od trećine stanovništva, dok su srpski jezik i ćirilčno pismo i dalje stigmatizirani u društvu.

Tako latinično-ćirilčni prometni znakovi s nazivima naseljenih mjesta i dalje nisu postavljeni u općinama Borovo, Dvor, Markušica, Plaški, Vojnić i Trpinja, koje su statutima izričito propisale dvojezično ispisivanje pisanih prometnih znakova, odnosno ispunjavaju uvjet za njihovo postavljanje.

<b>POSTAVLJENI DVOJEZIČNI PROMETNI ZNAKOVI S NAZIVOM            NASELJENOG MJESTA NA HRVATSKOM I MANJINSKOM JEZIKU</b> podaci iz Sedmog izvješća Republike Hrvatske o primjeni Europske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima, kojeg je Vlada RH usvojila u siječnju 2023. godine		
JEZIK	BROJ NASELJA	UKUPAN BROJ PROMETNIH ZNAKOVA
češki	<b>8</b> Gornji Daruvar/Horní Daruvar, Veliki Zdenci/Velike Zdenice, Donji Daruvar/Dolni Daruvar, Doljani/Dolany, Končanica/Končenice, Mali Zdenci/Male Zdenice, Orlovac Zdenački/Orlovec Zdenecky, Veliki Zdenci/Velike Zdenice	25
mađarski	<b>5</b> Batina/Kiskőszeg, Kneževi Vinogradi/Hercegszőlős, Suza/Csúza, Zmajevac/Vörösmart, Laslovo/Szentlászló	20
slovački	<b>1</b> Jelisavac/Jelisavec	4
srpski	<b>1</b> Donji Lapac/Доњи Лапац	3
talijanski	<b>28</b> Buje/Buie, Kaldanija/Caldania, Plovanija/Plovania, Juricani/Giurizzani, Materada/Materada, Petrovija/Petrovia, Bužinija/Businia, Novigrad/Cittanova, Stancijeta/Stanzietta, Rovinj/Rovigno, Antenal/Antenal, Bale/Valle, Dajla/Daila, Đuba/Giuba, Funtana/Fontane, Karigador/Carigador, Kmeti/Metti, Križine/Crisine, Pula/Pola, Salveta/Salvella, Sarbarica/Sarbarizza, Stancija Roželo/Stanzia Rosello, Sv. Marija na Krasu/Madonna del Carso, Tar/Torre, Umag/Umago, Vodnjan/Dignano, Vrsar/Orsera, Zidine/Zidine	104

Odnos prema ćirilčnom pismu ilustrira postupanje komunalnog poduzeća u Vrsima, koje je od obitelji pokojnika zatražilo uklanjanje nadgrobne ploče s ugraviranim ćirilčnim prezimenom i imenom, navodeći da Srbi ne čine trećinu stanovništva općine te stoga nemaju pravo na službenu uporabu svoga jezika i pisma. Pri tome je istaknulo da je Zakonom o grobljima propisano da natpisi na grobovima i grobnicama na smiju vrijeđati ničije nacionalne, vjerske ili moralne osjećaje, kao i da ćirilica vrijeđa osjećaje hrvatskih branitelja koji su se borili protiv ljudi koji su pod tim slovima pucali i rušili. S tim u svezi, pučka je pravobraniteljica pojasnila da mogućnost postavljanja nadgrobni ploča na manjinskim

jezicima i pismima ne ovisi o uvođenju manjinskog jezika i pisma u službenu uporabu u jedinicu lokalne samouprave, kao i da se natpis na nadgrobnoj ploči zbog toga jer je na ćirilicom pismu ne bi smio smatrati natpisom koji vrijeđa osjećaje u smislu Zakona o grobljima.

Tijekom rasprave o prijedlogu Zakona o hrvatskom jeziku isticalo se da se ispravnim tumačenjima odredbi pri njegovu provođenju ne bi trebalo povrijediti prava nacionalnih manjina zajamćena drugim zakonima, no i da je zbog pojava netolerancije i negativnih iskustava u tumačenjima nekih zakona potreban oprez, tim više jer se niti Zakon o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina ne provodi u cijelosti.

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

### Preporuka 75. (ponovljena)

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

#### IZDANE OSOBNE ISKAZNICE NA JEZIKU I PISMU NACIONALNE MANJINE

NACIONALNA MANJINA	2017.	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.	2023.
talijanska	2.721	3.184	2.767	2.585	3.638	3.871	5.711
srpska	118	98	85	93	131	143	154
mađarska	27	36	26	36	50	46	41
ćeška	30	36	21	41	47	69	83
rusinska	4	2	4	3	4	4	-
slovačka	1	2	3	3	3	-	6
<b>UKUPNO</b>	<b>2.901</b>	<b>3.358</b>	<b>2.906</b>	<b>2.761</b>	<b>3.973</b>	<b>4.133</b>	<b>5.995</b>

## Odgoj i obrazovanje na jeziku i pismu nacionalnih manjina

Odgoj i obrazovanje na jeziku i pismu nacionalnih manjina jedan je od temelja kojim manjinske zajednice ćuvaju i razvijaju svoj identitet, kao i kulturu koja nije samo kultura etničke zajednice, već i sastavni dio kulture širega područja ili regije. U odgoj i obrazovanje na manjinskim jezicima uključeno je preko deset tisuća djece, a broj vrtića i škola, odgojno-obrazovnih skupina, razrednih odjela i odgajatelja, učitelja i nastavnika u ovoj nastavi tijekom godina se povećava.

Iako se u vezi odgoja i obrazovanja na jeziku i pismu nacionalnih manjina u javnosti često koriste pojmovi zasebnih škola ili zasebnih vrtića, zapravo je točno da su škole s ovakvom nastavom dio hrvatskog obrazovnog sustava, da koriste kurikulum za nastavne predmete kao i sve druge škole u RH, da djeca pripadnici nacionalnih manjina nužno ne pohađaju ovu nastavu, već odabir hoće li pohađati nastavu na hrvatskom jeziku ili neki od modela nastave na jeziku i pismu nacionalne manjine ovisi o odabiru njihovih roditelja, kao i da je upis u modele nastave na manjinskom jeziku i pismu moguć

### **Preporuka 76. (ponovljena)**

Vukovarsko-srijemskoj županiji, da sukladno Zakonu o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi prenese osnivačka prava nad osnovnim školama u Borovu, Negoslavicima i Markušici na istoimene općine

svoj djeci, bez obzira na nacionalnu pripadnost. Dok interes za nastavu na talijanskom, mađarskom i češkom jeziku pokazuje i većinsko stanovništvo, odgoj i obrazovanje na srpskom i nadalje nailazi na nerazumijevanje te se nerijetko ističe kako se njime produbljuju etničke podjele.

Niti 2023. godine 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 Vukovarsko-srijemskoj županiji preporuku da se na dnevni red županijske skupštine uvrste zahtjevi općina za prijenosom osnivačkih prava, županijska skupština još nije raspravljala o ovim zahtjevima niti je prenijela osnivačka prava, zbog čega ponavljamo raniju preporuku.

ZVO je ukazalo na nastojanja za micanjem voditelja nastave u dvije vukovarske srednje škole, ukazujući da je od mirne reintegracije u školama u kojima su nastavu pohađali i učenici srpske nacionalne manjine, a ravnatelji bili pripadnici većinskog naroda, osoba iz reda pripadnika srpske nacionalne manjine bila voditelj nastave na srpskom jeziku i pismu te na značaj istog za učenike, roditelje, nastavni kadar i općenito odnose. S tim u svezi, MZO je odgovorilo da poslovi voditelja smjene na srpskom jeziku i ćiriličnom pismu nisu propisani Pravilnikom o normi rada nastavnika u srednjoškolskoj ustanovi te da za njega nema normativne podloge, kao i da su osobe koje su na tim mjestima bile zaposlene na temelju ranijih propisa mogle obavljati te poslove do prestanka ugovora o radu.

S obzirom da je izrađena te 2023. godine predstavljena „Analiza predstavljanja nacionalnih manjina u udžbenicima i kurikularnim dokumentima Republike Hrvatske“, s preporukama poput uključivanja u udžbenike većeg broja referenci i osoba iz redova nacionalnih manjina ili poticanja učenja o pozitivnom doprinosu manjina u lokalnoj zajednici u kojoj se nastava odvija, bilo bi dobro da se preporuke iz Analize koriste u organiziranim stručnim usavršavanjima, čime bi se budućim autorima udžbenika pomoglo u unapređenju nastavnih materijala.

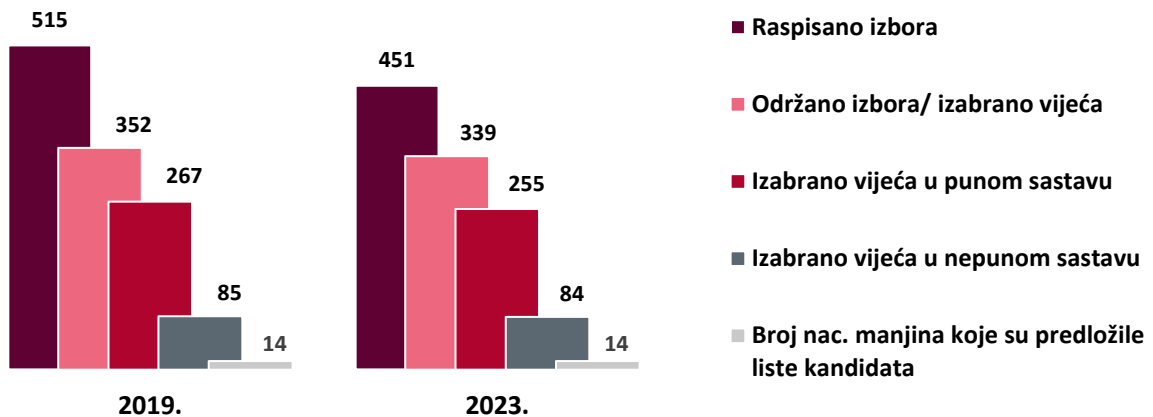
## **Vijeća i predstavnici nacionalnih manjina**

U svibnju 2023. godine održani su šesti po redu izbori za tzv. manjinsku samoupravu. Uspoređujući ih s prethodnima, održanima 2019. godine, ovi su izbori bili po svemu manji, što je uvelike proizašlo i iz smanjenja broja pripadnika nacionalnih manjina i njihovog udjela u ukupnom stanovništvu RH između popisa stanovništva 2011. i 2021. godine. Naime, broj pripadnika nacionalnih manjina u tome je razdoblju smanjen za čak 26,97% (s 328.738 na 240.079), dok je ukupan broj stanovnika RH smanjen za 9,64%.

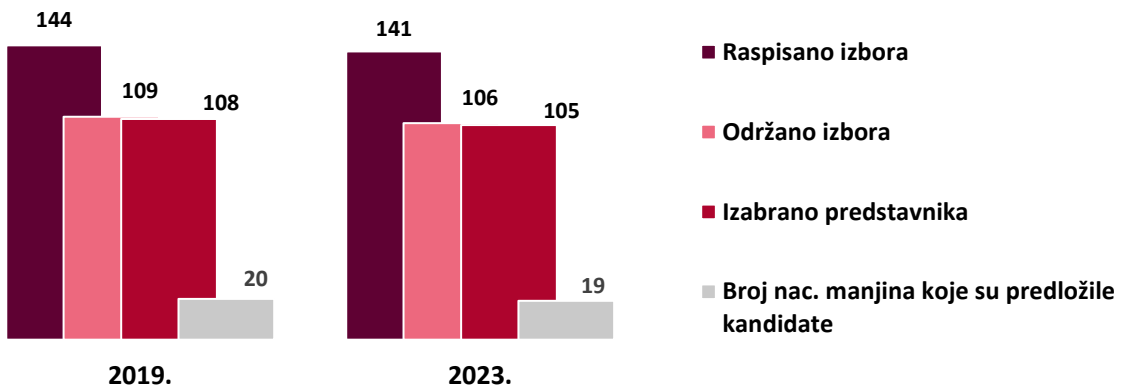
Tako je birano manje vijeća, manje predstavnika, izbori su održani na manjem broju biračkih mjesta, a biračko pravo iskoristilo je manje birača pripadnika nacionalnih manjina nego 2019. godine.



## IZBORI ZA MANJINSKA VIJEĆA



## IZBORI ZA MANJINSKE PREDSTAVNIKE



S obzirom na dvadesetogodišnju povijest izbora i funkcioniranja manjinskih vijeća i predstavnika, vidljivo je da je potrebno uložiti dodatne napore glede pomaganja, podrške i edukacije vijeća i predstavnika nacionalnih manjina te lokalnih i regionalnih struktura vlasti s ciljem efikasnije primjene Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, na dobrobit svojih manjinskih zajednica, kao i širih lokalnih i regionalnih sredina u kojima djeluju.

**Preporuka 77.**

Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina i Savjetu za nacionalne manjine, da rade na pomoći, podršci i edukaciji vijeća i predstavnika nacionalnih manjina te lokalnih i regionalnih struktura vlasti s ciljem efikasnije primjene Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina

## Pristup sredstvima javnog priopćavanja

Zastupljenost nacionalnih manjina u javnim medijima i dalje je jedno od područja u kojemu se manjinska prava najslabije ostvaruju. Savjet za nacionalne manjine navodi da se nastavlja trend nedovoljne zastupljenosti programa namijenjenih pripadnicima nacionalnih manjina u ukupnom programu HRT-a, no da su u usporedbi s prethodnim razdobljima ipak postignuti određeni pomaci, što

se u najvećem dijelu može pripisati porastu sadržaja dostupnih putem multimedijske platforme HRTi.

### **Preporuka 78.**

Hrvatskoj radioteleviziji, da redakciji za nacionalne manjine osigura dostatne kadrovske i tehničke kapacitete za rad

### **Preporuka 79. (ponovljena)**

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

Iako je u siječnju 2023. godine osnovana redakcija za nacionalne manjine, zbog zastoja u reorganizaciji na HRT-u u njoj nije bilo zapošljavanja pa ostaje za vidjeti hoće li u narednom razdoblju redakciji biti osigurani dostatni kadrovski i tehnički kapaciteti.

Osim adekvatnije zastupljenosti nacionalnih manjina u javnim medijima, u emisijama je potrebno redovitije koristiti manjinske jezike čime bi se pridonijelo njihovoj promociji, kao i afirmirati politiku približavanja i prepoznavanja manjina kao općedruštvenu vrijednost i sastavni dio ukupnog javnog i kulturnog života.

Kako bi se unaprijedila kvaliteta programa o nacionalnim manjinama, potrebno je provesti i edukacije uredničkog i novinarskog kadra s ciljem objektivnijeg informiranja i senzibiliziranja javnosti o negativnim posljedicama govora mržnje i širenja stereotipa i predrasuda.

Napretku u medijskoj politici doprinijela bi i suradnja predstavnika nacionalnih manjina i HRT-a, no unatoč ponovljenoj preporuci pučke pravobraniteljice o potrebi održavanja redovnih konzultativnih sastanaka Ravnateljstva i Programskog vijeća HRT-a s predstavnicima Savjeta za nacionalne manjine, oni tijekom 2023. godine nisu održavani.

## 2.17. Diskriminacija temeljem rasnog ili etničkog podrijetla

Više od polovine ispitanika Eurobarometrovog istraživanja o diskriminaciji iz prosinca 2023. godine kaže da u njihovoj zemlji postoji raširena diskriminacija prema Romima (65%), diskriminacija na temelju boje kože (61%) te etničkog podrijetla (60%). Petina ispitanika osobno su se osjećali diskriminiranim ili su bili žrtve uznemiravanja u posljednjih 12 mjeseci. U RH 59% ispitanika smatra da je najraširenija diskriminacija temeljem romskog podrijetla i boje kože, a zatim slijedi etničko podrijetlo (56%).

Tijekom 2023. godine je s porastom broja stranih radnika zabilježeno nekoliko ksenofobnih incidenata, poput onog iz ožujka 2023. godine prenošenog na društvenim mrežama i u medijima u kojemu je tridesetpetogodišnji državljani RH dostavljaču azijskog podrijetla uputio salvu rasističkih uvreda.

Počinitelj je osuđen na uvjetnu kaznu zatvora zbog javnog poticanja na nasilje i mržnju iz čl. 325. Kaznenog zakona. Pučka je pravobraniteljica pozvala javne osobe i institucije da osude čin i potaknu sve koji su imali takvo iskustvo da ga prijave. Ovaj događaj je pokazao i suprostavljene stavove u društvu - dok je dio građana oštro osudio čin i apelirao na sankcioniranje počinitelja, neki su iskazali podršku sličnim postupanjima.

UN-ov Odbor za eliminaciju rasne diskriminacije koji prati provedbu Konvencije o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije je razmatrao objedinjeno deveto do četrnaesto periodično izvješće RH na sastancima održanima u kolovozu 2023. godine, na kojima je kao nacionalna institucija za ljudska prava sudjelovala i pučka pravobraniteljica. U listopadu 2023. godine Odbor je usvojio Zaključna razmatranja i preporučio Hrvatskoj da pojača napore u borbi za suzbijanje svih oblika rasne diskriminacije, kroz povećanje osviještenosti o ranjivim skupinama u društvu i potrebi njihove zaštite od diskriminacije. Kao žurne izdvojio je preporuke vezane uz rasizam u sportu, segregaciju Roma u obrazovanju i prisilne deložacije Roma, kao i mjere koje RH treba poduzeti radi rješavanja problema bezdržavljanstva. Zatražio je od RH da u roku od jedne godine dostavi informacije o učinjenom.

Odbor je ukazao i na važnost prikupljanja etnički disagregiranih podataka o socioekonomskom položaju pripadnika nacionalnih manjina (Roma i Srba) te migranata. Naglasio je kako je redovito praćenje provedbe javnih politika i strategija kroz indikatore, uključujući i etnički disagregirane podatke, ključan alat za ocjenu uspješnosti primjene

#### Preporuka 80. (ponovljena)

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

Konvencije o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije te za kreiranje mjera usmjerenih na ukidanje rasne diskriminacije. Stoga ponavljamo preporuku iz ranijih izvješća javnim i državnim tijelima, da pristupe prikupljanju etnički disagregiranih anonimiziranih podataka uz primjenu Opće uredbe o zaštiti podataka te načela prikupljanja podataka o jednakosti.

Odbor je preporučio i poduzimanje jačih napora u borbi protiv svih oblika rasne diskriminacije, uključujući i interseksijsku i strukturalnu diskriminaciju, kroz osiguranje pune primjene Zakona o suzbijanju diskriminacije, osobito pri zapošljavanju i u obrazovanju, uz podizanje svijesti najranjivijih skupina o mogućnostima pravne zaštite, kao i važnost suzbijanja rasne diskriminacije i na lokalnoj i regionalnoj razini. Posebno je naglasio važnost jačanja napora u suzbijanju govora mržnje i zločina iz mržnje usmjerenih prema Romima, Srbima i ne-državljanima RH, o čemu više pišemo u posebnim poglavljima.

Odbor u preporukama ukazuje i na rasno profiliranje pri postupanju policijskih službenika te na važnost neovisnih istraga po pritužbama na rasno profiliranje i rasno motivirano nasilje od strane policije.

Tijekom 2023. godine usvojeni su strateški dokumenti čija provedba bi trebala doprinijeti suzbijanju diskriminacije temeljem rasnog ili etničkog podrijetla i nacionalnog podrijetla. Tako je u ožujku 2023. godine Vlada RH usvojila Nacionalni plan zaštite i promicanja ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije za razdoblje do 2027. te pripadajuće Akcijske planove za 2023. godinu. U listopadu 2023. godine usvojila je i Akcijski plan za provedbu Nacionalnog plana za uključivanje Roma za 2023.-2025. godinu.

### Preporuka 81.

Vladi Republike Hrvatske, da žurno usvoji migracijsku i integracijsku politiku

S druge strane, RH (još uvijek) nema ni migracijsku ni integracijsku politiku pa ponavljamo preporuku Vladi RH da što skorije usvoji migracijsku i integracijsku politiku, a što je potrebno pripremiti kroz međusektorsku suradnju. Pozitivno je bilo što je Vlada RH krajem 2022. godine temeljem Zakona o strancima donijela odluku o osnivanju međuresorne

radne skupine za izradu prijedloga imigracijske politike. No, proces izrade bio je vrlo zatvoren te su do javnosti doprle tek izjave da će se poticati doseljavanje novih stanovnika u skladu sa zahtjevima tržišta rada te olakšavati uključivanje useljenika i povratnika u svakodnevni život. Istovremeno, Strategija demografske revitalizacije do 2033. godine, koju je Hrvatski sabor usvojio u ožujku 2024. kao jedan od ciljeva navodi i donošenje migracijske politike.

Kako je i novi Nacionalni program za integraciju osoba pod međunarodnom zaštitom do 2025. godine, ranije zvan Akcijski plan za integraciju osoba pod međunarodnom zaštitom, koji se izrađuje od 2019. godine, u visokoj fazi izrade, preporučujemo njegovo žurno usvajanje. Pri tome, kroz projekt INCLuDE - Međuresorna suradnja u osnaživanju državljana trećih zemalja, koji je od početka 2020. do ožujka 2023. provodio ULJPPNM, osnaženi su lokalni koordinator za integraciju, uspostavljeno je savjetodavno tijelo sastavljeno od državljana trećih zemalja, što su inovativna rješenja, na kojima treba graditi integraciju.

Ohrabruje što je na lokalnoj razini usvojen Akcijski plan Grada Zagreba za provedbu Povelje Integrirajućih gradova za 2023. i 2024. godinu, s ciljem poticanja i provođenja integracije tražitelja međunarodne zaštite, osoba kojima je odobrena međunarodna ili privremena zaštita i stranih radnika/ca koji prebivaju na području Grada Zagreba, što doprinosi razvoju cjelokupne migracijske politike.

## Romi

Prema Istraživanju pučke pravobraniteljice s kraja 2022. godine Romi su prepoznati i od strane građana kao najdiskriminiranija skupina u RH. Na isto ukazuju i podaci članica anti-diskriminacijske mreže pa je, primjerice, čak 320 pripadnika romske manjine iz Sisačko-moslavačke županije protekle godine zatražilo pravnu pomoć Projekta građanskih prava iz Siska. Podaci Informativno pravnog centra iz Slavonskog Broda prikupljeni tijekom projekta „Jednakost za Rome kroz suzbijanje diskriminacije“ pokazuju da 37% ispitanih Roma osjeća da su bili izloženi diskriminaciji zbog etničkog podrijetla posljednjih 12 mjeseci. No, broj prijavljenih slučajeva ne prati navedene statističke podatke zbog nepovjerenja u institucije, kao i uvjerenja da se prijavljivanjem ništa neće promijeniti ili će biti još gore.


Vlada RH je u listopadu 2023. godine donijela Akcijski plan za 2023.-2025. godinu za provedbu Nacionalnog plana za uključivanje Roma. Raširena diskriminacija, prostorna i društvena izolacija, kao i nepovoljni materijalni uvjeti života posebno zabrinjavaju s obzirom da polovicu Roma u RH čine djeca, a 68% djeca i mladi do 29 godina. Zabrinjava i što se prema evaluaciji u pojedinim područjima ostvarivanja prava situacija ne popravlja. Premda je područje obrazovanja uključivalo najveći broj aktivnosti u prethodnom provedbenom dokumentu, prema rezultatima istraživanja, one u nekim pokazateljima ne dovode do željenih ishoda. U području zapošljavanja primjetan je značajan pomak

prema ciljanim vrijednostima u odnosu na ukupan udio zaposlenih pripadnika romske nacionalne manjine (s 18,3% na 41%), kao i u odnosu na smanjenje udjela mladih koji se ne obrazuju, ne rade niti ne usavršavaju (s 63,30% na 49%). No, i dalje zabrinjava jaz između Roma i Romkinja koji se u međuvremenu gotovo udvostručio (s 21,40% na 40%) te ukazuje na potrebu snažnijeg djelovanja u smjeru zapošljavanja Romkinja kako bi se dosegla ciljana vrijednost jaza od 10,7%. Razlika u očekivanom životom vijeku Roma i Romkinja i opće populacije se povećava, a posebno zabrinjava razlika u očekivanom životnom vijeku Romkinja koje prosječno žive 15,7 godina kraće od opće populacije te pet godina kraće od Roma.

Iako je u Nacionalnoj strategiji za uključivanje Roma od 2013. do 2020. godine kao jedan od ciljeva u području obrazovanja naveden „do 2020. godine ukinuti sve razredne odjele koje pohađaju samo učenici pripadnici romske nacionalne manjine“, podaci prikupljeni empirijskim istraživanjem 2018. godine pokazali su da to nije ostvareno te da visokih 45% romske djece u Međimurju pohađa razrede u kojima su većina ili svi učenici Romi. Stoga i novi Nacionalni plan za uključivanje Roma 2021. do 2027. godine, ponovno kao cilj postavlja desegregaciju u obrazovanju, a kao mjera navodi se smanjenje udjela djece koja pohađaju obvezni program predškole/osnovnoškolsko obrazovanje u skupinama u kojima su većina ili sva djeca Romi.

Podaci koje je pučka pravobraniteljica prikupila tijekom 2023. godine izravno od osnovnih škola koje pohađaju romski učenici/e pokazuju još lošiju situaciju od spomenutog istraživanja. Od 24 škole iz različitih dijelova RH koje pohađaju romski učenici/e, u školskoj godini 2022./2023. u 11 škola je bilo ustrojeno ukupno 80 potpuno etnički segregiranih razreda koje je pohađalo 950 romske djece. Od ukupnog broja romske djece koja pohađaju 24 škole, 36% ih se školuje u potpuno etnički segregiranim razredima, a čak 54% ih pohađa razrede u kojima romske djece ima više od 70%. U školama u kojima uz segregirane postoje i miješani razredi, primjećuje se viši prosjek ocjena integriranih razreda, a prosjek je značajno viši u razredima koje uopće ne pohađaju romska djeca ili u kojima ih ima u malom broju, što otvara pitanje kvalitete obrazovanja romske djece. Podaci pokazuju da osim 80 segregiranih razreda na području RH postoje i gotovo potpuno etnički segregirane područne škole (PŠ Strmec, OŠ Petrijanec (100% romskih učenika/ca), PŠ Držimurec Strelec, OŠ Tomaša Goričanca Mala Subotica (94% romskih učenika/ca), te jedna segregirana matična škola (OŠ Fran Krsto Frankopan s 87% romskih učenika/ca).

Formiranje isključivo ili većinski romskih razreda/škola u nekim se slučajevima može objasniti većim udjelom romskih učenika, no postoje škole koje nemaju veći udio romskih od učenika iz većinskog stanovništava, a ipak imaju segregirane razrede. Isto tako veća zastupljenost romskih učenika na razini škole pojašnjava se blizinom određene škole romskom naselju, no istovremeno ima primjera romskih naselja u čijoj se blizini nalazi i druga škola, u kojoj gotovo da i nema romskih učenika pa se postavlja pitanje zašto distribucija romskih učenika po školama nije ujednačena tako da se osigura njihova integracija. Budući da nejednaku distribuciju učenika i same škole navode kao razlog formiranja segregiranih razreda, u mišljenju na prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, posebno smo se osvrnuli na definiranje upisnih područja. Naime, odgovornost za definiranje upisnih područja osnovnih škola kojima je osnivač JLP(R)S sada se prepušta isključivo osnivačima. Pri tome se ne predviđaju nikakva kontrola ni koordinacija kojima bi se prevenirala segregacija svrstavanjem područja jednog romskog naselja u upisno područje isključivo jedne škole. Naše napomene i zapažanja nisu uzete u obzir.



Romska djeca i dalje u velikom broju napuštaju osnovnoškolsko obrazovanje bez da su ga završila. To čine mnogo češće nego djeca iz većinskog stanovništva pa su devetero od desetero djece koja prerano napuste obrazovanje Romi, a u školskoj godini 2022./2023. osnovnu školu napustilo ih je 48. Od škola smo saznali i da romska djeca značajno manje sudjeluju u izvannastavnim aktivnostima i to često zbog organizacijskih razloga, poput nedostatka prijevoza. Također, izrazito velik broj romske djece pohađa nastavu po posebnim programima (za djecu s TUR), odnosno više od 50%, dok su djeca iz većinske zajednice u takvim programima zastupljena s oko 10%.

Budući da brojke pokazuju diskriminaciju u obrazovanju, pučka pravobraniteljica upozorava da je hitno potrebno poduzeti sveobuhvatne mjere koje će u najkraćem mogućem razdoblju u potpunosti ukinuti segregirane razrede i omogućiti romskoj djeci jednakost u obrazovanju. Stoga smo MZO-u već tri puta preporučili da izradi analizu o segregaciji romskih učenika i potom izradi akcijski plan desegregacije romske djece u osnovnim školama. MZO analizu nije izradilo, no plan njezine izrade uključen je kao mjera u Akcijski plan za provedbu Nacionalnog plana za uključivanje, za 2023.-2025. godinu, s rokom potpune provedbe aktivnosti u IV kvartalu 2025. godine. Mjera se planira provesti kroz smanjenje broja škola sa segregiranim razredima s deset na osam, što znači da će se i nakon provedbe ovog dokumenta nejednakosti nastaviti te će se još nekoliko generacija romskih učenika/ca školovati odvojeno od svojih vršnjaka. Stoga ukazujemo kako nije prihvatljivo da se rješavanje dugogodišnjeg problema segregiranog obrazovanja nastavi i dalje odgađati.

#### **Preporuka 82.**

Vladi Republike Hrvatske, da žurno izradi plan desegregacije u obrazovanju koji će se provoditi u svim školama u kojima postoje segregirani razredi

Stoga preporučujemo Vladi RH da što prije pristupi rješavanju problema segregacije romske djece u obrazovanju, odnosno da se žurno pristupi izradi plana desegregacije u obrazovanju koji će se početi provoditi u svim školama u kojima postoje segregirani razredi, najkasnije već iduće školske godine. S tim u vezi

podsjecamo da je Odbor za eliminaciju rasne diskriminacije UN-a odredio nekoliko preporuka o čijoj implementaciji RH mora izvijestiti to tijelo u roku od godine dana, među kojima je i preporuka da se okonča *de facto* diskriminacija u školama i pojačaju naponi za osiguravanje kvalitetnog i inkluzivnog obrazovanja romskoj djeci.

U Odluci u slučaju Szolcsán protiv Mađarske iz 2023. godine, ESLJP je utvrdio diskriminaciju romskog učenika koji je pohađao mjesnu školu koju su činila većinski romska djeca, bez obzira na izostanak namjere konkretne države da diskriminira. Segregirano obrazovanje ne može biti objektivno i razumno opravdano legitimnim ciljem te na državu stavlja pozitivnu obvezu da ispravi ovu činjeničnu nejednakost, što u konkretnom slučaju država nije učinila.

Uočili smo poteškoće i kod složenog postupka pribavljanja posebne odluke o subvencioniranom smještaju studenata Roma prema Pravilniku o subvencioniranom smještaju studenata. Stoga smo u javnom savjetovanju ukazali kako bi u Pravilnik među studente s izravnim pravom na subvencionirano stanovanje trebalo uvrstiti i studente pripadnike romske nacionalne manjine, no prijedlog nije prihvaćen.

Poteškoće s ostvarivanjem prava vezanih uz studentski i učenički status i romsko podrijetlo uočili smo i u odnosu na natječaj za dodjelu stipendija Grada Zagreba, budući se prijaviti moglo isključivo

elektroničkim putem, za što je neophodno posjedovati računalo, internetsku vezu i određenu razinu informatičke pismenosti, što neki učenici i studenti nemaju te ih mogućnost prijavljivanja isključivo elektroničkim putem stavlja u nepovoljniji položaj na temelju imovnog stanja. Budući da su Romi najsiromašnija skupina građana u RH jer ih čak 92,4% živi u riziku od siromaštva, ova ih praksa stavlja u nepovoljniji položaj i na temelju etniciteta, na što smo ukazali Gradu Zagrebu, s obzirom da su neke stipendije namijenjene upravo učenicima koji pripadaju romskoj nacionalnoj manjini te onima lošijeg socioekonomskog statusa.

U području stanovanja Romi se suočavaju s nizom problema. Tako je u kolovozu 2023. godine nepoznati počinitelj bagerima srušio kuće sedam romskih obitelji sa sedamnaestoro djece u općini Drnje, i to dok su stanovnici bili privremeno iseljeni i smješteni u obližnjoj školskoj dvorani nakon što im je kuće nekoliko dana ranije poplavila Drava. Istraga je pokrenuta tek nakon što je kaznenu prijavu podnio predsjednik tamošnje romske udruge, no počinitelj još uvijek nije utvrđen. Obitelji su se privremeno smjestile kod rodbine i prijatelja. Općina Drnje objavila je javni poziv za kupnju kuća, a sredstva je osiguralo Povjerenstvo za praćenje provedbe Nacionalnog plana za uključivanje Roma. Međutim, rok u kojemu su zaprimane ponude po javnom pozivu bio je prekratak (osam dana) te nije bilo realno očekivati da će potencijalni prodavatelji uspjeti pribaviti svu traženu dokumentaciju, s obzirom da se primjerice tražilo i procjenu sudskog vještaka o vrijednosti nekretnine ne stariju od 30 dana, energetska certifikat, izvadak da se protiv vlasnika ne vodi kazneni postupak i potvrdu porezne uprave o podmirenju poreznog duga ne stariju od 30 dana. Kako se radi mahom o mladim obiteljima s djecom, koje su suočene i s mogućnošću gubitka privremenog smještaja čime bi se izložili prijetnji razdvajanja djece od roditelja, ukazujemo da su prema čl. 291. st. 3. Zakona o socijalnoj skrbi općina, odnosno županija, dužni osigurati smještaj obiteljima.

U Hlebinama su mještani neromskog podrijetla pokrenuli inicijativu za iseljenje romske obitelji koja se doselila iz Novigrada Podravskog. Njihovu kuću otkupila je Općina Novigrad Podravski zbog geotermala, a nakon što su kupili kuću u Hlebinama i ondje se preselili, mještani su, navodno zbog problema sa zakonom koje su ranije imali neki članovi ove obitelji, tražili da se odsele, u čemu su prema navodima medija imali podršku načelnice Općine Hlebine. S obzirom da svatko ima pravo slobodno izabrati mjesto u kojemu će živjeti te da ga nitko ne smije diskriminirati, zatražili smo očitovanje načelnice, koja je navela da su medijske objave rezultat pogrešne medijske interpretacije i senzacionalizma te da ne odražavaju njezine stvarno izrečene izjave, odnosno da su stajališta dijela mještana pogrešno pripisana kao njena. Stoga smo joj predložili da zatraži objavu demantija, što je ona i učinila. Situacija se smirila te je romska obitelj nastavila živjeti u Hlebinama.

U Zagrebu još nisu pronađena dugoročna rješenja za stanovanje romskih obitelji iseljenih sa Struga, koje su privremeno smještene u Prihvatilištu za beskućnike u Kosnici i Hostelu Arena, a romske obitelji koje žive u vrlo lošim uvjetima na Vrtnom putu još čekaju osiguranje primjerenijih uvjeta stanovanja. Za sada su tek dostavljeni kemijski wc-i kako bi im se omogućilo održavanje osobne higijene.

Romi su izloženi i javnom govoru kojim se šire predrasude i netrpeljivost, poput objave u javnosti eksponirane osobe na društvenim mrežama da Romi u Međimurju „pucaju, siluju mačke ili mrtvi pijani leže naokolo i rade nove rome, krađu i ... popis dug... kad ne ucjenjuju Hitnu pomoć koja mora po njih jer nedao Bog da ih odbiju, a drugi koji plaćaju zdravstvo čekaju u plućnom edemu...“, kojom se stereotipizira Rome. Na ovaj se način svim Romima koji žive u Međimurju, pripisuje negativne karakteristike i značajke onih koji postupaju protupravno. Takve izjave i objave perpetuiraju postojeće predrasude, netrpeljivost i diskriminaciju prema Romima.

### Preporuka 83.

Ministarstvu znanosti i obrazovanja, da osiguraju da škole mogu izdati svjedodžbe osobama koje su srednju školu završile prije 2010. godine bez navođenja podatka o nacionalnosti

Pritužio nam se i pripadnik romske nacionalne manjine zbog diskriminacije u području rada i zapošljavanja jer je na njegovoj srednjoškolskoj svjedodžbi navedeno da je Rom, zbog čega mu, uslijed predrasuda, poslodavci ne daju priliku za razgovor za posao. Srednju je školu završio 2001. godine i podatak o nacionalnosti u svjedodžbi je naveden u

skladu s tada važećim pravilnikom. Iako se od 2010. godine ovaj podatak ne navodi na svjedodžbama, pritužitelju se odbija izdati svjedodžbu bez navođenja ovog podatka, s obrazloženjem da se duplikati svjedodžbi izdanih prije 2010. godine izdaju na obrascu identičnom obrascu originalne svjedodžbe, odnosno da se radi o doslovnom prijepisu originala. Od MZO-a smo u više navrata zatražili očitovanje o mogućnosti davanja naputka školama da izdaju svjedodžbe bez navođenja podatka o nacionalnosti, ili nužnosti izmjena propisa kako bi se omogućilo izdavanje svjedodžbi izdanih do 2010. godine bez ovoga podatka. MZO nam nije odgovorilo. Stoga upućujemo preporuku MZO da školama uputi naputak da izdaju svjedodžbe osobama koje su srednju školu završile prije 2010. godine bez navođenja podatka o nacionalnosti ili da izmjeni propise kako bi se omogućilo izdavanje svjedodžbi bez ovoga podatka.

## Srbi

Vezano za pripadnike srpske nacionalne manjine posebice su zamjetni izrazi netrpeljivosti i mržnje u javnom prostoru, a koji onda mogu poticati i diskriminaciju te negativno utjecati na ostvarivanje prava pripadnika ove manjine.

Tako je primjerice prema medijskim izvještajima u studenom 2023. godine ispred prostorija Srpskog kulturnog društva „Prosvjeta“ u Preradovićevoj ulici u centru Zagreba skinut plakat izložbe Dana srpske kulture „Pola Srbin, pola Hrvat“. Portal Novosti objavio je da su njihove sigurnosne kamere snimile grupu mladića s kapuljačama na glavama i svjetiljkama u rukama koji u noći skidaju i uništavaju plakat te izjavu kustosice da „uklanjanje cerade nije bio lak zadatak“, da je „zahtijevao korištenje kliješta“, „nakon čega je zgužvan, poderan i odbačen na tlo“.

U studenom je u Zadru odigrana košarkaška utakmica između Zadra i Crvene zvezde Meridian Bet, tijekom koje su navijači Zadra skandirali više različitih mrzilačkih sadržaja, uključujući *‘Oj hrvatska mati, Srbe čemo klati’*. Zbog izvikivanja poruka čiji sadržaj iskazuje ili potiče mržnju ili nasilje na temelju rase, nacionalne ili vjerske pripadnosti na kriminalističko istraživanje je privedeno deset hrvatskih državljana u dobi od 19 do 32 godine. Utakmici je prethodio huliganski napad na člana Upravnog odbora Crvene zvezde koji je bio u društvu s prijateljem kluba, zbog čega su privedene dvije osobe u dobi od 21 i 26 godina koje se sumnjiči za počinjenje kaznenog djela nasilničkog ponašanja počinjenog iz mržnje, odnosno zločina iz mržnje.

S obzirom na atmosferu koja je prethodila Danu sjećanja na žrtvu Vukovara i Škabrnje predstavnici SDSS-a i drugih srpskih organizacija u Hrvatskoj odustali su od odlaska u Vukovar i Škabrnju, a u izjavi su poručili da njihov neodlazak nije zbog straha od prijetnji, već zato što se njihovu potrebu i želju za iskazivanjem pijeteta pretvara u povod za fizičko sukobljavanje.



Na dan održavanja Kolone sjećanja u Vukovaru, pokraj Nuštra su napadnuti studenti iz Srbije dok su se vozili u automobilu srpskih registracija. Svjedok je za medije ispričao da je događaj snimio kamerom na mobitelu, da su napadači psovali, lupali po autu i otkinuli retrovizor. Na snimci je vidljivo i policijsko vozilo, no napadači su neometano ušli natrag u svoj auto i nastavili vožnju u suprotnom smjeru. U samoj Koloni sjećanja su se čuli uzvici “Za dom spremni” i zabilježeno je dizanje ruku u znak nacističkog pozdrava.

Odbor za eliminaciju rasne diskriminacije UN-a je u Zaključnim razmatranjima za RH u listopadu 2023. godine naglasio zabrinutost uslijed nedostatnih informacija o posebnim mjerama poduzetim radi suzbijanja strukturne diskriminacije etničkih manjina, osobito Srba, a koja na neujednačen način negativno utječe na njihovu mogućnost uživanja i pristupa pravima koje štiti Konvencija o suzbijanju svih oblika rasne diskriminacije. Izrazio je zabrinutost zbog sve učestalijih pojava zločina iz mržnje i govora mržnje, kao i širenja negativnih stereotipa prema manjinskim skupinama, uključujući i Srbe, u medijima i na društvenim mrežama, o čemu više pišemo u poglavlju o izražavanju u javnom prostoru. Preporučio je Hrvatskoj da pojača napore u suzbijanju ovih pojava, kao i da financijski ojača sustav besplatne pravne pomoći kako bi žrtve, osobito iz manjinskih zajednica, imale pristup i adekvatne informacije o dostupnoj besplatnoj pravnoj zaštiti od diskriminacije.

U Izvešću za 2021. godinu MRMSOSP-u smo preporučili da u analizu učinka naknade za starije uključi i moguće ograničavajuće djelovanje propisane duljine prebivališta na povratničku populaciju, mahom srpskog podrijetla. Provedena analiza potvrdila je da u praksi potencijalni korisnici često ne ispunjavaju uvjet od 20 godina neprekidnog prebivanja u RH, što se posebno odnosi na povratnike. Stoga je pozitivno što je Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o nacionalnoj naknadi za starije osobe, uvjet prebivališta skraćen na 10 godina.

Još nije riješeno ponovno priključenje svih obnovljenih kuća na električnu mrežu, od kojih su neke ozbiljno stradale u potresima. Podaci HEP ODS-a navode kako je re-elektifikaciju nakon gubitka električne energije tijekom i nakon Domovinskog rata potrebno provesti na još 1.002 kućanstva u 15 županija, od čega najviše (333) u Zadarskoj županiji. Kako su tijekom 2023. godine re-elektificirana 93 priključka, proces će očito biti (i dalje) dugotrajan, a ionako malobrojne obitelji koje su se vratile u predratne domove i dalje će živjeti u vrlo teškim uvjetima, bez dostupne električne energije nužne za uobičajeno održavanje domaćinstva i gospodarske djelatnosti. Sporost u re-elektifikaciji neće poticajno djelovati niti na (ponovno) naseljevanje ovih područja.

Preporukom iz Izvešća za 2022. godinu ukazali smo MF-u da poreznim upravama dostavi napatke o oslobođenju bivših nositelja stanarskog prava od obveze plaćanja poreza na promet nekretnina pri otkupu stana u kojem su stambeno zbrinuti. Kako prema dostupnim informacijama ova preporuka nije provedena, ponavljamo ju.

#### Preporuka 84. (ponovljena)

Ministarstvu financija, da poreznim upravama dostavi napatke o oslobođenju bivših nositelja stanarskog prava od obveze plaćanja poreza na promet nekretnina pri otkupu stana u kojem su stambeno zbrinuti

## Migranti

*“Azilanti, migranti, ali i strani radnici u Hrvatskoj nemaju sustavan program integracije. Ljudi smješteni u prihvatilištu čekaju tečaj hrvatskog jezika već godinama, čekaju zaposlenje, smještaj. Sve ovisi o pojedincu i NGO sektoru, moraš se pobrinuti sam za sebe, ali većina ljudi koja dođe ne može se pokrenuti jer ne govori jezik, a kako će govoriti jezik ako to država ne omogući? To je začarani krug. Kad je država u pitanju, problemi integracije vrlo su jasni i ne može se reći da se ne znaju.”*

*Salam Al Nidawi, Nacional, 19.12.2023.*

U ovom poglavlju ukazujemo na probleme s kojima se suočavaju migranti, tražitelji međunarodne zaštite, osobe pod međunarodnom zaštitom i strani radnici, s posebnim osvrtom na nedostatak integracijskih mjera. Prema istraživanju Hrvatskog pravnog centra<sup>xxiii</sup>, 48,5% ispitanih građana smatra kako je useljavanje državljana trećih zemalja u RH loše, 28% smatra da je to dobro, dok 23,5% nema mišljenje. Oko 37,2% smatra da već useljene osobe, osobito izbjeglice, nisu integrirane.

Kako je najveći dio osoba koje su se uselile u RH u zadnjih nekoliko godina vidljivo drugačiji od većinskog stanovništva, dodatno su izloženi predrasudama, rasnoj diskriminaciji, čak i fizičkim napadima. UN-ov Odbor za eliminaciju rasne diskriminacije je naglasio da RH mora poduzeti dodatne napore radi razvijanja i primjene okvira za integraciju migranata, tražitelja međunarodne zaštite i izbjeglica, koji je trenutno nerazvijen, odnosno ne postoji plan njihove integracije.

U 2023. godini u RH je znatno porastao broj osoba koje su izrazile namjeru za međunarodnom zaštitom. Zabilježeno ih je 68.114, znatno više nego 2022. godine kada je bilo izraženo 12.827 namjera. No broj osoba koje su podnijele zahtjev za međunarodnu zaštitu u 2023. godini (1.783) niži je nego 2022. godine, kada je bilo podneseno 2.727 zahtjeva. Broj odobrenih zahtjeva za međunarodnom zaštitom, iako je rastao, i dalje je nizak. 2023. godine odobrena su 52, a 2022. godine 21 zahtjev. Postupci su i dalje dugotrajni, a uvjeti u prihvatilištima daleko od zadovoljavajućih, o čemu više pišemo u poglavlju o tražiteljima međunarodne zaštite.

Iako je izmjenama i dopunama Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti u proljeće 2023. godine omogućeno izdavanje dozvole za rad tražiteljima međunarodne zaštite već tri mjeseca nakon podnošenja zahtjeva, postupci izdavanja dozvola traju i po nekoliko mjeseci, što otežava njihov položaj i ne doprinosi integraciji.

Tijekom 2023. godine postupali smo zbog vijesti da su zaposlenici Hrvatskih željeznica na kolodvoru u Plaškom odbili prodati karte stranim državljanima koji su izrazili namjeru za međunarodnom zaštitom i dopustiti im ukrcavanje na vlak za Zagreb te pozvali policiju. Iako su bili registrirani od strane policijskih službenika te upućeni u Prihvatilište u Zagrebu, kao i posjedovali novac za kupnju voznih karata, osoblje vlaka im nije dozvolilo putovanje zbog sumnje da se radi o iregularnim migrantima. Vlak na koji su se

željeli ukrcati nastavio je putovanje prema Zagrebu, a oni su zadržani u Plaškom te su im provjeravani dokumenti, nakon čega im je ponovno rečeno da se upute u Prihvatilište u Zagrebu. Policija je naglasila da nisu zabilježena protupravna ponašanja poput ugrožavanja sigurnosti i imovine, osoblja i infrastrukture HŽ-a, da nije došlo do napada na konduktera, njegovog nasilnog izbacivanja iz vlaka ili bilo kojih drugih prekršaja ili kaznenih djela te je zbog sumnje na počinjenje prekršaja iz čl. 25. ZSD-a protiv vlakopratiteljice koja im je odbila prodati karte i dozvoliti ukrcavanje podignut optužni prijedlog.

Osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita izradile su Izvješće u sjeni o provedbi mjera integracije u Hrvatskoj,<sup>xxiv</sup> što je pozitivan primjer zagovaranja vlastitih prava. U Izvješću, koje je rezultat analize provedbe integracijskih mjera iz perspektive osoba na koje se mjere odnose, ukazano je na poteškoće u pristupu visokoškolskom obrazovanju i studentskim pravima, zapošljavanju, zdravstvenoj zaštiti i drugome, te naglašeno da najvažniju ulogu u uređivanju i provedbi propisa za integraciju ima lokalna zajednica. Izvješće je prepoznalo i pozitivne primjere, poput najave Grada Zagreba da će se od iduće godine studenti sa statusom izbjeglice moći prijaviti za gradske stipendije. Izdvojeno je i Sveučilište u Rijeci na kojem se, na inicijativu Filozofskog fakulteta, trošak školarine na teret sveučilišta ili njegove sastavnice subvencionira i za studente s odobrenim statusom azilanta.

Prema navodima OCD-a neke osobe s odobrenom zaštitom uspjele su se zaposliti i osigurati egzistenciju, no mnoge su izložene prekomernom radu, problemima s priznavanjem kvalifikacija stečenih u zemljama porijekla, diskriminaciji pri traženju posla i stana, preprekama pri pristupu zdravstvenoj zaštiti i obrazovanju pa i u većem riziku od siromaštva.


Niti tijekom 2023. godine nisu provedeni certificirani tečajevi hrvatskog jezika, važni za školovanje, zapošljavanje i eventualno stjecanje državljanstva osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita. Stoga ponavljamo preporuku iz Izvješća za 2022. godinu.

#### Preporuka 85. (ponovljena)

Ministarstvu unutarnjih poslova i Ministarstvu znanosti i obrazovanja, da žurno organizira prilagođene tečajeve hrvatskog jezika razine B1 i B2 za osobe pod međunarodnom zaštitom

Iako Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti navodi da osoba pod međunarodnom zaštitom ima pravo na zdravstvenu zaštitu sukladno Zakonu o obveznom zdravstvenom osiguranju i zdravstvenoj zaštiti stranaca u RH, postoje poteškoće pri provedbi ovih propisa. Tako sustavi prijave pacijenata u bolnicama ne predviđaju unos kategorije osobe pod međunarodnom zaštitom, osim eventualno pod opće rubrike "napomene", osobama pod međunarodnom zaštitom ne izdaju se iskaznice osiguranika niti matični broj osiguranika (MBO), nisu upisane u centralni sustav osiguranika (tzv. CEZIH), a zdravstvene ustanove nisu upoznate s postupcima izdavanja uputnica i recepata za osobe pod međunarodnom zaštitom te bolnice i liječnici ne raspoložu relevantnim i jasnim informacijama kako im učinkovito i brzo pružiti usluge zdravstvene zaštite. Osobe pod međunarodnom zaštitom ne mogu ugovarati dopunsko zdravstveno osiguranje - osim ako su zaposleni ili imaju dugotrajno boravište.

Nije sustavno riješen niti problem prevođenja kod posjeta liječniku, što je nužno kada osobe ne govore hrvatski jezik u dovoljnoj mjeri, što se ne može očekivati od osoba koje su nedavno dobile



međunarodnu zaštitu, pogotovo kada država ne osigurava tečajeve jezika. OCD-i ukazuju i na nekoliko diskriminativnih ponašanja liječnika i zdravstvenih djelatnika koji nisu htjeli pregledati i liječiti izbjeglice. Postupali smo i po pritužbi obitelji pod međunarodnom zaštitom čijoj djeci nisu bile pružene usluge ortodonta zbog nepoznatosti ortodonta kako može naplatiti ove usluge u sustavu zdravstvenog osiguranja. Stoga preporučujemo da, sukladno čl. 21. st. 4. Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju i zdravstvenoj zaštiti stranaca u RH, ministar nadležan za zdravstvo pravilnikom uredi način ostvarivanja prava na zdravstvenu zaštitu kojim će se jasno propisati načini pružanja usluga osobama pod međunarodnom zaštitom te njihova naplata.

Nadalje, s obzirom na poteškoće s kojima su se studenti pod međunarodnom zaštitom susretali u ostvarivanju prava na subvencionirani smještaj, ukazivali smo na potrebu izmjena i dopuna Pravilnika o uvjetima i načinu ostvarivanja prava redovitih studenata na subvencionirano stanovanje, predlažući

#### **Preporuka 86.**

Ministarstvu zdravstva, da pravilnikom uredi način ostvarivanja prava na zdravstvenu zaštitu kojim će se jasno propisati načini pružanja usluga osobama pod međunarodnom zaštitom te njihova naplata

#### **Preporuka 87.**

Ministarstvu rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, da osigura provođenje tečajeva hrvatskog jezika za strane radnike

da se studenti koji u RH ostvaruju pravo na međunarodnu i supsidijarnu zaštitu uključe u kategoriju studenata koji ostvaruju izravno pravo na subvencionirano stanovanje (čl. 9. Pravilnika), kako bi se postupak ubrzao. Iako takav prijedlog nije prihvaćen, Pravilnik je izmijenjen te je člankom 15. predviđeno dodatnih 750 bodova za studente pod međunarodnom i supsidijarnom zaštitom, zbog njihove specifične situacije.

Strani radnici u sve većem broju biraju RH kao svoj novi dom te se zapošljavaju u deficitarnim zanimanjima. Iz pritužbi stranih radnika, a o kojima više pišemo u

poglavlju o pravu na rad, razvidno je da ne znaju u dovoljnoj mjeri kako ostvariti i zaštititi svoja prava i kome se obratiti, da im je potrebno omogućiti pristup besplatnoj pravnoj pomoći te da je nepoznavanje hrvatskog jezika velika prepreka za ostvarivanje prava i učinkovitu integraciju.

Na razini RH trenutno ne postoji strateški dokument integracije stranih radnika niti su razvijene mjere usmjerene isključivo na njih. Strategija demografske revitalizacije do 2033. godine ukazuje kako je potrebno izraditi sveobuhvatnu migracijsku politiku, kao i osnovati ured koji će koordinirati i nadzirati provođenje mjera i učinke migracijske i integracijske politike. Jedan od ciljeva je i uspješna integracija i uključivanje u društvo svih kategorija migranata, uključujući i strane radnike, a Strategija prepoznaje i važnu ulogu lokalne samouprave na razvoj integracijskih programa.

S obzirom na navedeno, preporučujemo Vladi RH da osigura provođenje tečajeva hrvatskog jezika za strane radnike, o kojima strani radnici i njihovi poslodavci trebaju biti pravovremeno i detaljno informirani.

Trenutno prazninu popunjavaju jedinice lokalne samouprave. Tako je Grad Zagreb usvojio integracijski plan za državljane trećih zemalja koji se odnosi i na strane radnike, a tijekom 2023. organizirao je i certificirani tečaj hrvatskog jezika, koji je u početku bio usmjeren na osobe kojima je odobrena međunarodna ili privremena zaštita, a potom proširen i na strane radnike. Grad Zagreb najavio je organiziranje tečaja hrvatskog jezika koje će provoditi škole stranih jezika i OCD-i, a slične inicijative najavili su i gradovi Split i Varaždin. Grad Zagreb financira i rad OCD-a koje organiziraju prevoditelji i kulturne medijatore te je osigurao financiranje besplatne pravne pomoći sporazumom s Pravnom klinikom Pravnog fakulteta. Pokrenuo je i mrežnu stranicu<sup>xxv</sup> s informacijama o pravima i obvezama te mogućnosti korištenja usluga Grada, na hrvatskom, engleskom, arapskom, farsiju i ukrajinskom jeziku, a u planu su i nepalski, indijski i filipinski jezik.

S obzirom na pritužbe stranih radnika u vezi rada i zapošljavanja, o čemu više pišemo u poglavlju o pravu na rad, na mrežnim stranicama pučke pravobraniteljice objavljene su informacije<sup>xxvi</sup> za (strane) radnike kako zaštititi prava na radnom mjestu na hrvatskom i sljedećim jezicima: engleskom, njemačkom, francuskom, ukrajinskom, makedonskom, albanskom, turskom, nepalskom, bengalskom, hindu i filipinskom.

Utvdili smo nejednako postupanje bankovnih službenika prema stranim radnicima temeljem njihove boje kože, koji su za pristup bankarskim uslugama od stranih radnika tražili dodatnu dokumentaciju, koju inače nisu tražili od drugih klijenata. Nakon što smo ukazali na diskriminatorno postupanje službenika, banka se ispričala zbog postupaka svojih zaposlenika.

Postupali smo i povodom objave poslodavca, vlasnika pizzerije iz Samobora, da ne želi zapošljavati (između ostalog) strane radnike, zbog čega je prekršajno pravomoćno osuđen i kažnjen sa 80 eura zbog narušavanja javnog reda i mira. No, ovaj poslodavac nije procesuiran prema ZSD-u.

Iz drugih pritužbi stranih radnika, a o kojima više pišemo u poglavlju o pravu na rad i diskriminaciji na radu, može se zaključiti da su u povećanoj mjeri izloženi zlouporabi prava od strane poslodavaca i posrednika pri zapošljavanju, te da im je bez poznavanja hrvatskog jezika i propisa na snazi u RH, kao i bez pomoći pružatelja besplatne pravne pomoći i drugih dionika za zaštitu radničkih prava, primjerice sindikata, zaštita njihovih prava otežana. Stoga je nužno poduzeti žurne i konkretne mjere za upoznavanje s osnovnim propisima i postupcima zaštite radnih i drugih prava stranih radnika.

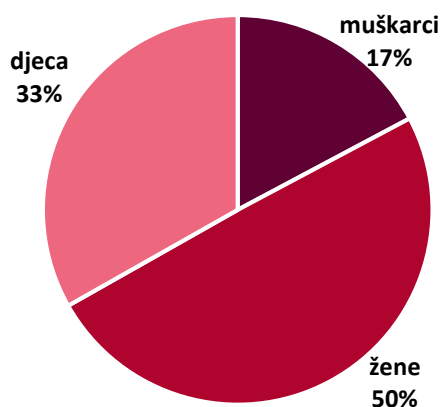
Pri tome se suočavaju i s izazovima uklapanja u društveni život izvan radnog mjesta zbog nepoznavanja hrvatskog, a ponekad ni engleskog jezika. Tako na primjer, nakon što je na dočeku Nove godine na središnjem zagrebačkom trgu, bio prisutan zamjetan broj stranih radnika, na društvenim mrežama pojavili su se komentari poput „Nepalska nova godina”, „Woltovska/Boltovska proslava” i slično, kao i brojni ksenofobni komentari i rasprave.

Zaključno, ukazujemo i na skupinu stranaca o kojima za sada nema mnogo podataka. Radi se o strancima u iregularnom položaju, tzv. nedokumentiranim migrantima, koji su “nevidljivi” sustavu te su nerijetko izloženi značajnim poteškoćama pri pristupu pravima, uključujući i primjerice zaštitu zdravlja, kao i diskriminaciji. Stoga će u budućnosti biti potrebno posvetiti pažnju njihovoj zaštiti.

## 2.18. Osobe raseljene iz Ukrajine

Raseljenim osobama je privremena zaštita automatizmom bila produžena do 4. ožujka 2024. godine. Prema podacima MUP-a u RH ih je u 2023. bilo 22.999, od čega 3.961 muškarac, 11.405 žena i 7.633 djece.

RASELJENE OSOBE IZ UKRAJINE U RH PREMA SPOLU I DOBI



Na razini EU-a je u listopadu 2023. odlučeno da se privremena zaštita produlji do 4. ožujka 2025. godine pa je Vlada RH posljedično 29. veljače 2024. godine produljila privremenu zaštitu za raseljene osobe do toga roka.

Tijekom 2023. godine UNHCR je u RH proveo istraživanje<sup>xxvii</sup> među 506 raseljenih osoba (88% ispitanih bile su žene, prosječne dobi 40 godina), iz kojeg je razvidno da se više od polovine nada povratku u Ukrajinu, no nisu sigurni kada. Većina djece u dobi od šest do 15 godina pohađa školu u RH, no četvrtina ih i dalje pohađa ukrajinsku školu na daljinu. Među glavnim motivima dolaska u RH navode obitelji i/ili prijatelje u RH, dostupnost sustava privremene zaštite, osiguran smještaj, jezik sličan ukrajinskom te prilike za zapošljavanje. Istraživanje je pokazalo da je 50% ispitanika bilo zaposleno, a 22% nezaposlenih

je aktivno tražilo posao, dok 10% nije bilo u mogućnosti zaposliti se zbog obiteljskih razloga. 9% ispitanika je bilo u mirovini. Općenito gledajući, osobe raseljene iz Ukrajine su prilike u RH okarakterizirale povoljnima ili boljima nego u drugim EU zemljama.

Udruge raseljenih osoba su nas izvijestile da osobe raseljene iz Ukrajine nisu dovoljno informirane o svojim pravima

### Preporuka 88.

Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje, da sve ugovorne zdravstvene ustanove i svoje područne ustrojstvene jedinice informira da osobe pod privremenom (i međunarodnom) zaštitom ostvaruju pravo na naknadu troškova prijevoza


te su izložene poteškoćama, poput nemogućnosti upisa djece u vrtiće što roditeljima otežava zaposlenje. Naglasili su da po dolasku u RH nije bilo problema s uključivanjem u vrtiće, no sada moraju prolaziti natječaj i ispunjavati uvjete, primjerice imati cijepne knjižice, koje su im ostale u Ukrajini.

Kao poteškoću ističu i izostanak tečajeva hrvatskog jezika za raseljene osobe, kao i nepoznavanje postupka priznavanja vanjskih kvalifikacija i razine obrazovanja, o čemu nas je izvijestila Udruga „Svoja“, koja okuplja Ukrajinke raseljene uslijed rata te im pomaže pri zapošljavanju, učenju jezika i integraciji. Poteškoće su prisutne zbog nepoznavanja ostvarivanja prava za osobe koje su teško bolesne, prava na pomoć i naknadu za teške bolesnike (npr. onkološki bolesnici), prava na ostvarenje patronažne skrbi, skrbi pedijatra ili drugih specijalista za djecu.

Pri donošenju Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti (ZMPZ) ukazali smo na važnost usklađivanja članka 92. ZMPZ-a sa člankom 19. st. 2. Direktive Vijeća 2001/55/EZ od 20. srpnja 2001. godine 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, vezano za status osoba pod privremenom zaštitom koje zatraže međunarodnu zaštitu, ako njihov zahtjev bude odbijen. Dodatno, ukazali smo i na potrebu preciziranja statusa koji ima osoba pod privremenom zaštitom kada zatraži međunarodnu zaštitu. Predložili smo i da se osobama pod privremenom zaštitom osigura pravo na visoko obrazovanje i priznavanje inozemnih i stručnih kvalifikacija kako je to uređeno za azilante i osobe pod supsidijarnom zaštitom te da se izmjenama čl. 88. ZMPZ propiše pravo stranca pod privremenom zaštitom na osnovno, srednje i visoko obrazovanje pod istim uvjetima kao i hrvatskih državljana u skladu s posebnim propisima, no ovi prijedlozi nisu prihvaćeni.

Nadalje, prema informacijama koje smo zaprimili, neke osobe pod privremenom zaštitom koje su koristile zdravstvenu zaštitu izvan mjesta prebivališta suočile su se s problemom ostvarivanja naknade za prijevoz. Iako im je još 2022. godine zajamčena zdravstvena zaštita u istom opsegu kao osiguranima iz obveznog zdravstvenog osiguranja, raseljene osobe nisu uključene među osigurane osobe, što je izvor problema i nedoumica u praksi. Pretpostavljajući da bi se problem nepriznavanja naknade troškova prijevoza za osobe pod privremenom zaštitom (ali i za one pod međunarodnom zaštitom budući da imaju ista prava) mogao pojaviti na razini cijele RH, zatražili smo mišljenje MZ-a, koje nam je tek nakon višestrukih pojurivanja odgovorilo da i osobe pod privremenom (i međunarodnom) zaštitom, kada zadovoljavaju druge propisane uvjete, ostvaruju pravo na naknadu za troškove prijevoza u vezi s korištenjem zdravstvene zaštite. Pozivajući se na ovaj odgovor, a kako bi se prevenirale i izbjegle nedoumice u praksi i omogućilo nesmetano ostvarivanje ove naknade, preporučili smo HZZO-u da sve ugovorne zdravstvene ustanove i područne ustrojstvene jedinice HZZO-a informira da osobe pod privremenom (i međunarodnom) zaštitom ostvaruju pravo na naknadu troškova prijevoza te da u suradnji s MZ-om osigura neometano ostvarivanje ovog prava. Stoga je ponavljamo i ovdje.

Postupali smo i povodom pritužbi zbog nedostupnosti liječnika obiteljske medicine za 120 osoba smještenih na području Vrbovca. Iz prikupljenih podataka razvidno je da je problem tek djelomično riješen, odnosno da neke raseljene osobe u Vrbovcu još uvijek nisu ostvarile pravo na pristup obiteljskim liječnicima pa postupanje nastavljamo.



Nadalje, nakon što je MUP krajem 2022. godine sklopio ugovore s novim pružateljima usluge organiziranog smještaja, neke osobe pod privremenom zaštitom koje su se nalazile u kolektivnom smještaju u do tada mobiliziranim objektima morale su preseliti na nove lokacije, katkad i u druge JLP(R)S. Broj osoba koje se nalaze u kolektivnom smještaju je znatno manji od onih u pojedinačnom smještaju, oko 7% od ukupnog broja. No, značajan broj osoba izrazilo je nezadovoljstvo nakon najave preseljenja ili nakon što su već bile preseljene.

Tako smo tijekom 2023. godine postupali u vezi premješta osoba pod privremenom zaštitom koje su od dolaska u RH bile smještene u Hotelu Picok u Đurđevcu, a koje su nam se obratile peticijom još krajem 2022. godine. Navodili su da su neočekivano dobili obavijest da se u kratkom roku moraju iseliti u drugu jedinicu lokalne samouprave iz hotela u kojemu su se osjećali dobrodošlima, iako su se već integrirali, uključili u škole i radili. Premda je Stožer civilne zaštite navodio da su bili pravovremeno obaviješteni te da su u međuvremenu sklopljeni ugovori s drugim pružateljima smještaja, bilo je jasno kako su ove osobe imale drugačija očekivanja te da je vijest o preseljenju došla nenadano, što je izazvalo nezadovoljstvo i otpor. Međutim, unatoč najavljenom preseljenju, gotovo sve osobe koje su krajem 2022. godine boravile u Hotelu Picok i krajem 2023. su se nalazile ondje. Pri tome nas je Stožer izvijestio da će o terminu demobilizacije hotela uprava i raseljene osobe biti pravovremeno obaviješteni. No, dodatno vrijeme koje osobe proborave na nekoj lokaciji otvara pitanje opravdanosti preseljenja, s obzirom na postignutu integraciju. Stoga, iako preseljenje iz lokalnih zajednica u kojima je postignuta integracija nije idealno, ako je preseljenje nužno, sam proces treba biti jasan i isplaniran, a osobe pravovremeno informirane, kako bi se izbjegla neizvjesnost.

Postupali smo i u odnosu na raseljene osobe smještene u Motelu Plitvice i njihovo preseljenje u nove smještaje u Jastrebarskom i Velikoj Gorici. Sukladno zaprimljenim očitovanjima Ravnateljstva civilne zaštite, preseljenje je provedeno uz prethodnu pripremu i komunikaciju sa raseljenim osobama, održani su pripremni sastanci sa predstavnicima JLS-a u koje su preseljeni, a djeca su nastavila školovanje. No, po preseljenju u hotele u Jastrebarskom i Velikoj Gorici primili smo pritužbe na uvjete smještaja te smo u lipnju i srpnju 2023. godine obišli nove smještajne objekte. U tri objekta se nalazilo 138 raseljenih osoba, od toga 52 djece. Većina primjedbi odnosila se na lošu kvalitetu namirnica, neprilagođenost jelovnika djeci ili osobama sa zdravstvenim teškoćama te na neprilagođenost vremena posluživanja obroka radnim obvezama, nastavi ili drugim obvezama korisnika smještaja. Stoga smo Ravnateljstvu preporučili da dogovori na koji način, koji bi bio sanitarno i zdravstveno prihvatljiv, osigura obroke odsutnima, kao i da raseljene osobe uključi u pripremu tjednih jelovnika, koji bi koliko je moguće sadržavali i tradicionalna ukrajinska jela.

Prigovaralo se i na kvalitetu smještaja, primarno na ograničen ili potpun nedostatak tople vode, grijanja ili klimatizacije te pojavu plijesni. Stoga smo Ravnateljstvu preporučili da se u buduće ugovore sa pružateljima smještaja uvrste odredbe o minimalnim standardima kvalitete, primjerice cjelodnevnu dostupnost tople vode, prostor bez plijesni i drugih zdravstvenih ugroza, koje je potrebno zadovoljiti, uz predviđanje novčanih penala ili drugih sankcija za pružatelje smještaja koji ih ne zadovolje.

Postupali smo i po pritužbi zbog poteškoća s kojima se pri polaganju ispita državne mature susrela državljanka Ukrajine u statusu osobe pod privremenom zaštitom od ožujka 2022. godine, od koje se očekivalo da ispite polaže gotovo pod istim uvjetima kao i drugi učenici. Naime, Nacionalni centar za vanjsko vrednovanje obrazovanja dopustio joj je polaganje ispita iz matematike te hrvatskog i



engleskog jezika uz produljeno vrijeme pisanja od 50%, a u dijelu ispita slušanje uz mogućnost prekidanja i ponavljanja zvučnog zapisa. No, ukazali smo da u ovom slučaju navedene mjere nisu dostatne, jer i dalje postoji mogućnost diskriminacije temeljem jezika, obrazovanja i etničke

pripadnosti. Stoga radi izbjegavanja mogućnosti dovođenja u nepovoljniji položaj učenika pod privremenom zaštitom, ali i ostalih koji su u RH nedavno doselili iz drugih zemalja, preporučujemo MZO-u i Nacionalnom centru za vanjsko vrednovanje obrazovanja da razmotre i po potrebi uvedu nove načine prilagodbe ispita državne mature.

Pohvalno je što su mnoga sveučilišta uvelike otvorila mogućnosti i pružila potporu raseljenim osobama iz Ukrajine da se uključe u visokoškolsko obrazovanje.

### Preporuka 89.

Ministarstvu znanosti i obrazovanja i Nacionalnom centru za vanjsko vrednovanje obrazovanja, da za učenika koji su nedavno doselili iz drugih zemalja, razmotre i po potrebi uvedu nove načine prilagodbe ispita državne mature


## 2.19. Diskriminacija temeljem vjere i sloboda vjeroispovijedi

Sloboda vjeroispovijedi uključuje slobodu svakog pojedinca da vjeruje, promijeni vjeru te da svoje vjersko uvjerenje iskazuje kroz bogoslužje i druge oblike izražavanja vjere. Ustav RH priznaje jednakost svih vjerskih zajednica pred zakonom, njihovu odvojenost od države te slobodu da, u skladu sa zakonom, javno obavljaju vjerske obrede. Osim prava vjernika i pripadnika vjerskih skupina odnosno zajednica, sloboda vjeroispovijedi uključuje i prava nereligioznih osoba da ne vjeruju ili svoje vjerovanje i dalje traže.

Diskriminacija temeljem vjere usko je povezana sa slobodom vjeroispovijedi kao temeljnim ljudskim pravom. Zakon o suzbijanju diskriminacije definira oblike diskriminacije, a jedna od diskriminacijskih osnova je i vjera. U RH diskriminacija temeljem vjere je zabranjena u gotovo svim područjima života, dok se u pravu EU zaštita od diskriminacije temeljem vjere još uvijek odnosi samo na područje rada i zapošljavanja.

Ovo poglavlje temeljimo na podacima iz pritužbi građana na povredu slobode vjeroispovijedi i na diskriminaciju temeljem vjere, iz predmeta koje smo otvorili na vlastitu inicijativu, na informacijama prikupljenim od vjerskih zajednica koje svake godine pozivamo na suradnju i dostavu informacija za potrebe izvještavanja, kao i na informacijama prikupljenim pri sudjelovanjima na događajima vezanim uz navedena prava. Iako smo u 2023. godini, kao i prethodnih godina, zaprimili manji broj pritužbi i upita zbog diskriminacije temeljem vjere i slobode vjeroispovijedi, njihov sadržaj ukazuje na različite izazove s kojima su se građani susretali.

Od listopada 2022. godine svake prve subote u mjesecu na Trgu bana Josipa Jelačića u Zagrebu i u nekim drugim gradovima, održavaju se vjerska molitvena okupljanja muškaraca, često popraćena protuprosvjedima. Tijekom 2023. godine obraćali su nam se sudionici i pobornici molitvenih okupljanja



ukazujući na netrpeljivost, vrijeđanja i omalovažavanja kojima su izloženi na okupljanjima, u medijima te na društvenim mrežama. S druge strane, pojedini građani obratili su nam se izražavajući zabrinutost zbog održavanja molitvenih okupljanja i poruka koja se njima šalju, smatrajući da potiču vjersku netrpeljivost, diskriminaciju na osnovu spola te govor mržnje.

Tijekom 2023. godine zaprimili smo dva upita o mogućnosti odobravanja nošenja marame na radnom mjestu državnoj službenici islamske vjeroispovijedi, dok smo 2022. godine zaprimili sličan upit koji se je ticao zaposlenice kod privatnog poslodavca. Kako se radi o pitanju potencijalne diskriminacije temeljem vjere koje je bilo povodom niza prethodnih pitanja upućenih Sudu EU, pružili smo opću pravnu informaciju te ukazali na relevantnu sudsku praksu. Naime, nošenje vjerskih obilježja i odjeće na radnom mjestu niz je godina predmet pravnih diskusija u EU koje su svoj epilog dobile na ESLJP-u i Sudu EU. Sud EU je odgovarao na prethodna pitanja o diskriminaciji temeljem vjere na radnom mjestu u predmetima Samira Achbita, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding / G4S Secure Solutions NV, C-157/15 i Asma Bougnaoui, Association de défense des droits de l'homme (ADDH) / Micropole Univers SA, C-188/15. Zaključio je da zabrana nošenja marame za glavu koja proizlazi iz internog pravila privatnog poduzeća kojim se zabranjuje vidljivo nošenje svih političkih, filozofskih ili vjerskih simbola na radnom mjestu ne predstavlja izravnu diskriminaciju na temelju vjere ili uvjerenja u smislu Direktive 2000/78, jer se jednako odnosi na sve radnike poduzeća. Međutim, Sud EU nije isključio mogućnost da takva zabrana može predstavljati neizravnu diskriminaciju ako se utvrdi da naizgled neutralna obveza dovodi u neravnopravan položaj osobe određene vjere ili uvjerenja. Takvo različito postupanje temeljem vjere može biti opravdano ako prođe test proporcionalnosti koji je Sud EU u presudi u predmetu Achbita pojasnio. Tako Sud EU sugerira da je nacionalni sud, u slučaju da poslodavac ima interno pravilo o odijevanju koje radnicima nameće obvezu vjerske, političke i filozofske neutralnosti, dužan provesti test proporcionalnosti. Pritom se želja klijenta da usluge (više) ne pruža zaposlenica islamske vjeroispovijedi koja nosi maramu za glavu, ne može smatrati stvarnim i odlučujućim uvjetom za obavljanje zanimanja.

Presudom od 28. studenoga 2023. godine, OP protiv Commune d'Ans, C-148/22, Sud EU je, propitujući mogućnost da javna uprava ustroji potpuno neutralno upravno okruženje i zabrani svom osoblju nošenje simbola koji mogu otkrivati njihova vjerska uvjerenja, potvrđujući kriterije uspostavljene u ranijoj sudskoj praksi koji se odnose na interno pravilo o neutralnosti kod privatnog poslodavca, zaključio da se uspostavljeni kriteriji slično mogu primijeniti i u javnom sektoru, koji takvim pravilom uspostavlja „neutralno upravno okruženje“.

S obzirom da se radi o moguće oprečnim pravima poslodavca i zaposlenika, odluka o opravdanosti ograničenja u svakom konkretnom slučaju ovisit će o kojem pravu odnosno interesu poslodavca se radi, pri čemu je relevantno ima li poslodavac interna pravila o odijevanju, na koji način propisuje odjevu politiku te koja je svrha tih pravila. Pri tome nepovoljno postupanje prema ženama islamske vjeroispovijedi koje nose maramu može predstavljati interseksijsku diskriminaciju, budući da su diskriminacijske osnove vjere i spola ovdje neodvojive odnosno jedna bez druge ne bi dovodile do nepovoljnijeg postupanja prema ovoj skupini.

Zaprimili smo pritužbu povodom medijskog izvještavanja da je na početku školske godine u prostorijama jedne osnovne škole katolički svećenik u prisustvu učenika i njihovih roditelja vodio molitvu i blagoslov, uslijed čega je dio roditelja osjećao nelagodu, s obzirom da se radilo o vjerskom

sadržaju u javnoj školi. S obzirom da se radi o djeci osnovnoškolskog uzrasta, pritužbu smo prosljedili pravobraniteljici za djecu na odluku o postupanju, dok ćemo razmotriti moguću diskriminaciju roditelja te nastavnog i školskog osoblja temeljem vjere.

*„Poštovani,*


*Obraćam Vam se jer mi je potrebna pomoć. Naime, moj suprug je državljanin BiH i muslimanske je vjeroispovijesti. U Hrvatskoj radi više od 5 godina... Njegov poslodavac zahtjeva potvrdu o vjeroispovijesti i tvrdi da se dokazi o istoj trebaju priložiti prilikom sklapanja ugovora o radu. Na dan Bajrama poslodavac mu oduzme 1 dan godišnjeg odmora.“*

Prethodnih godina smo izvještavali o slučajevima radnika pojedinih vjeroispovijedi koji su imali poteškoća u korištenju slobodnih dana za vjerske blagdane. Zakon o blagdanima, spomendanima i neradnim danima u Republici Hrvatskoj propisuje da u dane vjerskih blagdana pripadnici pojedinih vjeroispovijedi imaju pravo na neradni dan, izrijeком navodeći o kojim se zajednicama i blagdanima radi. Prema Zakonu poslodavac je dužan vjernicima omogućiti neradni dan za vjerski blagdan, pri čemu nisu regulirani dodatni uvjeti koje radnici trebaju ispuniti. Međutim, pojedini poslodavci i dalje nisu informirani o pravima radnika pripadnika pojedinih manjinskih vjerskih zajednica. Tako nam se obratio vjernik islamske vjeroispovijedi navodeći da je poslodavac tražio potvrdu o vjeroispovijedi, koju je trebao priložiti pri sklapanju ugovora o radu, kao i da je na Bajram morao koristiti dan godišnjeg odmora. Takvo postupanje poslodavca je suprotno Zakonu o blagdanima, spomendanima i neradnim danima u Republici Hrvatskoj, prema kojem se navedeni dan ne radi, neovisno o korištenju godišnjeg odmora.

Obratio nam se i građanin s molbom za pojašnjenje eventualnog prava da petkom izostane s posla za vrijeme obreda džume-namaz. Propisi RH izrijeком ne daju pravo radnicima islamske ili druge vjeroispovijedi na stanku radi vjerskih obreda ili molitvi, no sukladno čl. 73. Zakona o radu radnik koji radi najmanje šest sati dnevno, ima svakoga radnog dana pravo na odmor (stanku) od najmanje trideset minuta koju može koristiti i za bogoslužje.

Tijekom 2023. godine nastavili smo zaprimati upite zbog „istupa“ iz Katoličke crkve, odnosno nedovoljno jasne procedure i različite prakse zabilježbe istupa u crkvenim knjigama. Riječ je o osobama koje su primile sakrament krštenja, ali ne prakticiraju vjeru i ne žele biti evidentirani kao katolici. Građani su nam se obraćali zbog izostanka odgovora njihove lokalne crkve odnosno župe ili radi izostanka informacija o zabilježbi njihovog istupa u crkvenim knjigama. O ovim slučajevima smo izvještavali od 2019. godine te se u konačnici najčešće iznalazilo rješenje kojim su građani bili zadovoljni. No budući da je praksa župa odnosno nadbiskupija različita, bilo bi korisno da HBK, uvažavajući odredbe kanonskog prava, pojasni mogućnosti koje su građanima dostupne kako bi mogli slobodno birati svoju vjeru te iz iste istupati.

RH je 1. ožujka 2023. godine preuzela predsjedanje Međunarodnim savezom za sjećanje na Holokaust (IHRA). Radi se o međuvladinom tijelu uspostavljenom radi sjećanja i istraživanja te jačanja i promicanja



obrazovanja o Holokaustu, u koje je uključeno 35 država. Nažalost, antisemitizam je u porastu u Europi, osobito u kontekstu ratnih događanja na Bliskom istoku od 7. listopada 2023. godine. Na konferenciji o vjerskim slobodama u Hrvatskom saboru povodom obilježavanja Crvene srijede koordinatorica Europske komisije za suzbijanje antisemitizma i očuvanje židovskog načina života Katharine von Schnurbein istaknula je da je od tada u porastu broj antisemitskih komentara i sadržaja na internetu, a u pojedinim europskim zemljama i broj fizičkih napada.

Židovska općina Rijeka obavijestila nas je da su tijekom rujna, za vrijeme održavanja kulturne manifestacije, zabilježena dva slučaja verbalnog antisemitizma usmjerena prema kustosici i jednoj posjetiteljici izložbe. Također su naveli da je nakon 7. listopada 2023. godine njihova članica doživjela neugodnost na radnom mjestu zbog židovskog porijekla. Dodatno, ukazali su i da među njihovim članovima, koji su većinom zrelije životne dobi, vlada atmosfera nesigurnosti pa se ustručavaju dolaziti u sinagogu, zbog čega Hanuku nisu proslavili u zajednici. Srećom, ostale židovske općine nisu zabilježile slične incidente.

Ratna zbivanja na prostoru Bliskog istoka nažalost utječu i na porast mržnje prema muslimanima. Centar za kulturu dijaloga – CKD i Mešihat Islamske zajednice u Hrvatskoj nakon 7. listopada 2023. su zamijetili porast govora mržnje na internetu, ponajviše u komentarima na članke u elektroničkim medijima te komentarima na društvenim mrežama. Navode da se radi o stereotipima i predrasudama o muslimanima iz tog dijela svijeta, a zamjećuju i polarizaciju društva nametanjem biranja strana.

Bahai zajednica u Rijeci prenijela nam je pozitivna iskustva članova njihove zajednice. Naveli su da su nastavnici jedne riječke osnovne škole potaknuli djecu pripadnike Bahai zajednice da na nastavi govore o svojoj vjeri i blagdanima, što je primjer dobre prakse učenja djece poštivanju i uvažavanju različitih vjeroispovijedi. Navode i kako su već nekoliko godina pozivani na blagdansko druženje Grada Rijeke s predstavnicima vjerskih zajednica, što je dobra prilika za njihovo međusobno povezivanje.

Povodom informacije o vandalizaciji objekata Katoličke crkve, u veljači 2023. godine od MUP-a smo zatražili obavijest o kaznenim djelima ili prekršajima motiviranim mržnjom kojima su meta vjerski objekti. MUP nas je izvijestio da su 2022. godine evidentirana 162 takva kaznena djela, no da je uglavnom riječ o kaznenim djelima krađe, teške krađe i oštećenja tuđe stvari, koja nisu motivirana mržnjom. No 2021. godine zabilježena su dva kaznena djela oštećenja tuđe stvari u crkvi na području PU istarske, za koje je utvrđena sumnja da bi se radilo o zločinima iz mržnje.

Udruga za vjersku slobodu, organizacija koja okuplja vjernike, svećenike i vjerske službenike raznih vjerskih zajednica, one koji ne pripadaju nijednoj vjerskoj zajednici i ateiste, nastavila je njegovati međuvjerski dijalog. Na redovnom godišnjem okupljanju povodom dana vjerskih sloboda dodijelila je priznanja Ivanu Zvonimiru Čičku i mons. Mati Uziniću kao osobama koje su javno promicale te i dalje promiču vjersku slobodu i ljudska prava. U siječnju 2024. obilježena je trideseta obljetnica djelovanja Udruge kojom prilikom su trojici laureata: Inoslavu Beškera (posthumno), Goranu Graniću i Dragutinu Mataku, dodijeljena priznanja za doprinos u promicanju vjerske slobode, a okupljenima se već tradicionalno obratila i pučka pravobraniteljica.

## 2.20. Pravosuđe

U ovom poglavlju dajemo prikaz postupanja po pritužbama građana na rad pravosuđa, postupanja vezano uz ovrhe, informacije o funkcioniranju instituta stečaja potrošača i besplatne pravne pomoći kao i sustava podrške žrtvama i svjedocima. Analizirali smo i sudsku praksu u predmetima vezanim uz diskriminaciju te dajemo pregled pojavnosti zločina iz mržnje, kao i pregled postupanja ESLJP-a po zahtjevima podnesenim protiv RH u 2023. godini.

Tijekom 2023. godine pristupilo se izmjenama više zakona značajnih za funkcioniranje pravosuđa, između ostaloga Zakona o parničnom postupku, Kaznenog zakona, Zakona o kaznenom postupku, Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji te Zakona o sudovima. Potonjim se propisuje javna objava svih sudskih odluka kojima će se dovršavati predmeti na svim razinama, a što bi trebalo doprinijeti transparentnosti rada sudova te pravnoj sigurnosti.


Digitalizacija pravosuđa nedvojbeno donosi brojne pozitivne učinke, no istovremeno je ukazala na izazove s kojima se susreću pojedinci koji zbog specifičnih životnih okolnosti ne mogu pratiti takve promjene u pravosuđu. Stoga je važno svim građanima omogućiti adekvatan pristup pravosuđu vodeći računa o njihovoj različitoj digitalnoj pismenosti i tehničkoj opremljenosti.

Pritužbe građana ukazuju na potrebu izrade sveobuhvatne analize ovršnog sustava i temeljem nje izrade prijedloga novog Ovršnog zakona. Broj blokiranih građana je u laganom padu no i dalje visok, dok je njihov ukupni dug veći u odnosu na 2022. godinu, a kroz postupke stečaja potrošača tek se manji broj njih uspijeva deblokirati.

U 2023. godini povećana su proračunska sredstva za besplatnu pravnu pomoć i implementiran je model trogodišnjeg financiranja ovlaštenih pružatelja primarne pravne pomoći. Međutim, i dalje se dugotrajno postupa po žalbama na rješenja o besplatnoj pravnoj pomoći te BPP nije dovoljno dostupna na svim područjima RH.

Ostvaren je napredak u razvoju sustava podrške žrtvama i svjedocima, osnivanjem novih odjela za podršku te izmjenama Kaznenog zakona i Zakona o kaznenom postupku kojima se poboljšava položaj i zaštita žrtava kaznenih djela. Međutim, i dalje je potrebno ulagati napore za postizanjem standarda podrške i zaštite žrtava iz Direktive 2012/29/EU o uspostavi minimalnih standarda za prava, potporu i zaštitu žrtava kaznenih djela.

Prilikom analize sudske prakse u predmetima vezanim uz diskriminaciju u građanskim predmetima se uočava nešto veći broj odluka kojima se usvajaju tužbeni zahtjevi. Međutim, i dalje je zamjetno nedovoljno razumijevanje antidiskriminacijskog zakonodavstva zbog čega je potrebno nastaviti provoditi edukacije. Prekršajni postupci su i dalje najčešće pokretani zbog prekršaja propisanih Zakonom o suzbijanju diskriminacije (ZSD) te su najčešće motivirani nacionalnim podrijetlom oštećene strane, dok je kaznenih predmeta vezanih uz diskriminaciju bio uobičajeno mali broj. Visoki upravni sud i Upravni sud u Rijeci nastavljaju pri odlučivanju primjenjivati ZSD i druge izvore antidiskriminacijskog prava radi ocjene navoda tužitelja koji se pozivaju na diskriminaciju te je radi lakšeg uvida i praćenja ovih odluka potrebno voditi zasebne statistike o upravnim sporovima vezanim uz diskriminaciju.



Prema statističkim podacima ESLJP-a, u 2023. godini zaprimljeno je 14,22% više zahtjeva protiv RH nego prethodne godine te je najčešće utvrđeno kršenje prava na pošteno suđenje koje obuhvaća i pravo na pristup sudu te razumnu duljinu sudskog postupka.

## 2.20.1. Jačanje učinkovitosti pravosuđa

Europsko vijeće u dokumentu Zaključci Vijeća o primjeni Povelje EU o temeljnim pravima: promicanje povjerenja kroz učinkovitu pravnu zaštitu i pristup pravosuđu, iz ožujka 2024. godine, navodi da nedostatak povjerenja može spriječiti učinkovitu pravnu zaštitu i pristup pravdi te podsjeća da se, kako bi se promicalo povjerenje u pravosuđe, pravda ne mora samo provoditi, već mora biti i vidljivo da se ona provodi.

EK u Pregledu stanja u području pravosuđa u EU-u za 2023. godinu ukazuje da je visoka percepcija neovisnosti sudstva ključna za povjerenje koje pravosuđe u društvu u kojem se primjenjuje vladavina prava mora stvoriti kod pojedinca.

Prema rezultatima Eurobarometra iz siječnja 2023. godine<sup>xxviii</sup>, 38% anketiranih građana u RH ocijenilo je neovisnost sudova i sudaca kao lošu, a njih 35% kao vrlo lošu, pri čemu 66% ispitanika kao glavni razlog loše ocjene navodi upletanje ili pritisak vlade i političara, njih 44% navodi upletanje ili pritisak gospodarskih ili drugih posebnih interesa, dok ih 34% smatra da status i položaj sudaca ne jamče u dovoljnoj mjeri njihovu neovisnost. Po navedenim rezultatima ispitivanja među članicama EU, RH se nalazi na začelju u pogledu percepcije neovisnosti sudova i sudaca.

Iako nije poznato u kojoj se mjeri stavovi anketiranih temelje na neposrednom uvidu u rad sudova te poznavanju propisa i sudskih postupaka, ovi podaci pokazuju da je potrebno raditi na vraćanju povjerenja građana u pravni sustav.

Jedan od izazova u pravosuđu predstavlja odljev kadrova. Prema podacima Državnog sudbenog vijeća (DSV) u 2023. godini razriješeno je 49 sudaca (31 na vlastiti zahtjev, 14 zbog navršениh 70 godina života, a 4 suca je nažalost preminulo), dok je imenovano 47 sudaca. Prema Planu popunjavanja slobodnih sudačkih mjesta u Republici Hrvatskoj za 2023. godinu predviđeno je popunjavanje 80 sudačkih mjesta, no plan popunjavanja nije ispunjen. Na smanjenje broja sudaca te nedostatak sudaca mlađe životne dobi, kao i na infrastrukturne probleme, upozorio je i predsjednik VSRH u Izvješću o stanju sudbene vlasti za 2022. godinu. Osim o kadrovima, potrebno je voditi računa o nabavi računala i druge opreme za redovno funkcioniranje pravosuđa te praćenje digitalizacije, kao i o osiguranju dodatnih prostora za rad te o održavanju zgrada u kojima su smješteni sudovi.

Zbog nepovoljnih uvjeta rada sudbene vlasti u svibnju 2023. godine započeo je štrajk Udruge hrvatskih sudaca (dalje: UHS), nakon čega je slijedio štrajk službenika i namještenika na sudovima i državnim odvjetništvima, u razdoblju od 5. lipnja do 26. srpnja 2023. godine, odnosno 39 radnih dana. Dana 27. srpnja 2023. godine donesena je Odluka o isplati dodatka na plaću državnim službenicima i namještenicima u pravosudnim tijelima kojom se određuje dodatak na plaću od 12%.

Za vrijeme štrajka službenika i namještenika zaprimili smo više pritužbi radi poteškoća u pristupu sudu. Građani su ukazivali na neizdavanje dozvola obitelji za posjet istražnom zatvoreniku, neodržavanje

rasprave za razvod braka, nemogućnost brisanja aktivnih plombi i upisa založnog prava na nekretninama, nemogućnost registracije trgovačkih društava te odgode ročišta i neotpremanje pošiljaka. Povodom navedenih pritužbi, obratili smo se ministru pravosuđa i uprave te predsjedniku VSRH, ukazujući na razloge zbog kojih su se građani obraćali pučkoj pravobraniteljici te predložili da se građanima jasno komunicira koji će se poslovi obavljati za vrijeme štrajka, da se osigura njihova ujednačena provedba te definira plan prioriteta postupanja po okončanju štrajka, kako bi se nastali zaostaci što prije riješili.


Štrajk UHS-a okončan je dogovorom o povišenju koeficijenta sucima općinskih, upravnih i trgovačkih sudova, zamjenicima ODO-a te predsjednicima svih sudova s više od 20 sudaca, kao i općinskim i županijskim državnim odvjetnicima s više od 20 zamjenika, kroz Zakon o plaći i drugim materijalnim pravima pravosudnih dužnosnika. Obzirom na kašnjenje izvršne vlasti s dogovorenim rješavanjem predmetne materije, USH je 22. siječnja 2024. godine započeo „bijeli štrajk sudaca“, a kojemu se pridružila i Udruga hrvatskih državnoodvjetničkih dužnosnika. Ovim štrajkom, koji je trajao do 2. veljače 2024. godine, željelo se upozoriti da plaće sudaca nisu usklađivane s gospodarskim kretanjima kroz 25 godina, što je rezultiralo upućivanjem u hitnu saborsku proceduru prijedloga Zakona o izmjenama Zakona o plaći i drugim materijalnim pravima pravosudnih dužnosnika, kojim su poboljšana njihova materijalna prava, a koji je izglasan 14. ožujka 2024. godine te stupa na snagu 1. travnja 2024. godine.

Nakon što je Hrvatski sabor krajem 2023. godine prihvatio u prvom čitanju Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima, isti je izglasan 14. ožujka 2024. godine. Njime se, uz prethodnu anonimizaciju, propisuje objava sudskih odluka kojima će se dovršavati predmeti, što bi trebalo doprinijeti transparentnosti rada sudova te većoj pravnoj sigurnosti. Godišnjim rasporedom poslova određuju se suci i državni službenici za rad na predmetima nasilja u obitelji, čiji će se program i način stručnog usavršavanja propisati pravilnikom. Izmijenjen je postupak odlučivanja o zahtjevu za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, jer je ESLJP u svojim odlukama ukazao da ranije odredbe nisu bile dovoljno učinkovite. Praćenje primjene navedenih zakonskih izmjena u praksi, pokazati će ostvarenje planiranih učinaka ovih odredbi.

Mijenjane su i odredbe o stalnim sudskim tumačima i vještacima vezano za njihovo imenovanje, privremenu zabranu obavljanja poslova i razrješenje te ovlaštenje za obavljanje poslova vještačenja pravnim osobama, državnim tijelima i specijaliziranim ustanovama. Stalne sudske vještace sada imenuje i razrješava ministar pravosuđa, koji donosi pravilnik kojim se propisuje postupak imenovanja i razrješenja stalnih sudskih vještaka, njihova prava i dužnosti te visina nagrade i naknade troškova za njihov rad. Iako je javno savjetovanje o novom Pravilniku o stalnim sudskim vještacima završeno u siječnju 2023. godine, isti do kraja godine nije bio donesen.

Vrijednost radnog sata sudskih vještaka i dalje je vrlo niska obzirom se nije mijenjala više od 20 godina, na što ukazuje i Hrvatsko društvo sudskih vještaka i procjenitelja. Planom zakonodavnih aktivnosti MPU-a predviđena je izrada nacrtu Prijedloga Zakona o sudskim vještacima i stalnim sudskim tumačima u trećem tromjesečju 2024. godine što će biti prilika za bolji normativni okvir za statusna i materijalna prava sudskih vještaka.

Percepcija javnosti o radu pravosuđa uvjetovana je i načinom komunikacije o radu pravosudnih tijela, zbog čega smo u Izješću za 2022. godinu ponovili preporuku Pravosudnoj akademiji (PA) da zajedno s predstavnicima medija osmisli i provede edukaciju urednika i novinara o praćenju i izvještavanju o radu pravosuđa. Iako je PA, u suradnji s HND-om, dogovorila održavanje šest edukacija na temu „Medijsko



praćenje i izvještavanje o radu pravosuđa“ za novinare i urednike, zbog slabog odaziva edukacije nisu održane, što je nažalost, propušтана prilika za bolje međusobno razumijevanje rada pravosuđa i medija.

S kadrovskim izazovima susreće se i državno odvjetništvo. Prema Izvješću o radu državnih odvjetništava za 2022. godinu, u državnim odvjetništvima je na kraju 2022. bila zaposlena 1871 osoba. Sistematizacijom je predviđeno 778 radnih mjesta zamjenika državnih odvjetnika, od čega je bilo popunjeno 597 mjesta (76,7%), dok je 181 zamjениčko mjesto bilo nepopunjeno. Također je bio zaposlen 1.231 službenik i namještenik, od čega 166 državnoodvjetničkih savjetnika i 30 stručnih suradnika te u 2022. godini nije bio zaposlen niti jedan novi vježbenik pravne struke. Ukazuje se na odljev službenika i namještenika iz državnih odvjetništava zbog niskih plaća, dok se oglasi za popunjavanje njihovih radnih mjesta ponavljaju po nekoliko puta, što počinje dovoditi u pitanje redovito funkcioniranje pojedinih državnih odvjetništava.

U veljači 2024. godine donesena je Uredba o nazivima radnih mjesta, uvjetima za raspored i koeficijentima za obračun plaće u državnoj službi, koja predviđa povećanja koeficijenata službenika i namještenika na sudovima i državnim odvjetništvima pa predstoji pratiti hoće li predviđena povećanja promijeniti navedene negativne trendove.

U studenom 2023. godine objavljen je javni poziv za podnošenje prijave za Glavnog državnog odvjetnika RH. Tijekom postupka izbora Glavnog državnog odvjetnika, provedenog početkom 2024. godine, u javnosti se polemiziralo i treba li proći sigurnosnu provjeru i tko ju treba inicirati, a s obzirom da nije provedena njegova sigurnosna provjera uoči izbora, što je isticano u kontekstu propitivanja prikladnosti izabranog kandidata. Osim prijepora vezanih uz tijelo koje je bilo dužno inicirati navedenu provjeru, izbor novog glavnog državnog odvjetnika izazvao je i brojne javne, medijski popraćene polemike, a nakon izglasavanja njegovog izbora u Hrvatskom saboru organiziran je prosvjed.

Krajem 2023. godine donesene su izmjene i dopune Zakona o parničnom postupku kojima je propisana hitnost postupaka radi izmjene, raskida, utvrđenja ništetnim i poništenja ugovora o doživotnom uzdržavanju i ugovora o dosmrtnom uzdržavanju. Navedene izmjene smo pozdravili, jer smo na potrebu hitnosti postupanja u ovim postupcima ukazivali još prilikom izmjena i dopuna ovog zakona u 2022. godini, a isto smo preporučili MPU-u i u Izvješću za 2022. godinu. Radi efikasnosti postupanja u ovim predmetima, predložili smo da se umjesto propisivanja obveze suda da obrati osobitu pažnju na potrebu hitnog rješavanja ovih sporova, te odredbe izdvoje u zasebnu glavu zakona i njima propišu kraći rokovi postupanja. Međutim, ovaj prijedlog nije prihvaćen. Opširnije o značaju ovih zakonskih izmjena pišemo u poglavlju o pravima starijih osoba, ugovorima o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju.

Sudjelovali smo i u e-savjetovanju u pogledu izmjena i dopuna Kaznenog zakona, Zakona o kaznenom postupku, Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji i Zakona o mirnom rješavanju sporova.

U postupku donošenja izmjena i dopuna Kaznenog zakona ukazali smo na potrebu dorade i izmjene odredbi vezanih uz uvođenje Teškog ubojstva bliske ženske osobe ili femicida kao novog zasebnog kaznenog djela te kaznenog djela Neovlaštenog otkrivanja sadržaja izvidne ili dokazne radnje. Vežano za predloženo kazneno djelo femicida naglasili smo da nije svako ubojstvo ženske osobe femicid već je riječ o rodno motiviranom ili uvjetovanom ubojstvu, kao i da ne mora nužno biti riječ o bliskoj osobi. U



konačnici je predloženo kazneno djelo izmijenjeno na način da je femicid definiran kao nasilje usmjereno na ženu zbog toga što je žena ili koje nerazmjerno pogađa žene. Također je detaljnije razrađeno značenje pojma bliska osoba. U odnosu na novo kazneno djelo Neovlaštenog otkrivanja sadržaja izvidne ili dokazne radnje, ukazali smo da bi se njegovo uvođenje u praksi moglo negativno odraziti na novinarsku profesiju kao i da je potrebno voditi računa o zaštiti prava žrtve kaznenog djela, pravu na obranu okrivljenika te na prava prijavitelja nepravilnosti, propisana Zakonom o zaštiti prijavitelja nepravilnosti (ZZPN), kako ne bi bili procesuirani zbog prijave nepravilnosti temeljem ZZPN-a. Predložena odredba je izmijenjena na način da je propisano isključenje protupravnosti za osobe koje obavljaju novinarski posao, kao i u slučajevima ako je djelo počinjeno radi zaštite žrtve kaznenog djela, u interesu obrane u kaznenom postupku ili u drugom pretežito javnom interesu.


U postupku donošenja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji pozdravili smo osnaživanje Povjerenstva za praćenje i unaprjeđenje rada tijela kaznenog i prekršajnog postupka te izvršavanja sankcija vezanih za zaštitu od nasilja u obitelji kao i povećanje broja članova Povjerenstva te proširenje kruga tijela iz kojih se članovi biraju. Predložili smo da se u rad Povjerenstva uključe i predstavnici ureda pučke pravobraniteljice obzirom da u svojem radu osobitu pozornost posvećuje pravima starijih osoba i specifičnoj problematici nasilja nad obitelji, a koji prijedlog je u konačnici usvojen te je unesen u Nacrt konačnog prijedloga Zakona.

U postupku donošenja Zakona o mirnom rješavanju sporova, među ostalim, ukazali smo da je potrebno voditi računa o dobrovoljnosti takvih postupaka i cilju koji se želi postići. Istakli smo i bojazan da bi nametanje obveze građanima da pristupe mirnom rješavanju spora moglo dodatno produljiti trajanje i stvoriti dodatne troškove postupka, kao i da bi prisiljavanje stranaka da se prvo podvrgnu ovoj vrsti postupaka moglo predstavljati prepreku građanima u pristupu sudu, a što je u suprotnosti sa praksom ESLJP-a u predmetu *Esim protiv Turske*, br. 59601/09, presuda od 17. rujna 2013. godine.

## 2.20.2. Pritužbe na rad pravosuđa

Tijekom 2023. godine zaprimili smo 262 pritužbe iz područja pravosuđa, što je 6,43% manje nego prethodne godine. Od toga se 129 pritužbi odnosilo na rad sudova, što je povećanje od 9,32% u odnosu na 2022. godinu. Najviše pritužbi, njih 69, odnosilo se na nepotrebno odugovlačenje postupka, 40 na ishod sudskog postupka, 17 na zlouporabu položaja te tri na obavljanje poslova sudske uprave. Po većem dijelu ovih pritužbi ne možemo postupati jer nemamo ovlasti utjecati na ishod sudskih postupaka ni preispitivati sudske odluke, što je u nadležnosti viših sudova prilikom postupanja po izjavljenim pravnim lijekovima. Međutim, ove su nam pritužbe, iako nerijetko neargumentirane, izvor informacija o nezadovoljstvu građana sudskim odlukama, a ponekad i o njihovoj sumnji na pristranost i korupciju. U slučajevima u kojima nismo našli osnovu za postupanje, pritužiteljima smo pružali relevantnu opću pravnu informaciju.

Osim pritužbi uvjetovanih štrajkom te radi dugotrajnosti sudskih postupaka i nezadovoljstva ishodom sudskog postupka, ukazivalo se i na pojedine specifične probleme s kojima su se građani susretali. Zaprimili smo molbu za pomoć radi nedostavljanja nalaza i mišljenja vještaka sudu unatoč požurivanjima, pritužbu radi bržeg zakazivanja ročišta te okončanja postupka pokrenutog zbog



pobijanja ugovora o doživotnom uzdržavanju, a neki su građani tražili i pravno savjetovanje. Ukazano je i na zapuštenost zgrade jednog suda, loše radne uvjete zbog vlage i plijesni te na otežan pristup osobama s invaliditetom zgradi suda.

Postupamo po pritužbi na nepotrebno odugovlačenje sudskog postupka u slučaju tužiteljice koja je preuzela parnicu iza smrti svojeg oca, pokrenutu 2001. godine radi utvrđenja ništetnosti ugovora o darovanju nekretnine, u kojoj je 2013. godine podnijela prijedlog za povrat u prijašnje stanje, izjavila žalbu na rješenje o povlačenju tužbe te još uvijek nije doneseno rješenje po prijedlogu za povrat u prijašnje stanje. Istovremeno se protiv pritužiteljice, koja ja starije životne dobi, vodi ovršni postupak radi iseljenja iz predmetne nekretnine.

Obratio nam se i odvjetnik nezadovoljan načinom odlučivanja i obrazlaganja sudskih odluka, smatrajući da zbog nastojanja ostvarenja veće učinkovitosti suda u rješavanju predmeta starijih od pet godina, presude nisu dostatno obrazložene te ne sadrže ocjenu dokaza i žalbenih navoda. Stoga je problematizirao okolnost da je ubrzanje postupanja suda pretpostavljeno pravu stranaka na pristup sudu, na pravično i nepristrano suđenje te na obrazloženu sudsku odluku, radi čega se obratio i predsjedniku neposredno višeg suda. Navedene pritužbe ukazuju na različite razloge nezadovoljstva radom sudova i problemima u pravosudnom sustavu.

Tijekom 2023. godine MPU je zaprimilo 975 predstavki građana od čega se 696 odnosilo na rad sudova, 109 na rad državnog odvjetništva, 72 predstavke su bile nerazumljivog i/ili uvredljivog sadržaja, u 59 slučajeva je bila riječ o kaznenim prijavama koje su dostavljene DORH-u na nadležno postupanje te se 39 predstavki odnosilo na rad drugih tijela državne i javne vlasti, kojima su prosljeđene na nadležno postupanje. U odnosu na predstavke na rad sudova, 495 se odnosilo na nezadovoljstvo sudskim odlukama, 199 na odugovlačenje postupka, a dvije na neprimjereno ponašanje suca.

Riješeno je 960 predmeta predstavki i pritužbi, dok se u preostalim 15 predmeta čeka izvješće čelnika pravosudnih tijela. MPU također ukazuje na padajući trend zaprimljenih predstavki na rad sudova, jer je u 2021. zaprimljeno 1.333, u 2022. 745, a u 2023. godini 696 predstavki građana.

U 2023. godini pokrenuto je 12 stegovnih postupaka protiv sudaca, od kojih 11 zbog neurednog obnašanja sudačke dužnosti te jedan zbog nanošenja štete ugledu suda i neurednog obnašanja sudačke dužnosti. DSV je zaprimilo 50 zahtjeva za davanje odobrenja za kazneni progon, od čega su u 32 predmeta zahtjevi odbijeni, u tri je odobreno pokretanje kaznenog postupka, u jednom je zahtjev odbačen, a 14 postupaka je još u tijeku.

U 2023. godini građani su nam uputili 33 pritužbe na rad državnog odvjetništva, što predstavlja pad od 15% u odnosu na 2022. godinu. Pritužbe su se najčešće odnosile na dugotrajnost postupanja povodom kaznene prijave, nezadovoljstvo odlukom državnog odvjetništva, primjerice zbog donošenja rješenja o odbačaju kaznene prijave, ne određivanja istražnog zatvora ili određivanja blaže mjere od istražnog zatvora te na izostanak informacije o postupanju državnog odvjetništva. U pojedinim pritužbama građani su iskazivali sumnju na zlouporabu položaja, odnosno na korupciju.

Građani su nam dostavljali i kaznene prijave, na postupanje ili na znanje, povodom čega smo ih upućivali na nadležno državno odvjetništvo ili prosljeđivali podneske DORH-u na nadležno postupanje.

Često su kaznene prijave podnositelji dostavljali na više institucija, pretpostavljamo s namjerom da obavijeste sve potencijalno nadležne institucije o svom problemu.

MPU je u 2023. godini zaprimilo 109 pritužbi na rad državnog odvjetništva, što je 3% više nego 2022. godine, no predstavlja pad od 36% u odnosu na 2021. godinu, kada je zaprimljena 171 pritužba. Povodom 45 pritužbi zatraženo je izvješće glavne državne odvjetnice, dok su se 64 pritužbe odnosile na nezadovoljstvo državnoodvjetničkom odlukom.

Prema javno objavljenim podacima Hrvatske odvjetničke komore (HOK), ista broji oko šest tisuća članova. Na rad odvjetnika i HOK-a zaprimili smo osam pritužbi, primjerice radi dugotrajnosti disciplinskog postupka HOK-a, čime se, prema mišljenju podnositelja, opstruirala prijava i pogodovalo odvjetnicama.

Prema podacima MPU, u 2023. godini zaprimljene su četiri pritužbe na rad odvjetnika te jedna predstavka na rad HOK-a.

Disciplinsko tužiteljstvo HOK-a je u 2023. godini zaprimilo 569 disciplinskih prijava, što je 40,36% manje nego prethodne godine te je disciplinski postupak pokrenut povodom 358 disciplinskih prijava, dok su povodom 47 prijava izvidi u tijeku. Doneseno je 65 presuda kojima je utvrđena disciplinska odgovornost za težu povredu dužnosti i ugleda odvjetništva, od čega je u 13 predmeta izrečena disciplinska mjera gubitka prava na obavljanje odvjetništva. Navedeni brožčani podatci ukazuju da su građani upoznati s nadležnostima HOK-a vezano za postupanje odvjetnika i njihovo eventualno disciplinsko procesuiranje.

Na dan 31. prosinca 2023. godine u Imenik stranih odvjetnika koji u RH mogu obavljati odvjetničku službu pod nazivom zanimanja iz svoje matične države bilo je upisano 15 odvjetnika iz država članica EU s poslovnim nastanom u RH. Međutim, HOK ukazuje da ova brojka ne obuhvaća odvjetnike iz država članica EU koji u RH povremeno i privremeno pružaju odvjetničke usluge sukladno odredbi članka 36.e Zakona o odvjetništvu i koji se ne moraju upisati u odgovarajuće registre.

U odnosu na rad javnih bilježnika i Hrvatsku javnobilježničku komoru (HJK) u 2023. godini zaprimili smo dvije pritužbe građana koje su se odnosile na javnobilježničko sastavljanje i ovjeru potpisa na Ugovoru o doživotnom uzdržavanju suprotno čl. 170. Zakona o socijalnoj skrbi te na rad javnog bilježnika/prisjednika prilikom solemnizacije Ugovora o doživotnom uzdržavanju. Više o ovim slučajevima pišemo u poglavlju o pravima starijih osoba, u dijelu o ugovorima o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju. MPU je zaprimilo 18 predstavki na rad javnih bilježnika te dvije predstavke na rad HJK.

HJK je u 2023. godini zaprimila 40 pritužbi na rad javnih bilježnika, 6% manje nego 2022. godine, pri čemu se 17 pritužbi odnosilo na postupanje javnih bilježnika u ostavinskim postupcima, 10 u ovršnim postupcima, tri na nepravilnosti u postupanju vezano za ugovore o doživotnom uzdržavanju te 10 na druga postupanja poput ovjera, upisa u zemljišnu knjigu i neizdavanja tražene dokumentacije. Prvostupajnska odluka je donesena u 27 predmeta, dok su u pogledu preostalih 13 pritužbi postupci u tijeku.

### 2.20.3. Digitalizacija pravosuđa

Posljednjih su godina znatni napori i financijska sredstva uložena u digitalizaciju pravosuđa s ciljem povećanja njegove učinkovitosti, odnosno smanjenja broja neriješenih predmeta i skraćivanja trajanja sudskih postupaka te transparentnosti.

MPU je razvilo brojne e-Usluge (e-Komunikacija, e-Ovrhe, e-Predmet, e-Oglasna ploča, itd.) koje omogućuju korisnicima brže dobivanje informacija i dokumentacije bez fizičkih odlazaka u državne institucije. Sukladno podacima MPU, na dan 17. siječnja 2024. godine bilo je upisano 8.187 korisnika usluge „e-Komunikacija“ u interni registar. Pravilnikom o izmjenama i dopuni Pravilnika o elektroničkoj komunikaciji, pravo pristupa informacijskom sustavu upisom verificirane e-mail adrese planira se omogućiti pravnim osobama, tijelima državne uprave i drugim državnim tijelima, tijelima JLP(R)S i pravnim osobama s javnim ovlastima. Kako je navedeno u EU Strategiji o europskom e-pravosuđu za razdoblje od 2024.-2028., cilj e-pravosuđa je olakšavanje pristupa pravosuđu i funkcioniranje pravosudnih sustava pojednostavljuvanjem i digitalizacijom komunikacije sa sudovima, pristupa postupcima i pravnim informacijama te povezivanjem nacionalnih pravosudnih sustava u državama članicama EU.

MPU je tijekom 2023. godine realiziralo projekt zajedničkog informacijskog sustava zemljišnih knjiga i katastra (ZIS OSS), kojim je nadograđen postojeći sustav povezivanjem s registrom izvlaštenih nekretnina te je implementirana mobilna aplikacija za građane i poslovne korisnike koja omogućava praćenje promjena na nekretninama. Projektom digitalne arhive (skeniranje starih zemljišnih knjiga) završena je digitalizacija za 70 od ukupno 76 ZKO te su potpuno digitalizirana 24 općinska suda od ukupno 28 koji su bili u tom projektu.

Pilot projektom eSudnice na Općinskom sudu u Novom Zagrebu jedna sudnica je opremljena audio-video opremom, prezentacijskom opremom i uređajima za digitalizaciju sadržaja kako bi se sve rasprave i dokumentacija vodili u isključivo digitalnom obliku.

U sklopu investicija koje se provode kroz NPOO planira se uvođenje virtualnog asistenta baziranog na umjetnoj inteligenciji u sustav za upravljanje sudskim predmetima eSpis i ZIS.

U studenom 2023. godine upućene su u saborsku proceduru izmjene i dopune Zakona o sudovima, koje su izglasane u ožujku 2024. godine, kojima se među ostalim propisuje obveza javne objave svih sudskih odluka na posebnoj mrežnoj stranici uz prethodnu anonimizaciju i poštivanje pravila o zaštiti osobnih podataka, što stupa na snagu 1. siječnja 2025. godine. Time će se unaprijediti transparentnost rada sudova i povećati pravna sigurnost te bi se trebala omogućiti kvalitetnija analiza sudskih presuda i ujednačavanje sudske prakse. Pri tome sudske odluke trebaju biti pristupačne, čitljive i jasne, kako bi se osiguralo da ih svi na koje se odnose mogu lako razumjeti.

Iako digitalizacija nosi brojne pozitivne učinke, iskristalizirala je i izazove s kojima se pojedini građani susreću zbog specifičnih životnih okolnosti, što može dovesti do digitalnih podjela zbog neodgovarajuće razine digitalne pismenosti i tehničke opremljenosti.

U predmetu otvorenom po telefonskoj pritužbi građanke, uočene su manjkavosti pravosudnog sustava koji može u nejednaki položaj staviti osobe zbog njihove životne dobi, obrazovanja, imovnog stanja, invaliditeta i drugih osnova. Gospođa starije životne dobi, narušenog zdravlja i teškog imovnog stanja, koja izlazi iz kuće samo kada je to prijeko potrebno, suočila se sa sustavom prilagođenim onima koji se mogu kretati, imaju sredstva kojima bi došli do suda te se znaju služiti internetom. Naime, ukazala je da je, nakon što nije pristupila pripremnom ročištu, poziv na ročište za objavu presude zaprimila poštom, uz naznaku da u slučaju nedolaska presudu može preuzeti na sudu ili putem sustava e-Oglasna. Kako iz objektivnih razloga nije mogla koristiti niti jednu ponuđenu mogućnost preuzimanja presude, obratila nam se s upitom kako da sazna prava i obveze iz presude. Uz njezinu suglasnost, presudu smo preuzeli sa portala, pročitali joj te smo ju žurno uputili poštom.

Ovaj slučaj je upozorio na moguće nedostatke načina dostave i preuzimanja pismena, posebice kada su u pitanju osobe starije životne dobi, s invaliditetom, narušenog zdravlja i teškog imovnog stanja, zbog čega bi mogle biti u nepovoljnijem položaju prilikom ostvarivanja svojih prava i ispunjenja obveza. MPU nas je izvijestilo da je čl. 335. ZPP-a, kojim se uređuje i dostava presude, rezultat zakonodavnih intervencija u uređenje parničnog postupka kojim se redefinišu i uklanjaju instituti koji usporavaju postupak, uvode nova rješenja, a sve radi osiguravanja uvjeta za učinkovit parnični postupak, uz očuvanje pravne sigurnosti i vladavine prava. Navodi se i da se propisanim načinom dostave presude uvodi disciplina kod suda, u smislu rokova izrade presude, kao i kod stranaka, na način da prisustvuju ročištima za objavu čime se smanjuju troškovi dostave.

Nadalje, početkom 2023. godine novelama Zakona o zemljišnim knjigama (ZoZK) propisano je da se svi prijedlozi podnose isključivo elektronički posredstvom javnih bilježnika i odvjetnika. Time se restriktivnije uređuje način podnošenja prijedloga za upis, koji su građani ranije mogli podnijeti i putem sustava e-Građani, neposredno u pisanom obliku ili putem pošte, te je zemljišnoknjižni sud bio dužan zaprimiti svaki prijedlog bez obzira je li prikladan za provedbu upisa.


Nezadovoljstvo zbog nemogućnosti samostalnog podnošenja zahtjeva zemljišno-knjižnom sudu, građani su isticali i u pritužbama pučkoj pravobraniteljici.

### Preporuka 90.

Ministarstvu pravosuđa i uprave, da provede analizu utjecaja digitalizacije i modernizacije pravosuđa s ciljem otklanjanja eventualnih nedostataka u pristupu pravosuđu pripadnika ranjivih skupina građana

*Zašto građanima nije omogućeno da i dalje samostalno, ako im to najviše odgovara, podnose pismeno, tj. elektroničkim putem, kao i do sada te zašto se i dalje ne ostavi alternativa za one građane kojima samostalna predaja elektroničkim putem, tj. za one koji znaju kako i samim time, uštede na novonastalim nametima?*

*Na kraju, kako imam problem, praktične naravi, ti. kako zatražiti povrat troškova nepotrebno nastalih novim zakonom, molim uputu o postupanju tj. kako namiriti nastale troškove i od koga?*



Zakonskom izmjenom nastoji se ubrzati rad sudova postupanjem po ispravno sastavljenim zemljišno-knjižnim prijedlozima. MPU je ukazao da građani neće imati dodatne troškove, budući da se za elektroničke prijedloge plaća 50% pristojbe dok prema Pravilniku o izmjenama Pravilnika o privremenoj javnobilježničkoj tarifi, javnobilježnička tarifa za elektroničko podnošenje prijedloga iznosi 8, 4 ili 2 boda (1 bod = 1,33 eura), a pravo na nagradu se ne ostvaruje za postupke za koje se do sada nije naplaćivala sudska pristojba. Tako je u slučaju podnošenja prijedloga za upis prava vlasništva u zemljišnu knjigu sudska pristojba smanjena s 33,18 eura na 16,59 eura. Nakon što se tome pribroji nagrada javnog bilježnika u visini od 8 bodova, ukupan trošak predaje prijedloga elektronički putem javnog bilježnika je niži od ranijeg troška predaje prijedloga neposredno na sudu. Međutim, sudska pristojba za primjerice predbilježbu, brisanje uknjižbe, brisanje predbilježbe iznosi 6,64 eura, odnosno nekadašnjih 50 kn i to je bio jedini trošak koji su građani imali ukoliko su prijedlog sudu sami podnosili. Sada je ta sudska pristojba umanjena na 3,32 eura, no kada se tome pribroji nagrada javnog bilježnika u visini od 4 boda, ukupan trošak postupka je veći nego kada se na prijedlog plaćao puni iznos sudske pristojbe te se isti mogao neposredno dostaviti sudu. U slučaju da se prijedlog podnosi putem odvjetnika, iako nije propisana posebna nagrada odvjetnika za ove poslove, isto pretpostavlja da će odvjetnik prethodno sastaviti ispravu koja se podnosi zemljišno-knjižnom sudu, za što ostvaruje pravo na nagradu čija visina ovisi o vrijednosti predmeta spora.

Iako uvođenje elektroničke komunikacije nosi niz pogodnosti, ovakav model digitalizacije može povećati troškove u nekim od predmeta, što će više pogađati građane slabijeg imovnog stanja. Također, u nekim će slučajevima građani imati i dodatni trošak dolaska do mjesta gdje se nalazi javni bilježnik ili odvjetnik, što će povećati njihov ukupni trošak elektroničke komunikacije sa sudom. Stoga je preduvjet pristupa sudu u ovim slučajevima dostupnost javnih bilježnika i odvjetnika svim građanima, neovisno o mjestu života te ukupni trošak koji građani imaju uvođenjem elektroničke komunikacije ne bi trebao biti veći od troška koji su imali prije uvođenja ove zakonske izmjene.

S određenim poteškoćama se suočavaju i istražni zatvorenici kojima nije omogućen pristup računalu, zbog čega nemaju mogućnost uvida u digitalne zapise podataka koji čine dio sudskog spisa. Time se ograničava priprema obrane koja je zajamčena ZKP-om te je potrebno razmotriti dodatna jamstva ostvarenja prava uvida u spis svim istražnim zatvorenicima, o čemu više pišemo u dijelu o zatvorskom sustavu.

Osim pojedinih ranjivih skupina građana, radi nedostatka digitalizacije pučkoj pravobraniteljici pritužbom se obratila i odvjetnica ukazujući da su Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o kaznenom postupku odvjetnici diskriminirani temeljem društvenog položaja jer zakonske izmjene predviđaju elektronsku komunikaciju koja uključuje elektronsku dostavu pismena u kaznenom postupku 365 dana u godini. Budući ne mogu stopirati dostavu pismena u elektronički poštanski pretinac, ukazuje da takva dostava pismena, uslijed tekućih zakonskih rokova, primjerice za podnošenje žalbi, onemogućuje odvjetnike u korištenju godišnjeg odmora i odlasku na bolovanje. S obzirom da je pred Ustavnim sudom pokrenut postupak za ocjenu suglasnosti spornog propisa s Ustavom i zakonom, predstoji sačekati odluku Ustavnog suda.

## 2.20.4. Ovrhe i stečajevi

### Ovrhe

*“...molim žurno savjet i pomoć vezano za predmet u OGS ZG... kojim se određuje deložacija iz stana u kojem živim 24 godine, a dvoje djece od svog rođenja (jedno maloljetno)...”*

Kao i prethodnih godina, građani su u pritužbama ukazivali na nezadovoljstvo sudskim odlukama i postupcima koji su im prethodili, dugotrajnost ovršnih postupaka, postupanja agencija za otkup i naplatu potraživanja, na ovrhu sredstava zaštićenih od ovrhe, deložacije iz ovršenih nekretnina, kao i na probleme u primjeni propisa kojima je regulirano ovo pravno područje, radi čega postavljaju i brojne upite o mogućnosti dobivanja pravne pomoći. Budući da ih nismo ovlaštteni zastupati i pravno savjetovati, te da se uslijed navedenih problema često nalaze u teškom socio-ekonomskom položaju, građane smo informirali o raspoloživim pravnim sredstvima te zakonskoj mogućnosti ostvarenja prava na besplatnu pravnu pomoć. Osim toga, iako po ovim pritužbama često nismo ovlaštteni postupati, navodi građana su nam važan izvor saznanja o poteškoćama s kojima se susreću te ih koristimo prilikom predlaganja boljih zakonskih rješenja usmjerenih učinkovitijoj zaštiti dužnika i poštivanju njihovog dostojanstva, kao npr. prilikom savjetovanja o prijedlogu Zakona o načinu, uvjetima i postupku servisiranja i kupoprodaje potraživanja, o čemu pišemo u nastavku.

Osobito je težak položaj ovršenika kojima prijeti iseljenje, a nemaju drugi smještaj, pa smo im ukazivali na mogućnost ostvarivanja prava na novčanu naknadu za troškove stambenog zbrinjavanja. Ustavni sud je odlukom i rješenjem U-I-331/2021 i dr. od 19. prosinca 2023. godine, između ostaloga, ukinuo čl. 46. st. 3. Ovršnog zakona kojim je bilo propisano da se od 1. studenoga do 1. travnja ovrha radi ispražnjenja i predaje nekretnine neće provoditi prema fizičkoj osobi koja ne obavlja određenu upisanu djelatnost te fizičkoj osobi koja obavlja određenu upisanu djelatnost (ako se ovrha ne provodi u vezi s tom djelatnošću), osim ako za to postoji opravdan razlog. Naime, ocjena je Ustavnog suda da zakonodavac nije uspostavio pravednu ravnotežu između vjerovnika i ovršenika, jer je bio nametnut prekomjeran teret vjerovnicima te su bili zaštićeni ovršenici nauštrb prava vjerovnika, radi čega je članak nesuglasan s ustavnim jamstvom prava vlasništva. Naglasio je i da mjere socijalne politike treba provoditi unutar zakona prvenstveno namijenjenih ostvarenju ciljeva socijalnih politika te da zaštita dostojanstva ovršenika, iako je jedno od temeljnih načela Ovršnog zakona, mora biti uravnotežena s pravom ovrhovoditelja na prisilno ostvarenje tražbine. Pritom je ocijenio da petomjesečno ograničenje ostvarenja ovrhe ispražnjenjem i predajom u posjed predstavlja znatno ograničenje prava vjerovnika, kao i da ukinuta odredba nije podobna za ostvarenje ciljeva socijalne politike, jer se njome samo privremeno odgađa iseljenje, a za to vrijeme dug može značajno narasti zbog zateznih kamata.

Imajući u vidu i ovu odluku Ustavnog suda, ponavljamo preporuku MPU-u o potrebi sveobuhvatne analize ovršnog sustava te izrađivanja prijedloga novog Ovršnog zakona. Naime, iako je Vlada RH u mišljenju na Izješće pučke pravobraniteljice za 2022. godinu istaknula kako je u tijeku analiza ovršnog

### Preporuka 91. (ponovljena)

Ministarstvu pravosuđa i uprave, da izradi sveobuhvatnu analizu ovršnog sustava i na temelju nje izradi prijedlog novog Ovršnog zakona

sustava te da će se po njenom završetku pristupiti izradi novog prijedloga Ovršnog zakona, njegovo donošenje nije predviđeno planom zakonodavnih aktivnosti za 2024. godinu. MPU nam je bilo naknadno odgovorilo da izrada novog Ovršnog zakona nije moguća bez cjelovitog usklađivanja i umrežavanja

različitih sustava, što nije ostvarivo bez sveobuhvatne analize i uključivanja svih dionika u provedbi ovrhe, kao i da je potrebno analizirati utjecaj recentnih odluka Suda EU, koje uvode određene pravne standarde nepoznate našem ovršnom sustavu. Iako je pozitivno načelno uvažavanje ove preporuke, s obzirom da ista nije implementirana, odnosno da nemamo informaciju da je analiza izrađena, kao i da na temelju nje nije izrađen prijedlog novog Ovršnog zakona, i dalje ustrajemo na ovoj preporuci.

Pozdravljamo nastojanja MPU koje je povodom naše preporuke iz Izvješća za 2022. godinu navelo kako se razmatra mogućnost izuzimanja od ovrhe primanja iz fondova solidarnosti namijenjena zdravstvenim potrebama, uz osiguravanje mehanizama zaštite od zloupotreba, koje postupanje također nastavljamo pratiti.

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 o otplati duga, uskratu informacija te bojazan da im se neosnovano naplaćuje uvećani dug. Iz nekih pritužbi proizlazi da ustupanjem potraživanja agencijama građani postaju žrtve nametljivog ponašanja i uznemiravanja, čime se osim privatnosti ugrožava i njihovo dostojanstvo.

U prosincu 2023. godine donijet je Zakon o načinu, uvjetima i postupku servisiranja i kupoprodaje potraživanja, što smo zbog kršenja prava zaduženih građana uslijed nedovoljno reguliranog i nadziranog rada agencija preporučivali u više godišnjih izvješća. MF je tijekom javnog savjetovanja uvažio neke naše prijedloge, među kojima ističemo zabranu dolaska u dom dužnika bez njegovog izričitog pisanog pristanka, kao i ustrajnog i neželjenog komuniciranja, što je važno zbog zaštite prava na poštovanje privatnog i obiteljskog života, doma i dopisivanja iz čl. 8. EKLJP. Pozitivno je i što se Zakonom ne regulira samo rad subjekata iz djelatnosti kupoprodaje i servisiranja kredita, već i drugih potraživanja od vjerovnika poput teleoperatera, komunalnih društava i drugih.

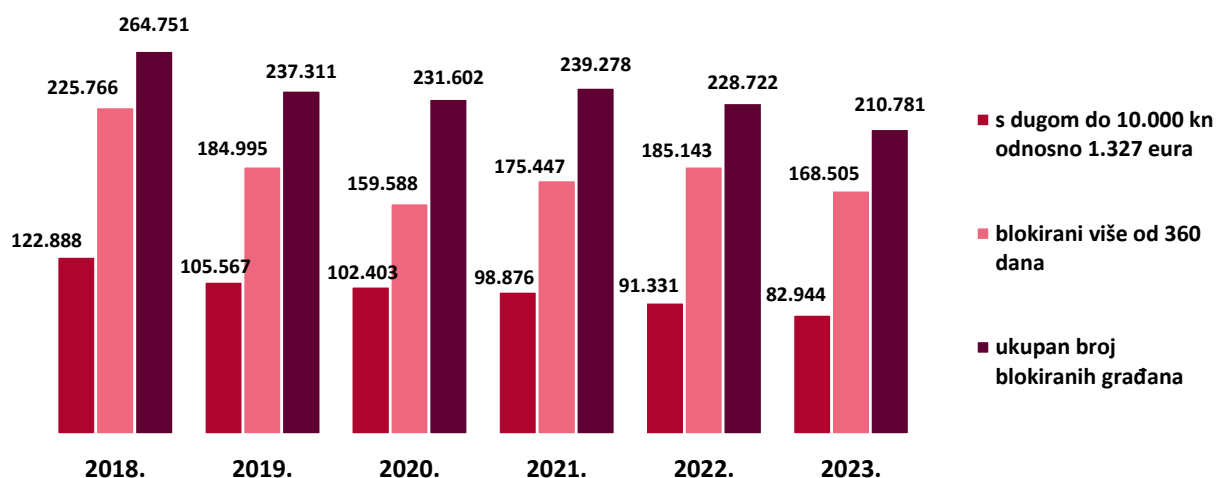
Na dugotrajnost sudskih postupaka ukazuju i ovrhovoditelji i ovršenici. O tome govori i presuda ESLJP-a iz veljače 2023. godine *Orašaniin protiv RH* br. 24811/16, kojom je utvrđeno da je podnositeljici povrijeđeno pravo na pošteno suđenje zajamčeno čl. 6. EKLJP zbog neažurnog postupanja domaćih sudova u provedbi ovrhe temeljem pravomoćne presude. ESLJP je ponovio raniji stav da država mora postupati aktivno radi pružanja pomoći vjerovniku u izvršenju presude. Utvrdio je da dvije godine i jedanaest mjeseci domaći sudovi nisu odlučili o prijedlogu za ovrhu na drugoj adresi ovršenice, odnosno da nisu postupali aktivno radi ovrhe pravomoćne presude iz 1994. godine, zbog čega je povrijeđen čl. 6. st. 1. EKLJP.



*„Poštovani, ne jednom, već puno puta banka i Fina rade ruku pod ruku i krađu sredstva. Moja plaća od 6.6. koja s 1/3 odmah biva oduzeta na redovnom računu, na zaštićeni račun plaća nije bila uplaćena. Izgovor je da nisam prijavila poslodavca, što je laž. Prijavila sam poslodavca 15.5. i ponovno 7.6. na konto njihovog besmisla. Sve doznake, izvještaj od poslodavca i platnu listu uz broj reference na kojem je upisan poslodavac su svaki dan od 7.6. do danas poslani na banku. Oni se igraju mačke i miša. Nitko se ne javlja, na sve upite na sve pozive nitko mene ne nazove i riješi krađu jer je novac znači ukraden. Lijepo molim da mi ukažete na daljnje postupanje jer ovo nije prvi puta.“*

Pritužbe ovršenika s blokiranim računima i dalje ukazuju na nesnalaženje u propisima i potrebu za pravnom pomoći te na njihovu tešku materijalnu situaciju. Blokirani građanin, pod uvjetom da mu je stalno novčano primanje bilo jednako ili veće od 1.006,44 eura, što je bio iznos prosječne neto plaće u 2023. godine primjenjivan u provedbi ovrhe, u najboljem je slučaju mjesečno raspolagao sa 670,96 eura, koliki je bio najviši mogući iznos zaštićenog dijela.

#### GRAĐANI S BLOKIRANIM RAČUNIMA 2018.-2023.



Broj blokiranih građana je 2023. godine bio nešto niži, ali je iznos njihovog ukupnog duga bio viši nego 2022. godine. Na dan 31. prosinca 2023. godine bio je blokirano 210.781 potrošača, s dugom od 2,71 milijardu eura, što je 17.941 potrošača manje te 0,32 milijarde eura više nego 2022. godine. I dalje značajno prevladavaju dugotrajne blokade te je dulje od godinu dana bilo blokirano 79,9% (168.505) potrošača s 84,1% ukupnog duga, a 82.944 potrošača bilo je blokirano zbog duga do 1.327 eura.

## Stečaj potrošača

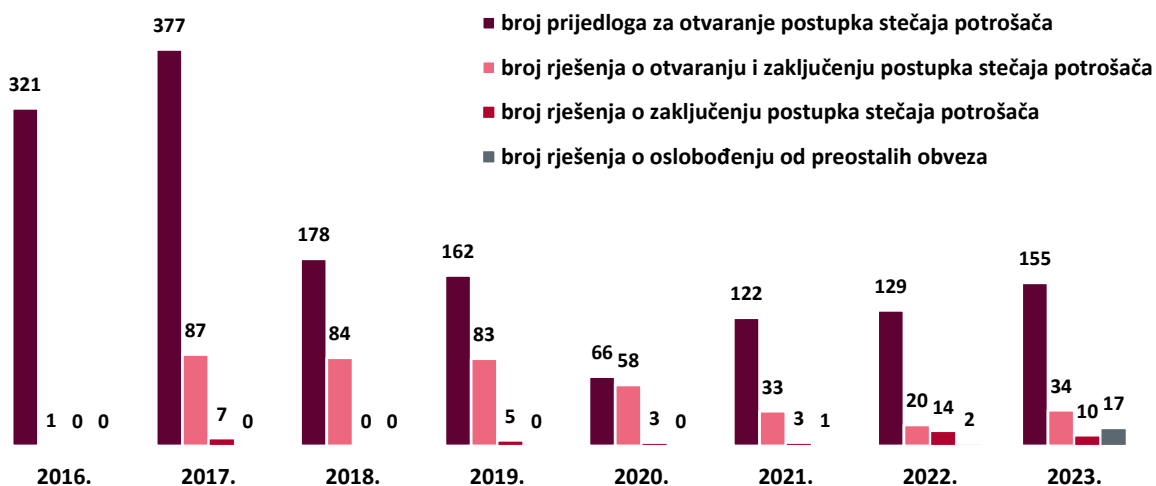
Unatoč blago silaznom trendu, podaci ukazuju na i dalje velik broj građana koji se nalaze u začaranom krugu ovrha te nisu u mogućnosti podmiriti dugovanja i u cijelosti raspolagati svojim primanjima. Iako bi bilo za očekivati njihov značajniji interes za postupke propisane Zakonom o stečaju potrošača, čiji je cilj omogućiti novi početak prezaduženim građanima, prema podacima za 2023. godinu proizlazi da ih i dalje tek manji broj prepoznaje kao priliku za izlaz iz dugovanja. U skladu s tim je i mali broj pritužbi koje smo zaprimili u vezi stečaja potrošača, a koje su najčešće bile zamolbe za pravnu pomoć u svezi provedbe postupka.

*„Postovana, javljam se vezano za jednostavan stečaj potrosaca koji traje od 2019.godine... Javljam se zato sto sam cijelo vrijeme trajanja postupka blokirana, placam najam za stan i od place mi ostane 1000 kn. Nemam novaca da uzmem odvjetnika, a vjerujem da postoji dosta nepravilnosti na temelju kojih bi mogla biti obestecena u ovom postupku. Molim Vas ako mi mozete pomoci i vidjeti kako u najkracem roku moze biti rjesen ovaj moj slucaj.“*

Imajući u vidu izmjene i dopune Zakona o stečaju potrošača donesene 2022. godine, među kojima je smanjenje iznosa dospjelih obveza za pokretanje postupka redovnog stečaja potrošača (s 30.000 na 20.000 kuna), kraće razdoblje provjere ponašanja potrošača (s pet na tri godine), donesenih radi dodatnog unaprjeđenja redovnog i jednostavnog postupka stečaja potrošača, MPU smatra da je time poboljšán stav prema stečaju potrošača.

Podaci o redovnim postupcima stečaja potrošača i jednostavnim postupcima stečaja potrošača pokazuju da i dalje ne možemo govoriti o značajnijem utjecaju zakonskih izmjena na smanjenje prezaduženosti.

### REDOVNI POSTUPAK STEČAJA POTROŠAČA 2016.-2023.



Redovni postupak stečaja potrošača odnosno postupak stečaja potrošača može pokrenuti potrošač koji u razdoblju od najmanje 90 uzastopnih dana ne može podmiriti novčane obveze veće od 2.654,46 eura te se nakon zaključenog stečaja i isteka razdoblja provjere ponašanja može osloboditi obveza prema svim vjerovnicima, osim zakonom propisanih izuzetaka koji se odnose na uzdržavanje djece, roditelja ili drugih osoba koje je po zakonu dužan uzdržavati, vraćanje imovinske koristi ostvarene kaznenim djelom ili prekršajem, naknadu štete nastale kaznenim djelom ili prekršajem te naknadu štete zbog smrti ili teže tjelesne ozljede.

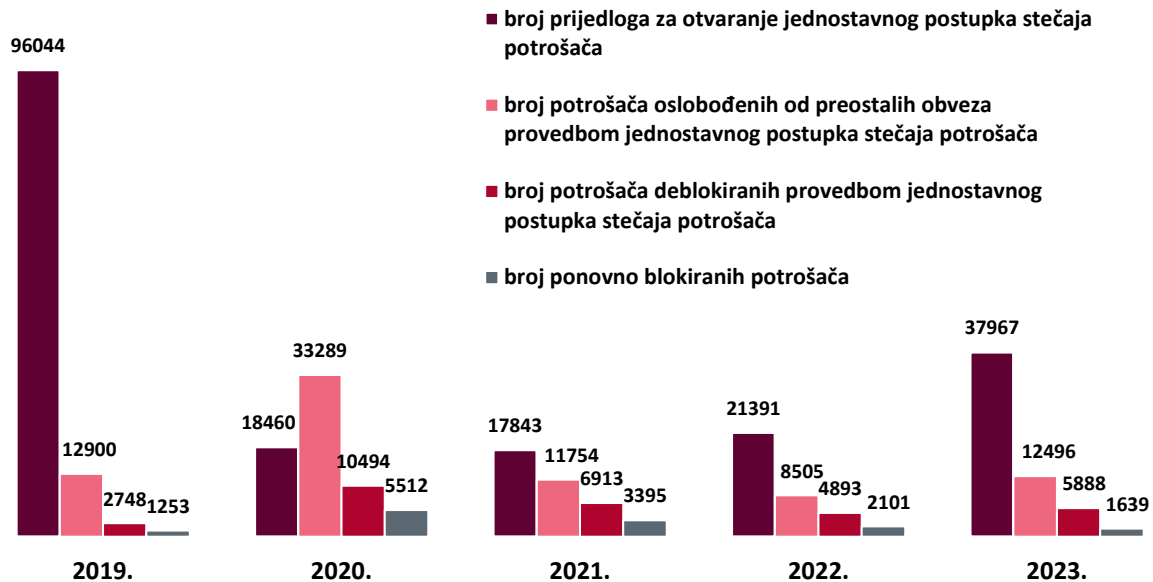
U 2023. godini na sudovima je zaprimljeno 155 prijedloga za otvaranje postupka stečaja potrošača, što je tek 26 prijedloga više no prethodne godine. U istom su razdoblju donesena 34 rješenja o otvaranju i zaključenju postupka stečaja potrošača, deset rješenja o zaključenju postupka stečaja potrošača te 17 o oslobođenju od preostalih obveza. Zbog potrebe protoka perioda provjere ponašanja (najviše pet, odnosno tri godine) u narednom razdoblju se očekuje veći broj potrošača koji će biti oslobođeni od preostalih obveza. Prema podacima FINA-e, u 2023. godini provedbom redovnog postupka stečaja potrošača deblokirano je deset potrošača, od kojih su dva ponovno blokirana.

Unatoč višegodišnjem razdoblju velikog broja blokiranih građana koji bi ispunjavali uvjete za stečaj potrošača, tek mali broj ih je pokrenuo ovaj postupak, a među onima koji su to učinili mali broj ih je oslobođen preostalih obveza i deblokiran. FINA kao osnovni razlog neodlučivanja građana na provedbu redovnog postupka stečaja potrošača navodi nepoznavanje samog instituta, uz pretpostavku straha potrošača da će ostati bez nekretnine u kojoj žive, druge imovine ili primanja te da ne žele da netko treći (povjerenik) upravlja i raspolaže stečajnom masom za vrijeme provjere ponašanja.

Ponešto je drugačiji jednostavni postupak stečaja potrošača, koji je namijenjen potrošačima s evidentiranim dugom u Očevidniku redosljedna osnova za plaćanje FINA-e neprekidno tri godine za iznos glavnice do 2.654,46 eura. Pokreće ga FINA po službenoj dužnosti, nakon što se potrošaču omogući izjašnjavaње je li suglasan s provođenjem postupka. Ako sud utvrdi da je vrijednost unovčive imovine potrošača jednaka ili manja od 1.327,23 eura, donosi rješenje o otvaranju i zaključenju jednostavnog postupka stečaja potrošača. U tom se slučaju potrošač odmah oslobađa preostalih obveza za koje je pokrenut jednostavni postupak stečaja potrošača. Ako je vrijednost unovčive imovine veća od 1.327,23 eura, otvara se jednostavni postupak stečaja potrošača i imenuje povjerenik koji u roku 12 mjeseci nastoji unovčiti imovinu potrošača radi namirenja vjerovnika. Pri tome se nekretnine ne mogu koristiti za namirenje vjerovnika u ovom postupku. Nakon unovčenja imovine te zaključenja jednostavnog postupka stečaja, potrošač se oslobađa preostalih obveza za koje je postupak pokrenut.

Iz podataka o jednostavnim postupcima stečaja potrošača vidljiv je otpor dijela građana prema ovakvom načinu rješavanja njihovih dugovanja. Oni koji se izjasne po pozivu na očitovanje za njegovu provedbu, u većoj mjeri joj se protive no što su s njom suglasni, a ponekad i plaćaju dugovanje kako ne bi bili uključeni u ovaj postupak, bez obzira na pojašnjenja da u njemu ne dolazi do unovčavanja nekretnine, da se odnosi samo na dio obveza evidentiranih u očevidniku FINA-e te da se u slučaju kada potrošač ima imovinu manju od 1.327,23 eura postupak otvara i odmah zaključuje uz oslobođenje od preostalih obveza. Naime, FINA je 2023. godine poslala 46.140 poziva na očitovanje za provedbu jednostavnog postupka stečaja potrošača, od čega je 9.232 potrošača povratno dostavilo očitovanje, i to 6.515 negativno.

## JEDNOSTAVNI POSTUPAK STEČAJA POTROŠAČA 2019.-2023.



U 2023. godini bilo je 37.967 prijedloga za otvaranje jednostavnog postupka stečaja potrošača, pri čemu je 12.496 oslobođeno od preostalih obveza, jer je doneseno 12.466 rješenja o otvaranju i zaključenju jednostavnog postupka stečaja potrošača, devet rješenja o zaključenju jednostavnog postupka stečaja potrošača te 21 rješenje o oslobođenju od preostalih obveza. Pri tome je 5.888 potrošača ujedno i deblokirano provedbom ovog postupka, ali ih je 1.639 ponovno blokirano. Provedbom 191.705 jednostavnih postupaka stečaja potrošača u razdoblju od 2019. do 2023. godine deblokirano je 30.936 (16%) potrošača, a taj učinak umanjuje činjenica da je dio njih ponovno blokiran. U 2023. godini ponovno je blokirano 28% potrošača koji su provedbom jednostavnog postupka stečaja potrošača u istoj godini prethodno deblokirani, dok je u ranijim godinama taj postotak bio i veći (2019. – 46%, 2020. – 53%, 2021. – 49%, 2022. – 43%).

FINA i dalje kao problem korištenja postupaka stečaja potrošača ističe neinformiranost i nezainteresiranost građana, unatoč pisanim informacijama i obrascima koje im dostavlja uz poziv na očitovanje, kao i kontaktima na koje se mogu obratiti upitima. S obzirom da su pokazatelji prezaduženosti građana i dalje visoki, važno je identificirati uzroke malog interesa građana za ove postupke te ih analizirati radi osmišljavanja mjera koje bi doprinijele njihovom češćem korištenju.

Konačno, i nadalje je potrebno iznaći odgovarajuće rješenje za prezaduzene i blokirane građane, kako situacija u kojoj se nalaze ne bi postala trajna. Važno je osmišljavati dodatne mjere za prevenciju i izlaz iz prezaduženosti, kojima bi se pogođenim građanima omogućila financijska stabilnost, a time i odgovarajući životni standard. Stoga i dalje zagovaramo izradu sveobuhvatne analize strukture dužnika i uzroka prezaduženosti, kao polazište za kreiranje diferenciranih i ciljanih mjera.

## 2.20.5. Besplatna pravna pomoć

*„Zar nismo mi stari i bolesni zaštićeni... a oni nas žele izbaciti iz kuće. Lošeg smo primanja stanarinu nismo u mogućnosti plaćati... kome ću se obratiti... nije ovo grad, ovo je mali otok. Odakle meni novci za odvjetnika i put... Tražimo od vas savjet, pomoć i što da napravimo dalje...“*


Prepreke financijske naravi radi kojih pojedine kategorije građana ne mogu ostvariti svoje ljudsko pravo pristupa pravdi, u značajnoj mjeri ugrožavaju temeljno načelo vladavine prava - pristup pravosuđu te jednakost svih građana pred zakonom i javnopravnim tijelima. Stoga je važno osigurati učinkoviti sustav besplatne pravne pomoći (BPP) koji će građanima omogućiti pravovremenu pravnu pomoć neovisno o njihovom imovnom stanju.

Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći (ZBPP) određuje dva oblika BPP-a – primarnu i sekundarnu. Primarnu pružaju ovlašteni pružatelji (organizacije civilnog društva, pravne klinike i upravni odjeli u županijama) te obuhvaća pravno savjetovanje, sastavljanje podnesaka i zastupanje pred javnopravnim tijelima, ESLJP-om i međunarodnim organizacijama te pravnu pomoć u izvansudskom rješavanju sporova. Iznimna je važnost primarne pravne pomoći u postupcima pred upravnim tijelima u kojima građani realiziraju prava, primjerice iz zdravstvenog i mirovinskog osiguranja te sustava socijalne skrbi. Stoga se pravnim savjetovanjem građana o raspoloživim pravnim mogućnostima mogu prevenirati sudski postupci, kao i posljedični često visoki sudski troškovi.

Sekundarna pravna pomoć, uz odvjetničko zastupanje u zakonom definiranim pravnim područjima, obuhvaća i oslobođenje od plaćanja troškova sudskog postupka i vještačenja te oslobođenje od plaćanja sudskih pristojbi. Imovinski uvjeti za ostvarivanje sekundarne pravne pomoći podrazumijevaju da ukupni prihodi podnositelja zahtjeva i članova njegovog kućanstva mjesečno ne prelaze po članu kućanstva iznos proračunske osnovice (koja trenutno iznosi 441,44 eura), te da ukupna vrijednost imovine podnositelja zahtjeva ne prelazi iznos od 60 proračunskih osnovica (26.486,40 eura). Besplatna pravna pomoć može se odobriti u taksativno navedenim pravnim slučajevima poput postupaka radi ostvarivanja prava djeteta na uzdržavanje, postupaka radi naknade štete žrtvama kaznenog djela nasilja te postupaka korisnika ZMN-a, u onim vrstama pravnih postupaka za koje se može odobriti BPP.

Tijekom 2023. godine povećana su proračunska sredstva za BPP i implementiran je model trogodišnjeg financiranja ovlaštenih pružatelja primarne pravne pomoći, što je pučka pravobraniteljica predlagala u više godišnjih izvješća. Time se osigurava održivost sustava primarne pravne pomoći te omogućuje njezina kontinuirana dostupnost građanima.

Proračunska sredstva za financiranje sustava BPP-a u 2023. godini iznosila su 803.414,61 eura, dok je u 2022. godini to iznosilo 528.978,87 eura. Povećanje je omogućeno primjenom Uredbe o kriterijima za utvrđivanje korisnika i načinu raspodjele dijela prihoda od igara na sreću za 2023. godinu, na



projekte primarne pravne pomoći. Povećan je maksimalni pojedinačni iznos koji je dodijeljen udrugama za projekte pružanja primarne pravne pomoći te je u 2023. iznosio 31.200,00 eura, dok je u 2022. iznosio 12.608,67 eura.

Prije raspisivanja natječaja za financiranje pružatelja primarne pravne pomoći, MPU je trebao ishoditi prethodno mišljenje o usklađenosti područja financiranja i postupka provedbe natječaja s Uredbom, koje izdaje Ured za udruge Vlade RH te umjesto u zakonskom roku do 31. siječnja, natječaj je objavljen početkom travnja 2023. godine, a sredstva udrugama isplaćena su u kolovozu. To je znatno otežalo pružanje pravne pomoći, a kod nekih pružatelja došlo je i do diskontinuiteta u njezinu pružanju. Primjerice, sukladno navodima udruge Informativno pravni centar (IPC) iz Slavanskog Broda, uslijed kašnjenja isplate projektnih sredstava, građanima je pravna pomoć pružana u centralnom uredu u Slavanskom Brodu te područnom u Novoj Gradiški, no radi nedostatka sredstava za putni trošak obustavljeno je pružanje pravne pomoći u Požegi, Pleternici, Okučanima i Novoj Kapeli.

### **Preporuka 92.**

Ministarstvu pravosuđa i uprave, da pravovremeno raspisuje natječaj za financiranje pružatelja primarne pravne pomoći te ga provede u primjerenom roku

Prednosti trogodišnjeg financiranja projekata pružanja BPP-a istaknute su i na Nacionalnoj konferenciji „15 godina Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći – gdje smo danas?“ održanoj u studenom 2023. u organizaciji Centra za mir, nenasilje i ljudska prava, Udruge za podršku žrtvama i svjedocima i MPU-a. Na Konferenciji su izneseni prijedlozi za

unaprjeđenje sustava BPP-a pravovremenim raspisivanjem natječaja za pružatelje te podrškom pružateljima kako bi BPP bila dostupna na cijelom teritoriju RH, s obzirom da u mnogim sredinama ne djeluju udruge koje mogu kontinuirano pružati BPP. O ovoj tematici i problemima više pišemo u poglavlju Branitelji ljudskih prava.

Kao i prethodnih godina, tijekom 2023. pučka pravobraniteljica je zapimala upite građana o mogućnostima pravnog savjetovanja i zastupanja pred sudovima i državnim tijelima, što ukazuje da im je BPP potrebna, no da još uvijek nisu dovoljno informirani o uvjetima i načinu njezina ostvarivanja.

Stoga smo u izvješćima za 2021. i 2022. godinu MPU-u preporučili da javnim promotivnim aktivnostima, putem medija i na druge načine informira građane o mogućnostima ostvarivanja BPP-a. MPU nas je obavijestio da su u prosincu 2023. tiskani letci i plakati s osnovnim informacijama o sustavu BPP-a koje će dostaviti institucijama kojima se građani obraćaju radi ostvarivanja svojih prava (općinskim sudovima, Hrvatskom zavodu za socijalni rad i njegovim županijskim uredima, županijama, uredima pučke te posebnih pravobranitelja, ovlaštenim udrugama i pravnim klinikama).

Sukladno podacima MPU-a, još uvijek je prisutan problem dugotrajnosti postupanja u žalbenim postupcima na rješenja o BPP-u, koji se i nadalje prosječno rješavaju tri godine. To može dovesti do neučinkovitosti sustava BPP-a, naročito u postupcima u kojima su propisani prekluzivni rokovi, čijim protekom nastupa gubitak prava. S obzirom da je ZBPP-om propisano da se o žalbi odlučuje u roku od osam dana od dana njenog primitka, nužno je ubrzati postupanja u žalbenim postupcima.

I nadalje je prisutan problem nedovoljne teritorijalne dostupnosti BPP-a, o čemu smo pisali i u prethodnim izvješćima. Gotovo polovica udruga registriranih kao pružatelji primarne pravne pomoći djeluju na području Grada Zagreba, dok u velikom dijelu RH, primjerice Zadarskoj, Šibensko-kninskoj i Dubrovačko-neretvanskoj županiji, ne djeluje niti jedna udruga registrirana za pružanje ove pomoći.

Tijekom 2023. pojedini pružatelji su terenskim obilascima osiguravali dostupnost primarne pravne pomoći stanovnicima ruralnih i prometno izoliranih područja. Tako je udruga PGP Sisak kontinuirano pružala BPP putem besplatnog telefona te obilazeći građane u kontejnerskim naseljima i njihovim domovima. Također, Udruga za podršku žrtvama i svjedocima pružala je BPP redovno obilazeći udaljenija mjesta na području Osječko-baranjske i Vukovarsko-srijemske županije. Udruga Srpsko narodno vijeće je putem svojih područnih ureda osiguravala primarnu pravnu pomoć stanovništvu potresom pogođenih područja koje nailazi na niz poteškoća u ostvarivanju svojih prava.

Iako je ZBPP-om propisano da je BPP moguće ostvariti i u nadležnim upravnim odjelima u županiji (UOŽ), ovi su odjeli u najvećoj mjeri usmjereni na zaprimanje i rješavanje zahtjeva za sekundarnu pravnu pomoć. Iz podataka koje su nam dostavili UOŽ proizlazi kako su službenici koji rade na poslovima BPP-a nedovoljno educirani o raznovrsnim pravnim područjima te nisu uvijek u mogućnosti pružiti pravovremenu i kvalitetnu pravnu pomoć. O ovom problemu smo pisali u Izješću za 2022. godinu te smo DŠJU-u preporučili da za službenike UOŽ organizira specijalizirane edukacije iz pravnih područja zbog kojih im se građani najčešće obraćaju (primjerice iz obiteljskog, upravnog, radnog, ovršnog prava itd.). S obzirom da nije ispunjena, radi njene važnosti za unaprjeđenje kvalitete sustava BPP-a, preporuku ponavljamo.


#### Preporuka 93. (ponovljena)

Državnoj školi za javnu upravu, da organizira specijalizirane edukacije za službenike upravnih odjela u županijama koji pružaju primarnu pravnu pomoć o pravnim temama zbog kojih im se građani najčešće obraćaju

Sukladno Zakonu o odvjetništvu, HOK osigurava BPP imenovanjem punomoćnika za zastupanje bez prava na nagradu. Ovaj oblik pravne pomoći, koji nije obuhvaćen ZBPP-om te ne ulazi u kategoriju sekundarne pravne pomoći, HOK osigurava socijalno ugroženim osobama i žrtvama Domovinskog rata u pravnim stvarima u kojima te osobe ostvaruju prava vezana s njihovim položajem, primjerice pravo na uzdržavanje, prava iz radnog odnosa, mirovinskog osiguranja i sl.

Tijekom 2023. godine HOK je zaprimio 215 molbi za odobravanjem BPP-a, a ista je odobrena u 106 slučajeva. HOK navodi da je provedena preporuka iz Izješća za 2022. godinu i osigurana dostupnost odvjetnika za pružanje sekundarne pravne pomoći na područjima svih sudova, kao i da se kontinuirano ažuriraju liste odvjetnika za pružanje BPP-a na cjelokupnom području RH.

U kontekstu unaprjeđenja sekundarne pravne pomoći, pučka pravobraniteljica je sudjelovala u javnoj raspravi o Prijedlogu uredbe o vrijednosti iznosa za utvrđivanje naknade za pružanje sekundarne pravne pomoći za 2023. godinu, pri čemu je predložila da se vrijednost boda za izračun naknade za pružanje sekundarne pravne pomoći koju pružaju odvjetnici maksimalno približi ili odredi u visini



vrijednosti boda koja odvjetniku pripada po Tarifi o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika (što iznosi 1,99 eura). Ujedno smo predložili dodatno povećanje iznosa vrijednosti boda za vještačenje kako bi se približio realnom novčanom ekvivalentu za uloženi stručni rad vještaka. U konačnici je iznos vrijednosti boda za izračun naknade za pružanje sekundarne pravne pomoći povećan na 1,25 eura bez PDV-a.

## 2.20.6. Sudska praksa u predmetima vezanim uz diskriminaciju

Pri analizi sudske prakse u predmetima vezanim uz diskriminaciju koristili smo statističke podatke MPU-a za građanske, prekršajne i kaznene predmete, koji se prema čl. 14. ZSD-a trebaju dostaviti pučkoj pravobraniteljici, kao središnjem tijelu nadležnom za suzbijanje diskriminacije, do 1. veljače za prethodnu kalendarsku godinu; preliminarne podatke MUP-a; raspoložive odluke iz građanskih i radnih, prekršajnih i kaznenih te upravnih predmeta, kao i pritužbe građana kojima su ukazivali na poteškoće u sudskim postupcima, u vezi njihovih specifičnih stanja, primjerice zdravstvenog i imovnog. U Izvješće za 2022. godinu nije bila uključena analiza statističkih podataka MPU-a za građanske, kaznene i prekršajne predmete vezane uz diskriminaciju, jer su nam dostavljeni neposredno prije predaje Izvješća Hrvatskom saboru. Stoga smo u ovom Izvješću analizirali i usporedili podatke iz 2022. i 2023. godine.

### Građanski predmeti

U 2023. godini postupano je u 156 građanskih predmeta vezanih uz diskriminaciju, od kojih je 114 predmeta preneseno iz prethodnih godina, dok su 42 novozaprimljena.

U odnosu na prethodnu godinu, 2023. se broj prenesenih predmeta smanjio za 29%, a čak 22% manje je i novozaprimljenih predmeta. Broj neriješenih predmeta na kraju 2023. godine bio je 32% manji nego na kraju 2022. godine.

Vezano za duljinu trajanja postupaka, u 2023. godini šest ih je završeno u razdoblju do 12 mjeseci, dok ih je 34 trajalo dulje. Za usporedbu, u 2022. godini je šest okončano unutar 12 mjeseci dok ih je 25 trajalo dulje.

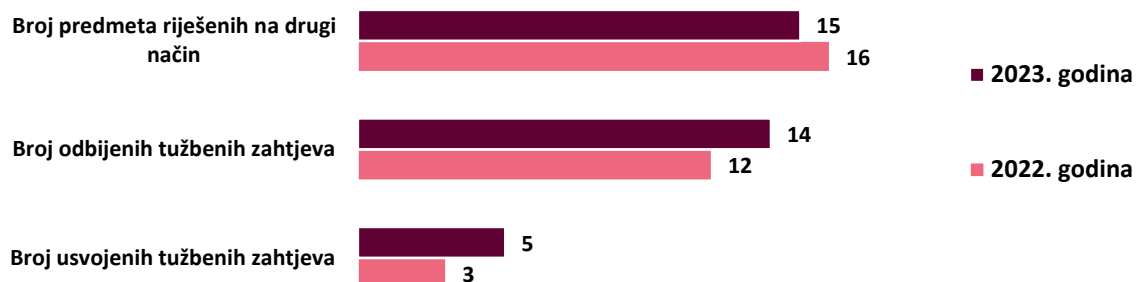
U 2023. godini pravomoćno su riješena 34 predmeta, nešto više nego 2022. godine kada je pravomoćno riješen 31 predmet. Od 34 pravomoćno riješena predmeta 2023. godine u pet je usvojen tužbeni zahtjev, u 14 odbijen, a 15 predmeta je riješeno na drugi način, dok je u 2022. pravomoćno riješen 31 predmet, u tri je usvojen tužbeni zahtjev, u 12 predmeta je odbijen, a 16 predmeta je riješeno na drugi način. Iz ovih podataka proizlazi da uspješnost tužitelja u anti-diskriminacijskim postupcima iznosi 14% u 2023. godini, dok je u 2022. godini iznosila 6%.

Iz analize presuda proizlazi da su tužbeni zahtjevi najčešće usmjereni na utvrđenje diskriminacije i naknadu štete te zabranu ili otklanjanje diskriminacije. No tužbeni zahtjevi nerijetko nisu dobro



postavljeni, a ponekad se i neadekvatno primjenjuje prebacivanje tereta dokazivanja, što posljedično utječe i na ishod dokaznog postupka.

### GRAĐANSKI PREDMETI



U 2022. niti u 2023. godini nije podnesena niti jedna udružna tužba, a u 2023. godini niti u jednom predmetu nije bila zatražena objava presude u medijima, dok je ovaj zahtjev bio podniet u 2022. godini u dva premeta. Zahtjevi za objavama presude u medijima mogu imati širu društvenu korist, jer omogućuju većem broju građana upoznavanje sa štetnostima i posljedicama diskriminatornog ponašanja.

Tužitelji kao diskriminacijsku osnovu najčešće navode obrazovanje (2022. godine u 13, a 2023. u 16 novozaprimljenih predmeta). Druga najčešća osnova u 2023. godini bila je zdravstveno stanje (3), a u po dva postupka slijedili su članstvo u sindikatu, društveni položaj, dob, spol i invaliditet. Druga najčešća diskriminacijska osnova u 2022. godini bila je političko ili drugo uvjerenje (6).


Iz sudske prakse koju smo prikupili od sudova u Osijeku, Rijeci, Splitu i Zagrebu proizlazi da se tužitelji sve češće smatraju diskriminiranim po više osnova istovremeno. Međutim, mnogi u tužbama radi utvrđenja diskriminacije ne navode diskriminacijsku osnovu temeljem koje su stavljeni u nejednak položaj. Takvi tužbeni zahtjevi, posebice u slučajevima kada su tužitelji zastupani po odvjetnicima, ukazuju na problem nedovoljnog poznavanja anti-diskriminacijskog prava. U tužbama u kojima je istaknuta, najčešća diskriminacijska osnova je nacionalna pripadnost, a slijedi obrazovanje, političko uvjerenje, dob i društveni položaj.

Među najčešćim postupcima su radni sporovi protiv poslodavaca te je u nekim odlukama zamjetno poistovjećivanje diskriminacije i mobinga, kao i neadekvatno prebacivanje tereta dokazivanja, posebice sudova prve instance.

Naime, za razliku od standardnih građanskih postupaka u kojima tužitelj

#### Preporuka 94.

Pravosudnoj akademiji, da u okviru programa cjeloživotnog stručnog usavršavanja pravosudnih dužnosnika, za suce i sudske savjetnike, provede edukacije o anti-diskriminacijskom pravu s naglaskom na primjenjivanje tereta dokazivanja



koji nešto tvrdi to treba i dokazati, kod anti-diskriminacijskih postupaka često je vrlo teško dokazati nejednako postupanje motivirano nekom od diskriminacijskih osnova, zbog čega je u pravo EU, a potom i u ZSD, uvedena odredba o prebacivanju tereta dokazivanja. Naime, čl. 20. st. 1. ZSD-a tužitelj nije dužan dokazati diskriminaciju već učiniti vjerojatnim da je do nje došlo, nakon čega se na tuženika prebacuje teret dokazivanja da diskriminacije nema. Primjerice, iz odluke Općinskog radnog suda u Zagrebu proizlazi kako je taj sud ispravno primijenio pravni standard tereta dokazivanja kada je utvrdio da tuženik nije dokazao osnovanost raspoređivanja na radno mjesto muškarca bez potrebnih kvalifikacija i uvjeta rasporeda, umjesto žene koja ispunjava sve uvjete. Stoga je prvostupanjskom presudom utvrdio diskriminaciju temeljem spola, društvenog položaja i političkog uvjerenja, koja je potvrđena u drugom stupnju.

Nasuprot tome, u pojedinim se predmetima od tužitelja tražilo da iznad stupnja vjerojatnosti dokažu nejednako postupanje, čime se zanemarilo načelo prebacivanja tereta dokazivanja po ZSD-u.

Ipak, ohrabruje što viši sudovi prepoznaju i ispravljaju ovakve propuste nižih sudova, no do toga dolazi tek po žalbama pa se postupak produljuje i povećavaju se troškovi.

## Prekršajni i kazneni predmeti

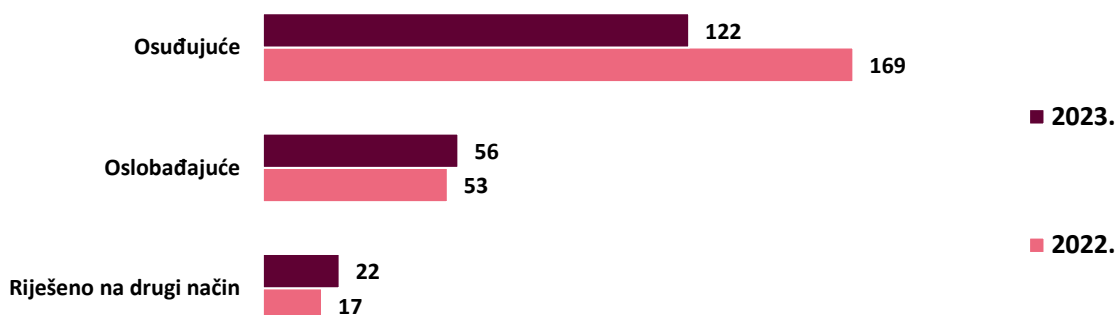
Statistički podaci MPU-a o prekršajima vezanim za diskriminaciju odnose se na prekršaje propisane Zakonom o suzbijanju diskriminacije, Zakonom o ravnopravnosti spolova, člankom 5. Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira te člankom 39. st. 1. toč. 2. i 5. Zakona o sprječavanju nereda na sportskim natjecanjima. Kao što je istaknuto u uvodnom dijelu ovog poglavlja, analiza ovih predmeta sadrži statističke podatke MPU-a za 2022. godinu koji nisu bili dostupni u vrijeme izrade Izvješća za 2022. godinu, kao i podatke za 2023. godinu.

Prema podacima MPU-a u 2023. godini je 337 predmeta preneseno iz prethodnih godina, dok je zaprimljeno 216 novih predmeta. Približno jednak omjer prenesenih i novozaprimljenih predmeta je bio u 2022. godini, kada ih je 329 preneseno iz prethodnih godina, a 223 predmeta su zaprimljena te godine.

U 2023. godini doneseno je 122 pravomoćne osuđujuće presude, 56 pravomoćnih oslobađajućih, a na drugi način riješena su 22 predmeta. Sudovi najčešće izriču novčane kazne, dok se rijetko odlučuju za kaznu zatvora pa je tako izrečeno 115 novčanih kazni i 13 kazni zatvora. Iz podataka MPU-a nije vidljivo jesu li izrečene kazne zatvora zamijenjene uvjetnom osudom, no iz presuda kojima raspoložemo proizlazi da se pri izricanju kazne zatvora u pravilu primjenjuje uvjetna osuda.

Na sličnom tragu su podaci iz 2022. godine, kada je doneseno 169 osuđujućih presuda, 53 oslobađajuće, a 17 predmeta riješeno je na drugi način. Izrečena je 171 novčana kazna i devet kazni zatvora.

## BROJ PRAVOMOĆNIH PRESUDA U PREKRŠAJNIM POSTUPCIMA



U 2023. godini se najveći broj predmeta (107) odnosio na prekršaje propisane ZSD-om, od čega ih se čak 99 odnosilo na uznemiravanje iz čl. 25. ZSD-a, dok su se 94 predmeta odnosila na prekršaje po drugim propisima. U 2022. godini češće su procesuirani prekršaji po drugim propisima, odnosno u 134 predmeta. Prekršaji iz ZSD-a procesuirani su u 89 predmeta, od čega 82 zbog uznemiravanja iz čl. 25. ZSD-a.

Diskriminacijske osnove u novozaprimljenim predmetima u 2023. godini bile su nacionalno podrijetlo (85), spol (40), političko ili drugo uvjerenje (22), rasna ili etnička pripadnost ili boja kože (22), spolna orijentacija (9), invaliditet (4) i vjera (2), dok su društveni položaj, imovno stanje, obrazovanje, rodni identitet odnosno rodno izražavanje i socijalno porijeklo bili povodom prekršaja u po jednom slučaju. U čak 29 predmeta navode se „ostale osnove“. I u presudama kojima raspolažemo najčešći motiv počinjenja prekršaja je nacionalno podrijetlo. Među osnovama u osuđujućim presudama donesenima u 2023. godini također prednjače nacionalno porijeklo (41) i spol (32), zatim slijede ostale osnove (13), političko ili drugo uvjerenje (9), rasna ili etnička pripadnost ili boja kože (8), spolna orijentacija (7), invaliditet (3), vjera (3), rodni identitet odnosno rodno izražavanje (1), dok u četiri predmeta osnova nije navedena.

U 2022. godini u novozaprimljenim predmetima se kao diskriminacijske osnove navode spol (92), nacionalno porijeklo (44), rasna ili etnička pripadnost ili boja kože (26), spolna orijentacija (20), političko ili drugo uvjerenje (9), vjera (8), invaliditet (5), dok zdravstveno stanje i socijalno porijeklo bilježe po dva predmeta, a društveni položaj i rodni identitet odnosno rodno izražavanje su bile povod prekršaja u po jednom slučaju. U 13 predmeta navode se „ostale osnove“.

Analizom raspoloživih presuda nismo utvrdili značajne promjene glede najčešćih okolnosti i načina počinjenja ovih prekršaja u odnosu na prethodne godine. Najviše ih je počinjeno tijekom verbalnih sukoba između osoba najčešće povezanih susjedskim, ponekad i rodbinskim vezama, a često je riječ i o poznanicima. Dakle, u većini predmeta počinitelju su poznate osobne karakteristike oštećene osobe koje koristi pri verbalnom napadu kako bi ju uznemirio, ponizio ili prestrašio, često u afektu i alkoholiziranom stanju. Opisane okolnosti često su dovodile do stjecaja s drugim prekršajima, najčešće propisanim Zakonom o prekršajima protiv javnog reda i mira. Osim prekršaja počinjenih u verbalnom okršaju između (najčešće) dvije osobe, u nekim slučajevima je prekršajno postupanje bilo usmjereno

prema većoj skupini ljudi ili je prekršaj bio počinjen u grupi, najčešće tijekom sportskih događanja ili u komentarima na društvenim mrežama.

Iz analize presuda pojedinih sudova proizlazi da je donesen niz oslobađajućih presuda, najčešće za prekršaj uznemiravanja propisan čl. 25. ZSD-a, zbog nedostatka dokaza ili izostanka namjere počinitelja da ponizi, uznemiri odnosno povrijedi dostojanstvo druge osobe. Stoga smatramo da je potrebno provoditi dodatne edukacije ovlaštenih tužitelja, najčešće policijskih službenika, o prekršajima propisanim ZSD-om, kod kojih se opisani trend pojavljuje već nekoliko godina.

No, u pojedinim oslobađajućim presudama činjenični opis slučaja ipak ukazuje na ostvarenje elemenata prekršaja iz čl. 25. ZSD-a, odnosno uznemiravanja. Primjerice, u jednoj se oslobađajućoj presudi zaključuje da nema izravne diskriminacije, iako činjenični opis slučaja ukazuje na izgledno

počinjenje prekršaja uznemiravanja iz ZSD-a. Valjda istaknuti kako ZSD predviđa više oblika diskriminacije, između ostalih i izravnu diskriminaciju i uznemiravanje. Prekršajno kažnjavanje propisuje se za uznemiravanje i spolno uznemiravanje, ali ne i za izravnu diskriminaciju, čije se nepostojanje navodi u obrazloženju presude. Dodatno, sud u obrazloženju navodi da je diskriminacija „različito postupanje prema osobama u različitoj situaciji“, što je pravno netočna definicija bilo kojeg oblika diskriminacije.

U pojedinim presudama nije prepoznata diskriminacijska osnova iz ZSD-a kao motiv počinjenja prekršaja pa je okrivljenik oslobođen uz obrazloženje da nije navedena

diskriminacijska osnova, iako iz opisa djela proizlazi da je pjevanjem pjesama kojima se potiče na netrpeljivost temeljem nacionalnog podrijetla uznemiravao oštećenicu. Radilo se o osobama koje su susjedi, oštećena je supruga poginulog branitelja iz Domovinskog rata, a okrivljenik je pjevao sporne pjesme u neposrednoj blizini oštećenice odnosno njezinog stana.

Stoga je radi ispravne primjene zakona i ujednačenja sudske prakse, važno prepoznati diskriminacijsku osnovu po kojoj je došlo do uznemiravanja. Pravosudna akademija obavijestila nas je kako je tijekom 2023. godine održana radionica „Promicanje prava na različitost i borba protiv netrpeljivosti i mržnje“, na kojoj je sudjelovalo 12 polaznika iz redova kaznenih i prekršajnih sudaca i sudskih savjetnika, zamjenika državnih odvjetnika i državnoodvjetničkih savjetnika te policijskih službenika. Provedene su i četiri radionice o zločinu iz mržnje i govoru mržnje namijenjene istim dionicima, na kojima je sudjelovalo 47 polaznika, a u suradnji s ULJPPNM-om provedene su još dvije radionice o istoj temi na kojima je sudjelovalo 50 polaznika. Potrebno je nastaviti provoditi ove edukacije i njima obuhvatiti što veći broj sudaca i sudskih savjetnika, zamjenika državnih odvjetnika i državnoodvjetničkih savjetnika te policijskih službenika.

#### Preporuka 95.

Policijskoj akademiji, da u sklopu edukacija za policijske službenike koji rade na predmetima vezanim uz diskriminaciju, dodatno razradi edukativne materijale koji se odnose na prekršaje propisane Zakonom o suzbijanju diskriminacije

#### Preporuka 96.

Pravosudnoj akademiji, da nastavi s provedbom edukacija o zločinima iz mržnje te suzbijanju netrpeljivosti i mržnje

Kazneni predmeti vezani uz diskriminaciju odnose se na kaznena djela: mučenje i drugo okrutno, neljudsko ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje iz čl. 104. KZ-a, povreda ravnopravnost iz čl. 125. KZ-a, povreda slobode izražavanja nacionalne pripadnosti iz čl. 126. KZ-a, spolno uznemiravanje iz čl. 156. KZ-a i javno poticanje na nasilje i mržnju čl. 325. KZ-a. Dakle, riječ je o zasebno propisanim kaznenim djelima koja uključuju određeni oblik povrede osobnih prava i sloboda odnosno nejednakog postupanja prema pripadnicima određenih ranjivih skupina. O zločinima iz mržnje pišemo u posebnom poglavlju.

Uobičajeno se radi o malom broju predmetima pa je tako prema statistici MPU na sudovima tijekom 2023. godine zaprimljeno 11 novih predmeta vezanih uz ova kaznena djela, a iz ranijih godina ih je ostalo 16 neriješenih. Najviše postupaka vođeno je zbog javnog poticanja na nasilje i mržnju (7), a potom slijedi spolno uznemiravanje (6) i povreda ravnopravnosti (3), dok su najčešće diskriminacijske osnove su spol (11) i nacionalno podrijetlo (8).

Tijekom 2023. godine sudovi su pravomoćno riješili pet predmeta, od kojih su dva okončana osuđujućom presudom, oslobađajućih presuda nije bilo, a tri su predmeta okončana na drugi način. U dvije osuđujuće presude okrivljenicima je izrečena uvjetna osuda.

Tijekom 2022. godine zaprimljeno je 14 novih predmeta vezanih uz ova kaznena djela, a iz ranijih godina ih je ostalo 21 neriješenih. Najviše postupaka vođeno je zbog spolnog uznemiravanja (7) i javnog poticanja na nasilje i mržnju (5), dok su najčešće diskriminacijske osnove bile nacionalno podrijetlo (8) i spol (7).

Tijekom 2022. godine sudovi su pravomoćno riješili 11 predmeta, od kojih je sedam okončano osuđujućom presudom, dva oslobađajućom, a dva su predmeta okončana na drugi način. Osuđujućim presudama okrivljenicima su izrečene uvjetne osude, a drugih vrsti kazni nije bilo.

## Upravni sporovi

Za razliku od općinskih građanskih i radnih sudova koji postupaju po tužbama radi utvrđenja diskriminacije, njezinog otklanjanja ili naknade štete, u nadležnosti je upravnih sudova ocjena zakonitosti postupanja javnopravnih tijela, njihovih pojedinačnih odluka te sklapanja, raskidanja i izvršavanja upravnih ugovora. Međutim, kao i općinski, i upravni sudovi pri odlučivanju primjenjuju ZSD i druge izvore antidiskriminacijskog prava, ocjenjujući navode stranaka koje se pozivaju na diskriminaciju, čime doprinose ostvarenju načela ekonomičnosti i efikasnosti u postupanju sudova. Tako je još u Izvješću pučke pravobraniteljice za 2018. godinu istaknuto da upravni sudovi pri odlučivanju o tužbenom zahtjevu, također ocjenjuju navode tužitelja o diskriminaciji. Upravni sud u Rijeci je, primjerice, pozivajući se na odredbe ZSD-a tada poništio upravne akte upravnih tijela u prvom i drugom stupnju, jer ona nisu u upravnom postupku razmotrila navode tužitelja o diskriminaciji.

No, iako se u upravnim sporovima tužitelji pozivaju i na diskriminaciju, što upravni sudovi ocjenjuju, MPU o tome ne vodi posebne statističke podatke, zbog čega odluke i podatke o predmetima u kojima se tužitelji pozivaju na diskriminaciju tražimo direktno od sudova.

Iz dostavljenih podataka razvidno je da Visoki upravni sud u sustavu eSpis ne vodi posebnu evidenciju o ovim predmetima te ne raspolaže njihovim točnim brojem, no dostavio nam je sedam odluka

donesenih u predmetima u kojima su se tužitelji pozivali i na diskriminaciju. Upravni sud u Rijeci tijekom 2023. godine zaprimio je šest predmeta u kojima su se tužitelji pozvali na diskriminaciju te je dostavio pet odluka u predmetima koji su riješeni, dok su upravni sudovi u Zagrebu, Splitu i Osijeku naveli da tijekom godine nisu imali predmete u kojima su se stranke pozvale na diskriminaciju.

Od 12 zaprimljenih odluka, u samo dva predmeta tužitelji su naveli diskriminacijsku osnovu iz ZSD-a. Tako se jedan tužitelj pozvao na diskriminaciju na osnovi invaliditeta u tužbenom zahtjevu koji se odnosio na priznavanje prava na obiteljsku mirovinu iza smrti oca, o čemu više pišemo kasnije u tekstu, a jedna tužiteljica na diskriminaciju djeteta po osnovi zdravstvenog stanja u tužbenom zahtjevu radi poništenje rješenja o upisu u dječji vrtić i jaslice. U dva predmeta tužitelji su naveli osnovu koja nije propisana čl. 1. ZSD-a (obrazovanje prema područnoj (regionalnoj) pripadnosti te prebivalište) dok su se u čak osam predmeta pozvali na diskriminaciju, no nisu istaknuli nikakvu diskriminacijsku osnovu.

**ODLUKE UPRAVNIH SUDOVA U PREDMETIMA U KOJIMA SE SE TUŽITELJI POZVALI NA DISKRIMINACIJU (2023.)**

SUD	broj dostavljenih sudskih odluka	navedena osnovu iz ZSD-a	navedena neka druga D osnovu	nije navedena nikakva D osnovu
Visoki upravni sud	7	2	1	4
Upravni sud u Zagrebu	-	-	-	-
Upravni sud u Splitu	-	-	-	-
Upravni sud u Rijeci	5	-	1	4
Upravni sud u Osijeku	-	-	-	-
<b>UKUPNO</b>	<b>12</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>8</b>

Nažalost, u usporedbi s prethodnim godinama povećao se udio tužitelja koji su se pozvali na diskriminaciju, no propustili su navesti neku od propisanih osnova, elaborirati ju te ukazati u čemu se sastojala nejednakost.

Radi lakšeg uvida u odluke i njihovog praćenja te posljedično ujednačavanja sudske prakse u ovim predmetima, potrebno je vođenje evidencije o ovim predmetima, što je pučka pravobraniteljica preporučila u svojim ranijim izvješćima. Stoga predstoji s MPU-om definirati točan sadržaj evidencije i obrazaca za statističko praćenje i to započeti provoditi u praksi, a sve sukladno Mišljenju Vlade RH na Izvješće pučke pravobraniteljice za 2022. godinu.

Od odluka u predmetima u kojima se stranka pozvala na diskriminaciju, ističemo presudu Upravnog suda u Rijeci kojom je poništena odluka općine o odabiru ponuđača za zakup javne površine. Općina nije prihvatila ponudu tužiteljice koja je dala najveću ponudu, nego ponudu druge zainteresirane osobe koja je iskoristila propisanu prednost prebivanja unazad deset godina na području općine i prihvatila platiti viši iznos, koji je ponudila tužiteljica. Sud je smatrao da primjena prednosti prebivališta ili sjedišta nije pravno utemeljena, odnosno da je propisivanje povoljnijeg položaja osoba s lokalnim

prebivalištem ili sjedištem protivno tržišnom natjecanju i jednakom tržišnom položaju poduzetnika na razini RH. Sud je naglasio da se njegov stav ne bazira na općoj antidiskriminacijskoj zaštiti, jer prebivalište nije jedna od osnova diskriminacije obuhvaćena ZSD-om. Sud se pozvao na Ustav, Zakon o trgovini i Direktivu 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu (tzv. Direktiva Bolkestein), koja zabranjuje diskriminirajuće zahtjeve koji se izravno ili neizravno temelje na, među ostalim, mjestu registriranog sjedišta te istaknuo da pojam diskriminacije u ovom slučaju ima zasebno, autonomno značenje, u smislu Direktive, a ne ZSD-a.

Navodimo i presudu Visokog upravnog suda kojom je odbijena je žalba i potvrđena presuda Upravnog suda u Zagrebu, kojom je odbijen tužbeni zahtjev za oglašavanje poništavanjem rješenja HZMO-a. Tužbeni zahtjev odnosio se na priznavanje prava na obiteljsku mirovinu iza smrti oca. Tužitelj/žalitelj je isticao da iznos koji mu je dodijeljen nije dovoljan za njegove osnovne životne potrebe kao osobe s teškim invaliditetom, smatrajući da se radi o diskriminaciji, jer zakonodavac predviđa jedinstven iznos koji se primjenjuje na sve. Visoki upravni sud je prihvatio zaključak Upravnog suda u Zagrebu da prigovor diskriminacije nije osnovan, a tužitelj ukoliko smatra da zakonsko rješenje nije prihvatljivo, može predložiti pokretanje postupka ocjene suglasnosti zakona s Ustavom Ustavnome sudu RH.

## 2.20.7. 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. U 2021. godini 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 statističke podatke o zločinu iz mržnje radi njihovog objedinjavanja i objave. Budući da prilikom pisanja Izvješća za 2022. godinu nismo raspolagali svim relevantnim podacima, iste ćemo obraditi u ovom Izvješću. Međutim, do okončanja izrade ovog Izvješća nisu bili dostupni svi službeni podatci o zločinima iz mržnje za 2023. godinu, svih tijela koja su ih dužna prikupljati, te nisu bili dostupni objedinjeni službeni podatci o zločinima iz mržnje za 2023. godinu.

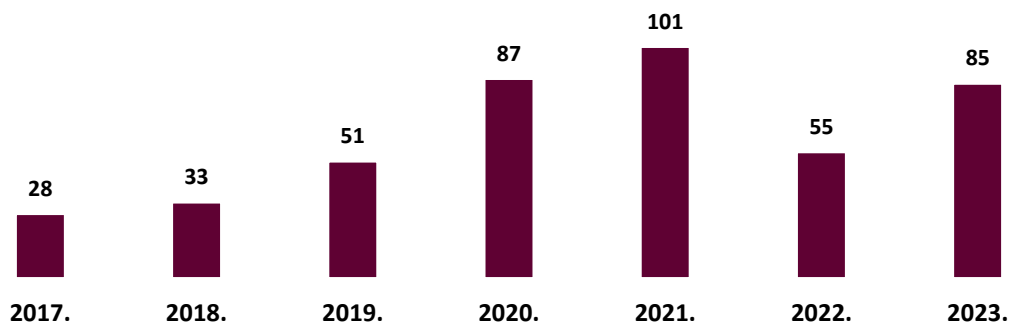
Stoga u nastavku obrađujemo dostupne podatke o zločinima iz mržnje redoslijedom tijela koja u postupcima povodom tih kaznenih djela postupaju, počevši sa MUP-om, nakon čega slijedi DORH, zatim podatci sa sudova koje objedinjava MPU uvidom u informacijski sustav za upravljanje sudskim predmetima.

Prema podacima MUP-a, u 2023. godini su postupali povodom 85 kaznenih djela zločina iz mržnje, od kojih je razriješeno 66 predmeta. Navedena brojka predstavlja porast od 54,55 % u odnosu na 2022. godinu kada je prema aktualnim podacima ULJPPN-a postupano u 55 kaznenih djela zločina iz mržnje.



Bitno je napomenuti da je 2022. godine zabilježen značajan pad u broju ovih predmeta evidentiranih od strane MUP-a u odnosu na prethodne godine. Naime, 2021. godine je bilo zabilježeno čak 101 kazneno djelo zločina iz mržnje, do tada najveći broj i ujedno vrhunac rasta broja ovih djela. Dakle, nakon godina kontinuiranog rasta, posljednjih godina bilježe se oscilacije, pa se broj predmeta evidentiranih 2023. godine vratio na razinu broja iz 2020. godine.

#### BROJ KAZNENIH DJELA ZLOČINA IZ MRŽNJE evidencija MUP-a



Na tragu prethodnih godina, MUP je u 2023. godini najčešće postupao povodom kaznenih djela prijetnje (35) i oštećenja tuđe stvari (17), a među brojnijima se nalaze i kaznena djela nasilničkog ponašanja (8), tjelesne ozljede (6) i povrede djetetovih prava (5). Većina ovih kaznenih djela, čak 58, bilo je motivirano nacionalnim podrijetlom, nakon čega slijedi spolna orijentacija (13), vjeroispovijest (9) te rasna pripadnost ili boja kože (5).

U 2022. godini MUP je postupao povodom 55 ovih djela, od čega se 7 odnosilo na javno poticanje na nasilje i mržnju, te je evidentirano ukupno 66 različitih motiva za počinjenje ovih kaznenih djela, što ukazuje da su za neka kaznena djela zabilježeni višestruki motivi počinjenja. Čak 50 počinitelja kaznenih djela bilo je motivirano nacionalnim podrijetlom žrtve, nakon čega slijedi spolna orijentacija (10) te vjeroispovijest (3), rodni identitet (2) i rasna pripadnost odnosno boja kože (1). U slučajevima netrpeljivosti zbog nacionalnog podrijetla žrtve, najčešće se radi o pripadnicima srpske nacionalne manjine, prema kojima je zabilježeno 27 kaznenih djela; zatim o pripadnicima romske manjine, prema kojima je počinjeno šest kaznenih djela; Hrvatima i Bošnjacima, prema kojima je počinjeno po četiri kaznena djela; muslimanima; prema kojima je počinjeno tri kaznena djela i Židovima prema kojima su počinjena dva kaznena djela.

DORH je u 2022. godini postupao u 17 predmeta te je doneseno sedam pravomoćnih presuda. Najviše je bilo kaznenih djela prijetnje (7), zatim slijede kaznena djela oštećenja tuđe stvari (4), javno poticanje na nasilje i mržnju (4) i tjelesna ozljeda (2). Najčešći motiv je bio nacionalno podrijetlo, koje je javlja u 13 predmeta, dok se spolna orijentacija pojavljuje kao motiv počinitelja u tri predmeta, a rasna pripadnost, odnosno boja kože u jednom. Ne raspoložemo podatcima DORH-a za 2023. godinu.

Pred sudovima su 2023. godine zaprimljena 34 nova predmeta vezana uz čl. 87. st. 21. KZ-a odnosno kaznenih djela koja su kvalificirana kao zločin iz mržnje. Od predmeta u radu riješena su 42 predmeta,



od čega 15 pravomoćno, dok su na kraju godine preostala 52 neriješena predmeta. Do okončanja izrade ovog Izješća ne raspoložemo podatkom o broju predmeta u kojima su sudovi postupali tijekom 2023. godine, a koji su zaprimljeni ranijih godina, pa nemamo uvid u ukupan broj predmeta u kojima su sudovi postupali tijekom 2023. godine.

Postupanje nadležnih tijela kaznenog progona u slučajevima mogućih zločina iz mržnje pratili smo i u pojedinačnim predmetima za koje smo najčešće saznali iz medija. Nastavili smo pratiti nasilne incidente na području Vukovara, o kojima smo pisali u prijašnjim izješćima, koji su tada bili u inicijalnim fazama procesuiranja, a u međuvremenu su kaznene prijave za ta kaznena djela odbačene ili su počinitelji procesuirani pred sudom. Prema prikupljenim podacima, većina ovih predmeta dobila je sudski epilog, iako nisu sva kvalificirana kao zločin iz mržnje, već su procesuirana kao osnovni oblik kaznenog djela s elementima nasilja, primjerice, kazneno djelo sudjelovanja u tučnjavi ili kazneno djelo nasilničkog ponašanja. No nažalost već se početkom 2024. godine bilježe i novi nasilni incidenti u kojima se nasilje s elementima etničke netrpeljivosti povezuje s pojedinim navijačkim skupinama. Stoga ćemo s osobitom pažnjom i dalje pratiti postupanje nadležnih tijela u ovim predmetima.

Pratili smo i slučajeve oštećenja nadgrobnih spomenika na grobljima u Vukovaru, Drenovcima i u blizini Nove Gradiške za koje je postojala sumnja da imaju obilježja zločina iz mržnje. Zabilježen je slučaj u kojem je groblje išarano ustaškim simbolima, svastikama i porukama mržnje. U jednom od slučajeva oštećenja nadgrobnih spomenika otklonjena je sumnja da se radilo o zločinu iz mržnje, međutim u druga dva slučaja nije došlo do procesuiranja zločina iz mržnje zbog drugih okolnosti. U jednom je predmetu doneseno rješenje o odbačaju kaznene prijave zbog nedostatka materijalnih dokaza, dok je u drugom slučaju policija, u suradnji s nadležnim državnim odvjetništvom, djelo kvalificirala kao kazneno djelo povrede mira pokojnika, ne vezujući ga uz zločin iz mržnje iz čl. 87. st. 21. KZ-a, te je podnijela kaznenu prijavu protiv nepoznatog počinitelja. MUP je pritom u dopisu pučkoj pravobraniteljici obrazložio kako nadgrobnji spomenici pripadaju osobama srpske nacionalnosti, „no neki su ispisani ćirilničnim, a neki latiničnim pismom, dok su na pojedinim spomenicima sadržani i simboli zvijezde petokrake, a također je izostalo oštećenje nadgrobnih spomenika novijeg datuma“, iz kojih navoda nisu razvidni razlozi isključenja kvalifikacije zločina iz mržnje.

Započeli smo praćenje nekolicine slučajeva napada na strane radnike koji potencijalno imaju obilježja zločina iz mržnje, od kojih je većina zabilježena na samom početku 2024. godine, pa kako se radi tek o inicijalnim fazama ovih predmeta, iste ćemo moći detaljnije analizirati u narednom Izješću pučke pravobraniteljice.

ULJPPNM je u suradnji s Pravosudnom akademijom u sklopu provedbe stručnih seminara za suzbijanje zločina iz mržnje i govora mržnje proveo jednodnevne edukacije za 60 sudaca, sudskih savjetnika, državna odvjetništva i policijske službenike iz ukupno šest županija, što predstavlja pozitivan pomak u vidu specijalizacije službenika i dužnosnika koji procesuiraju ova kaznena djela, kao i većeg broj sudionika iz različitih županija.

#### Preporuka 97.

Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, da nastavi s provedbom edukacija o zločinima iz mržnje i govoru mržnje kako bi se istima obuhvatilo što veći broj dionika iz tijela koja se bave prepoznavanjem i procesuiranjem ovih djela

## 2.20.8. Podrška žrtvama i svjedocima

*„...nitko me nije obavijestio da su osumnjičenici pušteni iz istražnog zatvora... U velikom sam strahu i stresu, zatražila sam psihološku pomoć. Ne znam kako je ovako nešto uopće moguće, jako sam prestrašena i razočarana...“*

Tijekom 2023. godine primjetan je napredak u razvoju sustava podrške žrtvama i svjedocima, koji se očituje prije svega u osnivanju novih odjela za podršku te predloženim izmjenama Kaznenog zakona i Zakona o kaznenom postupku u vidu poboljšanja položaja i zaštite žrtava kaznenih djela.

Pučka pravobraniteljica je u ranijim Izvješćima ukazivala na potrebu osnivanja odjela za podršku na svim županijskim sudovima, koji je do sada bio ustrojen na sedam županijskih sudova, u Vukovaru, Osijeku, Sisku, Zagrebu, Rijeci, Zadru i Splitu. Tijekom 2023. godine osnovani su odjeli na županijskim sudovima u Karlovcu, Bjelovaru, Šibeniku i Slavonskom Brodu, a prema navodima MPU-a u tijeku je i

### Preporuka 98.

Ministarstvu pravosuđa i uprave, da na sudovima gdje se poslovi podrške žrtvama i svjedocima obavljaju u okviru zajedničkih službi za potrebe više pravosudnih tijela te na kojima nedostaje službenika, odobri dodatno zapošljavanje

osnivanje odjela na županijskim sudovima u Velikoj Gorici, Puli i Varaždinu. Za naredno razdoblje preostaje još osnivanje odjela na Županijskom sudu u Dubrovniku, čime će biti pokriven cijeli teritorij RH. Prema podacima MPU poslovi podrške o okviru zajedničke službe, temeljem sporazuma o osnivanju zajedničkih službi s odjelima na županijskim

sudovima, obavljaju se i na 11 općinskih i Općinskom prekršajnom sudu u Zagrebu, što je četiri suda više nego 2022. godine. Međutim, obzirom na opseg posla te veći angažman djelatnika odjela pri pojedinačnoj procjeni, te na činjenicu da na svim sudovima nisu zaposlene po dvije osobe, a kako je to predviđeno, smatramo potrebnim na pojedinim sudovima zaposliti dodatne službenike.

U županijama u kojima nisu osnovani odjeli za podršku žrtvama i svjedocima, kao i na području županija na kojima postoje odjeli za podrške, poslove podrške obavljaju OCD-i kroz program MPU-a „Mreža podrške i suradnje za žrtve i svjedoke kaznenih djela“. Prema podacima OCD-a Ženske sobe, koja koordinira deset partnerskih organizacija (Udruga za podršku žrtvama i svjedocima, Centar za građanske inicijative Poreč, Centar za podršku i razvoj civilnog društva Delfin, Udruga "HERA Križevci", DEŠA DUBROVNIK Regionalni centar za izgradnju zajednice i razvoj civilnog društva, Informativno pravni centar, Udruga ZvoniMir, Ženska grupa Karlovac „KORAK“, S.O.S. Virovitica - savjetovanje, osnaživanje, suradnja i CESI - SOS telefon i savjetovalište) na području 17 županija pružili su 10.802 različite usluge te podršku za 1.298 korisnika. Od toga je potrebno izdvojiti 253 pratnje na sudove u ulozi osobe od povjerenja te 115 pratnji na policiju, državno odvjetništvo i/ili područne urede Hrvatskog zavoda za socijalni rad, odnosno ranije centre za socijalnu skrb.

Pritom žrtve i dalje nailaze i na poteškoće, primarno na nedostatak adekvatnih čekaonica za žrtve i svjedoke pa na pojedinim sudovima na hodnicima čekaju početak rasprave zajedno s okrivljenicima,

što je za neke žrtve iznimno traumatično. Dodatno, nedovoljna je tehnička opremljenost sudova audio-video uređajima, zbog čega je onemogućeno svjedočenje i davanje iskaza bez boravka u istoj prostoriji s okrivljenikom. MPU pojašnjava da navedenim programom nije bilo predviđeno OCD-ima osigurati posebne prostorije na sudovima u kojima bi pružali podršku, da oni to čine u svojim prostorijama, kao i da imaju dežurstva na sudovima i info pultove. Međutim, to nije u skladu sa standardnima podrške i zaštite žrtava iz Direktive 2012/29/EU o uspostavi minimalnih standarda za prava, potporu i zaštitu žrtava kaznenih djela, jer u dovoljnoj mjeri ne uvažava prava žrtava te njihove stvarne potrebe.

### Preporuka 99.


Ministarstvu pravosuđa i uprave, da na svim sudovima gdje se provodi podrška žrtvama i svjedocima osiguraju primjerni prostor/čekaonice za žrtve i svjedoke

Cilj je Direktive osigurati da se sa žrtvama kaznenih djela postupa s poštovanjem, na primjeren, stručan, nediskriminirajući, ali i osjećajan način, te da dobiju odgovarajuće informacije, potporu i zaštitu. Tako je, među ostalim, čl. 19. Direktive propisano da države osiguravaju pretpostavke za izbjegavanje kontakta između žrtava i počinitelja kaznenih djela, što uključuje odvojene čekaonice za žrtve.

Žrtva treba imati pomoć i podršku od trenutka počinjenja kaznenog djela pa i nakon završetka kaznenog postupka, pri čemu treba biti informirana o svojim pravima na njoj razumljiv način, pisanim i usmenim putem, po potrebi i više puta tijekom cijelog postupka, kao i načinu na koji može ostvariti svoja prava. Primjer dobre prakse je besplatna linija Nacionalnog pozivnog centra za žrtve kaznenih djela (NPC) – 116 006, koju provodi Udruga za podršku žrtvama i svjedocima u suradnji s MPU-om. Linija je dostupna svaki dan 24 sata te je tijekom 2023. godine usluge NPC-a koristilo 2.490 korisnika, kojima je pružana emocionalna, pravna ili praktična pomoć, odnosno upućeni su na relevantne institucije ili OCD-e.

Nadalje, Pravilnikom o obavještanju žrtve o samostalnom izlasku zatvorenika ili kažnjenika iz 2023. godine te izmjenama i dopunama Zakona o kaznenom postupku, koje su donese u ožujku 2024. godine, osnažit će se procesni položaj žrtava, o kojoj potrebi smo pisali u Izvješću za 2022. godinu, prvenstveno glede postupka pojedinačne procjene žrtve. Spomenutim zakonskim izmjenama se predviđa i obavještanje žrtve o ukidanju istražnog zatvora protiv okrivljenika, bez potrebe podnošenja zahtjeva za takvom obavijesti, kako je trenutno propisano. U predmetu u kojemu se sumnjalo na počinjenje kaznenog djela silovanja te je bila riječ o posebno ranjivoj žrtvi, iako nije došlo do povrede prava žrtve, ukazali smo predsjedniku suda da sucima koji će postupati u ovakvim predmetima preporuči da posebnu pozornost daju pravu žrtve da na njezin zahtjev, bez nepotrebne odgode, bude obaviještena o ukidanju istražnog zatvora, odnosno da je na njoj razumljiv način obavijeste o ovome pravu kako bi ga zaista i mogla koristiti.

Sukladno podacima MPU-a tijekom 2023. godine provedena je pojedinačna procjena za 4.480 žrtava te je određeno 5.277 mjera, nešto više nego 2022. godine kada je provedeno 4.242 procjene, ali je bilo određeno 6.327 mjera. Odjeli za podršku žrtvama i svjedocima su na traženje tijela koja provode pojedinačnu procjenu obavili 1.333 razgovora sa žrtvama te izradili 18 preporuka, a OCD-i su u sklopu „Mreže podrške i suradnje za žrtve i svjedoke kaznenih djela“ uputili svega 47 mišljenja radi provedbe pojedinačne procjene, što bi u narednom razdoblju svakako trebalo povećati. Naime, pojedinačna



procjena je ključan alat za utvrđivanje stvarnih potreba i interesa žrtve, jer se kroz nju konkretizira uvažavanje individualnosti i različitosti pojedinih žrtava kao jedno od temeljnih načela Direktive. Potrebno je utvrditi postoji li potreba žrtve za posebnim mjerama zaštite i kojima, s ciljem prevencije njezine daljnje traumatizacije i viktimizacije, što omogućuje pojedinačna procjena. Naime, svako tijelo prethodnog i kaznenog postupka (policija, državno odvjetništvo, sud) koje provodi ispitivanje žrtve dužno je provesti pojedinačnu procjenu, radi čega može pribaviti potrebne podatke od područnih ureda Hrvatskog zavoda za socijalni rad te drugih tijela, organizacija i ustanova koje pružaju pomoć i podršku žrtvama kaznenih djela, a posebno od Odjela za podršku žrtvama i svjedocima u županijskim sudovima u kojima su ustrojeni.

Proteklih smo godina redovito ukazivali na potrebu kontinuiranog usavršavanja pravosudnih dužnosnika te policijskih službenika o pravima žrtava i svjedoka te senzibiliziranju za njihove potrebe, osobito onih koji sudjeluju u pojedinačnoj procjeni potreba žrtava te odlučuju o njihovim pravima i

#### **Preporuka 100.**

Pravosudnoj akademiji, da osigura redovne edukacije sudaca i državnih odvjetnika o pravima žrtava te pojedinačnoj procjeni žrtava

interesima. Pojedinačnu procjenu podrške u praksi provode policijski službenici, državni odvjetnici i suci, pri čemu je potrebno intenzivnije surađivati s tijelima, ustanovama i OCD-ima, te uključivati i same žrtve. Pri donošenju pojedinačne procjene trebalo bi više koristiti resurse civilnog sektora, s obzirom da pojedini OCD-i imaju iskustva u (ne)formalnoj procjeni potreba žrtava te

specifična znanja i vještine potrebne za senzibiliziran razgovor s osobom koja je pretrpjela traumu. Žrtve je također potrebno aktivno uključiti u proces, kako bi se pri donošenju odluka i procjeni rizika uzele u obzir njihove osobne karakteristike, životne okolnosti, posljedice kaznenog djela koje trpe i slično. Individualni pristup osobito je važan kod posebno ranjivih skupina: djece i žena žrtava nasilja, žrtava nasilja u obitelji, žrtava seksualnog nasilja, žrtava trgovine ljudima, žrtava terorizma, organiziranog kriminala, žrtava zločina iz mržnje, žrtava s invaliditetom.

Stoga pozdravljamo radionice koje je Pravosudna akademija održavala tijekom 2023. godine na temu „Uzimanje iskaza žrtve i ispitivanje žrtve s posebnim naglaskom na ranjive skupine, posebno žrtve nasilja u obitelji, nasilja nad djecom i ženama i seksualnog nasilja“ kojoj su ciljana grupa bili suci i državni odvjetnici, te „Pojedinačna procjena žrtve – utvrđivanje pojedinačnih potreba žrtve i procjena rizika sa svrhom određivanja odgovarajućih mjera zaštite žrtve (iskustva i problemi u praksi)“, kojoj su ciljana skupina bili kazneni i prekršajni suci općinskih i županijskih sudova, državni odvjetnici, policijski službenici te službenici za podršku žrtvama i svjedocima.

Osim učinkovite individualne procjene žrtve te prevencije sekundarne viktimizacije, zaštita žrtve podrazumijeva i okončanje sudskog postupka u razumnom roku. Uvažavajući opterećenost sudaca velikim brojem predmeta te okolnost da neke stranke zlouporabljajući procesna prava produljuju sudske postupke, njihova dugotrajnost može biti naročito otegotna za žrtve, ali i svjedoke kaznenih djela. Prema Izvješću predsjednika Vrhovnog suda RH o stanju sudbene vlasti za 2022. godinu, prosječno rješavanje općinskih kaznenih prvostupanjskih predmeta je 645 dana. Županijske kaznene predmete u prvom se stupnju prosječno rješava 303, a u drugom 154 dana. Podatci za predmete ratnih zločina osobito zabrinjavaju, naročito iz perspektive žrtava koje već dugi niz godina čekaju pravdu, jer

ih se prosječno rješava 1.474 dana, što bitno povećava rizik nove emocionalne i psihološke štete te narušava osjećaj pristupa pravdi i povjerenja u pravosuđe u cjelini.

Da bi se postigla bolja zaštita žrtava i svjedoka i poštivanje njihovih prava, nužno je nastaviti s obučavanjem policijskih službenika, državnih odvjetnika i sudaca u cilju senzibiliziranja za potrebe svjedoka i žrtava. Potrebno je osigurati i ujednačenu i učinkovitu primjenu propisa, koja će jamčiti djelotvoran progon počinitelja kaznenih djela i puno ostvarenje prava žrtava i svjedoka.

## 2.20.9. Postupanje Europskog suda za ljudska prava

Važnost EKLJP u kontekstu zaštite ljudskih prava proizlazi iz njene pravne snage međunarodnog ugovora kao i prakse ESLJP-a, koji primjenom evolutivnog i interpretativnog pristupa Konvenciji definira suvremene standarde zaštite ljudskih prava u državama članicama VE. Važno je pratiti cjelokupnu praksu ESLJP-a, a naročito presude i odluke ESLJP-a u predmetima protiv RH jer direktno obvezuju državu. Ukoliko je utvrđena povreda prava građana, potrebno je implementirati mjere za ispravljanje individualne povrede te istovremeno definirati mjere za sprječavanje budućih istovrsnih povreda na generalnoj razini.

U svibnju 2023. godine održan je 4. Summit VE u Reykjaviku na kojem je donesena Deklaracija VE "Ujedinjeni oko naših vrijednosti" (Deklaracija iz Reykjavika)<sup>xxx</sup> kojom su države članice VE potvrdile predanost Konvenciji, kao važnom mehanizmu za promicanje mira i stabilnosti u Europi te bezuvjetnu obvezu poštivanja konačnih presuda ESLJP-a, pri tom podsjećajući da su izvršna, nacionalna i lokalna tijela, nacionalni sudovi i nacionalni parlamenti odgovorni za provedbu Konvencije i poštivanje presuda ESLJP-a. U Deklaraciji je naglašena važnost kontinuirane suradnje država s nacionalnim institucijama za ljudska prava, a što je u RH pučka pravobraniteljica, u cilju izvršavanja presuda i usklađenosti s konvencijskim standardima. Naglašeno je da, kao važan mehanizam zaštite ljudskih prava i osiguravanja vladavine prava, nacionalne institucije za ljudska prava predstavljaju poveznicu između građana, civilnog društva i državnih tijela te doprinose učinkovitoj implementaciji konvencijskih standarda na nacionalnoj razini.

Parlamentarna skupštine VE usvojila je Rezoluciju 2494 (2023)<sup>xxx</sup> kojom izražava zabrinutost povećanjem broja neizvršenih presuda ESLJP-a pred OMVE-om, podsjećajući da je implementacija presuda na nacionalnoj razini obveza svih tijela državne vlasti, neovisno o mogućem nedostatku resursa ili političke volje za izvršenje. Stoga se države članice Konvencije poziva na žurno osiguravanje uvjeta za pravovremenu i potpunu implementaciju presuda ESLJP-a.

U veljači 2023. godine predsjednica ESLJP službeno je posjetila Hrvatsku pri čemu se sastala s predstavnicima izvršne i sudbene vlasti.

U srpnju 2023. godine ESLJP je osnovao prvi Tematski odbor za ispitivanje migracijskih predmeta s ciljem povezivanja stručnog znanja i prakse radi ujednačenog postupanja u predmetima protjerivanja i izručenja migranata.

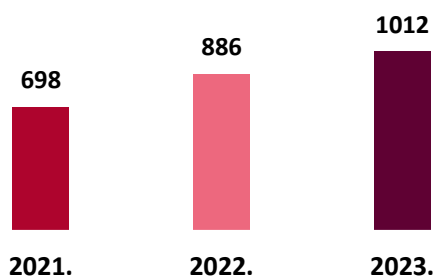
Delegacija Odjela za izvršenje presuda ESLJP (DEJ) boravila je u studenom 2023. godine u službenoj posjeti Hrvatskoj, radi razmatranja otvorenih pitanja izvršenja presuda ESLJP-a u RH. U okviru posjeta delegacije DEJ-a u Hrvatskom saboru je održana sjednica Pododbora za provedbu presuda ESLJP

Parlamentarne skupštine VE na temu "Reykjavik follow-up: Uloga Parlamentarne skupštine Vijeća Europe i parlamentaraca u poboljšanju pravovremene i učinkovite provedbe presuda Europskog suda za ljudska prava".

## Postupanje Europskog suda za ljudska prava po zahtjevima protiv RH

Prema podacima ESLJP-a za 2023. godinu zaprimljeno je 1.012 zahtjeva protiv RH, što je 14,22% više nego 2022. godine.

### ZAHTJEVI PROTIV RH RASPOREĐENI SUDSKOM ODJELU NA ODLUČIVANJE

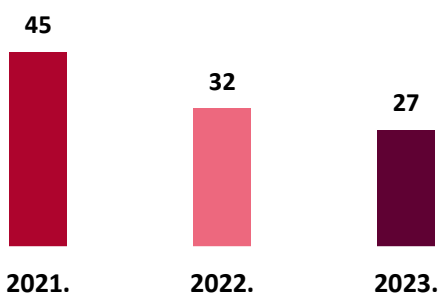


Od ukupnog broja zahtjeva protiv RH o kojima je ESLJP odlučivao u 2023. godini 705 ih je proglašeno nedopuštenima ili su izbrisani s liste predmeta, dok ih je u 27 odlučeno presudom, pet prijateljskom nagodbom, a za četiri je izdana jednostrana izjava Vlade RH o povredama čl. 6. st. 1. (pravo na pošteno suđenje) Konvencije te čl. 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju (zaštita vlasništva).

## Presude protiv RH u 2023. godini

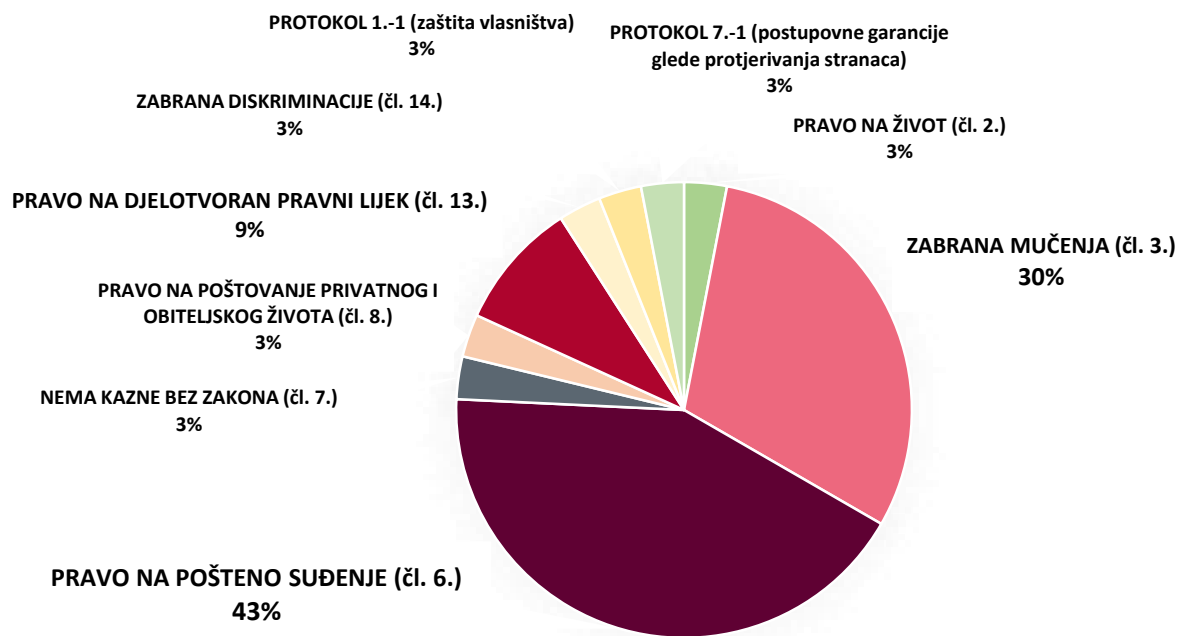
Od ukupno 27 presuda koje je ESLJP u 2023. godini donio protiv RH, u 24 je utvrđena povreda Konvencije, dok u tri nije utvrđeno kršenje konvencijskih prava.

### PRESUDE ESLJP U ODNOSU NA RH



Među presudama kojima je utvrđena barem jedna povreda Konvencije, najviše (14) ih se odnosi na kršenje čl. 6. – pravo na pošteno suđenje koje, između ostaloga, obuhvaća pravo na pristup sudu i razumnu duljinu sudskog postupka.

Povreda čl. 3. (zabrana mučenja) utvrđena je u deset presuda, tri su presude radi povrede čl. 13. (pravo na djelotvoran pravni lijek), a po jedna radi povrede čl. 2. (pravo na život), čl. 7. (nema kazne bez zakona), čl. 14. (zabrana diskriminacije) te radi povrede Protokola 1. čl. 1. (zaštita vlasništva) i Protokola 7. čl. 1. (postupovne garancije glede protjerivanja stranaca).




ESLJP presudom može utvrditi povrede procesnog ili materijalnog karaktera, ovisno o prirodi zaštićenog ljudskog prava ili temeljne slobode. Procesne povrede 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 Konvencije.

Kako bi se uklonila materijalna povreda potreban je različit ishod postupka, dok otklanjanje procesne povrede nužno ne zahtjeva drugačiji ishod postupka. 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 uz materijalni imaju i procesni aspekt.

U nastavku dajemo kratki pregled sadržaja presuda po člancima Konvencije, koje je ESLJP donio u odnosu na RH u 2023. godini:

U predmetu *Daraibou br. 84523/17* ESLJP je utvrdio povredu materijalnog i procesnog aspekta čl. 2. (pravo na život) jer nacionalna tijela nisu poduzela dovoljne mjere za zaštitu života podnositelja, migranta koji je stradao u požaru u policijskoj postaji, a prema konvencijskim standardima istraga nije bila dovoljno detaljna i učinkovita.

ESLJP je u 2023. godini donio više presuda protiv RH u kojima je utvrdio povrede prava zatvorenika na odgovarajuće zatvorske uvjete i prava da zbog toga ostvare odgovarajuću naknadu. Ova problematika



je bila zatvorena ranijim mjerama izvršenja, no ponovno su detektirani slični problemi u ovome području.

Tako je u predmetu *Vukušić br. 37522/16* utvrđeno nečovječno i ponižavajuće postupanje, odnosno povreda čl. 3. zbog duljine i načina izvršavanja posebne mjere održavanja reda i sigurnosti – smještaj u posebno osiguranu prostoriju bez osobnih stvari, o čemu više pišemo u poglavlju o zatvorskom sustavu. Ujedno je radi nedostatka minimalnog osobnog prostora u zatvorima u Zagrebu i Splitu, utvrđeno i ponižavajuće postupanje. U predmetu *Ladan br. 56787/16* također je utvrđeno ponižavajuće postupanje zbog boravka u neodgovarajućim uvjetima, uz dodatno utvrđenje povrede čl. 6. zbog dugotrajnosti parničnog postupka te čl. 13. (pravo na učinkovito pravno sredstvo) jer sudac izvršenja nije odlučio o pritužbi zbog neodgovarajućih uvjeta u zatvoru. Povreda čl. 3. radi ponižavajućeg postupanja zbog boravka u neodgovarajućim uvjetima u zatvorima u Zagrebu i Požegi, utvrđena je u predmetu *Prpić br. 27712/19*.

U predmetu *Bošnjak br. 64579/16* ESLJP je konstatirao da je u veljači 2023. godine Ustavni sud RH usvojio ustavnu tužbu zbog neodgovarajućih uvjeta u zatvorima u Zagrebu i Zadru te ukinuo presude domaćih sudova koji su odbili tužbeni zahtjev. Međutim, istaknuo je da iako je postupak radi naknade štete pred nacionalnim tijelima u tijeku, ne prihvaća prigovor preuranjenosti zahtjeva jer postupak traje od 2014. godine. S obzirom da je 2020. godine na nacionalnoj razini utvrđena povreda prava na suđenje u razumnom roku, od podnositelja se nije moglo zahtijevati da dodatno čeka na ishod tog građanskog postupka. Stoga je ESLJP utvrdio povredu čl. 3. zbog neodgovarajućih zatvorskih uvjeta te povredu čl. 13. zbog neučinkovitosti pravnog sredstva zaštite.

U predmetu *Jungić br. 73024/16* utvrđena je povreda čl. 3. u dijelu koji se odnosi na ponižavajuće postupanje zbog petomjesečnog boravka u neodgovarajućim uvjetima u zatvorima u Zagrebu i Varaždinu, te povreda čl. 6. zbog prekomjernog trajanja parničnog postupka radi naknade štete zbog neodgovarajućih uvjeta tijekom izdržavanja kazne zatvora. Utvrđena je i povreda čl. 13. jer je inače učinkovito pravno sredstvo (tužba radi naknade štete) u konkretnom predmetu bila neučinkovita, prvenstveno zbog dugotrajnosti postupka.

U predmetu *Hanževački br. 49439/21* Ustavni sud RH je u ožujku 2021. godine, pozivajući se na svoju novo ustanovljenu praksu, proglasio ustavnu tužbu nedopuštenom zbog nekorisćenja preventivnih sredstava (zahtjeva za sudsku zaštitu sucu izvršenja, pritužbe upravitelju odnosno Središnjem uredu za zatvorski sustav) tijekom boravka u zatvorima. ESLJP se pozvao na svoja ranija utvrđenja iz predmeta *Janković protiv RH* u kojemu je naveo da je takav razvoj ustavnosudske prakse u skladu s praksom ESLJP-a, ali je izrazio bojazan zbog retroaktivne primjene uvjeta dopuštenosti za podnošenje ustavne tužbe, kao i zbog nedostatka prijelaznog razdoblja primjene nove prakse. Ustavni sud je nakon toga (od ožujka 2022.) promijenio svoj pristup te nije primjenjivao uvjet prethodnog iscrpljivanja pravnog sredstva u predmetima u kojima ga podnositelji nisu mogli koristiti. Stoga je ESLJP utvrdio da je u konkretnom slučaju odbacivanje ustavne tužbe predstavljalo nerazmjerno ograničenje prava na pristup sudu suprotno čl. 6. Konvencije. Utvrđena je i povreda čl. 3. odnosno ponižavajuće postupanje zbog boravka u neodgovarajućim uvjetima u Zatvoru u Zagrebu i Kaznionici u Lepoglavi.

ESLJP je u predmet *Balicki br. 71300/16* utvrdio povredu čl. 6. zbog prekomjernog trajanja parničnog postupka radi naknade štete zbog neodgovarajućih uvjeta tijekom izdržavanja kazne zatvora. ESLJP je utvrdio da je podnositelj zahtjeva iskoristio dostupno domaće pravno sredstvo, tj. tužbu radi naknade



štete zbog neodgovarajućih uvjeta u zatvoru, no kako je je taj postupak trajao dulje od 9 godina presudio je da je podnositelju povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku. U predmetu *Jurić br. 20362/17* ESLJP je također utvrdio povredu čl. 6. radi dugotrajnosti parničnog postupka koji je trajao 10 godina i 5 mjeseci po tužbi radi naknade štete zbog neodgovarajućih uvjeta u zatvoru.

ESLJP je u predmetu *Babić br. 45391/16* utvrdio povredu prava na zabranu mučenja i nečovječnog postupanja iz čl. 3. u materijalnom i procesnom aspektu. Podnositelj je isticao povredu prava na zabranu mučenja i nečovječnog postupanja zbog ozljeda zadobivenih od policije, kao i jer nadležna tijela, prije svega policija i državno odvjetništvo, nisu učinkovito istražila navode o zlostavljanju od strane policije. ESLJP je utvrdio povredu čl. 3. u materijalnom i proceduralnom dijelu jer država nije provela učinkovitu istragu uzroka i nastanka ozljeda, o čemu detaljnije pišemo u dijelu o policijskom postupanju.


ESLJP je u predmetu *Vučković br. 15798/20* utvrdio povredu članaka 3. i 8., pri čemu je konstatirao da pri izricanju sankcije domaći sudovi nisu uzeli u obzir težinu posljedica kaznenog djela na podnositeljicu (njezinu dijagnozu i dugotrajnu odsutnost s radnog mjesta), počiniteljevo ponašanje nakon počinjenja kaznenih djela bludnih radnji (navodne prijetnje podnositeljici), kao i očiti nedostatak kajanja i truda da nadoknadi prouzročenu štetu. ESLJP je izrazio zabrinutost što je unatoč počinjenju kaznenih djela bludnih radnji u dva navrata na štetu podnositeljice, žalbeni sud zamijenio zatvorsku kaznu radom za opće dobro bez navođenja odgovarajućih razloga i ne vodeći računa o interesima žrtve. Po stavu ESLJP-a takav pristup domaćih sudova može ukazivati na blagost u kažnjavanju nasilja nad ženama, što može djelovati odvratajuće na žrtve od prijavljivanja sličnih kaznenih djela, umjesto da prenosi jasnu poruku o netoleranciji nasilja nad ženama.

U predmetu *Kozina Barišić i dr. br. 12905/22* utvrđena je povreda čl. 6. zbog neopravdano dugog trajanja postupka pred hrvatskim sudovima, a u predmetu *Pavlović br. 1528/21* ESLJP je utvrdio povredu čl. 6. jer je postupak pred Vrhovnim i Ustavnim sudom RH trajao nerazumno dugo. Povreda čl. 6. utvrđena je i u predmetu *Pejkić br. 49922/16* jer podnositeljici nije bio prosljeđen podnesak državnog odvjetništva kojim je odgovoreno na njezinu žalbu na prvostupanjsku presudu. Utvrđena i povreda prava na privatnost iz čl. 8. zbog nedovoljno obrazloženih rješenja suda kojima je tijekom istrage određivao i produljivao mjere tajnog nadzora nad podnositeljicom.

U predmetu *Orašanić br. 24811/16* utvrđena je povreda prava na pošteno suđenje iz čl. 6. zbog neažurnog postupanja domaćih sudova u provedbi ovrhe pravomoćne presude, o čemu više pišemo u poglavlju o ovrhama.

U predmetu *Bosiljevac br. 3681/16* ESLJP je utvrdio povredu čl. 6. zbog procesnih nedostataka u postupku priznanja prava na obiteljsku mirovinu. Podnositelj je isticao da su upravni postupak i spor bili nepošteni jer nije učinkovito sudjelovao u postupku izrade drugostupanjskog vještačenja niti mu je bilo omogućeno očitovanje na vještačenje.

U predmetu *Blagajac br. 50236/16* ESLJP je utvrdio da je podnositelju (čija je supruga nastavila postupak nakon njegove smrti) povrijeđeno pravo na pošteno suđenje iz čl. 6. zbog nedostavljanja obrazloženog podneska državnog odvjetništva tijekom žalbenog postupka. ESLJP je u predmetu *Anić br. 59732/18* utvrdio povredu čl. 6. jer domaći sud nije pozvao podnositelja i njegovog branitelja na žalbenu sjednicu, pri čemu se ESLJP pozvao na svoju ustaljenu praksu (*Zahirović protiv RH i dr.*) prema



kojoj domaći sud ima dužnost osigurati nazočnost okrivljenika na žalbenoj sjednici vijeća ako je on to prethodno zatražio.

U predmetu *Bulić br. 32997/15* podnositelj, ozlijeđen na prvoj borbenoj liniji eksplozijom neprijateljske granate, je isticao nemogućnost učinkovitog osporavanja odluke vještaka i ukazivao na arbitrarnost odluka domaćih tijela. ESLJP je utvrdio povredu čl. 6. i naveo kako je Ustavni sud u nizu svojih odluka donesenih nakon podnošenja zahtjeva u ovome predmetu, utvrdio povredu prava na pošteno suđenje, smatrajući da je tumačenje domaćih sudova koje razlikuje "povrede" i "ranjavanja" bilo proizvoljno i pretjerano formalističko. Slijedom toga, a imajući u vidu da domaće vlasti nisu pružile razloge razlikovanja spornih pojmova, ESLJP je utvrdio da je zaključak da je podnositelj pretrpio „povredu“, a ne „ranjavanje“, bilo proizvoljno.

Presudom u predmetu *Mafalani br. 38765/16* ESLJP je utvrdio povredu čl. 6. Konvencije te čl. 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju. Podnositelj je prigovorio visini parničnih troškova koje je morao platiti državi, koji su bili veći od naknade štete koja mu je dodijeljena za pretrpljene ozljede za vrijeme prijevoza u policijskom kombiju. Sukladno utvrđenoj praksi utvrđivanja visine parničnih troškova, ESLJP je ponovio da kod djelomičnog uspjeha u sporu, visoki troškovi postupka mogu apsorbirati veliki dio ili cijelu novčanu naknadu, što parnicu čini bespredmetnom i pravo stranke na pristup sudu tek teoretskim i iluzornim. ESLJP je istu materiju prethodno razmatrao u *Klauz grupi* presuda, temeljem čega je 2019. godine izmijenjen Zakon o parničnom postupku te su sudovi u tom dijelu uskladili praksu s presudom ESLJP-a<sup>xxxi</sup>, dok je zahtjev u ovom predmetu podnesen ranije.

ESLJP je u predmetu *Jelčić Stepinac br. 16087/18* utvrdio povredu čl. 6. zbog kršenja načela *res iudicata* (pravomoćnost presude). Podnositeljica je vodila tri parnična postupka protiv osiguravajućeg društva radi naknade štete i rente zbog ozljeda pretrpljenih u prometnoj nesreći. U trećem parničnom postupku tražila je povišenje rente zbog pogoršanja zdravstvenog stanja, dok je osiguravajuće društvo tražilo obustavu te isplate. Domaći sudovi su odbili tužbeni zahtjev uz obrazloženje da je maksimalni iznos rente dosegnut već prvom presudom, te su usvojili protutužbeni zahtjev osiguravajućeg društva. ESLJP je naglasio da pravna sigurnost pretpostavlja poštovanje načela *res iudicata*, po kojem niti jedna stranka nije ovlaštena tražiti preispitivanje pravomoćne i obvezujuće presude samo radi ostvarivanja ponovnog suđenja i nove odluke o predmetu. U konkretnom slučaju je usvajanjem protutužbe osiguravajućem društvu pružena „druga prilika“ da podnositeljici ukine rentu, bez opravdanih i uvjerljivih razloga.

ESLJP je u predmetu *Cetinja br. 6959/17* utvrdio povredu čl. 7. (nema kazne bez zakona) jer je pravomoćna presuda u prekršajnom postupku bila donijeta nakon zastare prekršajnog progona. ESLJP je naglasio kako predmetnu nezakonitost nije ispravio niti Ustavni sud RH, te je istaknuo da je zabrana kažnjavanja djela u zastari temelj vladavine prava. Dodatno, kažnjavanje za prekršajna i kaznena djela u zastari krši načelo predvidljivosti kažnjavanja, jednog od temeljnih načela kaznenog i prekršajnog prava, kao i načela pravne sigurnosti.

U predmetu *F.S. br. 8857/16* ESLJP je utvrdio povredu prava na procesne garancije glede protjerivanja stranaca iz čl. 1. Protokola br. 7 uz Konvenciju, jer nacionalna tijela osim općenite izjave da je utvrđeno da podnositelj predstavlja prijetnju nacionalnoj sigurnosti, nisu obrazložila na čemu su temeljila svoju procjenu, o čemu detaljnije pišemo u poglavlju o statusnim pravima.

ESLJP je u predmetu *Beus br. 16943/17* utvrdio povredu prava podnositelja na zabranu diskriminacije iz čl. 14., u vezi s procesnim aspektom čl. 3. Podnositelj zahtjeva je bio žrtva verbalnih napada i prijetnji zbog svoje seksualne orijentacije, a jedan od incidenata uključivao je i fizički napad od strane nekoliko muškaraca koji su izgovarali homofobne uvrede. ESLJP je naveo da odgovor policije na brojne prijave podnositelja stvara dojam nekažnjivosti za djela uznemiravanja i nasilnog zločina iz mržnje, umjesto da pokaže kako se takva djela nikako ne smiju tolerirati.

U predmetu *Zahtila i Koletić br. 63344/17* ESLJP je donio odluku o brisanju zahtjeva s liste predmeta, jer je tijekom postupka pred ESLJP-om Ustavni sud RH usvojio ustavnu tužbu i utvrdio da je povrijeđen proceduralni aspekt čl. 3. i čl. 14. zbog neprovođenja učinkovite istrage nasilnog homofobnog napada. Stoga je ESLJP zaključio da nije potrebno daljnje ispitivanje zahtjeva, no naglasio je obvezu državnih tijela da provedu istragu u skladu sa zahtjevima Konvencije, te upozorio da se zahtjev može vratiti na listu ukoliko državna tijela ne ispune ovu obvezu.

ESLJP je u 2023. godini donio četiri odluke o prihvaćaju jednostrane izjave RH o priznanju povrede Konvencije (unilateralna deklaracija) u predmetima:


- *HUP - Zagreb d.d. br. 25174/18* - radi povrede čl. 1. Protokola br. 1. (zaštita vlasništva). Zahtjev se odnosio na naknadu štete na hotelu kojeg je RH privremeno oduzela podnositelju zahtjeva te ga koristila za smještaj ratnih veterana, interno raseljenih osoba i izbjeglica.
- *Alić br. 39158/21* koji se odnosi na prigovore temeljem čl. 6. st. 1. i 3. c. Konvencije, jer je podnositelju bilo onemogućeno prisustvovanje raspravi po njegovoj žalbi u kaznenom postupku.
- Predmeti *Jakšić br. 36983/22* i *Čečura br. 23586/22* u kojima su podnositelji isticali povredu čl. 6. st. 1. Konvencije (pravo na pošteno suđenje) radi dugotrajnosti sudskog postupka.

U skladu s Pravilom 39. Poslovnika, ESLJP može odrediti privremenu mjeru protiv tužene države u slučajevima izloženosti podnositelja stvarnom riziku teške i nepopravljive štete. U 2023. godini ESLJP je odbio pet zahtjeva za određivanjem privremenih mjera protiv RH (dva radi sprječavanja ekstradicije, jedan radi osiguravanja adekvatne liječničke pomoći u detenciji te dva iz ostalih razloga), čime se nastavlja praksa bezuspješnih podnošenja zahtjeva radi određivanja privremene mjere pred ESLJP-om.

## Izvršenje presuda Europskog suda za ljudska prava

Izvršenje presuda ESLJP-a podrazumijeva definiranje i poduzimanje pojedinačnih (individualnih) i općih mjera izvršenja kojima se uklanjaju štetni učinci nastalih konvencijskih povreda i prevenira ponavljanje sličnih. Izvršenje presuda nadzire OMVE uz pomoć 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.

U tom kontekstu ističemo sudjelovanje pučke pravobraniteljice u postupku izvršenja presude *M. H. i dr. br. 15670/18* koja se nalazi pod pojačanim nadzorom izvršenja OMVE-a. U navedenom predmetu uputili smo po prvi puta komunikaciju - Pravilo 9.2. OMVE-u u srpnju 2023. godine, predlažući da se u Akcijski plan uvrste dodatne opće mjere te izmjene predložene individualne mjere, o čemu više pišemo u poglavlju o tražiteljima međunarodne zaštite i iregularnim migrantima.



Izuzev obveze povrata u prijašnje stanje, ukoliko je ono moguće, individualne mjere podrazumijevaju isplatu pravične naknade podnositelju zahtjeva. Kako proizlazi iz podataka Ureda zastupnice RH pred ESLJP-om, tijekom 2023. godine s osnove isplaćenih pravičnih naknada po presudama i odlukama iz Državnog proračuna je isplaćeno ukupno 209.939 eura, 55% manje nego u 2022. godini.

Izuzev individualnih mjera, izvršenje presude od države može zahtijevati implementaciju općih mjera kojima se sprječavaju istovrsne povrede Konvencije u budućnosti, primjerice izmjenom zakonodavstva, prakse postupanja upravnih ili sudskih tijela te izmjenom javnih politika.

U kontekstu izvršenja presuda iz *Statileo grupe* o problematici zaštićenih najamnina, koje su u pojačanom nadzoru OMVE-a, pučka pravobraniteljica je tijekom javne rasprave dala komentare na *Prijedlog Zakona o načinu izvršenja presuda Europskog suda za ljudska prava u skupini predmeta Statileo protiv Hrvatske (br. 12027/10) i odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-3242/2018 i dr.*, o čemu više pišemo u poglavlju o stanovanju.

U završnoj fazi izvršenja presude, Ured zastupnice RH 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 2023. godine OMVE je u odnosu na RH donio 36 završnih rezolucija kojima je zatvorio nadzor nad izvršenjem 28 presuda i osam odluka o prijateljskom rješenju. OMVE je na temelju uspješno okončanih individualnih mjera zatvorio nadzor u 15 predmeta: *Matanović i Pejkić* (grupa presuda *Dragojević protiv RH – povreda čl. 8., pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života*) te nad presudama koje su dio grupe *Zahirović protiv RH (Bosak i dr., Grubić, Kraljević Gudelj i dr.) – povreda čl. 6. 1., povreda načela jednakosti stranaka u postupku, Mirčetić, Galović, Drača, Blagajac i Anić*, radi povrede povreda čl. 6. 1., povreda načela jednakosti stranaka u postupku. Također je zatvoren nadzor nad izvršenjem presuda iz *Kirinčić grupe (Mesić, Balicki, Pavlović i Jurić)*, koje se odnose na povredu čl. 6. radi prekomjerne duljine parničnih postupaka, te je okončan nadzor u predmetu *Malić* (dio *Ramljak grupe – povreda prava na pošteno suđenje iz čl. 6.*).

U kontekstu izvršenja presuda koje uključuju i opće mjere, OMVE je zatvorio nadzor nad izvršenjem 13 presuda, koje se većinom odnose na povredu prava na pošteno suđenje (*Croatia bus d.o.o., Štefek, Ramljak, Petrović*); troškove postupka (*Dragan Kovačević, Bursać i dr.*); manjkavosti u postupku prisilnog smještaja u psihijatrijsku ustanovu (*Miklić*); povredu načela *ne bis in idem* (*Urh*); povredu prava na mirno uživanje vlasništva (*Imeri, Pero Marić, Dabić*); povredu prava na poštivanje privatnog i obiteljskog života (*Jurišić*); te povredu prava na slobodu okupljanja i udruživanja (*Vlahov*).

U 2023. godini je okončan nadzor izvršenja u osam predmeta u kojima je ESLJP donio odluku o prijateljskom rješenju: *Giljanović, Sudar, Benić, Trbović i dr., Dolmagić i Trajektna luka Split d.d., Resić, Uroda te Matijević i Stojaković*.

Trećina svih predmeta u odnosu na RH koji se nalaze u postupku izvršenja odnose se na neki oblik povrede čl. 6. (pravo na pravično suđenje), od čega gotovo 70% čine tzv. klon presude koje se odnose na ponavljajuće povrede, prethodno utvrđene u nekoj od vodećih presuda.

## 2.21. Izražavanje u javnom prostoru

### 2.21.1. Sloboda izražavanja i govor mržnje

U 2023. godini je nastavljen trend česte neprimjerene te u nekim slučajevima i nezakonite, komunikacije u virtualnom i fizičkom prostoru.


Posebno brine kada na takav način komuniciraju javne osobe budući da njihovi istupi i izjave imaju dalekosežnije štetne posljedice na društvenu koheziju nego pojedinačni komentari građana na, primjerice, portalima. Osobito je u tom smislu tijekom godine bio zamjetan polarizirajući i uvredljiv govor političara, a koji i kada nije nezakonit može potaknuti građane na govor koji to jest, ali i širenjem predrasuda i stereotipa poticati diskriminaciju. Osim od strane političara, takvom smo govoru i drugih javnih osoba svjedočili više puta kroz 2023. godinu. Primjerice, u javnosti eksponirana osoba je na društvenoj mreži davala neprimjerene komentare o Romima, šireći prema njima predrasude i stereotipe, o čemu više pišemo u dijelu o etnicitetu. U medijskom intervjuu je pak znanstvenica degradirala strukovnu polemiku sa srpskim kolegama na razinu borbe s najezdom štetočina koje je potrebno iskorijeniti.

S obzirom na javnu komunikaciju političara, došlo je do dodatne normalizacije neprihvatljive komunikacije i od strane građana, koja je bila vidljiva u gotovo svim komentatorskim rubrikama, neovisno o temi. Vijesti o ukidanju naknade za zagrebačke roditelje odgojitelje, manifestirala se na način da su djeca nazivana „okotarinom“ i „okotom“, a roditelji „parazitima“. Molitvena okupljanja prve subote u mjesecu i povodom toga organizirani prosvjedi polučili su neprimjereni govor prema obje skupine građana. Sudionike vjerskih okupljanja nazivalo se „čudacima, idiotima, katoličkim fanaticima, katotalibanima“ i slično, a protivnike takvih okupljanja „destruktivnim nakazama, kretenskim ljevičarima, sotonama, homićima, lezbačama, ološom,“ i slično, koji govor djeluje destruktivno na poštivanje prava na javno okupljanje, uključujući i protuprosvjed, te slobodu izražavanja.

*Online* netrpeljivost između suprotstavljenih strana može dovesti do verbalnih pa i fizičkih sukoba u stvarnom svijetu. Primjerice, obratila nam se pritužiteljica koja je sudjelovala u prosvjedu protiv molitvenih okupljanja, zbog verbalnog napada i pljuvanja od strane sudionika molitvenog okupljanja, o čemu više pišemo u dijelu o javnom okupljanju. Pojedini komentari na različitim portalima ukazuju pak kako dio građana smatra da mediji neprimjerenim objavama o molitvenim okupljanjima potiču netrpeljivost prema vjericima sudionicima navedenih okupljanja.

Brine da građani, osnaženi time što su njihova prethodna nezakonita komentiranja u *online* prostranstvima ostala nesankcionirana, nastavljaju s takvom komunikacijom u stvarnom svijetu, koja osim što može predstavljati kazneno djelo, također može potaknuti na fizičke napade, koji, ukoliko su motivirani mržnjom po pojedinim osnovama, mogu predstavljati kvalificirano kazneno djelo - zločin iz mržnje.

Da je neprimjeren i nezakonit govor često motiviran društvenim aktualnostima razvidno je i iz odnosa prema stranim radnicima. Naime, s povećanjem broja stranih radnika iz udaljenih trećih zemalja koji žive i rade u RH, neprimjeren govor je sve češće usmjeren prema njima. Nerijetko u komentarima ispod



objava na portalima nalazimo navode kako strani radnici „kradu poslove, „ruše cijenu rada“, da je njihov dolazak u RH dio unaprijed smišljene etničke zamjene pučanstva i slično. Takav je narativ pridonio stvaranju društvene atmosfere u kojoj je, u centru Zagreba, pojedinac verbalno napadao strane radnike, dostavljače, temeljem njihovog etniciteta odnosno boje kože. Napad je snimio i snimku javno objavio, što je u konačnici dovelo do saznanja o ovom činu, procesuiranju i (za sada nepravomoćnoj) osudi počinitelja. Međutim, pored adekvatnog sankcioniranja ovakvog postupanja, nužno je raditi na jačanju položaja stranih radnika u RH, kako bi mogli prepoznati i prijaviti da su žrtve prekršajnog ili kaznenog postupanja, a kako bi se počinitelje pravovremeno i adekvatno sankcioniralo, o čemu više pišemo u poglavlju o stranim radnicima.

Postoje i situacije u kojima iako je izrečena prekršajna sankcija, ista ne ispunjava svrhu kažnjavanja već, s obzirom na visinu, može čak djelovati poticajno budućim nezakonitim postupanjima, predstavljajući kalkulirani rizik prekršajnog postupanja. Primjerice, u slučaju vlasnika pizzerije o kojem su mediji protekle godine izvještavali, a koji je na društvenim mrežama objavio diskriminatoran oglas za radno mjesto pizza majstora navodeći kako su „*svi normalni radnici otišli u Irsku, a nama se na oglas javljaju pakistanci, bangladešanci i četnici iz Niša! Kako dodatno nebi nagrdili naš Samobor s tim crncima [...] morati ćemo prilagoditi trenutnim kapacitetima radno vrijeme [...]. Isto tako nam ne pada na kraj pameti zaposliti četnike iz Niša*“, isti je za navedenu izjavu prekršajno osuđen s nekoliko desetaka eura zbog remećenja javnog reda i mira iz čl. 5. ZPPJRM. Obzirom na negativne učinke dane izjave, postavlja se pitanje ostvarenja generalne i specijalne prevencije takvim sankcioniranjem.

Često su *online* prostor komentatorskih rubrika portala i društvenih mreža, percipirani kao mjesta gdje se zakonska ograničenja ne primjenjuju ili ih se može izbjeći registracijom pod lažnim identitetom.

Međutim, odluka ESLJP-a iz 2023. godine u predmetu *Sanchez protiv Francuske* br. 45581/15, presedan je u nametanju odgovornosti „vlasniku“ profila vezano za komentare na njegovom „zidu“. Naime, Veliko vijeće ESLJP-a nije utvrdilo povredu prava g. Sancheza na slobodu izražavanja iz članka 10. EKLJP-a zbog kaznene presude izrečene nakon propuštanja uklanjanja mrzilačkih komentara na svom Facebook "zidu". G. Sanchez, ujedno francuski političar, u kaznenom postupku pred nacionalnim sudom je osuđen na novčanu kaznu jer sa svog Facebook profila nije uklonio komentare trećih strana kojima se poticalo na mržnju prema muslimanima. Tvrdio je da je novčanim kažnjavanjem povrijeđeno njegovo pravo na slobodu izražavanja te da mu je nametnut nerazmjerni teret praćenja svih komentara koje su objavili drugi korisnici na njegovom otvorenom i javnom Facebook „zidu“. Međutim, ESLJP je utvrdio da kaznena osuda ne krši prava iz članka 10. EKLJP-a budući su predmetni komentari bili očito nezakoniti i diskriminirajući te je kazna francuskih sudova posljedica njegovog nedostatka kontrole nad komunikacijskim kanalom koji je sam otvorio za javnost. Sud je istaknuo da g. Sanchez ima obvezu nadzirati i uklanjati mrzilačke komentare, da je njegova dužnost razumnog postupanja veća s obzirom da je političar te je bio svjestan kontroverznih komentara objavljenih na njegovom profilu.

U prvoj polovici 2023. godine pažnja medija i javnosti bila je usmjerena na sudbinu hrvatskih građana koji su bili pritvoreni u državi izvan EU u teškim uvjetima, odvojeni od djece i obitelji, bez adekvatnog pristupa vodi, hrani i lijekovima. Iako je većina medija o ovom događaju izvještavala objektivno, pojedina medijska izvještavanja sadržavala su poluinformacije, predrasude i stereotipiziranje. Takvo je ozračje pogodovalo neprimjerenom i nezakonitom govoru u komentarima na portalima te su objavljivani privatni podatci pritvorenih građana na portalima država izvan EU, u svrhu njihove kaznene

osude. U virtualnom prostoru je stvorena neprimjerna i iznimno negativna atmosfera prema pritvorenim hrvatskim građanima.

Prema podacima VEM-a, u ovom je slučaju to regulatorno tijelo zaprimilo nekoliko pritužbi građana i institucija na pojedine portale i TV emisije. U pojedinim je slučajevima VEM zaključio da se objave ili izjave izrečene u emisiji ne mogu podvesti pod kršenje odredbe čl. 14. st. 2. ZEM-a, dok je dvojici pružatelja el. publikacije i jednom OCD-u izrekao mjeru upozorenja zbog objave članka u kojem su objavljene informacije u kojima se otkriva identitet maloljetne djece te su iznošene pojedinosti iz djetetovih obiteljskih odnosa i privatnog života, što predstavlja povredu čl. 24. st. 5. ZEM-a kao i kršenje čl. 20. Pravilnika o zaštiti maloljetnika u elektroničkim medijima.

Postupajući na vlastitu inicijativu i temeljem pritužbi građana, uvidjeli smo da se na više portala neadekvatno moderirao nezakoniti sadržaj kojeg su generirali korisnici. Tako su pojedinci, ohrabreni vidno lažnim identitetima, ostavljali komentare poput *„treba ih ostaviti da trunu [...] u zatvorima i da ih siluju od jutra do mraka bez ikakve milosti [...] navijamo za smrtnu kaznu i da troškove metaka pošalju soroševskim teroristima“*, *„još bi bilo bolje da ih deportiramo [...] da ih tamo strijeljaju. Osobno bih platio za metke a ako nemaju dragovoljce da pucaju, mogu i tu pomoći. Besplatno i sa zadovoljstvom“*, *„[...]nakaze koje trenutno nigeri sidaši siluju od jutra do mraka u [...] zatvorima treba streljati. Sa zadovoljstvom ću platiti metke i po dolar po svakom pucaču“*, *„treba ih povješati“*.

Ti i drugi slični komentari nisu uklanjani s portala po više dana i tjedana te smo o istima obavijestili DORH radi ocjene ostvaruju li se obilježja kaznenog ili prekršajnog djela. Obratili smo se i AZOP-u zbog objavljivanja osobnih podataka građana iz ovog medijski popraćenog slučaja te javnog otkrivanja identiteta drugih osoba sličnih životnih priča. Povodom navedenih mrzilačkih objava koje su kreirali korisnici na portalima, obratili smo se i VEM-u koji je naveo da ne može biti cenzor komentara u slučajevima kada su portali propustili adekvatno registrirati korisnika ili moderirati štetan sadržaj. Medijski stigmatizirajuće objave, mrzilački komentari i objavljivanje osobnih podataka, stvorile su okružje koje su građani koji su nam se obratili doživjeli i opisali kao *„ozbiljnu prijetnju sigurnosti“* njihovim obiteljima.

#### Preporuka 101.

Agenciji za elektroničke medije, da osmisli i provede edukaciju medijskih redakcija o primjeni Zakona o elektroničkim medijima na elektroničke publikacije u pogledu sadržaja kojeg generiraju korisnici te obveze moderiranja štetnog sadržaja

Ovaj je slučaj ukazao na manjkavosti nadzora nad tiskanim i elektroničkim medijima. Uvažavajući da mediji i novinari uživaju visoku razinu slobode izražavanja, nužno je osvijestiti da ta sloboda podliježe strukovnim načelima, zakonskim obvezama i ograničenjima te dužnostima u vezi korisničkog sadržaja. Naime, čl. 94. st. 3. ZEM-a propisana je odgovornost pružatelja elektroničke publikacije ako propusti registrirati korisnika te ako nije na jasan i lako uočljivi način upozorio korisnika na pravila komentiranja i na kršenja drugih odredbi zakona. Ta je odredba o odgovornosti uvedena u ZEM radi omogućavanja identifikacije korisnika odgovornog za nezakoniti sadržaj koji je objavljivao, a medij će biti odgovoran ukoliko ne ispuni naprijed navedene obveze. Prema nama dostupnim informacijama, do sada niti jedan elektronički medij nije odgovarao za sadržaj kojeg generiraju korisnici, ali uvažavamo da su možda

podnijete građanske tužbe za naknadu štete prouzročene komentarima ispod portala, o čemu nemamo saznanja.

Radi ostvarenja cilja ove odredbe ZEM-a te obeštećenja osoba na čiju štetu se plasira nezakoniti sadržaj na portalima, potrebna je učinkovita i ujednačena primjena ZEM-a, uz redovan nadzor ispunjavanja obveza elektroničkih medija te žurno uklanjanje nedozvoljenih sadržaja. Većoj pravnoj sigurnosti građana doprinijelo bi i istodobno objavljivanje obrazloženja uz odluke koje VEM donosi povodom pritužbi o povredama ZEM-a, a čime bi se ostvarivala i njihova preventivna svrha.

### **Preporuka 102. (ponovljena)**

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

### **Preporuka 103.**

Hrvatskoj regulatornoj agenciji za mrežne djelatnosti, da osmisli i provede medijsku kampanju osvještavanja javnosti o utjecaju Akta o digitalnim uslugama na ostvarivanje njihovih prava

Iako se društvene mreže i druge platforme u pravnom smislu ne smatraju medijima, one obiluju nezakonitim i neprimjerenim izražavanjem u tekstu, slici te audio i video materijalu. Problem objava na društvenim mrežama EU je prepoznala još 2016. godine kada je osmislila Kodeks postupanja protiv nezakonitog govora mržnje na internetu s ciljem da internetske platforme preuzmu dio odgovornosti u sprječavanju masovnog širenja govora mržnje te je isti postao relativno učinkovit instrument protiv ilegalnog sadržaja. U prosincu 2023. godine Komisija i Visoki predstavnik usvojili su

zajedničku komunikaciju naslovljenu „Nema mjesta za mržnju: Europa ujedinjena protiv mržnje“<sup>xxxii</sup> s ciljem pojačane borbe protiv mržnje u svim njezinim oblicima, jačanjem djelovanja u različitim politikama. To uključuje jačanje rada na suzbijanju govora mržnje na internetu kroz nadogradnju Kodeksa ponašanja dogovorenog s glavnim internetskim platformama. Zajedno s potpisnicima Kodeksa ponašanja, nacionalnim tijelima i OCD-ima, EK je najavila poboljšani „Kodeksa ponašanja+“ koji ima za cilj razviti se kao alat koji nije samo reaktivan i usmjeren na uklanjanje sadržaja, već ujedno potiče online platforme da poboljšaju prevenciju i predvide prijetnje.

Akt o digitalnim uslugama (AoDU) je ambiciozni propis u području zaštite digitalnog prostora od širenja ilegalnih sadržaja te zaštite temeljnih prava korisnika. Isti se odnosi na društvene medije, internetska tržišta, vrlo velike internetske platforme (very large online platforms - VLOP) i vrlo velike internetske tražilice (very large online search engines - VLOSE). Njime su prvi put u EU uvedene zakonske obveze za borbu protiv dezinformacija, kao i odgovornost u slučaju neispunjavanja ove obveze. AoDU definira nezakoniti sadržaj kao i društveno štetan sadržaj te za oba detaljnije propisuje obveze. Sa stajališta borbe protiv dezinformacija AoDU prepoznaje da iste mogu predstavljati dva systemska rizika, odnosno stvarni ili predvidivi negativan učinak na demokratske procese, građanski diskurs i izborne procese te javnu sigurnost; kao i rizik za zaštitu javnog zdravlja, maloljetnika i ozbiljne negativne posljedice na tjelesnu i psihičku dobrobit osobe ili na rodno uvjetovano nasilje. Stoga je važno da ako se dezinformacija smatra nezakonitom prema zakonodavstvu određene zemlje EU-a, svi internetski posrednici, uključujući internetske platforme, žurno poduzmu radnje za njihovo uklanjanje pod prijetnjom novčanih i administrativnih sankcija.



## 2.21.2. Novinarske slobode i mediji

Mediji su u 2023. godini suočavani s prijetnjama strateškim tužbama usmjerenim protiv javne participacije (SLAPP), fizičkim napadima te zakonodavnim najavama koje nose mogući rizik kvalitetnom obavljanju novinarske djelatnosti i javnom interesu.


Početakom 2023. godine Vlada RH je najavila izmjene i dopune KZ-a i ZKP-a, među ostalim, i kroz uvođenje novog kaznenog djela Neovlaštenog otkrivanja sadržaja istražnih ili dokaznih radnji kojom se predviđa kazna zatvora do tri godine za taksativno pobrojane osobe koje neovlašteno otkriju sadržaj izvidne ili dokazne radnje s ciljem da ih učine javno dostupnim. Novinarska struka je navedeni zakonski prijedlog prepoznala kao ugrozu medijskih sloboda i prava na informiranje te napad na profesiju i javni interes.

U postupku donošenja ovih zakonskih izmjena ukazali smo na potrebu daljnjeg obrazloženja predložene norme, naročito vezano za najave da će ista od kažnjavanja isključiti novinare. Usvojenim izmjenama i dopunama KZ-a iz ožujka 2024. godine propisano je da počinjenje, pomaganje ili poticanje ovog kaznenog djela ne može ostvariti onaj tko obavlja novinarski posao te je protupravnost postupanja isključena i ako je djelo počinjeno radi zaštite žrtve kaznenog djela, u interesu obrane u kaznenom postupku ili u drugom pretežito javnom interesu. Pritom smo ukazali da iako su novinari isključeni od kažnjavanja, navedena zakonska odredba može djelovati odvratajuće na prijavitelje nepravilnosti da se odluče javno razotkriti nepravilnosti medijima, kao i da se Zakonom o zaštiti prijavitelja nepravilnosti (ZZPN) propisuje prijavljivanje nepravilnosti koje je u javnom interesu, ukazujući da u praksi može doći do različitog tumačenja standarda iz KZ-a i ZZPN-a vezano za (pretežiti) javni interes.

Negativan utjecaj na medijske slobode predstavljaju i dalje prisutne SLAPP tužbe, posebice kada su usmjerene na neprofitne ili male i lokalne medije kojima presuda kojom se nalaže plaćanje novčanog iznosa tužitelju može predstavljati preveliki financijski teret zbog kojeg moraju raspustiti redakcije.

Jedan od mehanizama prevencije SLAPP-a jest formiranje Radne skupine pri MKIM, čiji smo član, koja okuplja međuresorne stručnjake ujedinjene u pronalasku načina ranog prepoznavanja i suzbijanja zlouporabe tužbi protiv novinara. Jedna od mjera usvojena u Nacionalnom planu razvoja kulture i medija 2023.-2027. jest uspostava mehanizama za rano prepoznavanje i odbacivanje SLAPP tužbi koja se ima implementirati u najavljeni novi Zakon o medijima. Pritom treba razumjeti i da nije svaka tužba protiv novinara i medija SLAPP tužba koja ima za cilj financijsko i drugo iscrpljivanje novinara, već da se može raditi o klasičnoj tužbi za naknadu štete zbog, primjerice, povrede časti i ugleda neodgovornim medijskim objavama.

Ustavni sud RH je 2023. godine donio odluku U-III-2482/2020 kojom se odbija ustavna tužba koju je jedan od najvećih medija u RH podnio smatrajući da su mu sudskim odlukama kojima je odlučeno o osnovanosti tužbenog zahtjeva radi naknade štete u iznosu od 105.000,00 kn s pripadajućom zateznom kamatom, povrijeđena prava i slobode zajamčene Ustavom. Naime, tužbom podnijetom od strane tužitelja koji je sudac, zatraženo je da medij isplati tužitelju 150.000,00 kn zbog objave članka kojim se čitateljima imputira da je povezan s pravosudno-korupcijskom aferom, za što je medij pogrešno



smatrao da ima utemeljenje u sadržaju audio snimaka koje su prikupljene tijekom tajnog nadzora osumnjičenika. U drugostupanjskom postupku pokrenutom temeljem žalbe tuženika, presuda je preinačena te je iznos koji je medij dužan isplatiti tužitelju umanjen za 30%, odnosno smanjen na 105.000,00 kn.

Odlučujući povodom ustavne tužbe, odnosno je li došlo do povrede prava medija dosuđivanjem visokog financijskog obeštećenja tužitelju, USUD je prosuđivao prirodu i ozbiljnost novčane sankcije naspram prava na slobodu izražavanja, budući da dosuđena naknada štete „*mora biti u razumnom odnosu razmjera s pretrpljenim narušavanjem ugleda*“. Uvažavajući visinu dosuđenog iznosa, USUD naglašava kako sloboda izražavanja „*ne ekskulpira (medij) od odgovornosti za povredu prava drugih osoba, poglavito iznošenjem neistina te činjenično neprovjerenih informacija, stoga „penaliziranje postupanja (medija) u konkretnom slučaju svoju nužnost nalazi u vladavini prava kao pravnoj pojavnosti demokracije u društvu uređenom Ustavom*“. Postavlja se pitanje predstavlja li ovakvo obrazloženje afirmaciju strateških tužbi protiv javne participacije i je li visina utuženog i dosuđenog iznosa u suprotnosti s politikama usmjerenim suzbijanju SLAPP-a te odlukama ESLJP-a. To posebice uzimajući u obzir odluku ESLJP-a u predmetu *Narodni list d.d. protiv Hrvatske br. 2782/12* gdje je taj sud, odlučujući o naknadi štete od 50.000,00 kn, koju je sudac nacionalnog suda tužbom potraživao od medija, zaključio da ista nije nužna u demokratskom društvu iako je zakonita i ima legitiman cilj zaštite ugleda suca.

Pored financijskih ugroza koje se očituju kroz SLAPP tužbe, medijskih djelatnici nerijetko su žrtve kaznenih djela protiv života i tijela ili osobnih sloboda. HND je u sklopu projekta Safe Journalists evidentirao 11 napada i prijetnji prema novinarima, od koji su dvije prijetnje smrću i teškim tjelesnim ozljedama, dvije su fizički napadi, a sedam su druge prijetnje. Pored navedenog, HND bilježi i druge vrste pritisaka na novinare i medije pri čemu upozorava na izostanak osuda takvih pojava od visokopozicioniranih dužnosnika.

U svrhu jačanja sigurnosti novinara kao i podizanja svijesti o njihovoj društvenoj važnosti, RH se priključila kampanji VE za jačanje sigurnosti novinara. Iako još uvijek nije izrađena dugoročna nacionalna medijska strategija, srednjoročni Akcijski plan razvoja kulture i medija za 2023.-2027. ističe važnost poboljšanja zaštite sigurnosti novinara i drugih medijskih djelatnika. Njihovoj sigurnosti pridonosi potpisivanje Sporazuma o suradnji između MUP-a, HND-a i SNH-a te dvaju pratećih protokola - Protokola o postupanju policije, novinara i drugih medijskih djelatnika na javnim okupljanjima od interesa javnosti i Protokola o postupanju policije prilikom saznanja o kaznenom djelu počinjenom na štetu novinara i drugih medijskih djelatnika u obavljanju radnih zadaća, koji predstavljaju implementaciju preporuke EK iz 2021. godine.

### 2.21.3. Neredi na sportskim natjecanjima

Proteklu godinu na sportskim natjecanjima i stadionima obilježilo je više navijačkih ekscesa poput pjevanja ustaških pjesama na nogometnoj utakmici između reprezentacije Hrvatske i Turske u Osijeku, isticanja ustaške zastave tijekom utakmice između Hrvatske i Latvije u Rijeci te pjevanja ustaške koračnice na utakmici između HNK Velika Gorica i GNK Dinamo u Velikoj Gorici.

Pozitivnim smatramo učinkovitu reakciju MUP-a u svim gore navedenim slučajevima, u kojima su počinitelji brzo pronađeni i procesuirani, a u sudskom postupku osuđeni. Dobrodošao pomak u sankcioniranju vidimo i u (gotovo) sustavnom izricanju zaštitne mjere zabrane prisustvovanja nogometnim utakmicama u trajanju od jedne ili dvije godine, a u pojedinim slučajevima i u oduzimanju i uništenju predmeta kojim je prekršaj počinjen (primjerice zastave sa ustaškim obilježjima).

Prema podacima MUP-a u 2023. godini evidentirao je 952 prekršaja iz čl. 4. kažnjiva po čl. 39. i 39a. Zakona o sprječavanju nereda na športskim natjecanjima. Od toga se devet prekršaja odnosilo na pokušaj unošenja i isticanja transparenta, zastava ili drugih stvari s tekstom, slikom, znakom ili drugim obilježjem kojima se iskazuje ili potiče mržnja ili nasilje temeljem rasne, nacionalne, regionalne ili vjerske pripadnosti, dok ih se 45 odnosilo na pjevanje pjesama ili dobacivanje poruka čiji sadržaj iskazuje ili potiče na nasilje ili mržnju.


Prema podacima Hrvatskog nogometnog saveza (HNS), njihovi časnici za sigurnost evidentirali su vrijeđanje i neprimjereno skandiranje (rasizam, diskriminaciju, neprihvatljivo izražavanje) u približno 12 do 15% slučajeva na 189 održanih utakmica SuperSport HNL prvenstva (sezone proljeće i jesen 2023. godine). U neprimjernom navijanju prednjače najveće navijačke skupine, a HNS utakmice nije prekidao već je koristio instrument privremenog prekida i upozorenja gledateljima putem razglasa.

Brzi i učinkoviti prekršajni i kazneni postupci s primjerenim sudskim kaznama, UEFA-ine financijske i druge sankcije HNS-u i medijske najave Saveza da će se od odgovornih navijača regresno naplatiti za svaku isplaćenu kaznu, kao i visoke novčane kazne klubovima, smatramo dobrim smjerom za suzbijanje navijačkog nasilja s elementima mržnje na stadionima i športskim natjecanjima.

## 2.22. Javno okupljanje

Mirna okupljanja i javni prosvjedi se održavaju radi javnog izražavanja i promicanja političkih, socijalnih i nacionalnih uvjerenja i ciljeva, kao i radi ostvarivanja gospodarskih, vjerskih, kulturnih, humanitarnih i drugih interesa.

Tijekom 2023. godine najbrojniji su bili prosvjedi radi izražavanja socijalno gospodarskih ciljeva, prvenstveno nezadovoljstva uvjetima rada te primanjima. Prosvjedovali su, između ostalih, liječnici i drugi zdravstveni djelatnici, službenici i namještenici u pravosuđu, dostavljači digitalnih radnih platformi, radnici mobilnog operatera, mladi znanstvenici te samostalni umjetnici. Svinjogojci, stočari i poljoprivrednici nezadovoljni državnim mjerama prosvjedovali su više dana, zbog čega su privremeno blokirali prometnice. Održani su i prosvjedi zbog ratnih događanja na području Gaze te u Ukrajini. Organizirani su i prosvjedi u više gradova zbog različitih nasilnih događaja na kojima se između ostalog ukazivalo na neadekvatno postupanje nadležnih tijela. Udruge i aktivisti za zaštitu okoliša prosvjedovali su kako bi ukazali na klimatske promjene, neuklanjanje potonule plinske platforme te onečišćenje zraka. Održan je i prosvjed nakon usvajanja izmjena Zakona o pomorskom dobru na kojemu se ukazalo na ograničavanje slobodnog pristupa plažama te pogodovanje investitorima. Kao i ranijih godina, održani su Povorka ponosa, Noćni marš za prava žena i ravnopravno društvo, Hod za život, za zaštitu života od njegovog začeca te Hod za slobodu, za pravo na izbor i ljudska prava.



Osobito su pažnju, ali i prijepore u javnosti izazvala molitvena okupljanja koja se od listopada 2022. godine svake prve subote u mjesecu održavaju u Zagrebu na Trgu bana J. Jelačića i u više gradova diljem RH te su se nastavila održavati i u 2023. godini. Ova su okupljanja izazvala prijepore u javnosti s obzirom na neke od molitvenih nakana sudionika: za život u predbračnoj čistoći, za čednost u odijevanju i ponašanju te za obnovu katoličkih brakova, za prestanak pobačaja i otvorenost bračnih parova životu, za koje je dio građana smatrao da potiču diskriminaciju, govor mržnje, da treba preispitati ustavnost mizoginih poruka, kao i da okupljanja treba zabraniti. Istovremeno s molitvenim okupljanjima su se održavali prosvjedi, odnosno protuprosvjedi, na kojima se pozivalo na ženska prava i ravnopravnost spolova.

Tijekom godine zaprimali smo pritužbe obiju strana. Zaprimali smo tako pritužbe građana koji su ova okupljanja smatrali neprihvatljivima, navodeći da ugrožavaju jednakost i dostojanstvo žena. Sudionici odnosno podržavatelji molitvenih okupljanja ukazivali su pak na rastuću agresivnost, netrpeljivost i mržnju te sustavno vrijeđanje i omalovažavanje koje trpe na okupljanjima, u medijima te na društvenim mrežama. Postupamo i po pritužbi zbog nepostupanja policije nakon vrijeđanja i pljuvanja protuprosvjednica od strane jednog građanina.

Zaprimili smo i pritužbu udruga kojima je grad onemogućio organizaciju prosvjeda u terminu održavanja molitvenog skupa. Budući da vlasti imaju obvezu zaštititi pravo na slobodu javnog okupljanja obiju skupina, preporučili smo gradu da kod odlučivanja o odobrenju mjesta i vremena okupljanja treba pronaći najmanje ograničavajuća sredstva koja će omogućiti održavanje oba okupljanja te poduzeti mjere kako bi se održao mir.

Tijekom postupanja po više predmeta uočeno je da je policija tijekom molitvenih okupljanja postupala i prema sudionicima okupljanja i prema prosvjednicima, pokretala prekršajne postupke zbog isticanja transparenta i obilježja kojima se remeti javni red i mir prema sudionicima obiju skupina, te je prema sudionicima molitvenih okupljanja postupala i radi sumnje u počinjenje kaznenih djela prijetnje i uvrede.

Pučka pravobraniteljica navedeno sagledava - kao institucija za zaštitu ljudskih prava, uključujući pravo na javno okupljanje, koje pravo uključuje i pravo na protuprosvjed, pravo na vjeru odnosno javno iskazivanje iste te slobodu izražavanja, uključujući umjetničko izražavanje stavova u funkciji protuprosvjeda, kao središnje tijelo nadležno za suzbijanje diskriminacije, temeljem spola, ali i temeljem vjere te napokon kao ombudsmanska institucija vezano za ulogu i (ne)postupanje policije u pogledu ovih okupljanja.

Svatko smije javno iznositi svoja uvjerenja, pri čemu se štite vjerska uvjerenja, međutim s osobitom je pažnjom potrebno sagledati sve one poruke koje javno ukazuju na poziciju, ponašanje i prava ne njih samih, već drugih. Pri tome se ne smije dopustiti narušavanje rodne ravnopravnosti, koja je jedna od ustavnih vrednota te za koju se RH opredijelila kao članica EU, UN-a i VE, slijedom čega je potrebno pratiti ovaj društveni fenomen te mogući utjecaj na prava žena. U pogledu prava na javno okupljanje ukazujemo da iako ideje koje se iznose na javnim okupljanjima i (protu)prosvjedima mogu biti neprihvatljive dijelu građana, sudionicima se mora omogućiti održavanje takvih okupljanja odnosno (protu)prosvjeda. To je naročito bitno kada se javna okupljanja i (protu)prosvjedi organiziraju povodom pitanja o kojima postoje podijeljena mišljenja u društvu. Pri tome je važno izbjegavati širenje


netrpeljivosti na skupovima, kao i prelijevanje na društvene mreže, a osobito bilo kakvo nasilje od neistomišljenika, pri čemu policija ima obvezu čuvati sigurnost svih sudionika okupljanja.

Vezano uz postupanje redarstvenih vlasti tijekom mirnih okupljanja i javnih prosvjeda, u listopadu 2023. godine Ustavni sud je u Odluci U-III-2864/2018<sup>xxxiii</sup> utvrdio propust policije da spriječi nasilje i omogućiti održavanje započete Povorke ponosa u Splitu 2011. godine, koju je organizator morao prekinuti radi sprječavanja štetnih posljedica za sudionike. U obrazloženju se ističe da policija može uspješno pružiti zaštitu organizatorima i sudionicima javnih okupljanja, jer su ovakve manifestacije i prije i nakon spornog događaja bile učinkovito štćene, bez prekida i bez ozljeda sudionika.

Kako bi poruke sudionika (protu)prosvjeda došle do što većeg broja građana, bitno je njihovo nesmetano medijsko praćenje. S obzirom da su ponekad novinari napadani od strane sudionika prosvjeda, MUP je u rujnu 2023. godine s Hrvatskim novinarskim društvom i Sindikatom novinara Hrvatske potpisao Protokol o postupanju policije, novinara i drugih medijskih djelatnika na javnim okupljanjima od interesa javnosti<sup>xxxiv</sup>, s ciljem osiguranja i očuvanja poticajnog i sigurnog okruženja te otklanjanja opasnosti u vezi s obavljanjem medijske djelatnosti. Sukladno Protokolu, na javnim okupljanjima će se osigurati prostor za medijsko izvješćivanje u kojemu će se nalaziti predstavnik policije za odnose s javnošću, koji će posredovati u komunikaciji između medijskih djelatnika i rukovoditelja policijskog osiguranja na javnom okupljanju. Da policijska tijela općenito primjereno reagiraju u slučajevima napada na medijske djelatnike kada izvješćavaju s javnih prosvjeda, istaknuto je i u Izješću EK o vladavini prava za 2023. godinu.

U Izješću za 2022. godinu smo pisali o zahtjevima GONG-a za otvaranje Trga svetog Marka koji je od listopada 2020. godine ograđen iz sigurnosnih razloga. Iako javno okupljanje na njemu nije zabranjeno, GONG ukazuje da se ograđivanjem prostora prekomjerno ograničava sloboda okupljanja. Zbog toga su u srpnju 2023. godine podnijeli Ustavnom sudu prijedlog za ocjenu ustavnosti Uredbe o dopuni Uredbe o određivanju štćenih osoba, objekata i prostora, prema kojoj je Trg svetog Marka štćeni prostor te time zatvoren za javnost i slobodno okupljanje. Ustavni sud je u prosincu 2023. godine Rješanjem U-II-3503/2023<sup>xxxv</sup> odbacio prijedlog GONG-a, ističući da se to ocjenjuje u predmetima konkretne zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda putem ustavne tužbe. Odluka je donijeta uz jedno podupiruće i pet izdvojenih mišljenja.

Odluka Ustavnog suda te izdvojena mišljenja otvorili su nekoliko važnih pitanja. Prvenstveno pitanje može li se pravo na javno okupljanje, kao jedno od Ustavom zajamčenih prava, ograničiti podzakonskim aktom ili se to mora učiniti zakonom, zatim pitanje nadležnosti Ustavnog suda da ocjenjuje primjenu odredbi Uredbe u postupku suglasnosti propisa s Ustavom i zakonom, te postoji li adekvatno obrazloženje za konkretno ograničenje. Kako se ističe u podupirućem mišljenju, iako u primjeni osporene dopune Uredbe postoje stanovita ograničenja, ona ne dovode do povrede ustavnog prava na slobodu javnog okupljanja, jer se okupljanja na tom prostoru redovito održavaju od stupanja na snagu osporene dopune Uredbe te poruke dolaze do adresata. Međutim, u izdvojenim mišljenjima se smatra kako se trajnije ograničavanje korištenja javnog prostora, mjesnih trgova i ulica, kao općeg dobra zaštićenog čl. 52. Ustava, koje mora biti dostupno slobodnom uživanju građanima, može propisati isključivo zakonom, a ne podzakonskim aktima. Navodi se i da Sabor ne može delegirati Vladi RH ovlast uređivanja načina uporabe i iskorištavanja dobara koja uživaju posebnu zaštitu RH, a posebno



ne ovlast određivanja razine njihove zaštite. Pojašnjava se i da je javnost potrebno obavijestiti o sigurnosnim razlozima zbog kojih je uvedena ova mjera, barem o najopćenitijim činjenicama.

Iako se Ustavni sud nije upustio u ocjenjivanje ustavnosti dopune Uredbe, neupitno je da se, osim objekata u kojima su Hrvatski sabor, Vlada RH, Ustavni sud RH, Ured predsjednika RH te Vrhovni sud RH, kao šticeći prostor određuje javni prostor koji predstavlja opće dobro inače namijenjeno slobodnom uživanju i korištenju od strane svih građana. Trg svetog Marka je i simbolički važan kao prostor na kojem vladajući mogu neposredno čuti poruke koje im građani prosvjedima žele prenijeti. Zbog interesa javnosti te trajanja uvedenog ograničenja, podizanju povjerenja građana u tijela javne vlasti doprinijelo bi jasnije obrazloženje razmjera opasnosti te prijetnje sigurnosti, kao razloga djelomičnog zatvaranja Trga svetog Marka. Povodom navedenoga GONG je podnio pritužbu i pučkoj pravobraniteljici te je postupak u tijeku.

Postupali smo i po pritužbi na postupanje policije koja je prije održavanja prijavljenog „Prosvjeda protiv izglasavanja Zakona o pomorskom dobru“ u veljači 2023. godine ispred Hrvatskog sabora, Vlade RH i Ustavnog suda, legitimirala veći broj prosvjednika, zbog čega je odgođen njegov početak. Prosvjed se održavao na šticećem prostoru te su redarstvene vlasti radi zaštite osoba i šticećih objekata primijenile posebne mjere osiguranja i kontrole pristupa. Iako su prosvjednici legitimirani, prosvjed je održan pa nije utvrđena povreda prava na slobodu okupljanja.

U kolovozu 2023. godine je održan prosvjed aktivista za zaštitu okoliša protiv plinske infrastrukture te proširenja LNG terminala u Omišlju, povodom čega smo zaprimili pritužbu na neprimjereno postupanje policije. Mediji su izvještavali o upotrebi vodenih topova i agresivnom postupanju interventne policije te ocijenili da se radi o demonstraciji prekomjerne sile usmjerene na zastrašivanje, koja je rezultirala i fizičkim ozljedama. Pokrenuli smo ispitni postupak te se MUP očitovao da policija prvotno nije postupala protiv prosvjednika jer su bili mirni, bez naznaka da će učiniti štetu na terminalu. Nakon što je dio prosvjednika ušao u krug terminala gdje je zabranjen ulaz neovlaštenim osobama, sa remorkera tvrtke koja pruža usluge LNG-u se mlazom vode pokušalo odvratiti prosvjednike. Kako su prosvjednici potom sjeli na tlo povezujući se rukama te pružali pasivan otpor, privedeni su u policijsku postaju radi utvrđivanja identiteta. Ispitni postupak pučke pravobraniteljice je u tijeku.

Michel Forst, UN-ov posebni izvjestitelj o stanju branitelja zaštite okoliša prema Aarhuškoj konvenciji, ukazao je na sve prisutniju agresivnu praksu policije i gradova prema aktivistima za zaštitu okoliša u nekim zapadnoeuropskim državama. Ukazao je i na arbitrarno postupanje sudova pri čemu su neki aktivisti osuđeni na višegodišnje zatvorske kazne primjerice zbog blokiranja mosta, iako nisu bili nasilni, što je protivno slobodi okupljanja.<sup>xxxvi</sup>

## 2.23. Pravo na privatnost

Ustavom RH svakom se građaninu jamči pravna zaštita osobnog i obiteljskog života, dostojanstva, ugleda i časti. Pravo na poštivanje privatnosti i osobnog života te nepovredivost doma, kao najviši pravni standardi zaštite ljudskih prava, sadržani su u nizu međunarodnih dokumenata koje je RH ratificirala. Tako je čl. 8. EKLJP propisano da svatko ima pravo na poštovanje svoga privatnog i

obiteljskog života, doma i dopisivanja, a pravo na privatnost i pravo na zaštitu osobnih podataka su zaštićeni i Poveljom EU o temeljnim pravima. Važno je razlikovati pravo na zaštitu osobnih podataka od prava na privatnost, koja iako usko povezana, mogu biti ugrožena i povrijeđena na različite načine. Pritom, pravo na privatnost sadrži nekoliko aspekata, kao što su osobna, prostorna, informacijska i komunikacijska privatnost.


Agencija za zaštitu osobnih podataka (AZOP) nadzire provedbu Uredbe (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. 04. 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka (Opća uredba o zaštiti podataka) i obavlja poslove u okviru djelokruga i nadležnosti utvrđenih Zakonom o provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka. AZOP zaprima zahtjeve građana za utvrđivanje povrede prava na zaštitu osobnih podataka i provodi upravni postupak u kojem utvrđuje njihovu osnovanost. Pritom AZOP ne utvrđuje eventualnu povredu prava na privatnost, koje u pojedinim slučajevima može biti ugroženo i povrijeđeno nezakonitom obradom osobnih podataka i iz njega proizlaziti.

U 2023. godini građani su nam se najčešće prituživali radi povrede prava na privatnost videonadzorom postavljenim na nekretninama u vlasništvu fizičkih osoba (susjednih nekretnina), a kojim se neovlašteno snimaju njihove obiteljske kuće i dvorišta. Iz pritužbi je razvidno da građani nisu u dovoljnoj mjeri svjesni da pri postavljanju videonadzora na nekretninama u njihovom vlasništvu, moraju poštivati pravni okvir zaštite osobnih podataka, kako bi se spriječila povreda privatnosti osoba u susjednim nekretninama. U takvim smo slučajevima građane upućivali na AZOP, koji je nadležan za utvrđivanje zakonitosti prikupljanja osobnih podataka. Iz podataka AZOP-a proizlazi da su tijekom 2023. godine zaprimili 211 pritužbi o mogućem nezakonitom prikupljanju osobnih podataka putem videonadzora u stambenim zgradama i privatnim objektima, te 253 upita u vezi zakonitosti uspostave videonadzora u stambenim zgradama i privatnim kućama. Stoga je AZOP na mrežnoj stranici objavio informacije o pravnim obvezama pri uspostavi videonadzora na nekretninama.

Pravo na privatnost je dinamičan koncept koji može biti ugrožen upotrebom novih tehnologija. U tom kontekstu, na temelju informacija iz medija, pratimo slučaj moguće povrede prava na privatnost u vezi zahtjeva privatnog poslodavca o obveznom instaliranju aplikacije za praćenje rada na mobilne telefone radnika/ica (čistača/ica). S obzirom da je nejasno u kojem je vremenu aplikacija aktivna te prati li kretanje/lokaciju radnika i nakon radnog vremena, čime se može kršiti njihova privatnost, zatražili smo nadležno postupanje AZOP-a radi utvrđivanja relevantnih okolnosti, te je ispitni postupak u tijeku.

Uz nesporne prednosti digitalizacije pri unaprjeđenju pružanja javnih usluga, potrebno je prevenirati njene štetne utjecaje na prava građana. Tako su nam se građani prituživali radi moguće povrede prava na privatnost uvidom u njihove osobne podatke o zdravlju u sustavu e-Karton, što je rezultiralo javnim iznošenjem informacija neutvrđenom broju osoba o zdravstvenom stanju njih i članova njihovih obitelji.

Osobni podaci o zdravlju pacijenta profesionalna su tajna i mogu se davati samo osobama koje je pacijent ovlastio. Također, Općom uredbom o zaštiti podataka propisano je da su podaci o zdravlju zbog svoje prirode posebno zaštićena kategorija podataka (tzv. osjetljivi podaci), te se pri njihovoj obradi moraju poštivati načela nužnosti, proporcionalnosti i odgovornosti, uz smanjenje potencijalnih rizika za prava i temeljne slobode, osobito prava na privatnost. Zakonom o zaštiti prava pacijenata propisano je da pacijent ima pravo na povjerljivost podataka o stanju njegovog zdravlja sukladno



propisima o čuvanju profesionalne tajne i zaštiti osobnih podataka. Pod povjerljivim podacima podrazumijeva se ne samo dijagnoza i zdravstveno stanje, već i boravak u zdravstvenoj ustanovi. Stoga smo pokrenuli ispitni postupak povodom moguće povrede prava na privatnost pacijenata, koji je u tijeku.

Zaprimamo značajan broj pritužbi radi povrede prava na privatnost građana/dužnika nametljivim ponašanjem i uznemiravanjem od strane pojedinih agencija za naplatu potraživanja, te smo u godišnjim izvješćima ukazivali na nedostatnost normativnog okvira i nadzora nad njihovim radom. Tako smo i MF-u preporučili izradu prijedloga zakona o reguliranju poslovanja pravnih osoba specijaliziranih za otkup i naplatu potraživanja, vodeći računa o zaštiti privatnosti dužnika.

Zbog važnosti ovog pravnog pitanja u javnom savjetovanju o prijedlogu Zakona o načinu, uvjetima i postupku servisiranja i kupoprodaje potraživanja smo, između ostaloga, predložili da se u pojam agresivne (zabranjene) poslovne prakse uvrste i slučajevi posjećivanja dužnika u njegovom domu te ustrajno i neželjeno komuniciranje s dužnicima putem telefona, pisanim putem ili pomoću drugog sredstva daljinske komunikacije. Prijedlog je prihvaćen te je Zakonom iz prosinca 2023. godine zabranjeno posjećivanje u domu, vršenje prisile i uznemiravanje dužnika, članova njegovog kućanstva, susjeda, rodbine i s njim povezanih osoba.

Značajno je istaknuti da je AZOP u listopadu 2023. godine izrekao do sada najvišu upravnu novčanu kaznu od 5.470.000,00 eura agenciji za naplatu potraživanja EOS Matrix d.o.o. zbog prekomjernog obrađivanja osobnih podataka dužnika (najčešće telefonski broj, ime, prezime i adresa stanovanja), osoba koje nisu dužnici niti zakonski zastupnici nasljednika u dužničko-vjerovničkim odnosima te za koje nije postojala pravna osnova iz Opće uredbe o zaštiti podataka. Posebno zabrinjava što su prikupljeni i podaci o zdravstvenom stanju dužnika s pojedinim dijagnozama.<sup>xxxvii</sup>

Moguće povrede prava na privatnost mogu se prevenirati već pri izradi propisa pa smo sudjelovali u javnom savjetovanju o Nacrtu prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sestrinstvu. Navedenim prijedlogom Zakona predloženo je propisivanje obveze MUP-u i DORH-u da informiraju MZ i Komoru medicinskih sestara o svim prekršajnim i kaznenim postupcima koji se vode protiv medicinskih sestara. Ukazali smo da u obrazloženju prijedloga Zakona nije pojašnjen cilj predložene odredbe niti je navedeno postoji li takva obveza navedenih tijela i u odnosu na druge profesionalne skupine. Iz predložene odredbe nije bilo jasno dovodenje u vezu povrede dužnosti medicinskih sestara sa svim prekršajnim i kaznenim postupcima koji se protiv njih vode. Naime, povrede radnih dužnosti mogu biti u vezi s pojedinim prekršajima ili kaznenim djelima vezanim za njihov rad, ali ne i sa svim protupravnim djelima za koje građani potencijalno mogu odgovarati.

Stoga smo istaknuli da svako ograničenje prava na privatnost i prava na zaštitu osobnih podataka mora biti propisano zakonom pri čemu se prikupljanje osobnih podataka mora provoditi za točno određenu svrhu i ograničiti isključivo na podatke relevantne za tu svrhu, što predlagatelj nije pojasnio. Predložili smo da se u obrazloženju Nacrta zakonskog prijedloga detaljno navede svrha i pravna osnova zadiranja u pravo na privatnost. Sporna odredba izostavljena je iz konačnog prijedloga Zakona, kojeg je Hrvatski sabor izglasao u veljači 2024. godine.



## 2.24. Umjetna inteligencija

Pučka pravobraniteljica od 2019. godine prati aktivnosti koje se povodom razvoja umjetne inteligencije (UI) i njezine primjene poduzimaju na nacionalnom i europskom nivou. 2023. godinu obilježilo je sve veće korištenje UI u različitim područjima života, pojačan interes javnosti i medija o UI, podijeljena mišljenja nakon puštanja u promet „velikih jezičnih modela“ ChatGPT-a tvrtke OpenAI i Google-ovog Barda, kao i nastavak regulacije UI na razini EU i VE. U RH su intenzivirane stručne rasprave te je po prvi put u Hrvatskom saboru održana temetska sjednica na temu UI, kao i prvi znanstveni simpozij.

Prema istraživanju Međunarodnog monetarnog fonda (MMF), UI bi mogla utjecati na oko 60% radnih mjesta u razvijenim gospodarstvima, dok bi na tržištima u razvoju mogla promijeniti 40%, a u zemljama s niskim prihodima 26% poslova. Prema istraživanju, mnoge slabije razvijene zemlje nemaju infrastrukturu ili kvalificiranu radnu snagu da iskoriste prednosti UI, zbog čega postoji povećani rizik produblivanja nejednakosti između zemalja.

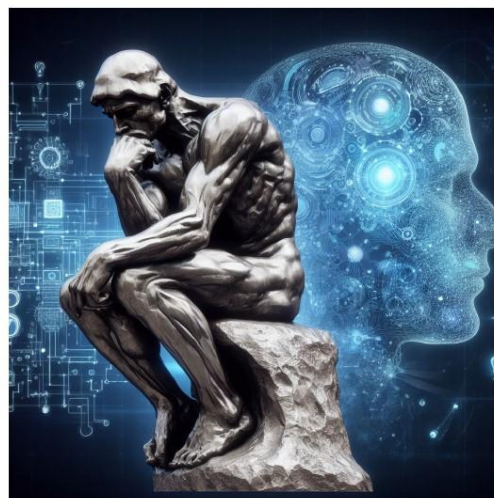
U rujnu 2023. godine obavljeno je prvo istraživanje o percepciji UI u RH, provedeno na uzorku od 1.300 osoba, a dio je znanstveno-stručnog projekta Percepcija UI u RH<sup>xxxviii</sup>. Rezultati su pokazali da je 42% ispitanika iskušalo alate UI ili se njima koristi, 19,3% navodi da ima visoko poznavanje UI, dok 26,3% nisko. Za 60% anketiranih UI predstavlja osjećaj neizvjesnosti ili zabrinutosti, dok ju 30% smatra korisnom. Radi straha od nestanka poslova u idućih pet do deset godina zbog UI zabrinuto je 49% ispitanika, dok ih 72% smatra da će UI negativno utjecati na međuljudske odnose.

O percepciji gubitka radnih mjesta uslijed primjene UI, portal MojPosao je također proveo istraživanje na 800 ispitanika<sup>xxxix</sup> te su rezultati pokazali da svaka peta osoba (22%) smatra kako bi u narednih 10 godina mogli ostati bez posla zbog napretka tehnologije, a 10% radnika u RH je već doživjelo promjenu radnih zadataka zbog automatizacije. Prema istraživanju Hrvatske gospodarske komore i Best Advisory d.o.o. u 342 hrvatske tvrtke<sup>xl</sup>, 50% velikih poduzeća primjenjuje neke od alata UI, najviše u automatizaciji poslovnih procesa, no samo 5% poduzeća u RH redovito educira zaposlenike o UI.

Nakon što je EK u travnju 2021. predstavila prijedlog Uredbe o UI (Uredba), u prosincu 2023. godine je postignut privremeni dogovor između tijela EU o nacrtu Uredbe. Tijekom pregovora koji su 2023. bili intenzivni, na poziv MINGOR-a u više smo navrata dali mišljenje na pojedine odredbe te konačni tekst


### Prvi hrvatski simpozij o umjetnoj inteligenciji

Zagreb, 21. studenog 2023.



Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti  
Knjižnica HAZU, Trg Josipa Jurja Strossmayera 14, Zagreb





Uredbe, s ciljem preveniranja potencijalno štetnih utjecaja UI sustava na ljudska prava i jednakost, posebice pri upotrebi visokorizičnih sustava UI. Između ostalog smo se zalagali za osiguravanje neovisne procjene rizika svih sustava UI od strane trećih osoba te obveznu provedbu procjene učinaka visokorizičnih sustava na ljudska prava i diskriminaciju. Takva procjena rizika trebala bi biti obveza korisnika u javnom i privatnom sektoru i to pri izradi sustava, prije početka korištenja te periodično nakon stavljanja sustava u promet, imajući u vidu konkretnu svrhu za koju se odobrava.

Prepoznajući potencijalnu prijetnju pravima građana i demokraciji koju predstavljaju određene primjene UI, Uredbom su zabranjeni sustavi biometrijske kategorizacije koji se temelje na biometrijskim podacima pojedinaca, poput lica ili otisaka prstiju. Iako je korištenje biometrijskih identifikacijskih sustava zabranjeno u radu policije, bit će iznimno dopušteno uz odobrenje suda, u slučajevima teških kaznenih djela poput terorizma, trgovanja ljudima ili seksualnog iskorištavanja djece. Uredbom se zabranjuje prikupljanje fotografija lica s interneta ili nadzornih kamera radi stvaranja baze podataka, prepoznavanje emocija na radnom mjestu i u obrazovnim ustanovama, društveno bodovanje na temelju ponašanja ili osobnih karakteristika, kao i sustavi za manipulaciju ljudskim ponašanjem.

Za visokorizične sustave UI koji mogu značajno nanijeti štetu zdravlju, sigurnosti, temeljnim pravima, okolišu, demokraciji i vladavini prava, dogovorena je obvezna procjena učinka na temeljna prava. Građani će imati pravo pritužiti se na rad sustava UI i dobiti pojašnjenja načina odlučivanja o njihovim pravima, za što smo se također zalagali. S obzirom na ubrzani razvoj UI, sustavi UI i modeli opće namjene poput ChatGPT, morat će biti transparentni te će se korisnike morati informirati da je sadržaj generiran UI. Da bi Uredba postala pravno obvezujuća mora biti službeno potvrđena od strane EU Parlamenta i Vijeća EU i objavljena u službenom glasilu EU. Budući da će biti potpuno primjenjiva 24 mjeseca nakon stupanja na snagu, očekuje se njezina primjena od 2025. godine uz određene iznimke. Primjerice, odredbe kojima se zabranjuju ranije navedene prakse bit će u primjeni šest mjeseci od stupanja na snagu. Kako bi potaknula poduzeća, startupove i istraživače na izradu etične i odgovorne UI i prije stupanja Uredbe na snagu, EK je u prosincu 2023. godine donijela Pakt o UI.

Nastavljeni su i pregovori o Nacrtu Okvirne konvencije o UI, ljudskim pravima, demokraciji i vladavini prava koju priprema VE. Na poziv MINGOR-a komentirali smo prijedlog Nacrta Konvencije, zalažući se za uspostavu učinkovitih mehanizama pravne zaštite koji će omogućiti jednostavno osporavanje odluka ili sprječavanje nastanka štete te adekvatne mehanizme nadzora i provedbe na nacionalnoj i na razini VE. Ukazali smo i da je područje primjene Konvencije potrebno proširiti i na sustave koji se upotrebljavaju u privatnom sektoru, kao i koji se koriste za nacionalnu sigurnost ili vojne svrhe i obranu, jer oni također mogu prouzročiti neprihvatljive rizike za temeljna prava građana, primjerice kod masovnog nadzora ili korištenja tehnologije prepoznavanja lica te alata za prepoznavanje ponašanja. Međutim, prema zadnjem nacrtu dokumenta nije izgledno da će navedeno biti prihvaćeno. Također, komentare na prijedlog nacrta Konvencije dali smo i kao članovi Europske mreže nacionalnih institucija za ljudska prava (ENNHRI) i Europske mreže tijela za jednakost (EQUINET), koje imaju status promatrača pri Odboru za UI Vijeća Europe (CAI), dok je pučka pravobraniteljica sudjelovala u radu Odbora i pregovorima oko teksta Konvencija ispred Europske komisije za borbu protiv rasizma i netolerancije (ECRI). S obzirom da Konvencija može utjecati na korištenje UI i algoritama u skladu s ljudskim pravima, VE je 2023. godine objavilo studiju o utjecaju UI na diskriminaciju te je dalo specifične preporuke s ciljem promicanja ravnopravnosti, uključujući i ravnopravnost spolova.<sup>xii</sup>

U cilju regulacije upotrebe UI, 2023. godina obilježena je različitim inicijativama i na globalnoj razini. Ujedinjeni narodi (UN) su formirali novo savjetodavno tijelo<sup>xliii</sup> s ciljem izrade preporuka za upravljanje UI za opće dobro i bržeg ispunjavanja ciljeva održivog razvoja te su pozvali čelnike država da pokrenu pregovore o novom pravno obvezujućem instrumentu za postavljanje jasnih zabrana i ograničenja upotrebe autonomnih oružanih sustava.<sup>xliiii</sup> UNESCO usko surađuje s EU na programima za očuvanje etične UI<sup>xliiv</sup> te je pozvao na hitnu provedbu Preporuka o etici UI<sup>xliv</sup>, koje pružaju potrebne zaštitne mjere i jednoglasno su usvojene od 193 država članica organizacije. Čelnici skupine G7 (Francuska, Njemačka, Italija, Velika Britanija, Japan, Kanada, SAD te EU) postigli su dogovor o međunarodnim načelima za pouzdan razvoj UI te zaštitu ljudskih prava, uključujući i generativnu UI.

Iako postoji veliki broj prednosti upotrebe UI, primjerice u obrazovanju i zdravstvu, upravljanju financijama, javnoj upravi, poljoprivredi, UI može ugroziti temeljna ljudska prava i jednakost na sasvim nove načine. Osim prava na privatnost i zaštitu osobnih podataka, ugroženi mogu biti i pravo na fizički i psihički integritet, nediskriminacija/jednakost, sloboda izražavanja, okupljanja i informiranja, presumpcija nevinosti te pravo na pošteno suđenje, pravo na djelotvoran pravni lijek te druga prava.

U ožujku 2023. godine je preko 30.000 znanstvenika i tehnoloških stručnjaka potpisalo otvoreno pismo upozoravajući na nekontrolirani razvoj sustava UI i sigurnosne rizike velikih jezičnih modela (ChatGPT), tražeći zaustavljanje razvijanja ovih sustava na šest mjeseci, a neke države poput Italije su privremeno zabranile njihovu upotrebu zbog povrede prava na zaštitu osobnih podataka. Sud pravde EU (CJEU) je u prosincu 2023. godine donio prvu presudu u vezi automatiziranog donošenja odluka, koja bi mogla imati značajne učinke na kreditne institucije i osiguravajuća društva. Naime, Sud je presudio da najveća njemačka privatna kreditna agencija SCHUFA<sup>xlvi</sup>, nezakonito ocjenjuje kreditnu sposobnost klijenata na temelju automatiziranog sustava koji se temelji na osobnim podacima (profiliranje), čime krši Opću uredbu o zaštiti osobnih podataka.

RH će kao država članica EU, nakon usvajanja Uredbe njome biti vezana, a moći će i ratificirati Konvenciju VE nakon što bude usvojena te će ovi dokumenti predstavljati pravni okvir za razvoj i upotrebu UI u RH. U međuvremenu je RH 2022. godine donijela Strategiju digitalne Hrvatske do 2032. godine, koja u sljedećem desetljeću pretpostavlja primjenu naprednih tehnologija poput UI u javnom i privatnom sektoru, i Strategiju pametne specijalizacije do 2029. godine, a u postupku je izrada Nacionalnog plana za digitalno desetljeće do 2030. godine. No, RH još nije izradila Nacionalni plan za razvoj UI, iako je 2019. godine osnovana radna skupina za njegovu izradu, koja se nije sastajala niti tijekom 2023. godine.

#### Preporuka 104. (ponovljena)

Ministarstvu gospodarstva i održivog razvoja, da izradi Nacionalni plan za razvoj umjetne inteligencije

U suorganizaciji Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti (HAZU), Fakulteta elektrotehnike i računarstva (FER) te Fakulteta strojarstva i brodogradnje Sveučilišta u Zagrebu, 2023. godine je održan Prvi hrvatski simpozij o UI, na kojem je pučka pravobraniteljica govorila o pravnoj regulaciji i utjecaju korištenja UI na ljudska prava i jednakost. Između ostalog, predstavljene su primjene UI u medicini, biomedicini, poljoprivredi, energetici, financijama, proučavanju podmorja te upravljanju

infrastrukturu i zgradama. Kako je prikazano, UI može biti od velike pomoći primjerice u vinogradarstvu za nadzor vinograda ili u marikulturi za upravljanje uzgajalištima, a razvija se i tehnologija za otkrivanje podmorja, odnosno razvoja podvodne mape akustičnih signala te tehnologija za komunikaciju robota i ronionca ispod mora. Primjena robota prisutna je i u medicini, koji se u RH kontinuirano razvijaju od 2000. godine. U novoj generaciji robota razvijaju se autonomni kirurški instrumenti s vlastitim napajanjem, dok se UI koristi i za predviđanje novih gena ili otkrivanje novih lijekova. UI se koristi i za strojno prevođenje te je 2023. godine razvijen alat *Hrvojka* koji prevodi tekst i dokumente te je posebno koristan za javnu upravu.

### Preporuka 105. (ponovljena)

Ministarstvu gospodarstva i održivog razvoja, da uspostavi registar sustava umjetne inteligencije koji se koriste u javnom sektoru

U javnoj upravi se, prema našim saznanjima, još uvijek ne koriste sustavi utemeljeni na UI koji bi imali utjecaj na prava građana te su aktivnosti uglavnom usmjerene na digitalizaciju usluga. Međutim, MPU razvija sustav centraliziranog sustava selekcije kandidata za zapošljavanje u državnoj službi te je 2023. godine izrađen prijedlog modela,

dok je testiranje sustava i konačna primopredaja predviđena za svibanj 2024. godine. Tijekom 2023. započeo je s provedbom Europski digitalni inovacijski centar (EDIH) AI4Health.Cro naziva „Umjetna inteligencija za pametno zdravstvo i medicinu“ za unaprjeđenje zdravstvenog sustava uz pomoć UI, kao jedan od strateških ciljeva Strategije digitalne Hrvatske. U sektoru obrazovanja također su prepoznate prednosti upotrebe UI, ali i nužnost njenog odgovornog i etičkog korištenja u nastavi te ocjenjivačkim radovima.

MUP trenutno uspostavlja sustav interoperabilnosti s budućim informacijskim sustavima koji će se koristiti na razini EU, a koji su u fazi razvoja. Riječ je o automatiziranom sustavu bilježenja ulaska i izlaska (Entry/Exit - EES) državljana trećih zemalja pri prelasku Schengenske granice i sustava za informacije o putovanjima (ETIAS). Dok je uspostava ETIAS-a odgođena do proljeća 2025. godine, EES bi trebao biti uveden u jesen 2024. godine. EES sustav bi trebao čuvati biografske podatke i otiske prstiju državljana trećih zemalja starijih od 12 godina, a fotografije lica neovisno o dobi državljana trećih zemalja, dok bi ETIAS uz pomoć algoritama trebao pomoći nadležnim tijelima predvidjeti ukoliko osoba predstavlja sigurnosni rizik, rizik od iregularnih migracija i visoki epidemiološki rizik. Pritom se ETIAS odnosi samo na državljane država s kojima je EU u bezviznom režimu. Obzirom na rizike ovakvih sustava za ljudska prava i pravo na jednakost u području migracija i granične kontrole, potrebno je osigurati transparentnost i kontrolu načina njihovog rada te upoznati javnost s njihovim korištenjem. Stoga su objava te pojašnjenje načina rada sustava UI koji se koriste od strane javne uprave od izuzetne važnosti.

## 2.25. Branitelji ljudskih prava

2023. godine obilježena je dvadeset i peta godišnjica usvajanja UN-ove Deklaracije o braniteljima ljudskih prava.<sup>xlvii</sup> Instrument je ovo od posebnog značaja za pojedince i skupine koje promiču i štite ljudska prava na lokalnome, nacionalnome i globalnome nivou jer je prepoznao njihovu važnost te državama postavio obveze za osiguranje uvjeta za njihovo sigurno i učinkovito djelovanje.

Definiciju branitelja ljudskih prava iz Deklaracije koristi i Europska unija, koja kontinuirano ističe njihov značaj za očuvanje i razvoj demokracije i vladavine prava, sprečavanje povreda prava građana/ki, kao i njihove uloge u promicanju primjene Povelje temeljnih prava EU i europskih vrijednosti.<sup>xlviii</sup> Na razini EU se sve češće govori i o preprekama s kojima se branitelji ljudskih prava suočavaju u svome djelovanju, pa tako uvjete za djelovanje OCD-a i ombudsmanskih institucija EK redovito koristi kao jedno od mjerila za procjenu stanja vladavine prava u državama članicama, a u svome izvješću za Republiku Hrvatsku za 2023, godinu pritom notira nedostatak napretka u pripremi novog Nacionalnog plana stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnoga društva za razdoblje od 2023. do 2030. godine te potrebu za većim opsegom višegodišnjega financiranja OCD-a, što bi im omogućilo veću stabilnost.

Nadalje, u razdoblju 2022.-2023. po prvi put su sve tri glavne EU institucije – Europska komisija, Europski parlament i Vijeće Europske unije – na ovaj problem upozorile u svojim aktima. Posljednji od navedenih je Zaključak Vijeća EU iz veljače 2023. o primjeni Povelje o temeljnim pravima, u kojem se ističe da OCD-i u zdravim demokracijama igraju ključnu ulogu u sustavu provjere i ravnoteže, a neopravdana ograničavanja prostora njihova djelovanja mogu predstavljati prijetnju vladavini prava. Primjećujući sa zabrinutošću kako podaci upućuju na prepreke s kojima se OCD-i susreću u svome djelovanju usmjerenome na zaštitu temeljnih prava, demokracije i vladavine prava, državama članicama upućuje niz preporuka, s ciljem stvaranja povoljnih uvjeta za njihovo djelovanje (njihova sigurnost, izvori financiranja, sudjelovanje u donošenju odluka). Pritom se u Zaključku ističe i važnost osiguranja standarda za djelovanje nacionalnih institucija za ljudska prava, uključujući i odgovarajućih resursa nužnih za njihov rad.

Unatoč gore navedenome, u svojim izvješćima o stanju civilnoga društva EU Agencija za temeljna prava (FRA) kontinuirano upozorava na prisutnost prepreka koje otežavaju njegovo djelovanje.<sup>xlix</sup>

U odnosu na funkcioniranje normativnoga i institucionalnoga okvira za djelovanje civilnoga društva u RH u periodu prije i neposredno nakon pristupanja EU, kada su neki njegovi elementi međunarodno bili prepoznati kao primjer dobre prakse, suženi su uvjeti su za djelovanje OCD-a na nacionalnoj razini već niz godina. Nacionalni strateški dokument usmjeren na stvaranje povoljnoga okružja za razvoj civilnoga društva još nije usvojen


premda je najnovija radna skupina za njegovu izradu s radom započela još 2021. godine, a posljednji strateški dokument istekao 2016. godine. Istovremeno, Nacionalni plan zaštite i promicanja ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije do 2027. godine usvojen početkom 2023. godine među razvojne potrebe i srednjoročne prioritete uvrštava i unapređenja u načinima financiranja civilnoga društva te prepoznaje OCD-e kao neizostavni partnere u unaprjeđenju dobrog upravljanja i jačanju uključivih i

#### Preporuka 106. (ponovljena)

Vladi Republike Hrvatske, da usvoji Nacionalni plan stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva

#### Preporuka 107.

Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, da uvede dugoročno institucionalno i programsko financiranje aktivnosti organizacija civilnog društva u području zaštite ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije



otvorenih javnih politika. Ujedno je to i prvi strateški dokument koji koristi pojam branitelja ljudskih prava, što je pozitivno. Određene aktivnosti usmjerene na OCD-e predviđaju i akcijski planovi za razdoblje 2024.-2025. godine, no oni, unatoč planiranome hodogramu, još nisu ušli u fazu javnoga savjetovanja.

OCD-i ukazuju na niz prepreka i poteškoća: nedostatnu funkcionalnost institucionalnoga okvira za razvoj civilnog društva, posebice Savjeta za razvoj civilnog društva; nedostatno financiranje, osobito određenih vrsta aktivnosti poput zagovaranja i praćenja ljudskih prava i diskriminacije te s time povezane teškoće u održavanju kontinuiteta rada i kvalitetne radne snage; kašnjenja u raspisivanju natječaja i isplati sredstava; kao i definiranje aktivnosti prihvatljivih za financiranje u pojedinačnim natjecanjima koje ponekad ne odgovaraju stvarnim potrebama na terenu.

Sudjelovanje u radnim skupinama i u javnim savjetovanjima OCD-i i dalje ocjenjuju više formalnom mogućnošću sudjelovanja u kreiranju javnih politika nego mogućnošću stvarnog sadržajnog doprinosa te ukazuju da se njihovi doprinosi nedostatno uzimaju u obzir. Ukazuju da i na regionalnoj i lokalnoj razini nedostaju uspostavljene strukture za suradnju s civilnim društvom. Ipak ima i pozitivnih primjera pa je tako Osječko-baranjska županija OCD-e aktivno uključila u donošenje svoga programa za mlade, kao i u projekt provjere pristupačnosti javnih objekata osobama s invaliditetom.

Kao i ranijih godina, pojedine udruge izvještavaju o uvredama i klevetama koje zaprimaju putem društvenih mreža, ali i privatnih poruka odaslanih njihovim zaposlenicama/icima. Osim Hrvatskome crvenom križu i organizaciji Medecins du Monde (MdM), OCD-ima koji se bave pružanjem podrške tražiteljima međunarodne zaštite/migrantima i azilantima zbog epidemije COVID-19 onemogućen je pristup prihvatilištima za tražitelje međunarodne zaštite te, unatoč završetku epidemije i protuepidemijskih mjera, do danas nije ponovno omogućen. Pristup imaju samo povremeno, u individualnim slučajevima kada prisustvuju saslušanjima tražitelja međunarodne zaštite. Osim Hrvatskog crvenog križa i UNHCR-a nemaju niti redovit pristup prihvatnim centrima za strance, premda pružaju i besplatnu pravnu pomoć, a potreba za tom uslugom postoji. OCD-i koji djeluju na području SMŽ izvještavaju o još uvijek prisutnim posljedicama potresa na njihov rad.

I ove godine okolišni OCD-i ukazuju na povrede prava na pristup informacijama, izazove u sudjelovanju javnosti u procesima donošenja propisa i prava na pristup pravosuđu u pitanjima okoliša iz Aarhuške konvencije te izloženost SLAPP tužbama, o čemu više pišemo u poglavlju Pravo na zdrav okoliš. U svome posljednjemu izvješću o stanju civilnoga društva u EU za 2023. godinu Agencija za temeljna prava EU (FRA) tako izvještava o tužbi hotelske tvrtke protiv aktivista koji su se usprotivili izgradnji luksuznoga hotela na Lungomareu u Puli, kao i o SLAPP tužbi podnesenoj protiv aktivističke skupine koja je izrazila otpor protiv plana izgradnje golf igrališta na Srđu pored Dubrovnika, upozoravajući ujedno i na štetne učinke SLAPP tužbi.

Protekle godine obilježena je još jedna važna godišnjica: trideset godina od donošenja UN-ovih Pariških načela - standarda za djelovanje nacionalnih institucija za ljudska prava koje su države dužne poštivati kako bi osigurale njihov što učinkovitiji i neovisniji rad. U skladu s ovim standardima, institucija pučke pravobraniteljice nekoliko je puta (re)akreditirana statusom A koji osigurava najvišu razinu neovisnosti.

U svojoj posljednjoj rezoluciji o nacionalnim institucijama za ljudska prava, usvojenoj u listopadu 2023. godine, UN-ova Opća skupština još jednom naglašava važnost ovih institucija za osiguranje punoga poštivanja ljudski prava na nacionalnoj razini te ponovno potiče države članice da svoje NHRI-je jačaju u skladu s Pariškim načelima.<sup>1</sup>

Vezano za standarde za djelovanje neovisnih institucija, važno je napomenuti kako je na nivou EU trenutno u tijeku postupak usvajanja dva prijedloga direktiva o standardima za tijela za jednakost, u čijem je razvoju aktivno sudjelovala i pučka pravobraniteljica, kao predsjedavajuća EQUINET-om i čelnica nacionalnog tijela za jednakost. Ovi dokumenti bit će prvi pravno obvezujući instrumenti u području standarda za neovisna tijela koja djeluju u području ljudskih prava, promicanja jednakosti i suzbijanja diskriminacije te će definirati minimalne uvjete koje će države članice biti obavezne osigurati u pogledu njihovih mandata, neovisnosti, dostatnih sredstava za rad, učinkovitosti i dostupnosti, unapređujući time dodatno učinkovitost njihova rada i ujednačavajući razinu zaštite od diskriminacije širom EU.

Uvjete za djelovanje neovisnih nacionalnih institucija prati i EK, u čijem se Izješću o vladavini prava za RH 2023. od šest preporuka jedna ponovno odnosi na instituciju pučke pravobraniteljice, a EK Hrvatskoj preporučuje da „dodatno poboljša provedbu preporuka i sustavnije odgovara na zahtjeve pučke pravobraniteljice za informacije“.

## 2.26. Pravo na čist, zdrav i održiv okoliš

U 2023. godini smo postupali u ukupno 293 predmeta vezana uz pravo na čist, zdrav i održiv okoliš, otvorenih po pritužbama građana ili na vlastitu inicijativu, što je povećanje u odnosu na prethodnu godinu kada smo postupali u ukupno 282 predmeta.

Primjenu univerzalnog prava na čist, zdrav i održiv okoliš, odnosno ustavnog prava na zdrav život i zdrav okoliš pratili smo, kao i prethodnih godina, kroz ispitne postupke pokrenute zbog onečišćenja okoliša i prirode, nepropisnog gospodarenja otpadom, prekomjerne buke, svjetlosnog onečišćenja i neionizirajućeg zračenja baznih stanica mobilnih operatera. Godinu su obilježili požari i odroni na lokacijama gospodarenja otpadom, a opasnost od budućih sličnih događaja prijeti na više lokacija, posebice gdje su nepropisno odložene velike količine otpada, o čemu pišemo u nastavku poglavlja.

Ekstremni događaji uzrokovani klimatskim promjenama na već onečišćenim lokacijama donose dodatne rizike za okoliš, prirodu i ljude. Prema podacima Svjetske meteorološke organizacije, u svijetu su u 2023. godini oboreni klimatski rekordi popraćeni ekstremnim vremenskim uvjetima. Prema podacima Državnog hidrometeorološkog zavoda (DHMZ) u RH je na svim postajama temperatura zraka bila iznad višegodišnjeg prosjeka, kao i veće količine oborina na većini analiziranih postaja. U svibnju i kolovozu su zabilježeni rekordni vodostaji na više rijeka, a izlivanje Drave kod Botova u kolovozu, koje je zahvatilo i crnu točku, pokazalo je razmjere štetnih posljedica koje poplave mogu prouzročiti. Međutim, zabilježeno je manje požara nego 2022. godine.

U okviru međunarodnih organizacija nastoji se osigurati učinkovitija zaštita univerzalnog ljudskog prava na čist, zdrav i održiv okoliš te provedba mjera protiv klimatskih promjena. UN-ov posebni izvjestitelj

za okoliš i ljudska prava u Izvješću iz srpnja 2023. godine<sup>li</sup> je, između ostaloga, istaknuo nužnost pravednog prijelaza na zelenu energiju bez ugljika, ulaganja u obnovljive izvore energije, skladištenja energije i energetske učinkovitosti, ukidanja fosilnih goriva, prestanka krčenja šuma i transformacije industrijske poljoprivrede. Glavni tajnik UN-a je u travnju 2023. godine podnio zahtjev za savjetodavno mišljenje Međunarodnog suda pravde o obvezama država u pogledu klimatskih promjena,<sup>lii</sup> koje još nije doneseno.

U posebnom Izvješću o pravu na zdrav život i klimatskim promjenama u RH (2013.- 2020.) pučka

#### **Preporuka 108.**

Hrvatskom saboru, da proglasi klimatsku i ekološku krizu te uvede procjenu utjecaja zakona i proračuna na klimu i ljudska prava

#### **Preporuka 109. (ponovljena)**

Vladi Republike Hrvatske, da kroz zakone i druge propise dodatno razradi ustavno pravo na zdrav život i zdrav okoliš

pravobraniteljica je preporučila Hrvatskom saboru da proglasi klimatsku i ekološku krizu, poput Europskog parlamenta koji je Rezolucijom<sup>liii</sup> proglasio klimatsku i okolišnu krizu te od EK tražio da zakonski i proračunski prijedlozi budu usklađeni s ciljem ograničenja globalnog zatopljenja do 1,5°C, kao i očuvanjem bioraznolikosti.

Proglašenjem klimatske i ekološke krize u RH dao bi se veći značaj očuvanju klime i zaštiti ljudskih prava te bi se pomoglo pravednijem prijelazu na zelenu energiju. S obzirom na potrebu zaštite prava sadašnje i budućih generacija, uz aktivno sudjelovanje mladih,

te odustanak od korištenja fosilnih goriva, podržali smo klimatske zahtjeve predstavnika civilnog društva iz svibnja 2023. godine.<sup>liv</sup>

Kao članica ENNHRI-a, koji okuplja europske nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava, pučka pravobraniteljica nastavlja zagovarati donošenje pravno obvezujućeg instrumenta na razini VE koji će priznati pravo na čist, zdrav i održiv okoliš. Na sve veću svijest o negativnim učincima klimatskih promjena ukazuju i slučajevi koji se vode pred ESLJP. U 2023. godini ENNHRI je podnio intervencije trećih strana Velikom vijeću ESLJP-a u tri klimatska slučaja; Duarte Agostinho i dr. protiv Portugala i drugih (32 države među kojima je i RH), Carême protiv Francuske i KlimaSeniorinnen protiv Švicarske. U slučaju Carême protiv Francuske te u slučaju Duarte Agostinho i dr. protiv Portugala i drugih je i usmeno intervenirao pred Velikim vijećem ukazujući da države moraju zaštititi ljude na svom teritoriju od štetnih učinaka emisija te je tražio da ESLJP osigura učinkovitu zaštitu ljudskih prava od negativnih utjecaja klimatskih promjena. Naglasio je odgovornost država za učinkovitu borbu protiv klimatskih promjena u cilju zaštite prava na život i prava na privatni i obiteljski život.

## Crne točke

U 2023. godini smo obišli svih osam crnih točaka iz Plana gospodarenja otpadom RH za razdoblje 2023.- 2028. godine, koje su opisane kao lokacije u okolišu visoko opterećene otpadom nakon dugotrajnog i neprimjerenog gospodarenja proizvodnim (tehnološkim) otpadom. Za svaku crnu točku provodimo ispitni postupak radi utvrđenja stanja i statusa sanacije:





**Fotografija 6.**

Crna točka „Bazeni crvenog mulja i otpadne lužine bivše tvornice glinice u Obrovcu“ nije označena ni ograđena i pristup joj je slobodan, a nalazi se u blizini rijeke Zrmanje. Na području bivše tvornice je solarna elektrana, a u neposrednoj blizini su dva bazena ispunjena crvenim muljem i otpadnom lužinom, koji su zaostali nakon prestanka rada bivše tvornice Jadral. Bazeni

su djelomično ograđeni nižim nasipom te je u slučaju obilnijih kiša moguće njihovo izlivanje. Po pitanju sanacije nema aktivnosti, odnosno radovi nisu dovršeni zbog pravnog statusa dosadašnjih ugovora o izvođenju sanacijskih radova i kaznenog postupka koji je u tijeku.

Crna točka „Obalni dio nasuprot tvornice Salonit d.d. u stečaju – Kosica“ u Vranjicu onečišćena azbestom nije označena kao crna točka niti je ograđena. Lokacija je pošljunčana i proširena, sadrži tuš i kabinu za presvlačenje te se koristi kao gradska plaža. U tijeku je izrada dokumentacije za sanaciju.

Crna točka „Lokacija na kojoj se nalaze veće količine šljake i pepela: odlagalište šljake u Kaštelanskom zaljevu“ u Kaštel Sućurcu nije označena ni ograđena. Lokacija je pretežno obrasla šikarom, a na stazi i ispod vegetacije vidljivi su ostaci šljake i pepela. Prema podacima iz Plana gospodarenja otpadom trenutno se ne provodi sanacija, dok FZOEU navodi da se u konkretnom slučaju radi o administrativno složenoj situaciji u kojoj je došlo do preklapanja različitih nadležnosti koje je potrebno uskladiti na nivou MUP-a, MPUGDI-a i MMPI-a, te je MMPI predloženo za koordinатора aktivnosti.



**Fotografija 7.**

Crna točka „Tvrtna DIV d.o.o. - mazut u sklopu tvornice vijaka TVIK u Kninu“ u naravi predstavlja lagunu uz tvornicu, onečišćenu mazutom koji je iscurio iz spremnika bivše tvornice TVIK, oštećenog u Domovinskom ratu, neobrađenim tehnološkim vodama iz tvornice DIV d.o.o. te oborinskim i gradskim sanitarnim otpadnim vodama. Područje nije označeno ni ograđeno, a uzak nasip odvaja

lagunu od rijeke Orašnice. Uslijed jačih kiša ranije je

dolazilo do izlivanja sadržaja iz lagune, što je u više navrata uzrokovalo onečišćenje rijeka Orašnice i Krke. Prema podacima iz Plana gospodarenja otpadom u izradi je dokumentacija za sanaciju.

Crna točka „Lokacija praonice i dezinfekcijske stanice u Botovu“ nije označena niti ograđena. Na ovoj se lokaciji do prije 20-ak godina prala unutrašnjost vagona cisterni za prijevoz kemikalija te se pralo i dezinficiralo stočne vagone. Prema Planu gospodarenja otpadom, obveza sanacije je na pravnom slijedniku onečišćivača, no prema podacima MINGOR-a podjelom trgovačkog društva onečišćivača osnovana su nova društva među kojima je potrebno odrediti obveznika sanacije.

Crna točka „Odlagalište fosfogipsa – Petrokemija Kutina“ nalazi se na lokaciji koja je u privatnom vlasništvu, označena je kao „deponija fosfogipsa“ i ograđena je. U Planu gospodarenja otpadom navodi se kako se otpadna voda obrađuje sukladno okolišnoj dozvoli za rad odlagališta. Crna točka se nalazi u blizini Parka prirode Lonjsko polje pa je potrebno voditi računa da u vrijeme poplava ne dođe do ugoze okoliša.



**Fotografija 8.**

Crna točka „Odlagalište kamenog agregata („crno brdo“) - Biljane Donje“ u Benkovcu nije označena ni ograđena. EK je u veljači 2023. godine uputila Sudu EU predmet protiv RH jer nije u potpunosti postupljeno po presudi od 2. svibnja 2019. godine. Vlada RH je u kolovozu 2023. godine zadužila MINGOR da donese odluku o sanaciji, a FZOEU da osigura sredstva i provede sanaciju u roku dvije godine.

Crna točka „Jama Sovjak kod Rijeke“ onečišćena je katranom, kiselim muljem, otpadnim uljima i drugim vrstama otpada. Označena je i ograđena te je jedina crna točka koja se trenutno sanira. Prema podacima iz medija izvode se završni betonski radovi prve etape, a do konca ožujka 2024. godine su planirane doprema i ugradnja postrojenja za obradu otpadne vode te postrojenja za kondicioniranje plutajućih ugljikovodika i mekog katrana.

#### **Preporuka 110. (ponovljena)**

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 ogradi

Dugotrajni postupci sanacije povećavaju rizik za zdravlje okolnog stanovništva, zbog čega bi se sanaciji trebalo pristupiti stručno i žurno. U međuvremenu bi ove po zdravlje i sigurnost opasne lokacije, koje još uvijek kao takve nisu označene, trebalo žurno označiti i ograditi.

Prema podacima MINGOR-a iz veljače 2024. godine, tijekom 2023. godine MINGOR nije proveo niti jedan sanacijski postupak putem treće osobe na trošak i odgovornost operatera temeljem ovlasti iz Zakona o zaštiti okoliša, a što je značajno i za sve druge lokacije onečišćene otpadom o čemu pišemo dalje u tekstu.

## Gospodarenje otpadom, zrak i tlo

U 2023. godini smo postupali u više slučajeva vezanih za gospodarenje otpadom, požare u kojima je gorio otpad te onečišćenje zraka, tla i drugih sastavnica okoliša.

EK je u studenome 2023. godine uputila Sudu EU predmet protiv RH (INFR(2020)0437) jer nije obavijestila o mjerama kojima se u nacionalno zakonodavstvo prenosi Direktiva (EU) 2018/852 o izmjeni Direktive 94/62/EZ o ambalaži i ambalažnom otpadu.

Ustavni sud RH je u travnju 2023. godine donio Odluku U-II-845/2019 i U-II-2160/2019 kojom je utvrdio da je Odluka o redoslijedu i dinamici zatvaranja odlagališta (NN 3/19. i 17/19.) u razdoblju od 21. prosinca 2018. do 9. siječnja 2019. godine bila nesuglasna s čl. 90. st. 1. Ustava, jer je stupila na snagu prije nego što je objavljena u Narodnim novinama. Od listopada 2023. godine na snazi je Odluka o izmjenama i dopunama Odluke o redoslijedu i dinamici zatvaranja odlagališta koja je usmjerena na smanjenje količina miješanog komunalnog otpada te je predviđeno sufinanciranje nabave opreme i uređaja za obradu komunalnog otpada od strane FZOEU, kao i sufinanciranje troškova nužnog povećanja kapaciteta odlagališta koji će se koristiti do početka rada CGO-a.

U listopadu 2023. godine zaprimili smo više pritužbi građana zbog neugodnih mirisa iz CGO-a Kaštijun. Prema podacima DIRH-a u 2023. godini je obavljeno devet redovitih i izvanrednih inspekcijskih nadzora u kojima nisu utvrđene nepravilnosti. Ispitni postupak je još u tijeku te je kao i kod CGO-a Marišćina potrebno provoditi biološki monitoring građana koji žive u blizini CGO-a Kaštijun, radi pravovremenog otkrivanja, odnosno prevencije mogućih štetnih utjecaja na život i zdravlje ljudi.

Potrebno je nastaviti biološki monitoring građana u blizini CGO-a Marišćina jer je Ekološka studija utjecaja CGO-a Marišćina na zdravlje mještana Marčelja i okolice potvrdila određene utjecaje iz okoliša na plućne funkcije mještana.

Godinama ukazujemo na potrebu uspostavljanja učinkovitog mehanizma za sustavnu prevenciju i zaštitu zdravlja na lokacijama na kojima se obavljaju djelatnosti koje onečišćuju okoliš. Pojedinačne studije, poput Ekološke studije utjecaja CGO Marišćina na zdravlje mještana Marčelja i okolice ili Studija HZJZ-a o utjecaju ekoloških čimbenika na zdravlje građana Slavenskog Broda, nisu dovoljne i ne služe svrsi ukoliko se njihovi pokazatelji i rezultati dugoročno ne prate i ocjenjuju.

Prema podacima FZOEU-a, u 2023. je započeo s radom CGO Bikarac te su od planiranih 11 u radu bila tri CGO-a: Marišćina, Kaštijun i Bikarac. CGO-i Biljane Donje, Babina Gora, Lećevica, Lučino Razdolje i Piškornica su u izgradnji, dok su CGO-i Šagulje, Orlovnjak i Zagreb u postupku pripreme dokumentacije.

Zaprimili smo veći broj pritužbi građana Zagreba na odlagalište Jakuševac/Prudinec zbog neugodnih mirisa, a osobito nakon odrona smeća. Prema podacima Grada Zagreba, u pripremi je sanacija obje plohe odlagališta, a prema podacima na mjernoj postaji Jakuševac neposredno nakon odrona nisu zabilježena prekoračenja satnih niti dnevnih vrijednosti parametara mjerenja. Dodatna mjerenja odlagališnih plinova provedena u zoni urušavanja također nisu pokazala povećane koncentracije plinova. Nastavljamo provoditi ispitni postupak u kojem smo od DIRH-a tražili podatak o razini

onečišćenosti zraka i mjerama poduzetim radi sprečavanja širenja neugodnih mirisa. Grad Zagreb je predstavio plan izgradnje CGO-a na području Resnika, čijim otvaranjem bi se zatvorilo odlagalište Jakuševac/Prudinec.

#### **Preporuka 111.**

Gradu Osijeku i Nastavnom zavodu za javno zdravstvo Osječko-baranjske županije, da dugoročno prate zdravstveno stanje građana i radnika koji su za vrijeme požara bili smješteni u krugu tvornice Drava International

#### **Preporuka 112.**

Državnom inspektoratu, Gradu Osijeku i Nastavnom zavodu za javno zdravstvo Osječko-baranjske županije, da nastave uzorkovati tlo, hranu i vodu radi utvrđivanja posljedica požara u tvornici Drava International

Pokrenuli smo ispitni postupak zbog požara u tvornici za preradu plastike Drava International u listopadu 2023. godine u Osijeku. Inspekcijskim nadzorima utvrđene su povrede Zakona o gospodarenju otpadom, Zakona o zaštiti okoliša, Zakona o zaštiti zraka, Zakona o vodama, Zakona o Državnom inspektoratu, Zakona o radu i Zakona o strancima. Analize akreditiranih zavoda i laboratorija pokazale su da nema značajnog kratkotrajnog utjecaja na zdravlje ljudi, iako je u nekoliko uzoraka vode i jednom uzorku kupusa broj čestica mikroplastike bio viši od dozvoljenoga, u tri uzorka paprike utvrđena je koncentracija kadmija iznad dopuštene, kao i količina zbroja dioksina i DL-PCBa u jednom uzorku jaja.

Postupamo i zbog požara koji je također u listopadu 2023. godine izbio u tvrtki za gospodarenje otpadom Eko flor u Oroslavlju za koju je inspekcija zaštite okoliša utvrdila da je radila protivno dozvoli za gospodarenje otpadom.

Pratimo postupanje s baliranim otpadom koji je 18 godina odložen u Brezju. Vlada RH je u prosincu 2023. godine donijela Odluku o sanaciji zatvorenog odlagališta neopasnog otpada na toj lokaciji u Varaždinu te će u cijelosti snositi troškove sanacije, za koju je zadužen FZOEU. U veljači 2024. godine započelo se s odvozom bala, no u vrijeme izrade Izvješća nemamo službene informacije na koju lokaciju se bale odvoze.

Nastavili smo postupati zbog više tisuća tona otpada koji je prije više od tri godine uvezen iz Italije i protuzakonito odložen u bivšoj tvornici Istraplastika u Pazinu. Otpad je odložen u prostoru bez uporabne dozvole za tu namjenu, u kojem se ne provode mjere zaštite od požara, nije provedena revizija procjene ugroženosti i plana zaštite od požara, niti je uspostavljeno vatrogasno dežurstvo. DIRH i MINGOR različitog su stajališta oko načina zbrinjavanja otpada te ovaj problem još nije riješen.

Izneseni primjeri ukazuju da neke tvrtke krše Zakon o gospodarenju otpadom i druge povezane propise, pri čemu nadležna tijela nerijetko utvrđuju nepravilnosti, izriču prekršajne novčane kazne koje tvrtke uglavnom plaćaju, a problem se ne rješava. Poslovni model kojim se krši zakon i plaćaju kazne jer je to financijski isplativije nego zakonito poslovati, prepreka je ostvarivanju ustavnog prava na zdrav život i zdrav okoliš.

*„Izgleda da naše nadanje djelomično se ostvarilo oko ‘razvedravanja’ u Hrvatskoj vezano za alarmantno onečišćenje visokim koncentracijama lebdećih čestica PM2.5. Do određenog ‘razvedravanja’ je došlo u cijeloj Hrvatskoj, nažalost ne i u Slavanskom Brodu (<https://iszz.azo.hr/iskzl/index.html>). Slavonski Brod je još od jučer od popodne, evo (skoro) 24 sata u LJUBIČASTOM (ekstremno onečišćen zrak) i to već 5. (peti) put ove jeseni-zime!!! Da, postaja na Jelasu (SB-1), gdje je sinoć i noćas 8 sati kontinuirano mjerena koncentracija lebdećih čestica PM2.5 iznad 110 µg/m<sup>3</sup>, pa i od 182 µg/m<sup>3</sup>, od jučer od 18 sati u LJUBIČASTOM, dok postaja kod Stadiona kraj Save (SB-2) je u ŽARKO CRVENOM (jako onečišćen zrak)!“*

Nakon 2018. godine ponovno su nam se obratili građani Slavanskog Broda zbog onečišćenja zraka, nakon objave Europske agencije za okoliš (EEA) da je Slavonski Brod na posljednjem, odnosno 375. mjestu gradova EU po kvaliteti zraka s koncentracijom lebdećih čestica PM2.5 od 28 µg/m<sup>3</sup>. Prema NZJZ BPŽ-u, objedinjujuća analiza s rezultatima o utjecaju ekoloških čimbenika na zdravlje građana Slavanskog Broda za razdoblje od 2016.

do 2020. godine nije izrađena jer se projekt nastavlja, a do sada prikupljeni podaci su nekonzistentni. Grad Slavonski Brod je krajem 2022. godine usvojio drugi po redu Akcijski plan za poboljšanje kvalitete zraka, čije mjere je bitno dosljedno provoditi, za to osigurati sredstva te međuresornu suradnju proširiti i na NZJZ BPŽ te MZ. MZ, u suradnji s HZJZ-om, MINGOR-om i drugim

tijelima, planira uspostaviti kontinuirani mehanizam biološkog monitoringa te su u državnom proračunu za 2024. osigurana sredstva za nastavak projekta „Utjecaj onečišćenja zraka na biomarkere izloženosti i učinka u populaciji ljudi u Slavanskom Brodu“ nositelja NZJZ BPŽ-a, uz analizu podataka rutinske zdravstvene statistike. Izrada objedinjujuće analize podataka iz svih godina, nije u planu.

Mještani Vranjica okupljeni u inicijativi Mjesto koje hoće živjeti, redovito ukazuju na onečišćenja kojima su izloženi. Osim crne točke „Obalni dio nasuprot tvornice Salonit d.d. u stečaju - Kosica“ onečišćene azbestom, izloženi su štetnim utjecajima više onečišćivača. Sukladno odluci Grada Solina u tijeku su mjerenja posebne namjene zbog onečišćenja zraka emisijama prašine koja nastaje obavljanjem raznih djelatnosti na području Vranjičko-solinskog bazena.

U Izvješću za 2022. godinu smo MINGOR-u preporučili da u suradnji sa Splitsko-dalmatinskom županijom te gradovima Solinom i Splitom donese program praćenja stanja i zaštite svih sastavnica okoliša na području Vranjičko-solinskog bazena. Prema našim saznanjima stanje tla se ne prati, a zaštitu mora i obalnog područja je potrebno unaprijediti zbog učestalih ekoloških incidenata na moru i obali.

Preliminarni izvještaj NZJZ SDŽ-a o ispitivanju kvalitete zraka s mjernih postaja Grada Splita iz siječnja 2024. godine, evidentirao je onečišćenje arsenom u 9 od 60 dana na mjernim postajama Brda1 i Brda2. Prekoračenja srednje gornje granične vrijednosti ukupne taložne tvari (UTT) izmjerena su u pojedinim

### Preporuka113.

Ministarstvu zdravstva i Nastavnom zavodu za javno zdravstvo Brodsko-posavske županije, da evaluiraju i objedine podatke o zdravlju građana prikupljene od 2016. godine i nastave provoditi biološki monitoring građana Slavanskog Broda do 2025. godine

mjesecima na sve tri postaje (Brda1, Brda2 i Brda3) dok su u većini mjeseci izmjerena prekoračenja srednje godišnje granične vrijednosti arsena u UTT-u. U ožujku je izmjereno prekoračenje srednje godišnje granične vrijednosti nikla na postajama Brda1 i Brda2.

#### **Preporuka 114. (ponovljena)**

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

Također, pratimo sanaciju područja bivše tvornice ferolegura u Dugom Ratu, za koju su pripremljene radnje u tijeku. Prema podacima MINGOR-a iz siječnja 2024. godine, u tijeku je postupak jednostavne nabave za analizu odložene troske jer o njezinu sastavu ovisi način sanacije. Potrebno je prikupiti podatke o utjecaju odložene troske na zdravlje mještana te pratiti njihovo zdravstveno stanje.

Osim Ekološke studije utjecaja CGO Marišćina na zdravlje mještana iz 2021. godine, nije nastavljen daljnji monitoring zdravlja na ovoj lokaciji niti su inicirani novi monitorinzi utjecaja onečišćenja iz okoliša na zdravlje građana na sličnim lokacijama, što je potrebno učiniti.

## **Zaštita mora, voda i prirode**

Prema podacima MMPI-a, lučke kapetanije su tijekom 2023. godine postupale u 34 slučaja po dojavama o onečišćenju mora, a u sklopu nadzora u 12 slučajeva je utvrđeno onečišćenje mora. Pokrenut je projekt uspostave i razvoja Nacionalnog sustava za suzbijanje onečišćenja mora velikih razmjera – EAS HR kroz nabavu specijalizirane opreme koja će biti uskladištena u tri nacionalna logističko-skladišna centra.

EK je u veljači 2024. godine dostavila Republici Hrvatskoj obrazloženo mišljenje nakon što je u veljači 2023. godine dostavila službeni opomenu zbog nedostavljanja revidiranog i dopunjenog programa mjera kojima će se postići ili održati dobro stanje okoliša u morima i osigurati praćenje provedbe tih mjera, za što je rok bio do 31. ožujka 2022. godine temeljem Okvirne direktive o morskoj strategiji Europskog parlamenta (ODMS) i Vijeća od 17. lipnja 2008. (2008/56/EZ).

Pratili smo sanaciju na području luke posebne namjene Brodosplit zbog curenja mazuta iz cjevovoda oborinskih i mješovitih voda, koja je prema podacima MMPI-a završena u siječnju 2023. godine. Sanacija u Kostreni zbog curenja lož ulja iz kanalizacije uslijed kvara na pumpaoni TE Rijeka i dalje traje, a veći dio zahvaćenog područja je saniran. Postupali smo i zbog onečišćenja mora otpadnim sanitarnim vodama iz sustava odvodnje restorana u jednoj uvali na splitskom području.

Pratimo i postupak sanacije plinske platforme IVANA D investitora INA-INDUSTRIJA NAFTE d.d. koja je krajem 2020. godine potonula u Sjevernom Jadranu. U rujnu 2021. godine energetska inspekcija za naftno rudarstvo naredio je sanaciju bušotine i povezane infrastrukture te njezino uklanjanje s morskog dna u roku godine dana. IVANA D je najmanja od 20 odobalnih eksploatacijskih objekata u hrvatskom dijelu Jadranskog mora te do sada nije uklonjena.


MINGOR-u smo u travnju 2023. godine preporučili potpunu sanaciju IVANE D, odnosno njezino uklanjanje s morskog dna te odvoženje njezine opreme na kopno radi ponovnog korištenja, što do sada nije učinjeno. Prethodno je, po narudžbi investitora, IRB u travnju 2022. godine izradio Inicijalnu studiju opravdanosti i izvedivosti djelomične dekomisije potonule plinske platforme, ukazujući na mogućnost da uronjeni dijelovi platforme imaju funkciju umjetnog grebena u zaštićenoj zoni koji bi doprinio biološkoj raznolikosti područja. U travnju 2023. godine MINGOR je donio rješenje u kojem navodi da za sanaciju IVANE D nije potrebno provesti glavnu ocjenu prihvatljivosti za ekološku mrežu jer da se ista nalazi izvan ekološke mreže i nema utjecaj na nju no da je potrebno provesti postupak procjene utjecaja na okoliš. Proizlazi da su studija IRB-a u kojoj bi IVANA D kao umjetni greben u zaštićenoj zoni doprinio biološkoj raznolikosti te rješenje MINGOR-a iz travnja 2023., po kojem se ista nalazi izvan ekološke mreže i ne utječe na nju, nekonzistentni. Ostavljanje IVANE D u moru bilo bi suprotno nalogu energetske inspekcije za njezinim uklanjanjem te stavu MMPI-a, Uprave pomorstva i MINGOR-a, Uprave vodnog gospodarstva i zaštite mora za izvršenje potpune sanacije sukladno preporuci Međunarodne organizacije za zaštitu mora (IMO) za platforme potonule na dubini do 100 metara.

Postupali smo zbog ugroza voda u blizini lokacije crne točke Botovo uz rijeku Dravu, kada je u kolovozu 2023. godine došlo do izlivanja rijeke i poplavlivanja zemlje natopljene kemikalijama. ZJZ Koprivničko-križevačke županije je analizirao uzorke vode na poplavljenom području te je na lokaciji Drnje svih devet analiza bunarske vode na parametre tzv. „A analize“ bilo zdravstveno neispravno. Na lokaciji Legrad je provedena jedna analiza bunarske vode i uzorak je bio zdravstveno ispravan, dok je uzorkovanje površinske vode na jezeru Šoderica provedeno na pet lokacija te su analizirani mikrobiološki (E. coli i crijevni enterokoki) i fizikalno kemijski parametri bili uredni.

Ukazujemo i na važnost očuvanja speleoloških objekata, posebice zbog ugroze podzemnih voda koje čine 12% ukupnih količina vode u RH te se najviše koriste za piće i javnu vodoopskrbu, ali i za navodnjavanje. U Katastru speleoloških objekata registrirano ih je 4559 od preko 9000 za sada poznatih, od kojih je prema unesenim podacima oko 611 onečišćeno otpadom, a 122 minsko-eksplozivnim sredstvima.

Stoga smo nastavili pratiti slučajeve odlaganja otpada u jamama i špiljama kao ekološki i zdravstveni problem, a prema podacima DIRH-a inspekcija zaštite prirode obavila je 17 nadzora speleoloških objekata u kojima nije utvrdila nepravilnosti. Prema podacima speleološke inicijative „Čisto podzemlje“ iz prosinca 2023. godine, svježe odbačen otpad zabilježen je u dvije jame na području SDŽ-a povodom čega postupamo. Na lokaciji špilje u Gornjem Lugu postavljena je kamera i znak zabrane bacanja otpada, što je primjer dobre prakse. Donesena je i prva nepravomoćna osuđujuća presuda zbog onečišćenja speleološkog objekta. Prema podacima MINGOR-a, u okviru javnog poziva za neposredno su/financiranje uklanjanja otpada odbačenog u okoliš, kojeg je u lipnju objavio FZOEU, predviđena je izrada plana uklanjanja i čišćenja otpada iz 14 speleoloških objekata te mjera sprečavanja ponovnog odlaganja otpada poput postavljanja ograde, video nadzora, edukativnih tabli i dr.

Nastavili smo postupati po pritužbi zbog višegodišnje devastacije obale i parka Kamenjak bespravnom gradnjom, a prema podacima DIRH-a, od travnja 2019. do kraja prosinca 2023. godine uklonjeno je 20 nezakonito izgrađenih objekata, 36 ih nije uklonjeno od kojih su četiri u postupku legalizacije, u 24 se provodi prisilno izvršenje izricanjem novčanih kazni, a u ostalima su u tijeku upravni sporovi. Šumarska inspekcija je u veljači podnijela 1 optužni prijedlog zbog sječe nedoznačenih stabala.



Postupali smo i po pritužbi zbog devastacije značajnog krajobraza "Rovinjski otoci i priobalno područje" u okviru kojeg je MINGOR u listopadu 2023. godine poništio dva rješenja Upravnog odjela za održivi razvoj Istarske županije te je predmete vratio na ponovni postupak.

Po pritužbi građanskih inicijativa provodimo ispitni postupak povodom sječe šume na Valkanama te postupanja policije i zaštitarskih službi prema okolišnim aktivistima koji su pokušali spriječiti sječu.

U 2023. godini je zabilježen novi pomor pčela na području Međimurske županije te na području Bjelovarsko-bilogorske županije. U četiri pčelinjaka na području BBŽ veterinarska inspekcija je potvrdila prisutnost pesticida, dok je na većini uzoraka iz MŽ utvrđena zarazna bolest. Poljoprivredna inspekcija je utvrdila povećano uginuće pčela u jednoj međimurskoj općini te nepropisno korištenje insekticida, kao i na području BBŽ i OBŽ, povodom čega je pokrenula prekršajne postupke.

Vlada RH nije provela preporuku o osnivanju javne ustanove za upravljanje Parkom prirode Dinara, no prema podacima MINGOR-a izrađen je prijedlog Uredbe o njezinu osnivanju.

## Zaštita od buke, svjetlosnog onečišćenja i neionizirajućeg zračenja baznih stanica

Građani nam se kontinuirano pritužuju zbog prekomjerne buke, posebice načina i uvjeta njezinog mjerenja, ponekad ukazujući i na zdravstvene tegobe zbog prekomjerne buke. Prema podacima DIRH-a provedena su 804 nadzora sanitarne inspekcije, pretežno u objektima ugostiteljske i drugih uslužnih djelatnosti (autoservisi, autopraonice i dr.) te obrtničkim i industrijskim postrojenjima. Doneseno je 196 rješenja kojima je naređeno akustičko mjerenje buke, provedba mjera za zaštitu od buke te zabrana uporabe izvora buke do provođenja prethodno navedenih mjera. Izrečeno je 99 novčanih kazni, izdano je 88 prekršajnih naloga te je podneseno 16 optužnih prijedloga.

U ožujku su na snagu stupila preostala dva pravilnika iz Zakona o zaštiti od svjetlosnog onečišćenja čija su kašnjenja otežavala njegovu primjenu: Pravilnik o mjerenju i načinu praćenja rasvjetljenosti okoliša te Pravilnik o sadržaju, formatu i načinu izrade plana rasvjete i akcijskog plana gradnje i/ili rekonstrukcije vanjske rasvjete. Izazov u primjeni ovih pravilnika neujednačeno je tumačenje pojedinih JLS-a i DIRH-a o tome jesu li za nadzor nadležni komunalni redari ili inspektori zaštite okoliša. To smo uočili i ranije kod primjene Pravilnika o zonama rasvjetljenosti, dopuštenim vrijednostima rasvjetljavanja i načinima upravljanja rasvjetnim sustavima, pa MINGOR treba rastumačiti tko je nadležan za provedbu nadzora za sva tri pravilnika. Prema podacima DIRH-a inspekcija zaštite okoliša provela je 19 nadzora u području svjetlosnog onečišćenja.

Postupali smo po 20 pritužbi na bazne stanice mobilnih operatera u kojima se često ističe isključenost građana i JLP(R)S iz sudjelovanja u odlučivanju o njihovom postavljanju te građani ukazuju na strah od utjecaja baznih stanica na zdravlje, kada su postavljene u blizini stambenih i drugih prostora u kojima žive ili rade. Prema podacima HAKOM-a svih 35 provedenih mjerenja zadovoljila su uvjete iz Pravilnika o zaštiti od elektromagnetskih polja. Prema podacima DIRH-a građevinska inspekcija je zaprimila 18 prijava, obavila je 16 nadzora, protiv sedam investitora pokrenula je inspekcijski postupak, donijela je četiri rješenja o uklanjanju bazne stanice i podnijela četiri optužna prijedloga zbog korištenja bazne stanice bez uporabne dozvole. I u ovim slučajevima duži niz godina prepoznajemo poslovni model u kojem se krše propisi te plaćaju prekršajne kazne, dok se nepravilnosti ne otklanjaju.



## Iskustva OCD-a

Sukladno navodima pojedinih OCD-a, neki izazovi iz ranijih godina se ponavljaju, poput manjkavosti savjetovanja s javnošću pri donošenju propisa iz područja zaštite okoliša i prirode, nepoštivanja načela hitnosti rješavanja okolišnih sporova i povrede načela predostrožnosti, kao i pritisaka na branitelje ljudskih prava, posebice od strane privatnih investitora, koji ih ponekad putem SLAPP tužbi nastoje obeshrabiliti u daljnjem djelovanju. OCD-i smatraju potrebnim pojednostavniti dostupnost informacija i način sudjelovanja u okolišnim postupcima, kao i pristup informacijama o svim pokrenutim postupcima i planiranim zahvatima. Zbog sve većeg interesa građana i građanskih inicijativa za sudjelovanje u postupcima donošenja i izmjena prostornih planova na lokalnoj razini, predlažu zakonodavne izmjene kojima bi se javnosti omogućila aktivna legitimacija za sudjelovanje u postupcima uređenima Zakonom o prostornom uređenju i Zakonom o gradnji, za zahvate za koje se obvezno provode postupci procjene utjecaja na okoliš u ranijoj fazi. Ističu da često zaprimaju prijave građana zbog izvođenja zahvata za koje se nisu proveli postupci procjene utjecaja na okoliš iako su predviđeni Uredbom o procjeni utjecaja zahvata na okoliš. Nakon što inspekcija obavi nadzor, investitoru se najčešće naredi provođenje odgovarajućeg okolišnog postupka iako je zahvat u okolišu već izveden, posebice u predmetima ilegalnog nasipavanja mora i obale. OCD-i napominju da se takvim postupanjem marginalizira načelo predostrožnosti pa predlažu reviziju mjera u okviru ovlasti inspektora zaštite okoliša koje dozvoljavaju provođenje okolišnih postupaka nakon što je zahvat u okolišu proveden.

OCD-i navode i da jedini natječaj za okolišne organizacije raspisuje FZOEU, no da je neredovit, s velikim udjelom sufinanciranja, limitiranim mogućnostima financiranja, kao i nejasnim trajanjem postupka procjene projektnih prijedloga.

Pratimo postupanje nadležnih tijela prema okolišnim aktivistima koji su prosvjedovali protiv LNG terminala na Krku. Zbog sve veće ugroze i prijetnji okolišnim aktivistima na području EU uspostavili smo suradnju s posebnim izvjestiteljem za branitelje okoliša u okviru tzv. Aarhuške konvencije, kako bismo razmijenili iskustva o položaju i unaprjeđenju zaštite branitelja okoliša koji su suočeni ili izloženi prijetnji od progona, kažnjavanja ili uznemiravanja pri poduzimanju aktivnosti usmjerenih zaštiti okoliša i prirode.

### Preporuka 115. (ponovljena)

Pravosudnoj akademiji, da provodi edukaciju sudaca iz okolišnog prava

### 3. Zaštita prijavitelja nepravilnosti

Zakonom o zaštiti prijavitelja nepravilnosti (ZZPN) iz 2019. godine, a potom i novim iz 2022. godine, pučkoj pravobraniteljici povjeren je mandat nadležnog tijela za vanjsko prijavljivanje nepravilnosti, koji objedinjuje višestruke zadaće te instituciju čini dijelom preventivnog antikorupcijskog mehanizma, kao važnog segmenta ranije i trenutno važeće Strategije sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine.

U skladu s povjerenim nam zadaćama, tijekom 2023. godine postupali smo po prijavama nepravilnosti te pratili primjenu ZZPN-a u postupcima unutarnjeg prijavljivanja nepravilnosti i javnog razotkrivanja, o čemu više pišemo pod istoimenim podnaslovima. S obzirom da je sudska zaštita jedno od zakonskih prava prijavitelja nepravilnosti, pratili smo primjenu ZZPN-a u sudskim postupcima. Također smo pratili i ostvarivanje njihovog prava na emocionalnu podršku. Davali smo i opće pravne informacije o postupcima prijavljivanja i javnog razotkrivanja nepravilnosti te o zaštiti prava u skladu sa ZZPN-om, provodili promotivne i edukativne aktivnosti, sudjelovali u donošenju relevantnih propisa i provedbi aktivnosti bitnih za zaštitu prijavitelja nepravilnosti te radu nacionalnih i tijela na razini EU.

Zbog povećanog interesa i u 2023. godini provodili smo radionice za povjerljive osobe te smo u Zagrebu održali dvije radionice za povjerljive osobe iz privatnog i javnog sektora. Početkom godine sudjelovali smo u webinaru za zaposlenike Središnje agencije za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije, dok smo u suradnji s Pravosudnom akademijom u regionalnim uredima iste u Varaždinu, Rijeci i Splitu sudjelovali u edukacijama sudaca i sudskih savjetnika te državnih odvjetnika i državnoodvjetničkih savjetnika o primjeni ZZPN-a. Uzimajući u obzir značaj ZZPN-a u preveniranju i borbi protiv korupcije te s obzirom na nedostatak relevantne sudske prakse i složenost ovih predmeta, korisno je što će se i u 2024. godini održati još dvije edukacije.

Na smanjenje nepoznavanja i nerazumijevanja ZZPN-a među potencijalnim prijaviteljima nepravilnosti, koje prati i otežano ostvarivanje njime predviđenih prava, trebala bi pozitivno utjecati kampanja usmjerena prema široj javnosti o važnosti prijavljivanja nepravilnosti i zaštite prijavitelja. S obzirom da je MPU središnje tijelo za prevenciju korupcije koje koordinira izradom, provedbom i nadzorom provedbe nacionalnih strateških i provedbenih dokumenata sprječavanja korupcije u RH, u Izvješću za 2022. godinu preporučili smo provedbu takve kampanje, koja je predviđena i Nacionalnim planom oporavka i otpornosti. Početak kampanje je bio predviđen za kraj 2023. godine, no ona u toj godini nije započela te MPU navodi da su pripreme za njezinu provedbu u tijeku.

Krajem 2023. godine pripremili smo vodič za prijavitelje nepravilnosti, kako bismo im na temelju dosadašnjeg iskustva u primjeni ZZPN-a približili složeni zakonski okvir i olakšali ostvarivanje prava. Vodič će u prvoj polovici 2024. godine biti objavljen na mrežnoj stranici pučke pravobraniteljice te u tiskanom obliku. S istim je ciljem u prosincu 2023. i Udruga POMAK objavila e-knjigu „Priručnik za prijavitelje nepravilnosti“ s osnovnim općim pravnim informacijama o ZZPN-u, koju je predstavila na okruglom stolu „(O)čistimo Hrvatsku od korupcije“.

Također, surađivali smo s MPU na izradi IT rješenja koje će omogućiti sigurno podnošenje prijava nepravilnosti pučkoj pravobraniteljici putem sustava e-Građani i NIAS-a. MPU radi i na izradi virtualnog asistenta koji bi trebao olakšati snalaženje u propisima koji se odnose na prevenciju korupcije, između ostalog i ZZPN-a.

Podizanju svijesti poslodavaca o obvezama iz ZZPN-a i važnosti njihova ispunjavanja doprinijela je konferencija *Jačanje integriteta i usklađenosti u poslovanju – ESG standardi kao instrument prevencije korupcije*, održana u prosincu 2023. godine u organizaciji HGK i Međunarodne trgovačke komore, na kojoj smo sudjelovali kao predavači i panelisti.

U Izvešću za 2022. godinu MF-u smo preporučili da, u suradnji s MPU-om, izradi prijedlog izmjena Zakona o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru (ZSUKJS) i Pravilnika o postupanju i izvještavanju o nepravilnostima u upravljanju sredstvima institucija u javnom sektoru (Pravilnik), kako povjerljiva osoba iz ZZPN-a više ne bi bila i osoba za nepravilnosti iz ZSUKJS-a. U skladu s preporukom, MF je u travnju 2023. godine osnovalo Stručnu radnu skupinu za izradu Nacrta prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama ZSUKJS-a, čiji smo član. No, preporuka još nije u cijelosti izvršena jer rad radne skupine nije okončan u 2023. godini. Na potrebu izmjene ZSUKJS-a ukazuje i okolnost da smo i u 2023. godini zaprimili godišnje izvješće povjerljive osobe, koja je ujedno i osoba za nepravilnosti, o uočenim nepravilnostima u jednom trgovačkom društvu, a koje je sukladno ZSUKJS-u i Pravilniku trebalo dostaviti nadležnoj ustrojstvenoj jedinici u MF u čijem je djelokrugu proračunski nadzor, a ne pučkoj pravobraniteljici kao nadležnom tijelu za vanjsko prijavljivanje nepravilnosti. Naime, povjerljive osobe obvezne su dostaviti pučkoj pravobraniteljici isključivo obavijesti o pojedinačnim prijavama nepravilnosti zaprimljenim po ZZPN-u, dok su kao osobe za nepravilnosti iz ZSUKJS-a godišnja izvješća dužne dostavljati MF-u.

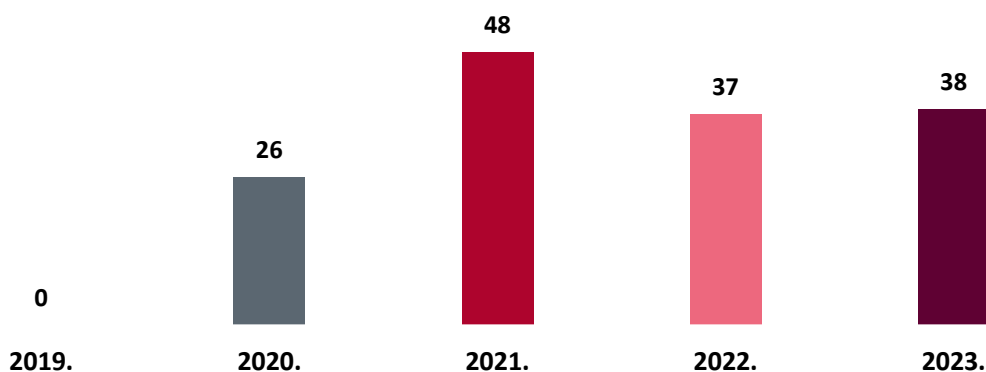
Na temelju ovog mandata sudjelovali smo u javnom savjetovanju o Nacrtu prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Kaznenog zakona i Nacrtu prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o kaznenom postupku, a tijekom siječnja 2024. godine u raspravama na saborskim odborima, dajući mišljenje o uvođenju novog kaznenog djela Neovlaštenog otkrivanja sadržaja izvidne ili dokazne radnje. Naime, predloženom definicijom kaznenog djela sudionici prethodnog kaznenog postupka koji bi javno progovorili o nepravilnostima u radu pravosudnog aparata, za koje su saznali u svom radnom okruženju, mogli bi kaznenopravno odgovarati. Naknadno su ipak definirani izuzetci od ovog kaznenog djela po kojima nema kaznenog djela ako je informacija objavljena radi zaštite žrtve kaznenog djela, u interesu obrane u kaznenom postupku ili u drugom pretežitom javnom interesu.

Mreža europskih tijela za zaštitu zviždača (NEIWA), čiji smo aktivni član gotovo od osnutka 2019. godine, u 2023. je formalizirala svoju strukturu, članstvo i način djelovanja te je na Općoj skupštini u Rimu usvojen Statut i izabrani su predsjednik, dopredsjednik i članovi tajništva. Prikupljanje i razmjena dobre prakse članica NEIWA-e se od 2023. godine odvija kroz dvije radne grupe: prijavljivanje nepravilnosti, u čijem radu aktivno sudjelujemo, te potpora prijaviteljima nepravilnosti.

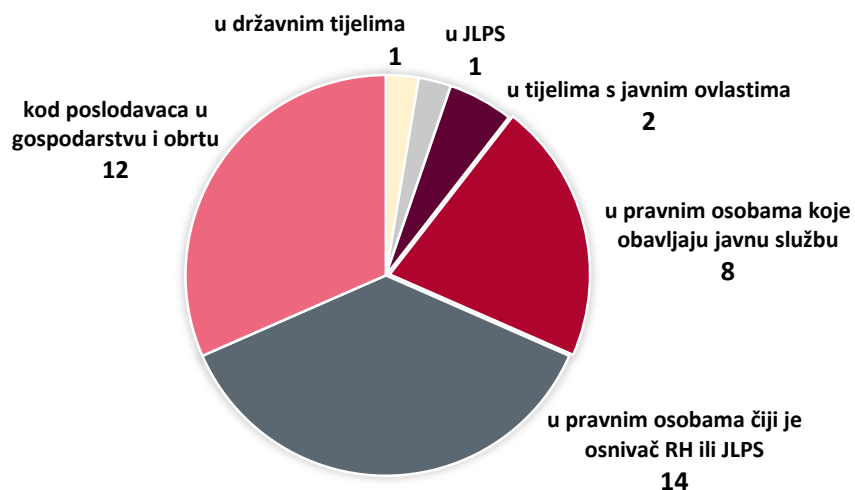
### 3.1. Unutarnje prijavljivanje nepravilnosti

ZZPN-om je propisana obveza povjerljivih osoba da nas pisanim putem obavijeste o zaprimljenim prijavama i ishodu postupanja u roku od 30 dana od dana odlučivanja o prijavi, čime nam je omogućeno prikupljanje podataka bitnih za praćenje primjene ZZPN-a. Tako smo u 2023. Godini zaprimili 38 obavijesti povjerljivih osoba o unutarnjim prijavama nepravilnosti, od kojih se 14 odnosilo na nepravilnosti u pravnim osobama čiji je osnivač ili u kojima RH ili JLP(R)S imaju zasebno ili zajedničko većinsko vlasništvo, 12 obavijesti na nepravilnosti kod poslodavaca u gospodarstvu i obrtu, osam u pravnim osobama koje obavljaju javnu službu, dvije u tijelima s javnim ovlastima, jedna u državnim tijelima te jedna obavijest na nepravilnosti u tijelima JLP(R)S.

**BROJ OBAVIJESTI POVJERLJIVIH OSOBA O ZAPRIMLJENIM UNUTARNJIM PRIJAVAMA NEPRAVILNOSTI PO GODINAMA**



**UNUTARNJE PRIJAVLJIVANJE NEPRAVILNOSTI U 2023. GODINI**



Iz podataka koje su nam dostavile povjerljive osobe proizlazi da je većina prijava ocijenjena neosnovanima, pri čemu se najčešće prijavljuju nepravilnosti koje ne ulaze u područje primjene ZZPN-a, već se odnose na povredu individualnih prava kojima se ne ugrožava javni interes, najčešće povrede prava iz radnih odnosa. U manjem broju predmeta povjerljive osobe su utvrdile osnovanost prijave, pri čemu su se nepravilnosti najčešće odnosile na postupak javne nabave i zlouporabu položaja i ovlasti, te su ih proslijedile na nadležno postupanje tijelima ovlaštenim za postupanje prema sadržaju prijave, primjerice DORH-u.


Iz dostavljenih obavijesti proizlazi da se dio povjerljivih osoba i dalje susreće s nizom izazova pri postupanju po prijavama nepravilnosti te da još uvijek postoji nerazumijevanje pojedinih odredbi ZZPN-a. Tako su nam se povjerljive osobe obraćale s upitima ulazi li prijavljena nepravilnost u primjenu ZZPN-a, kako postupati po zaprimljenoj prijavi ili što učiniti kada je prijava ocijenjena osnovanom, a poslodavac nije otklonio nepravilnosti. Isto tako, u nekim predmetima povjerljive osobe su nam se obratile s upitom jesu li po ZZPN-u dužne omogućiti prijavitelju uvid u spis, što je bilo izrijekom predviđeno ranijim ZZPN-om (NN br. 17/19: dalje ZZPN/19). Povjerljivim osobama smo ukazali da, iako po novom ZZPN-u više nije propisana takva obveza, u predmetima započetima po ZZPN/19 povjerljiva osoba je dužna postupak provesti po tom zakonu te prijavitelju omogućiti uvid u spis ukoliko to zatraži.

Nadalje, iz nekoliko obavijesti povjerljivih osoba proizlazi da su provele ispitni postupak iako nisu bili ispunjeni uvjeti za postupanje po ZZPN-u, primjerice, prijava se nije odnosila na nepravilnosti kako su propisane ZZPN-om ili je prijavu podnijela osoba koja ne može biti prijavitelj sukladno ZZPN-u.

U jednom predmetu je povjerljiva osoba ocijenila da je prijava osnovana, o čemu je obavijestila poslodavca, no mjera koju je poslodavac poduzeo nije bila odgovarajuća pa nepravilnost nije otklonjena. Na upit kako da postupi u navedenom slučaju, povjerljivu osobu smo uputili na odredbe ZZPN-a kojima je propisano da je dužna bez odgode prijavu proslijediti tijelima ovlaštenima na postupanje po sadržaju prijave, ako nepravilnost nije riješena s poslodavcem.

Iz obavijesti povjerljivih osoba razvidni su i slučajevi neodgovarajuće zaštite prijavitelja nepravilnosti od strane poslodavca, kao u predmetu u kojem je prijava ocijenjena osnovanom te je prijavitelj zatražio zaštitu od postupanja prijavljene osobe, koja mu je ujedno i nadređena. Poslodavac je prijavljenu osobu upozorio na neprimjereno ponašanje, dok je prijavitelju ponudio da ga privremeno, do okončanja postupka po prijavi, premjesti na drugo radno mjesto, što je prijavitelj prihvatio jer mu je nastavak rada s prijavljenom osobom bio otežan. Međutim, time je prijavitelj promijenio radno okruženje kako ne bi bio izložen osveti, dok je prijavljena osoba nastavila raditi na svom radnom mjestu bez posljedica, što može negativno djelovati ne samo na konkretnog prijavitelja, nego odvracati i druge zaposlenike od prijavljivanja nepravilnosti, zbog straha da neće dobiti primjerenu zaštitu na radnom mjestu.

Pojedine povjerljive osobe ukazuju da nemaju osiguran prostor za razgovor s prijaviteljima nepravilnosti i čuvanje dokumentacije, neometan pristup internetu te druge uvjete za obavljanje poslova po ZZPN-u. Stoga se neki sastaju s prijaviteljima izvan prostora poslodavca, a dokumentaciju čuvaju kod kuće. U nekim situacijama povjerljivim osobama koristila bi stručna pomoć zbog složenosti problematike koja se prijavljuje. U slučajevima u kojima smo primijetili da se povjerljive osobe susreću



s poteškoćama u primjeni ZZPN-a nastojali smo im pomoći pružanjem opće pravne informacije o relevantnim odredbama ZZPN-a, u okviru naših ovlasti.

Iz zaprimljenih podataka o prekršajnim postupcima, kao i iz komunikacije s povjerljivim osobama, proizlazi da dio poslodavaca i dalje na odgovarajući način ne objavljuje informacije o sustavu unutarnjeg prijavljivanja nepravilnosti i imenovanim povjerljivim osobama, već ih objavljuju na oglasnim pločama ili na intranetu. To onemogućuje ili otežava dostupnost informacija svima u radnom okruženju, što se ne odnosi samo na zaposlenike, već i na članove upravnog ili nadzornog tijela, volontere, dobavljače i druge osobe koje na bilo koji način sudjeluju u djelatnostima pravne ili fizičke osobe, zbog čega bi takve informacije bilo prikladnije objavljivati na mrežnim stranicama poslodavca. Ponekad prijavitelji i dalje podnose prijave drugim osobama unutar poslodavca ili samom poslodavcu, a ne povjerljivoj osobi, što također ukazuje na važnost pravilne objave svih informacija o sustavu unutarnjeg prijavljivanja.

Međutim, bitno je voditi računa i da kod nekih poslodavaca nema zainteresiranih za obnašanje uloge povjerljive osobe i zamjenika. Tako nam se pri izricanju upozorenja na obvezu uspostave unutarnjeg kanala prijavljivanja nepravilnosti, poslodavac očitovao kako je donio opći akt i pokrenuo postupak imenovanja povjerljive osobe i njezina zamjenika, no povjerljiva osoba nije pravovremeno imenovana jer niti sindikalni povjerenik niti najmanje 20% zaposlenih nisu nikoga predložili. Poslodavac je razgovarao s više zaposlenika, no nitko nije dao suglasnost za imenovanje na navedene pozicije, što je zakonska pretpostavka za imenovanje povjerljive osobe i zamjenika. Iako je u konkretnom slučaju u konačnici jedan zaposlenik pristao prihvatiti se te dužnosti, navedena situacija ukazuje na moguće izazove pri formiranju unutarnjeg kanala prijavljivanja. Nije uvijek jednostavno pronaći niti osobu za obnašanje ove funkcije koja nije zaposlena kod poslodavca, što ZZPN također propisuje kao mogućnost, bilo zbog nedostatka pružatelja takvih usluga ili financijske nemogućnosti poslodavaca da ih angažira.

Stoga je nužno da poslodavci poduzmu odgovarajuće mjere kako bi povjerljivim osobama omogućili primjerene uvjete rada i zaštitili ih od pritisaka i osvete. U prilog tome govori i slučaj povjerljive osobe koja je nakon pokretanja ispitnog postupka po prijavi nepravilnosti stavljena u nepovoljan položaj, zbog čega je sudskim putem tražila zaštitu svojih prava.

Iako su povjerljive osobe najčešće svjesne zakonske obveze zaštite identiteta prijavitelja i prijavljene osobe, ukazujemo na slučaj povjerljive osobe koja je, nakon što je ocijenila da osoba koja je prijavila nepravilnost ne ulazi u definiciju prijavitelja iz ZZPN-a, otkrila njezin identitet čelniku i zaposlenicima prijavljenog tijela, nakon čega je ta osoba trpjela negativne posljedice. S tim u vezi, radi povjerenja u funkcioniranje unutarnjeg kanala prijavljivanja, bilo bi dobro da povjerljiva osoba štiti i identitet osobe koja se iz neznanja smatra prijaviteljem nepravilnosti po ZZPN-u, s obzirom da i ove osobe mogu trpjeti posljedice zbog tako podnesene prijave.

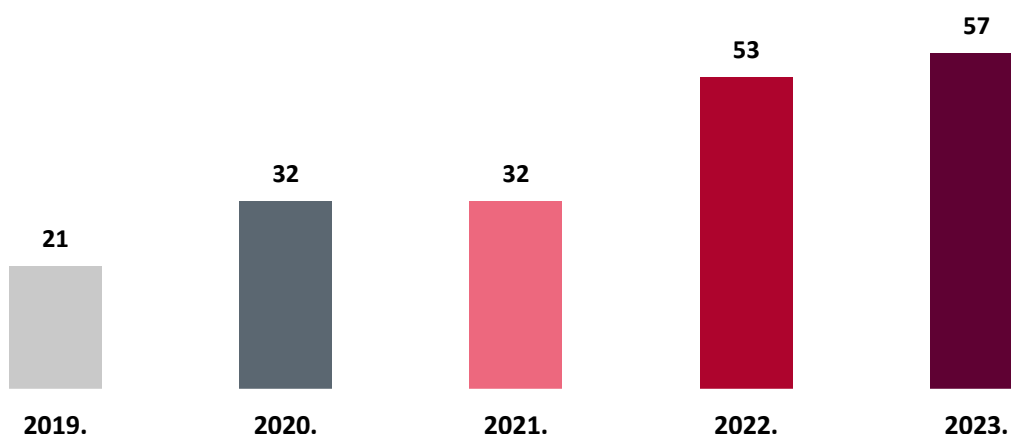
Kao primjer dobrog načina funkcioniranja unutarnjeg kanala prijavljivanja istaknuli bismo povjerljive osobe koje su zaprimile više prijava kod istog poslodavca, što može ukazivati da je sustav unutarnjeg prijavljivanja dobro organiziran, da su informacije o postupku unutarnjeg prijavljivanja i povjerljivoj osobi dostupne svim osobama u radnom okruženju te da prijavitelji nepravilnosti imaju povjerenja u sustav prijavljivanja i povjerljivu osobu.

Iako primjećujemo da se povjerljive osobe bolje snalaze u postupanju po prijavama, neki prethodno navedeni slučajevi pokazuju da i dalje postoji potreba za njihovom edukacijom kako bi se otklonile nedoumice, te greške u postupanju svele na najmanju moguću mjeru. Kontinuirano provođenje edukacija pridonosi kvalitetnijem provođenju zakona, ali i boljoj zaštiti, ne samo prijavitelja nepravilnosti i povezanih osoba, već i povjerljivih osoba koje imaju važnu ulogu u suzbijanju korupcije. Kako bismo tome pridonijeli, u 2023. godini smo održavali besplatne edukacije za povjerljive osobe, a isto namjeravamo činiti i u 2024. godini.

### 3.2. Vanjsko prijavljivanje nepravilnosti

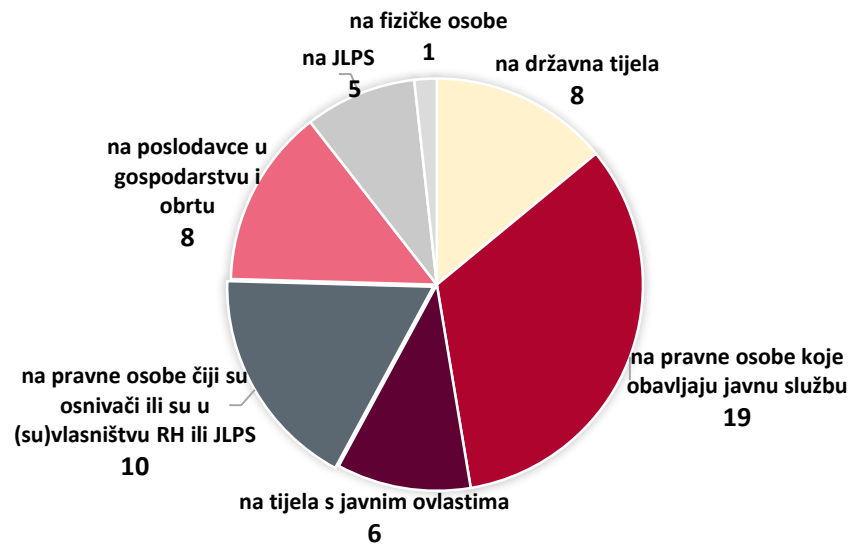
Kao nadležno tijelo za vanjsko prijavljivanje nepravilnosti u 2023. godini postupali smo u 57 novootvorenih predmeta, od čega ih se 19 odnosilo na pravne osobe koje obavljaju javnu službu, 10 na pravne osobe čiji je osnivač ili u kojima RH i/ili JLP(R)S imaju zasebno ili zajedničko većinsko vlasništvo, po osam na različita državna tijela te poslodavce u gospodarstvu i obrtu, šest na tijela s javnim ovlastima, pet na tijela JLP(R)S i jedan na fizičku osobu, koja ne ulazi u domašaj ZZPN-a. Pritom je potrebno naglasiti da je stvarni broj vanjskih prijava nepravilnosti puno veći od navedenog broja predmeta, jer se predmeti vode po prijaviteljima, a neki često dostavljaju veći broj prijava nepravilnosti u odnosu na istog poslodavca.

**BROJ VANJSKIH PRIJAVA NEPRAVILNOSTI PUČKOJ  
PRAVOBRANITELJICI PO GODINAMA**





## VANJSKO PRIJAVLJIVANJE NEPRAVILNOSTI U 2023. GODINI



I u 2023. godini je nastavljen trend češćeg korištenja vanjskog prijavljivanja nepravilnosti prijavitelja iz tzv. javnog sektora, iako se u odnosu na prethodne godine bilježi porast vanjskih prijava nepravilnosti u odnosu na poslodavce u gospodarstvu i obrtu.

Osim novozaprimljenih prijava, nastavili smo postupati u 42 predmeta otvorena u prethodnim godinama, što je povećanje u odnosu na 2022. godinu, kada smo nastavili postupati u 18 ranije otvorenih predmeta. Razlozi povećanja broja prenesenih predmeta iz prethodnih godina u kojima se i dalje postupa su često podnošenje više različitih prijava nepravilnosti unutar istog predmeta, složenost prijavljenih nepravilnosti, kao i nepravovremene obavijesti o mjerama poduzetim po proslijeđenim prijavama, odnosno nepravovremena izvješća o konačnom ishodu postupanja, od strane nekih tijela nadležnih za postupanje po sadržaju prijave.

Ova su tijela često trebala duži vremenski period za postupanje po dostavljenim prijavama nepravilnosti

### Preporuka 116.

Vladi Republike Hrvatske, da tijelima državne uprave izda uputu o potrebi pravodobnog i efikasnog postupanja po prijavama nepravilnosti kada su nadležna za postupanje prema sadržaju prijave po Zakonu o zaštiti prijavitelja nepravilnosti te dostavljanja obavijesti pučkoj pravobraniteljici o poduzetom i ishodu postupanja u zakonskim rokovima

u okviru svoje nadležnosti, o čemu su nas povratno obavještavala, a time je produženo i naše postupanje kao tijela nadležnog za vanjsko prijavljivanje nepravilnosti. U pojedinim predmetima, unatoč poslanim požurnicama, nismo zaprimili obavijest o poduzetim mjerama na temelju prijave niti obrazloženo izvješće o konačnom ishodu postupanja od strane nadležnih tijela. Izostanak odgovora o



poduzetim mjerama onemogućuje učinkovitu primjenu ZZPN-a u praksi te slabi učinkovitost borbe protiv korupcije. No, potrebno je razlikovati dugotrajnost postupanja pojedinih tijela zbog obimnosti i složenosti pojedinih prijava od njihove neaktivnosti, kako u smislu nepoduzimanja radnji potrebnih za ispitivanje prijava, tako i u smislu neispunjenja obveze izvješćavanja koju imaju po ZZPN-u.

I dalje zaprimamo prijave nepravilnosti koje nisu obuhvaćene materijalnim područjem primjene ZZPN-a. Nerijetko se prijavljuju povrede individualnih prava kojima se ne ugrožava javni interes, i za koje su predviđeni drugi pravni mehanizmi zaštite, a brojne prijave ne sadrže konkretne navode o nepravilnostima, već samo vrijednosne sudove prijavitelja. Stoga smo prijavitelje često pozivali na dopunu prijava nepravilnosti i/ili osvete, ukazujući im na obvezan sadržaj prijave, područje primjene i vremensko važenje ZZPN-a te okolnost da prijava nepravilnosti mora prethoditi nastanku osvete da bi se ista mogla smatrati posljedicom prijavljivanja nepravilnosti.


Sukladno ZZPN-u, pučka pravobraniteljica je jedino nadležno tijelo za vanjsko prijavljivanje nepravilnosti u RH. Međutim, razvojem *online* platformi građani mogu korupciju prijaviti i tijelima u odnosu na koja ne obavljaju profesionalne aktivnosti u radnom okruženju (primjerice platforma ZG Zviždač Grada Zagreba), pri čemu takvo postupanje pridonosi otkrivanju i suzbijanju korupcije, ali ne predstavlja vanjsko prijavljivanje nepravilnosti u smislu ZZPN-a.

Pojedini prijavitelji dostavljaju prijave izravno tijelima nadležnima prema sadržaju prijave, primjerice državnim odvjetništvima, ministarstvima, DIRH-u i sl., pri čemu ta tijela postupaju prema posebnim zakonima i uspostavljenim sustavima otkrivanja i postupanja po nepravilnostima. Međutim, tek se dostavljanjem prijave nepravilnosti pučkoj pravobraniteljici, kao nadležnom tijelu za vanjsko prijavljivanje nepravilnosti, smatra da su prijavitelji prijavu podnijeli na jedan od ZZPN-om izriekom predviđenih načina te uživaju zaštitu koju im pruža čl. 11. ZZPN-a.

#### Preporuka 117.

Gradu Zagrebu, da u svojoj platformi ZG Zviždač jasno navede da se prijavljivanje nepravilnosti od strane građana tim putem ne smatra vanjskim prijavljivanjem nepravilnosti u smislu Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti

Izazov u primjeni ZZPN-a je i zaštita identiteta prijavitelja od strane tijela nadležnih prema sadržaju prijave tijekom njihova postupanja. Tako u jednom predmetu nadležno tijelo nije bilo sigurno kako postupati u skladu sa ZZPN-om, odnosno treba li otkriti identitet prijavitelja u cilju učinkovite istrage o prijavljenim nepravilnostima te ga obavijestiti prije otkrivanja identiteta. Naime, identitet prijavitelja, odnosno podaci na osnovi kojih se isti može otkriti te drugi podaci navedeni u prijavi, mogu se otkriti samo ako je to nužna i razmjerna obveza koja se nalaže pravom EU ili nacionalnim pravom u okviru istraga nacionalnih tijela ili u okviru sudskog postupka. U konkretnom slučaju učinkovito provođenje istrage u vidu pribavljanja dokumentacije za određenog radnika upućivalo bi na identitet prijavitelja nepravilnosti. Stoga je trebalo procijeniti da li upozoriti prijavitelja na otkrivanje njegova identiteta i pribaviti samo tu dokumentaciju ili pribaviti i dokumentaciju o drugim radnicima, iako ona nije bila potrebna za samo postupanje, no time bi se izbjeglo upućivanje na identitet prijavitelja. Za sada nismo zaprimili informaciju kako je nadležno tijelo postupilo.



Nakon što tijela nadležna prema sadržaju prijave utvrde da su nepravilnosti osnovane, pri čemu je prijavljena osoba upravo odgovorna osoba poslodavca, u nekim slučajevima je ta osoba i dalje zadržala svoj položaj, što posebice zabrinjava kada odgovornu osobu poslodavca na određeni mandat imenuje Vlada RH. Izostanak sankcije za osobu koja je odgovorna za nepravilnosti, pogotovo kada su nepravilnosti učestale, može ostaviti dojam izostanka stvarne borbe protiv korupcije.

Osim što su neki prijavitelji nepravilnosti pod znatnim pritiskom već pri donošenju odluke o prijavljivanju i/ili trpe osvetu nakon prijavljivanja, dio ih se suočava i s optužbama da zloupotrebljavaju institut prijavljivanja. Tako su u dva predmeta odgovorne osobe poslodavca pučkoj pravobraniteljici prijavile prijavitelje nepravilnosti za zlouporabu prijavljivanja, no u oba smo slučaja ocijenili da su prijave nepravilnosti podnesene zakonito.

Neki prijavitelji nastavili su prijavljivati nepravilnosti i nakon njihova prestanka sudjelovanja u profesionalnim aktivnostima poslodavca. Pritom je za postupanje po njihovim prijavama prema ZZPN-u bilo važno da su za nepravilnosti saznali u svom prethodnom radnom okruženju dok su obavljali profesionalne aktivnosti. Ukoliko to nije slučaj, odnosno ako je osoba saznala za nepravilnosti svog bivšeg poslodavca izvan svog radnog okruženja, tada ne uživa zaštitu propisanu ZZPN-om, već može podnijeti prijavu izravno tijelima nadležnim prema sadržaju prijave, koja tada postupaju po posebnom zakonu i uspostavljenim sustavima otkrivanja i postupanja po nepravilnostima.

I u 2023. prijavitelji su nam se obraćali navodeći da su žrtve osvete zbog prijavljivanja ili javnog razotkrivanja nepravilnosti pa smo pokrenuli više ispitnih postupaka radi ocjene jesu li im povrijeđena ustavna i zakonska prava. U nekoliko predmeta smo utvrdili da je prijavitelj nepravilnosti stavljen u nepovoljan položaj zbog prijavljivanja, kao i da je osoba obiteljski povezana s njime pretrpjela osvetu u radnom okruženju, te smo izrekli odgovarajuće mjere poslodavcima. U slučajevima u kojima su prijavitelji nepravilnosti za vrijeme trajanja ispitnog postupka pučke pravobraniteljice pokrenuli sudske postupke (radi zaštite prijavitelja nepravilnosti, radi poništavanja rješenja o razrješenju i sl.), obustavili smo postupanje temeljem čl. 22. st. 1. ZoPP-a.

U pojedinim slučajevima su između prijavitelja i prijavljene osobe od ranije narušeni međuljudski odnosi pa je nužno da prijavitelj učini vjerojatnim kako je postupanje koje navodi kao osvetu nastalo nakon i upravo zbog prijavljivanja nepravilnosti, što u situacijama dugogodišnjih osobnih obračuna može biti zahtjevno.

Nakon utvrđenja da je prijavitelj trpio osvetu ili da postoje okolnosti koje upućuju da bi mogao trpjeti osvetu u radnom okruženju zbog prijavljivanja nepravilnosti, bitno je poduzeti odgovarajuće mjere radi zaštite prijavitelja i prevencije daljnje osvete. Međutim, isto kao u slučajevima unutarnjih prijava nepravilnosti, poslodavci radi otklanjanja osvete ponekad poduzimaju neodgovarajuće mjere, primjerice, premještajem prijavitelja na drugo radno mjesto te ponekad ne sankcioniraju osobe odgovorne za nepravilnosti, što djeluje obeshrabrujuće na potencijalne prijavitelje nepravilnosti.

### 3.3. Javno razotkrivanje


Nakon medijski tiše 2022. godine, u 2023. je povećan broj javnih istupa osoba koje su ukazivale na različita nezakonita postupanja, iako u nekim slučajevima nisu bili ispunjeni ZZPN-om propisani uvjeti za zaštitu prijavitelja koji javno razotkrivaju nepravilnosti. Zbog važnosti zaštite prava prijavitelja nepravilnosti, ali i javnog interesa, na vlastitu smo inicijativu otvarali predmete vezane za medijske istupe, te smo po potrebi informirali relevantne dionike o primjeni ZZPN-a, kao i same prijavitelje, time im pružajući podršku u promicanju kulture progovaranja o nezakonitostima.

Tijekom 2023. godine, nakon što su mediji došli u posjed inspekcijskih nalaza MZ-a i MF-a, u medijima se aktualizirala priča bivše predstojnice kliničkog zavoda koja je ukazivala na dugogodišnje nepravilnosti u bolnici čija je zaposlenica. U istupima je upozoravala na masovna krivotvorenja dokumentacije, manipulacije potrošnim bolničkim materijalom, pogodovanja raznim dobavljačima, plaćanja mimo javnih natječaja i zataškavanja kaznenog postupanja. Potom je smijenjena s dužnosti te je protiv nje pokrenut disciplinski postupak i uručen joj je izvanredni otkaz, a poslodavac joj je branio istupe u javnosti. U sudskom postupku pokrenutom zbog utvrđivanja nedopuštenosti otkaza donesena je nepravomoćna presuda kojom je utvrđeno da nije smjela biti razriješena s dužnosti predstojnice zbog prijavljivanja nepravilnosti te da je time poslodavac postupio suprotno ZZPN-u.

U travnju 2023. mediji su objavili fotografiju dviju pacijentica starije životne dobi smještenih na istom bolničkom ležaju koju su, kako su kasnije prenijeli, snimili ogorčeni pacijenti. Bolnica je potvrdila autentičnost fotografije, navodeći da je odjel toga dana bio preopterećen, a nakon unutarnjeg nadzora razriješen je voditelj hitnog prijema te je predložena mjera medicinskoj sestri koja je toga dana radila na trijaži. MZ je, nakon izvršenog inspekcijskog nadzora, podigao prekršajnu prijavu protiv bolnice i ravnatelja zbog kršenja Zakona o zaštiti prava pacijenata te je o nalazu obavijestio nadležne institucije.

Krajem travnja 2023. godine u medijima je objavljena snimka tijela preminulih pacijenata na podu bolničke mrtvačnice. Bolnica je potvrdila autentičnost snimke, dok je MZ takvo zbrinjavanje posmrtnih ostataka nazvao krajnje neprimjerenim i nehumanim te ustupio predstavke sanitarnoj inspekciji. Mediji prenose da je, nakon provedenog unutarnjeg nadzora, uprava bolnice smijenila šefa patologije i uručila izvanredni otkaz njegovom pomoćniku koji je i ranije upozoravao na takve nepravilnosti. Bolnica je izvijestila kako je razlog otkaza dvojici radnika nesukladnost u njihovim izjavama vezanima za smještaj pokojnika, a smatrajući snimku sabotražom, podnijela je kaznenu prijavu protiv nepoznatog počinitelja. Ravnateljica bolnice ubrzo je podnijela ostavku. Početkom ožujka 2024. mediji su objavili kako je općinski radni sud pravomoćno presudio da je odluka o izvanrednom otkazu šefa patologije nezakonita.

U isto vrijeme je u medijima objavljena fotografija mrtvog tijela zamotanog u plahtu na podu mrtvačnice gradskog društva koje ima ovlasti obavljati usluge ukopa pokojnika, koju je na društvenoj mreži objavio gradski vijećnik. Naveo je da je slučaj prijavio policiji, DORH-u te nadležnim inspekcijama te je zahtijevao ostavke direktora društva i gradonačelnika. Društvo je tvrdilo da je fotografija nastala u vrijeme pandemije koronavirusa tijekom pripreme prijevoza pokojnika preminulog od COVID-19 te da je, radi narušavanja njihova ugleda, izvađena iz konteksta. Direktor društva najavio je internu istragu kako bi saznao tko je fotografiju sačinio te tužbu protiv te osobe i gradskog vijećnika, radi nanošenja štete društvu.



U rujnu 2023. godine mediji su prenijeli apel psihologinje objavljen na profilu društvene mreže, u kojemu je opisala slučaj djevojčice s teškoćama u razvoju koju su ustanove te timovi za udomiteljstvo odbili primiti. Potom je djevojčica još istog dana zbrinuta, a nadležni MRMSOSP je obavio izvanredni upravni nadzor nad psihologinjom i ostalim radnicima koji su vodili slučaj, zbog mogućeg kršenja prava djeteta na privatnost. Zbog istupanja u javnosti bez odobrenja nadređene osobe psihologinja je dobila opomenu pred otkaz.

I u 2023. je nastavljen interes medija za slučajeve javnog ukazivanja na nezakonitosti koji su imali sudski epilog. Ističemo češće razotkrivanje nezakonitosti izabranim državnim i lokalnim dužnosnicima koje su mediji aktivno pratili. Iako se u nekima od njih ne primjenjuje ZZPN, interes medija važan je zbog informiranja javnosti o navedenim slučajevima te ukazivanja na izazove s kojima se neki prijavitelji susreću.

### 3.4. Sudska praksa

Jedno od prava prijavitelja nepravilnosti iz ZZPN-a je pravo na sudsku zaštitu. Stoga pratimo i analiziramo sudske odluke u postupcima u vezi sa ZZPN-om.

MPU je dužan voditi evidencije i statističke podatke o sudskim predmetima vezanim uz sudsku zaštitu sukladno ZZPN-u. Prema podacima MPU-a, u eSpisu je evidentirano 14 takvih prekršajnih predmeta na općinskim sudovima i Visokom prekršajnom sudu, dok građanski predmeti nisu vidljivi u eSpisu pa o tim predmetima nismo dobili statističke podatke.

Prema podacima DIRH-a, protiv poslodavaca pravnih osoba i odgovornih osoba u pravnim osobama podnijeto je 12 optužnih prijedloga te su izdana tri prekršajna naloga zbog počinjenja prekršaja propisanih ZZPN-om. Pretežito se odnose na neimenovanje povjerljive osobe i/ili zamjenika povjerljive osobe te nedonošenje općeg akta kojim se uređuje prijavljivanje nepravilnosti i imenovanje povjerljive osobe. Zbog istih je prekršaja prosvjetna inspekcija podnijela dva optužna prijedloga te su okrivljenici u prekršajnim postupcima proglašeni krivima. Podnošenju optužnih prijedloga prethodilo je provođenje sedam inspekcijskih nadzora te je prosvjetna inspekcija u četiri nadzora naredila donošenje općeg akta kojim se uređuje prijavljivanje nepravilnosti i imenovanje povjerljive osobe.

Sudovi koje smo zamolili dostavu podataka o predmetima u vezi sa ZZPN-om, uz iznimku Općinskog suda u Osijeku, odgovorili su da nemaju evidentiranih podataka o takvim predmetima. No prema podacima koje su nam izravno dostavile stranke sudskih postupaka te javno raspoloživim podacima, u

vrijeme pripreme ovog izvješća vodilo se osam takvih prvostupanjskih parničnih postupaka i jedan upravni spor.

#### Preporuka 118.

Ministarstvu pravosuđa i uprave, da izmjenama Sudskog poslovnika predmetima koji se vode na temelju Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti i u kojima se stranke na njega pozivaju dodijeli posebnu oznaku, kako bi se o ovim predmetima mogle voditi posebne evidencije i statistički podaci

Slijedom navedenoga, problematično je što prema odredbama Sudskog poslovnika nema posebne oznake za predmete vezane uz ZZPN te se statistički podaci o njima ne vode zasebno. To je bitno radi ispunjenja

zakonske obveze MPU-a o vođenju evidencije i statističkih podataka o predmetima vezanim uz sudsku zaštitu sukladno ZZPN-u, kao i radi ispunjenja obveze RH prema EK, sukladno odredbi čl. 27. st. 2. Direktive (EU) 2019/1937 Europskog parlamenta i vijeća od 23. listopada 2019. o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije (Direktiva).

Praksa prvostupanijskih sudova u predmetima u kojima se stranke pozivaju na primjenu ZZPN-a zasad nije u potpunosti ujednačena. Posebno je to uočljivo u slučaju stranke koja je podnijela tužbu na temelju odredbe čl. 26. ZZPN/19 koja je odbijena, a istovremeno je u kaznenom postupku protiv nje zbog kaznenog djela klevete tužba odbačena jer je sud ocijenio da se na nju kao prijavitelja nepravilnosti izravno primjenjuje Direktiva. U parničnom je postupku prvostupanijski sud utvrdio da tužitelj nije izvršio unutarnje ni vanjsko prijavljivanje nepravilnosti te da nisu bili ispunjeni uvjeti za javno razotkrivanje. Pri ocjeni je li izvršeno vanjsko prijavljivanje, sud je utvrdio da prijava pučkoj pravobraniteljici nije sadržavala potrebne podatke o prijavitelju nepravilnosti i poslodavcu te da podnijeta prijava nepravilnosti nije bila u ZZPN-om propisanoj formi. Drugostupanijski sud je u siječnju 2024. godine navedenu presudu ukinuo i predmet je vraćen na ponovni postupak.

Protiv iste stranke kao okrivljenika podnijeto je više privatnih tužbi zbog kaznenog djela klevete. Prvostupanijski je sud spojio sve te postupke i direktno primijenio Direktivu. Pritom je sud obrazložio da ZZPN/19 nije dovoljno jasan i bezuvjetan kao što je to slučaj s odredbama Direktive, pojasnio je pretpostavke za njezinu primjenu, podveo je konkretno činjenično stanje pod njezine odredbe, ocijenio da okrivljenik ima pravo na zaštitu na temelju Direktive i odbacio privatnu tužbu. Navedena je presuda postala pravomoćna u siječnju 2024. godine.

Pravomoćna presuda je donijeta u parničnom postupku u kojem je tužbeni zahtjev bio postavljen prema odredbi čl. 26. ZZPN/19. Drugostupanijski je sud potvrdio prvostupanijsku odluku kojom je odbijen tužbeni zahtjev, uz obrazloženje da se ne radi o prijavama prema ZZPN/19, jer nisu podnošene povjerljivoj osobi nego povjereniku za etiku, kao i da postupak unutarnjeg prijavljivanja nepravilnosti započinje podnošenjem prijave povjerljivoj osobi.

Potrebno je istaknuti važnost korištenja ZZPN-om propisanih kanala prijavljivanja – da bi osoba bila prijavitelj nepravilnosti u smislu ZZPN-a, uz ostale uvjete, ključno je da prijavu podnese ili povjerljivoj osobi ili pučkoj pravobraniteljici ili javno razotkrije nepravilnost ukoliko su za to ispunjeni uvjeti. Podnošenje prijave bilo kojim drugim tijelima (upravnom ili nadzornom odboru itd.) ili drugim osobama (povjereniku za etiku, povjereniku za dostojanstvo itd.) nije prijava nepravilnosti u smislu ZZPN-a.

Nadalje, ukazujemo i da su postupci sudske zaštite prijavitelja nepravilnosti hitni. No u pojedinim predmetima od podnošenja tužbe do održavanja prvog ročišta proteklo je više od godinu dana, a do donošenja prvostupanijske presude više od dvije godine. Nepridržavanjem odredbi o hitnosti sudska zaštita prijavitelja nepravilnosti nije u potpunosti učinkovita jer prijavitelji sve do izvršenja pravomoćne sudske odluke mogu trpjeti povredu prava. Ujedno, duljina trajanja postupaka može biti demotivirajuća za buduće prijavitelje nepravilnosti.

#### Preporuka 119.

Ministarstvu pravosuđa i uprave i Pravosudnoj akademiji, da nastave kontinuirano provoditi edukacije pravosudnih dužnosnika o primjeni Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti

### 3.5. Praksa Europskog suda za ljudska prava

Iako je u RH zakonski okvir zaštite prijavitelja nepravilnosti ustanovljen 2019. godine te se sudska praksa tek razvija, praksa ESLJP-a vezana uz povredu čl. 10. EKLJP-a, odnosno prava na slobodu izražavanja zviždača je bogata (presude Guja protiv Moldavije broj 14277/04 od 12.2.2008., Heinisch protiv Njemačke broj 28274/08 od 21.7.2011. godine, Bucur and Toma protiv Rumunjske, broj 40238/02 od 8.1.2013. itd.). U nastavku dajemo analizu odluke donijete 2023. godine vezane uz povredu prava na slobodu izražavanja zviždača.

Dana 14. veljače 2023. godine Veliko vijeće ESLJP-a donijelo je presudu u predmetu *Halet protiv Luksemburga*, br. 21884/18 te ocijenilo da osuda g. Haleta za otkrivanje informacija novinarima u skandalu LuxLeaks predstavlja povredu njegovog prava zajamčenog u čl. 10. EKLJP.

G. Halet je bio zaposlenik kompanije PricewaterhouseCoopers koja za svoje klijente priprema porezne prijave i od poreznih vlasti traži anticipirana porezna rješenja. Bivši zaposlenik kompanije je 2011. dostavio novinaru desetke tisuća stranica koje otkrivaju detalje poreznih sporazuma, a g. Halet je 2012. istom novinaru dostavio 14 poreznih prijava i dva popratna pisma. Neki od tih dokumenata iskorišteni su u televizijskom programu "Cash Investigation" koji je emitiran godinu dana nakon što je emitirana prva emisija na istu temu. G. Halet je zatim dobio otkaz i osuđen je u kaznenom postupku nakon što mu nacionalni sudovi nisu priznali status zviždača. Naime, luksemburški sud je ocijenio da dokumenti koje je predao novinaru nisu otkrili nikakve prethodno nepoznate informacije, a Vijeće ESLJP-a je potvrdilo takvu odluku i ocijenilo da nije povrijeđeno pravo na slobodu izražavanja. No Veliko vijeće ESLJP-a je ocijenilo da su, neovisno što je nepravilnosti već razotkrio drugi zaposlenik, informacije g. Haleta pridonijele raspravi o izbjegavanju plaćanja poreza i poreznim iznimkama, političkim odlukama Luxemburga o oporezivanju korporacija te njihovim implikacijama na pravednost oporezivanja na europskoj razini. Također, javni interes za objavljivanje informacija nadmašio je štetne učinke.


ESLJP je pri tome istaknuo da „...s obzirom na kriterij "prethodno nepoznatih" informacija, moglo bi se pokazati "nužnim u demokratskom društvu" da otkrivanje dodatnih dokaza, nepoznatih, ali koji pomažu privući pozornost na činjenice koje su prethodno bile poznate i koje su bile objavljene, predstavlja etičko upozorenje koje zaslužuje zaštitu prema članku 10. Konvencije."

### 3.6. Emocionalna podrška prijaviteljima nepravilnosti

Jedno od prava prijavitelja iz ZZPN-a je i pravo na emocionalnu podršku. Ono se ostvaruje prema Pravilniku o načinu pružanja emocionalne podrške prijaviteljima nepravilnosti (Pravilnik), koji donosi ministar pravosuđa. Zakonski rok za donošenje Pravilnika istekao je 23. listopada 2022. godine pa smo u Izvješću za 2022. godinu MPU preporučili njegovo žurno donošenje. Pravilnik je stupio na snagu 5. listopada 2023. godine, a njime je predviđeno da emocionalnu podršku prijaviteljima pružaju pravne osobe specijalizirane za takvu podršku. Javni poziv za financiranje programa pružanja emocionalne podrške objavljen je 8. siječnja te je trajao do 8. veljače 2024. godine, nakon čega će MPU sklopiti ugovore s odabranim pružateljima emocionalne podrške.

Pravilnik emocionalnu podršku definira kao oblik komunikacije kojom se nastoje ublažiti emocije i stanja koja utječu na tjelesne funkcije i kognitivne sposobnosti prijavitelja nepravilnosti, a koje otežavaju njegovo svakodnevno funkcioniranje i prolazak kroz postupak pokrenut prijavom nepravilnosti ili kroz sudske postupke vezane uz prijavu. Cilj takvog oblika komunikacije je stjecanje osjećaja prihvaćanja, sigurnosti i mogućnosti slobodnog iznošenja briga, strahova, nelagode i drugih emocija koje prijavitelj osjeća u vezi prijave nepravilnosti ili sudskog postupka. Pritom Pravilnik izrijeком navodi da ova vrsta podrške ne uključuje pružanje psihosocijalne podrške, s time da Direktiva kao jednu od mogućih, ali ne i obvezatnih mjera potpore predviđa psihološku potporu.

Za financiranje programa pružanja emocionalne podrške tijekom 2024. godine i naredne dvije godine osigurano je 60.000 eura, odnosno 20.000 eura godišnje. Kako će taj sustav funkcionirati i hoće li ispuniti svoju svrhu, bit će vidljivo tek u narednom razdoblju.



## 4. Policijsko postupanje, prava osoba lišenih slobode i djelovanje Nacionalnog preventivnog mehanizma

### 4.1. Policijski sustav

U odnosu na postupanje policije, pučka pravobraniteljica 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.

U prvom dijelu je prikazan rad po pritužbama i u ispitnim postupcima pokrenutim na vlastitu inicijativu, a u drugom dijelu se opisuje zatečeno stanje tijekom nenajavljenih obilazaka policijskih postaja i pritvorskih jedinica u okviru NPM mandata.

#### 4.1.1. Zaštita prava građana u policijskom postupanju

Zakon o kaznenom postupku propisuje da je svatko dužan prijaviti kazneno djelo za koje se postupak pokreće po službenoj dužnosti, koje mu je dojavljeno ili za koje je saznao. Kaznena prijava podnosi se nadležnom državnom odvjetniku, a ako je podnesena policiji bit će prosljeđena državnom odvjetniku. Kaznena se djela u većini slučajeva prijavljuju policiji, a policijski službenici mogu najbrže reagirati na obavijest o počinjenom kaznenom djelu. Iz odredbi ZKP-a proizlazi da je kvalifikacija kaznenog djela za koje se progoni po službenoj dužnosti u nadležnosti državnog odvjetništva, koje svoju ulogu može ispuniti samo ako raspolaže saznanjem da je moguće kazneno djelo počinjeno.

U Protokolu o zajedničkom radu policije i državnog odvjetništva u kaznenim predmetima iz 2021. godine, navedeno je kako se izvješćivanje državnog odvjetništva provodi pri provođenju izvida kaznenih djela za koje se progoni po službenoj dužnosti, odnosno kada se ocijeni postojanje potrebe za mišljenjem državnog odvjetnika o određenom pravnom pitanju.

Međutim, ponekad policijski službenici ne smatraju da postoji sumnja u počinjenje kaznenog djela koje se progoni po službenoj dužnosti, kao i da nema potrebe za konzultacijom s državnim odvjetništvom, pa djelo koje ima obilježja kaznenog djela kvalificiraju kao prekršaj.

Takav primjer je medijski praćen slučaj napada na pripadnika HGSS-a na Platku, nakon čega je došlo do obračuna između više osoba, od kojih je jedna zadobila teške tjelesne ozljede. Usprkos teškim tjelesnim ozljedama policija je utvrdila da su trojica sudionika počinila prekršaj naročito drskog i nepristojnog ponašanja iz Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira. No državno odvjetništvo je promijenilo kvalifikaciju djela te je jednog sudionika optužilo za počinjenje kaznenog djela teške tjelesne ozljede.

Ako policija ne obavijesti državnog odvjetnika o slučaju niti se s njime konzultira, državni odvjetnik ne raspolaže informacijom o počinjenju mogućeg kaznenog djela te ne može naložiti policiji provođenje izvida te drugih mjera radi prikupljanja potrebnih podataka. Nameće se pitanje koliko je zapravo slučajeva koje policija pogrešno procjenjuje kao prekršaj umjesto kao moguće kazneno djelo koje se




progoni po službenoj dužnosti te posljedično ne izvješta državnog odvjetnika. U slučaju Platak mediji su više dana pisali o okolnostima događaja te su objavili video snimku sukoba, policija je iznosila kontradiktorne informacije, a državno odvjetništvo je reagiralo nakon što je policija događaj okvalificirala kao prekršaj.

Iako ZKP propisuje da kod osnove sumnje da je počinjeno kazneno djelo koje se progona po službenoj dužnosti policija ima pravo i dužnost poduzeti potrebne mjere, kao i da će o poduzimanju izvoda kaznenih djela policija pravovremeno obavijestiti državnog odvjetnika, ovaj primjer ukazuje na manjkavost trenutnog uređenja sustava. Iz obavijesti DORH-a proizlazi da ne postoji obveza policije da o određenom događaju izvješćuje državnog odvjetnika ukoliko procjeni da se ne radi o kaznenom djelu koje se goni po službenoj dužnosti. Iz ovoga proizlazi da policija provodi svojevrstni „prethodni postupak“ ocjene radi li se o kaznenom djelu za koje se progona po službenoj dužnosti, što u slučaju pogrešne ocjene može dovesti do neadekvatnog progona počinitelja i narušavanja prava žrtava.

Mediji su izvješćivali o slučaju u Osijeku u kojem je inicijalno policijska uprava djelo okarakterizirala kaznenim djelom prouzročena smrti iz nehaja iz čl. 113. KZ-a, a naknadno je državno odvjetništvo donijelo rješenje o provođenju istrage protiv policijskog službenika zbog kaznenog djela ubojstva iz čl. 110. KZ-a, za koje je propisana značajno veća kazna. Kvalifikacija djela i različiti javno izneseni navodi načelnika policijske uprave za vrijeme trajanja istrage, u javnosti su izazvali sumnju u pristrano postupanje i zataškavanje. DORH nas je obavijestio da kvalifikacija policije nije od utjecaja na daljnje postupanje državnog odvjetništva. U trenutku pisanja ovog Izješća nadležno ŽDO u Osijeku je podiglo optužnicu zbog kaznenog djela ubojstva.

*„Nakon prijatnji zovem policiju u ... koja ne izlaze na teren muz me odvozi na hitnu jer sam u stanju soka visoki tlak na hitnoj primam injekcije stres i strah za vlastiti zivot te sok. U ponedjeljak ponovo idem na hitnu policija nista nerjesava a u utorak idem na razovor u PP... gdje me nagovaraju da povucem prijavu. Nakon izreceni prijatnji smrcu jos nisam dosla sebi“*

I u ranijim Izješćima ukazivali smo na slučajeve kada su građani u policiji bili odvrćeni od prijavljivanja kaznenog djela za koje su smatrali da se progona po službenoj dužnosti, uz tvrdnju da se ne radi o takvom kaznenom djelu, a nakon što su se naknadno obratili državnom odvjetništvu prijava je zaprimljena i nije odbačena. Policijski službenici ponekad ne žele zaprimiti prijavu samostalno ocjenjujući da se ne radi o djelima koja se progone po službenoj dužnosti. Opravdanje nalaze u čl. 62. st. 1. Zakona o policijskim poslovima i ovlastima, prema kojem je policijski službenik dužan zaprimiti prijavu samo za kazneno djelo koje se progona po službenoj dužnosti. U suprotnom će upozoriti podnositelja kako podnošenje prijave nije opravdano, a na izričit zahtjev podnositelja ipak će uzeti prijavu na zapisnik. Time se ZPPO-om policijskom službeniku daje osobito značajna uloga ocjenjivanja radi li se o kaznenom djelu koje se progona po službenoj dužnosti, koja im se ne daje ZKP-om. Prema ZKP-u kvalifikacija djela koje se progona po službenoj dužnosti u nadležnosti je državnog odvjetnika, koji prijavu nakon ispitivanja može odbaciti obrazloženim rješenjem. Problematično je i što policijski službenik uzima prijavu tek na „izričit zahtjev“ podnositelja, a postavlja se i pitanje odgovornosti



službenika koji je ocijenio da predmet prijave nije djelo koje se progoni po službenoj dužnosti ili je smatrao da zahtjev podnositelja nije bio dovoljno "izričit" pa nije niti uzeo prijavu na zapisnik. Radi zaštite prava građana bilo bi dobro propisati obvezu policijskog službenika da se, prije ocjene radi li se o kaznenom djelu koje se progoni po službenoj dužnosti te o opravdanosti kaznene prijave, prethodno konzultira s državnim odvjetnikom i o tome sačini odgovarajuću bilješku.

O problemu sa zaprimanjem kaznene prijave i njenim prosljeđivanjem državnom odvjetništvu govori i slučaj troje građana koji su u policiji podnijeli kaznenu prijavu zbog prijetnje susjeda koji je pucao u zrak iz vatrenog oružja. Izdane su im odgovarajuće obavijesti i potvrde (Obavijest oštećeniku kaznenog djela, Obavijest žrtvi kaznenog djela i Potvrda o podnošenju kaznene prijave), no kaznene prijave i ostala navedena dokumentacija nisu dostavljene državnom odvjetništvu. Policija nas je obavijestila da će se utvrditi imaju li propusti policijskog službenika elemente povrede službene dužnosti. Navedeni propust utvrdilo je i Povjerenstvo za rad po pritužbama građana. U navedenoj situaciji je osoba protiv koje su podnijete kaznene prijave nakon verbalnog sukoba ispalila više hitaca u zrak iz vatrenog oružja, prijeteći u prisustvu više osoba i djece, što je policija okvalificirala kao prekršaj.

*„Odlazim na policiju na željezničkom kolodvoru, no tamo me policajci gledaju ko pijanog... jedna potpuna nezainteresiranost, policajci koje poznajem od djetinjstva po imence, su se okretali i doslovno bježali sa prijavnice....“*

Zabrinjava i slučaj građanina koji je, kako navodi, od policijskih službenika u policijskoj postaji izričito zahtijevao zaprimanje kaznene prijave i izlazak na mjesto događaja, no policijski službenici su s njim razmijenili samo nekoliko riječi na hodniku i pritom ga ismijavali. Hodnik policijske zgrade svakako nije mjesto zaprimanja prijave, a razgovor od nekoliko riječi sa službenicima ne može se smatrati načinom zaprimanja kaznene prijave kako je to predviđeno ZPPO-om te Pravilnikom o načinu postupanja policijskih službenika. Dodatan je propust što policijski službenici o dolasku građanina nisu sastavili službenu bilješku, iako je u postaji kontaktirao pet policijskih službenika.

U vezi postupanja prema osobama lišenima slobode smještenima u posebne prostorije, kao i u svezi zaštite njihovih prava, posebno zabrinjava slučaj uhićenika koji je tijekom boravka u posebnoj prostoriji preminuo. U ispitnom postupku utvrđeno je da su policijski službenici učinili niz propusta. Naime, građanin je pri uhićenju bio alkoholiziran, na tijelu je od ranije imao vidljive ozljede, a tijekom pregleda policijski su službenici od njega oduzeli tablete. Naknadno je ispod njegovog tijela tijekom očevida pronađena bočica Ventolina. Policijski službenik dužan je temeljem neposrednog pregleda procijeniti je li u konkretnom slučaju potrebno pozvati HMP, osobito kada je uhićenik u alkoholiziranom stanju. Naime, Pravilnik o načinu postupanja policijskih službenika propisuje da će se prije provođenja mjere smještanja u posebnu prostoriju utvrditi pod utjecajem kojeg opojnog sredstva se osoba nalazi i kojoj količini tog sredstva je izložena, te po potrebi organizirati pružanje liječničke pomoći. Propisano je da će se na temelju liječničkog mišljenja odlučiti može li se osoba smjestiti u posebnu prostoriju ili će joj se pružiti liječnička pomoć u medicinskoj ustanovi. Jednako tako, UN Načelima zaštite svih osoba koje su na bilo koji način pritvorene ili zatvorene, propisano je da će se svakome lišenom slobode omogućiti


medicinska skrb i tretman kada je to neophodno, za što je u ovom slučaju očito i bilo potrebe. Iako se u izvješću PU zagrebačke tvrdi da smrt nije nastupila kao posljedica bilo koje kažnjive radnje, policijski službenici su, s obzirom na stanje uhićenika, propustili pozvati HMP čime bi bile otklonjene sve sumnje o okolnostima smrti osobe u postaji. Nadalje, iako su policijski službenici bili dužni uhićenika tijekom boravka u prostoriji pratiti i nadzirati video nadzorom i povremenim obilascima, iz dokumentacije proizlazi da su ga nadzirali samo video nadzorom. Uzimajući u obzir stanje uhićenika, neprihvatljivo je da policijski službenici u vremenskom periodu od otprilike osam sati niti jednom nisu obišli prostor i provjerili stanje uhićenika, koji je naposljetku preminuo. Naknadno provedena edukacija policijskih službenika o postupanju u takvim situacijama nije dostatna garancija da se slično neće ponoviti, te smo preporučili da se procijeni potreba pokretanja disciplinskog postupka i moguće sankcije, kako bi se poslala jasna poruka da se propisi i zapovijedi moraju strogo poštivati.

O potrebi provođenja učinkovite istrage u svezi navoda o mogućem zlostavljanju od strane policije govori i presuda ELJSP-a Babić protiv RH iz veljače 2023. godine, kojom je utvrđena povreda prava na zabranu mučenja i nečovječnog postupanja iz čl. 3. EKLJP, u materijalnom i procesnom aspektu. Građanin je uhićen jer je pijan nasrnuo na policijskog službenika na javnom mjestu, a nakon pregleda liječnika u postaji tvrdio je da je pretučen u policijskom kombiju. Policija je nasuprot tome tvrdila da je sam, vezan lisicama, pri izlasku iz kombija iskočio i glavom udario u tlo. U kaznenom postupku vođenom protiv njega istaknuo je da su ga pretukli policajci. ELJSP je utvrdio da RH nije pružila uvjerljive dokaze da je ozljede zadobio drugačije nego što je opisao događaj, u prilog čemu govori i nalaz vještaka koji je utvrdio da ozljede nisu mogle nastati skokom iz policijskog kombija i padom na tlo. Također je utvrdio da niti jedno domaće tijelo, pa niti Ustavni sud, nije utvrdilo uzrok ozljede koje je zadobio. U vezi navoda da tijela države nisu provela učinkovitu istragu navoda o zlostavljanju, ELJSP je naglasio da se ne može smatrati da je država ispunila svoje obveze provođenja učinkovite istrage, iako je ozljede vještačio nezavisni vještak, posebice jer niti jedno tijelo nije sa sigurnošću utvrdilo uzrok i nastanak ozljeda. Navedeno vještačenje pribavljeno je u kaznenom postupku protiv podnositelja, a ne u sklopu nezavisne istrage.

## Povjerenstvo za rad po pritužbama

Građani i nadalje ukazuju da nakon što Povjerenstvo za rad po pritužbama njihovu pritužbu ocijeni utemeljenom, zaprimaju obavijest MUP-a da i dalje ostaje pri svojoj ranijoj odluci, zbog koje su pred Povjerenstvom pokrenuli postupak. Time se kod građana stvara dojam obespravljenosti i omalovažavanja tvrdnji koje je Povjerenstvo ocijenilo utemeljenima. S obzirom da je četverogodišnji mandat dosadašnjeg Povjerenstva pokazao da su ocjene o utemeljenosti pritužbi građana stručno argumentirane, trebalo bi razmotriti potrebu izmjene ZOP-a. Umjesto postojećeg rješenja, prema kojemu u slučaju utvrđenja utemeljenosti ili djelomične utemeljenosti pritužbe od strane Povjerenstva, MUP samo preispituje svoju odluku te o njoj obavještava pritužitelja, postupak bi trebao uključiti argumentiranu komunikaciju između MUP-a i Povjerenstva koja bi prethodila donošenju odluke MUP-a o pritužbi.

Pritom treba imati u vidu da se ne radi samo o donošenju ocjene o utemeljenosti pritužbi, već i da se na temelju argumentacije Povjerenstva mogu donijeti zaključci o manjkavostima u postupanju te potrebi njegovog unapređenja. U svom mandatu Povjerenstvo je riješilo 631 pritužbu, od čega je u 27,9% utvrđena utemeljenost ili djelomična utemeljenost pritužbi. Uzevši u obzir da su pritužbe prije



Povjerenstva već prošle dvije instance unutarnjeg policijskog nadzora (PU i Služba za unutarnju kontrolu) razvidna je potreba unapređenja unutarnjeg nadzora nad radom policije, kao i poštovanja prava građana pri policijskom postupanju.

Na kraju mandata Povjerenstvo je u Izvješću o radu preporučilo unapređenje stanja u vezi mogućnosti podnošenja i rada po pritužbama građana na rad policije. Tako se navodi da je građanima potrebno

#### **Preporuka 120.**

Vladi Republike Hrvatske i Ministarstvu unutarnjih poslova, da provede preporuke Povjerenstva za rad po pritužbama dane u Godišnjem izvješću o radu za Povjerenstvo za rad po pritužbama

omogućiti podnošenje pritužbi na jednostavan i djelotvoran način, primjerice objavljivanjem obrazaca za pritužbe na web stranici MUP-a, revidiranjem postupanja po nepotpunim pritužbama sukladno načelu pomoći nekoj stranci iz čl. 7. ZUP-a, te davanjem činjenično potkrijepljenih obrazloženja odluka, s jasnom ocjenom svih pritužbenih navoda te naznakom

mogućnosti daljnjeg prituživanja. Preporuke Povjerenstva koje ne zahtijevaju izmjenu zakona trebalo bi primjenjivati u praksi, dok bi one koje to zahtijevaju trebalo uzeti u obzir pri izmjenama Zakona o policiji. Time bi se olakšalo građanima prituživanje Povjerenstvu za rad po pritužbama, kao i poslalo poruku Povjerenstvu da se cijeni njegov rad i stručnost.

### **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, NPM je tijekom 2023. godine obišao deset policijskih postaja te dvije pritvorske jedinice u PU istarskoj i PU vukovarsko-srijemskoj. Obilasci u PU istarskoj su bili kontrolni, radi utvrđivanja provedbe upozorenja i preporuka danih temeljem prethodnih obilazaka.

Suradnja s policijskim službenicima pri obilascima je bila zadovoljavajuća, nije bilo ograničenja u pogledu provođenja mandata te je NPM-u bez ograničenja bio omogućen uvid u podatke i evidencije koje se vode u pisanom ili elektroničkom obliku.

Tijekom obilazaka pregledani su uvjeti smještaja, vozila za prijevoz i evidencije o osobama lišenim slobode. Kao i tijekom prethodnih godina, veći dio preporuka vezan je uz uvjete smještaja, koji i nadalje nisu u potpunosti usklađeni s postojećim Standardima prostorija u kojima borave osobe kojima je oduzeta sloboda kretanja MUP-a (Standardi) i primjenljivim međunarodnim standardima (CPT standardi). Nakon obilazaka upućena su četiri upozorenja i 24 preporuke.

#### **Redovni obilasci**

Tijekom redovitih obilazaka pregledani su uvjeti smještaja te evidencije o osobama lišenim slobode u Policijskoj postaji Vukovar i Policijskoj postaji Vinkovci te u Pritvorskoj jedinici Policijske uprave vukovarsko-srijemske.

## Uvjeti smještaja

Tijekom obilazaka utvrđeno je da većina policijskih postaja ima prostorije za smještaj OLS koje su dovoljno prostrane, s osiguranim dnevnim i umjetnim svjetlom i ugrađenom ventilacijom i grijanjem.

Sve prostorije imaju sanitarni čvor s wc čučavcem, no voda za ispiranje u nekima se pušta iz vanjskog prostora. Neke prostorije nemaju ni izravnu dostupnost pitke vode pa OLS ovise o policijskim službenicima, što je suprotno Standardima.

Osim toga, uvođenje video nadzora u svim prostorima policijskih postaja u kojima se nalaze ili kreću OLS predstavljalo bi dodatnu mjeru zaštite, a to je predviđeno i Standardima.

Uzimajući u obzir naprijed navedeno, potrebno je osigurati uvjete smještaja u prostorijama za OLS sukladno međunarodnim i domaćim standardima.

## Prava osoba lišenih slobode

Tijekom obilazaka i nadalje se uočava da OLS, iako imaju mogućnost koristiti privremenu BPP sukladno ZKP-u, rijetko pozivaju odvjetnika, odnosno da se većina odriče prava na branitelja, što iznenađuje jer pristup proceduralnim jamstvima u prvim satima policijskog lišavanja slobode osigurava pravično suđenje u skladu s čl. 6. EKLP, a istovremeno je i učinkoviti način sprječavanja mučenja i drugih oblika nasilja. Stoga, treba uložiti dodatne napore u informiranje OLS o važnosti prava na korištenje BPP.

Liječnička pomoć za potrebe OLS osigurava se na njihov zahtjev ili kada osoba ima vidljive ozljede. Tijekom obilaska utvrđeno je da policijske postaje i pritvorska jedinica imaju dobru suradnju s Hitnom medicinskom pomoći koja dolazi na poziv, a po potrebi policijski službenici odvođe OLS na pregled u institucije javnog zdravstva.

Međutim zabrinjava činjenica da se dolazak HMP naplaćuje što nije u skladu s UN Načelima zaštite svih osoba koje su na bilo koji način pritvorene ili zatvorene gdje je propisano da će se svakoj osobi, u što kraćem roku nakon prijama u mjesto za smještaj osoba lišenih slobode, ponuditi odgovarajući besplatan liječnički pregled, te u slučaju potrebe odgovarajuća medicinska skrb. Na ovaj problem pučka pravobraniteljica je višekratno ukazivala, no iz odgovora MUP-a od 22. siječnja 2024. godine, proizlazi da je u više navrata razgovarano s nadležnim osobama u sklopu medicinskih ustanova, no nije se došlo do drugog rješenja te će se kao i do sada vršiti plaćanje.

Stoga se ponavlja preporuka da je potrebno na razini Ravnateljstva policije iznaći rješenje koje neće stvarati dodatne financijske troškove policijskoj upravi, te izbjeći situacije u kojima policijski službenici rade prvu procjenu o potrebi poziva HMP.

Nadalje, u pojedinim postajama je uočeno da u slučajevima uhićenih ženskih osoba iz spisa predmeta nije vidljivo tko je obavio pregled pa nije bilo moguće utvrditi je li, sukladno čl. 76. st. 1. Zakona o policijskim poslovima i ovlastima, pregled obavila osoba istoga spola. Stoga se u takvim slučajevima preporuča da se o pregledu OLS sačini službena bilješka iz koje će biti vidljivo koji policijski službenici su pregled obavili.

Prilikom obilazaka je potvrđena opravdanost višekratnog ponavljanja preporuke da se radni proces organizira tako da pritvorski nadzornici rade samo poslove svog radnog mjesta, a da ne obavljaju i

poslove u operativno-komunikacijskom centru. Ravnateljstvo policije navodi kako proizlazi da je dosadašnjim praćenjem rada policijskih službenika utvrđeno da prema broju uhićenika odnosno pritvorskih predmeta, nije opravdano da pritvorski nadzornici obavljaju samo te poslove, kao i da je utvrđeno da pritvorski nadzornici uz poslove voditelja smjene ili pomoćnika voditelja smjene mogu kvalitetno obavljati i poslove radnog mjesta pritvorskog nadzornika. 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 OLS smještene u prostorijama koje nisu u sklopu pritvorske jedinice već u prostorijama policijskih postaja. Budući da je prema Pravilniku pritvorski nadzornik odgovoran za pravilnu primjenu propisa o postupanju prema pritvoreniku, potrebno je organizirati i provoditi nadzor nad radom pritvorske policijske jedinice sukladno čl. 52. Pravilnika ili organizaciju i provođenje učinkovitog nadzora nad radom pritvorske policijske jedinice urediti na drugi odgovarajući način te isto propisati podzakonskim aktom.

### Transportna vozila

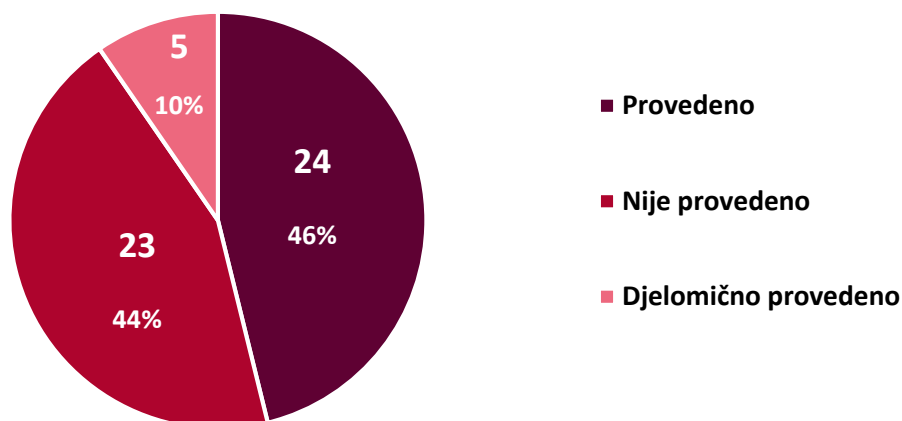
Većina policijskih postaja raspolaže s transportnim vozilima koja su u ispravnom stanju. No, i nadalje se uočava da transportna vozila, u prostoru namijenjenom prijevozu OLS, nisu opremljena rukohvatima i sigurnosnim pojasevima, kako bi se rizik nastanka ozljeda pri prijevozu sveo na najmanju moguću mjeru, što bi bilo u skladu sa CPT standardima. Stoga je potrebno opremiti vozila koja se koriste za prijevoz pritvorenih/uhićenih osoba odgovarajućom sigurnosnom opremom.

### Kontrolni obilasci

Kontrolni obilazak PU istarske obuhvatio je pritvorsku jedinicu i osam policijskih postaja. Proveden je kako bi se utvrdio stupanj provedbe preporuka danih nakon redovitih obilazaka 2018. godine.

Kontrolnim obilaskom utvrđeno je da je 46% preporuka provedeno, 10% djelomično provedeno, a 44% preporuka nije provedeno pa su ponovljene.

#### OCJENA IMPLEMENTACIJE PREPORUKA PU ISTARSKOJ



MUP-u i Ravnateljstvu policije i nadalje ostaje pronaći rješenje za prostorije u policijskim postajama u kojima uvjeti smještaja još nisu u skladu sa Standardima. Naime, propisan je izravan pristup pitkoj vodi i WC-u, odnosno sanitarni čvor se mora nalaziti unutar prostorije, mora biti opremljen čučavcem s mogućnošću ispiranja, a voda za piće mora biti dostupna. S obzirom da je nedopustivo da pristup pitkoj vodi i sanitarnim prostorijama OLS ovisi o policijskim službenicima, ovi nedostaci prioritetni su za rješavanje.

Posebno zabrinjava stanje u PP Poreč. Niti nakon upozorenja PU istarskoj da se stave izvan uporabe prostorije za OLS koje nemaju dnevnog i umjetnog svjetla niti su odgovarajuće površine, tijekom obilaska je utvrđeno da se prostorije koje nisu u skladu sa Standardima i nadalje koriste. Dodatno zabrinjava i samo stanje zgrade u kojoj su te prostorije smještene, koja odaje dojam zapuštenosti i neuvjetnosti za rad.

### 4.1.3. Statusna prava


U poglavlju statusna prava građana obrađuju se teme prebivališta, stjecanja hrvatskog državljanstva i reguliranja boravka stranaca.

#### Prebivalište

Prebivalište je uvjet za ostvarivanje brojnih prava građana, a po Zakonu o prebivalištu ono je mjesto i adresa u RH na kojoj se osoba trajno nastanila radi ostvarivanja svojih prava i obveza vezanih uz životne interese. S problemima su suočeni građani koji faktično prebivaju na nekom mjestu i adresi, no iz različitih razloga ondje nemaju prijavljeno prebivalište odnosno ono nije evidentirano u zbirci podataka o prebivalištu i boravištu MUP-a. MUP im stoga ne može izdati uvjerenje o prebivalištu, a upravo ono brojna tijela traže kao dokaz ostvarivanja uvjeta propisanih za ostvarivanje različitih prava.

Posebice su česti problemi podstanara kada im stanodavac ne daje suglasnost za prijavu prebivališta unatoč zakonskoj obvezi. Sukladno Zakonu o prebivalištu (ZOP) osoba koja prijavljuje prebivalište ili boravište na adresi stanodavca dužna je priložiti i ovjerenu izjavu stanodavca kojom on daje suglasnost za prijavu, a stanodavac može suglasnost dati i neposredno nadležnom tijelu koje evidentira prijavu. Osoba koja daje stan na korištenje drugoj osobi na razdoblje duže od tri mjeseca dužna je nadležnom tijelu u roku od 15 dana dostaviti podatke radi evidentiranja u zbirci podataka o prebivalištu i boravištu. U praksi se događa da u nedostatku suglasnosti stanodavca građani nisu u mogućnosti prijaviti prebivalište na adresi na kojoj faktično žive.

*„Obratili su se i prihvatilištu za beskućnike udruzi..., gdje im je rečeno da im oni ne mogu osigurati adekvatnu skrb, s obzirom na njihovo psihofizičko stanje. Pritužitelji su u vidno lošem psihičkom stanju, jako zabrinuti za egzistenciju i nemogućnost daljnjeg uzimanja propisane terapije radi ukidanja obveznog zdravstvenog osiguranja te mogućeg ukidanja isplate osobne invalidnine i mirovine.“*



U takvoj situaciji se našao bračni par starije životne dobi sa zdravstvenim poteškoćama. Nisu mogli regulirati prebivalište jer su, nakon povratka iz inozemstva 2003. godine, nekoliko puta mijenjali adresu stanovanja uvijek boraveći u iznajmljenim nekretninama. Nakon smrti najmodavateljice nasljednica nekretnine je pristala da privremeno ostanu u najmu, ali im nije dala suglasnost za prijavu. Posljedično ih je HZZO izvijestio da će izgubiti pravo na zdravstveno osiguranje. MUP nas je obavijestio o mogućnosti ponovnog podnošenja zahtjeva za prijavu prebivališta na postojećoj adresi pa će im se, ukoliko se terenskom provjerom utvrdi da žive na toj adresi, unatoč odbijanju davanja suglasnosti vlasnice, odobriti prijava prebivališta.

### Preporuka 121.

Ministarstvu unutarnjih poslova, da razmotri potrebu izmjene propisa kojima bi se precizirala procedura prijave prebivališta u slučajevima uskrate suglasnosti za prijavu od strane stanodavaca

Međutim, iz ZOP-a jasno ne proizlazi ovakva mogućnost prijave prebivališta. Kao što pokazuje postupanje MUP-a vezano uz pritužbu starijeg bračnog para, sukladno čl. 10. st. 1. ZOP-a postoji mogućnost davanja pisane izjave o nastanjenju na adresi prebivališta ili boravišta, nakon čega policija sukladno st. 5. istog članka, u slučaju sumnje,

može izvršiti terensku provjeru radi utvrđivanja istinitosti izjave. Nakon provedenog postupka i utvrđivanja činjeničnog stanja može se evidentirati prijava prebivališta ili boravišta podstanara. Kako bi bilo posve jasno i ujednačeno postupanje u slučajevima u kojima stanodavac ne daje suglasnost za prijavu te se prevenirale moguće zlouporabe prijave prebivališta temeljem čl. 10. st.1. od strane osobe koja nema suglasnost stanodavca, korisno bi bilo precizirati odredbe ZOP-a.

U Izvješću za 2022. godinu istaknuli smo slučaj građanina kojem je HZMO odbio zahtjev za priznavanje prava na nacionalnu naknadu za starije, s obrazloženjem da ne ispunjava zakonski uvjet neprekidnog prebivališta u RH u trajanju dužem od 20 godina. Uvjerenje o prebivalištu MUP-a kojim bi to dokazao nije mogao pribaviti, a drugi dokazi nisu niti razmatrani. Propuštanje prijave prebivališta ne znači da neki građani nisu na određenoj adresi prebivali. Tijelo koje provodi postupak u kojem je činjenica prebivališta odnosno stvarnog življenja u određenom mjestu pretpostavka za stjecanje nekog prava trebalo bi to utvrditi ocjenom svih raspoloživih dokaza, a ne samo uvjerenjem o prebivalištu. Upravni sud je poništio rješenje i vratio predmet HZMO-u na ponovno postupanje naloživši da je potrebno ocijeniti sve dokaze koje je građanin priložio o svom prebivanju. Unatoč odluci Upravnog suda HZMO je ponovno uputio građanina da prebivanje dokaže uvjerenjem MUP-a. Temeljem preporuke iz Izvješća za 2022. godinu MPU-u da, u suradnji s MUP-om, definira na koji način će se utvrđivati stvarno mjesto prebivanja osobe u postupku ostvarivanja prava uvjetovanih prebivalištem pred javnopravnim tijelima, prema podacima MRMSOSP u svibnju 2023. godine održan je sastanak predstavnika MRMSOSP, HZMO-a i MUP-a. Na tom sastanku utvrđeno je kako na području pojedinih uprava postoje primjeri pozitivne prakse kad je u pitanju utvrđivanje stvarnog prebivališta od strane MUP-a povodom zahtjeva za ostvarivanje prava na nacionalnu naknadu te je dogovoreno da će MUP ujednačiti praksu na razini svih policijskih uprava.

U drugom sličnom predmetu po kojem smo postupali, obavješteni smo da su područne službe i uredi HZMO-a upućeni da u slučajevima kada je riječ o administrativnom prekidu trajanja prebivališta



donesu rješenja o prekidu postupka te upute podnositelja zahtjeva na MUP radi pokretanje postupka za utvrđivanje prebivališta, da se postupak priznavanja prava na nacionalnu naknadu nastavlja kada podnositelj zahtjeva dostavi uvjerenje MUP-a o prebivalištu. Ovakva uspostavljena praksa između HZMO-a i MUP-a otvara pitanje propisa temeljem kojeg postupak MUP u navedenim aktivnostima kao i koji dokument izdaje u navedenim postupcima. Također, iz ovog drugog predmeta nije vidljivo postoje li slični dogovori s drugim tijelima koje provode postupke za ostvarivanje prava građana, a gdje je uvjet njihovo prebivalište. O svemu navedenom od MUP-a je zatražena dodatna obavijest.


## Državljanstvo

Problem koji u najvećoj mjeri obilježava postupke stjecanja i utvrđivanja hrvatskog državljanstva je dugotrajnost postupaka.

Zanemarujući propisane rokove pri rješavanju upravne stvari, gubi se iz vida da stranka postupak pokreće radi zaštite svojih prava ili interesa te da odluka nadležnog tijela često ima presudan utjecaj na budući život te osobe, ali i živote njezinih bližnjih.

*„Nažalost po tome što je upisao osjećam se povrijeđeno i uciviljeno jer ispada tj. po našem tumačenju ja sam osoba bez vjere, narodnosti i državljanstva iako ispunjavam sve uvjete po članku 16. stavku 1. Zakona o hrvatskom državljanstvu. Ovo rješenje koje sam dobio je zavrijedilo biti na svim televizijama ne samo u našoj domovini već i dalje jer to je sramota koju nažalost imamo u svakodnevici sve više.“*

O tome svjedoči slučaj građanina kojem je MUP odbio pravo na stjecanje hrvatskog državljanstva temeljem pripadnosti hrvatskom narodu, iako se u ispravama izdanim u različitim državama u kojima je boravio i radio, uvijek izjašnjavao kao Hrvat. Upravni sud je poništio rješenje MUP-a jer je zaključio da je građanin priložio dokaze o pripadnosti hrvatskom narodu, koji se utvrđuju ranijim deklariranjem pripadnosti u pravnom prometu, navođenjem pripadnosti u pojedinim javnim ispravama, zaštitom prava i promicanjem interesa hrvatskog naroda i aktivnim sudjelovanjem u hrvatskim kulturnim, znanstvenim i sportskim udrugama u inozemstvu, odnosno da je MUP postupio arbitrarno te nije potpuno i pravilno utvrdio činjenično stanje. Naloženo je MUP-u da postupi sukladno izreci presude najkasnije u roku od 60 dana. No MUP nije postupio po presudi 11 mjeseci, odnosno nije donio novo rješenje kojim bi stranka bila primljena u hrvatsko državljanstvo. Iz očitovanja MUP-a proizlazi da su zatražena izvješća drugih javnopravnih tijela u vezi čl. 8. st. 1. t. 5. ZHD-a, kojim je propisano da državljanstvo stječe podnositelj zahtjeva ako, između ostaloga, poštuje pravni poredak RH, da je podmirio dospjela javna davanja te da ne postoje sigurnosne zapreke za njegov primitak u državljanstvo. Postupanje MUP-a i drugih tijela uključenih u postupak suprotno je efikasnoj i učinkovitoj primjeni upravno-sudske presude jer ni nakon godine dana nije pravilno utvrđeno činjenično stanje sukladno uputama suda te doneseno novo rješenje.



U izvješćima za 2015., 2018. i 2019. godinu istaknuli smo slučaj hrvatskog branitelja i ratnog vojnog invalida rođenog u Zagrebu koji je u više navrata bezuspješno pokušavao steći hrvatsko državljanstvo, a odbijen je uz argument da prvo treba regulirati državljanstvo BiH, jer su njegovi roditelji u bivšoj SFRJ imali to republičko državljanstvo. Ponovno je podnio zahtjev za stjecanje državljanstva koji je MUP 2021. godine odbio, no Upravni sud je u travnju 2022. godine poništio rješenje MUP-a kao nezakonito. U studenom 2022. godine MUP nas je izvijestio da je od MPU zatražilo informaciju je li građanin kazнено osuđivan, odnosno je li nastupila rehabilitacija, uz dostavu akta iz kojega će to biti razvidno, nakon čega će provesti postupak te žurno donijeti odgovarajuće rješenje. No iz nove obavijesti MUP-a proizlazi da je odgovor MPU-a primljen tek u prosincu 2023. godine, odnosno nakon godine dana, što je očiti primjer dugotrajnosti.

Problem dugotrajnosti postupka smo već isticali u ranijim izvješćima, a Vlada RH se očitovala da dinamika rješavanja ne ovisi samo o MUP-u, već i o drugim uključenim tijelima. No kako su i ta tijela pod ingerencijom Vlade RH potrebno je da se iznađe rješenje za ažurnije postupanje, kako bi se postupci odvijali u rokovima propisanim ZUP-om. Ističe se i da trajanje svakog pojedinog postupka ovisi o potpunosti dokumentacije priložene uz zahtjev, sudjelovanju stranke u postupku i njezinoj zainteresiranosti za njegovo okončanje, te drugim okolnostima. Tijelo državne uprave bi nakon zaprimanja zahtjeva i uočavanja nedostatka koji stranka treba otkloniti ili potrebe za dostavljanjem novih dokaza, trebalo o tome informirati stranku i pozvati je da to učini u primjerenom roku, sukladno ZUP-u. Primjer postupanja protivno načelu učinkovitosti i ekonomičnosti postupanja u upravnoj stvari iz čl. 10. ZUP-a je slučaj građanke koja je zahtjev za stjecanje hrvatskog državljanstva temeljem pripadnosti hrvatskom narodu podnijela 2017. godine u diplomatskom predstavništvu u BiH. U očitovanju MUP-a navedeno je da je šest godina od pokretanja postupka pozvana na dopunu zahtjeva.

## Boravak stranaca

Problem dugotrajnosti postupaka postoji i u postupcima kojima se reguliraju pitanja boravka stranaca u RH. U ispitnim postupcima službena osoba ima pravo i obvezu, radi utvrđivanja činjeničnog stanja, provesti ispitni postupak te utvrditi statusno stanje stranke, poštujući odredbe Zakona o strancima (ZOS). Pri tome treba poštivati načela zakonitosti, utvrđivanja materijalne istine, samostalnosti, slobodne ocjene dokaza, učinkovitosti i ekonomičnosti, prema kojima se u upravnim stvarima postupa što je moguće jednostavnije, bez odgode i uz što manje troškova, ali tako da se utvrde sve činjenice i okolnosti bitne za rješavanje.

*„Poštovana, evo kako se sada postupa sa mnom. Kako je i rekao B.... (Budem to izbacio iz države). Nisam vjerovao da je to moguće, ali izgleda da on stvarno vlada. Žalosno da se u 2023. još uvijek može postupati sa ljudima na takav način, osjećam se izgubljeno niti sam u zatvoru niti sam na slobodi. Moj otac umire i bez obzira na sve budem otišao u „.....“ u srijedu da ga vidim i da budem s njim. Želim Vam sve najbolje i puno Vam hvala na svakoj pruženoj pomoći i saslušanju“.*


U slučaju stranog državljanina koji u RH boravi temeljem privremenog boravka u svrhu spajanja obitelji i koji je u braku s hrvatskom državljankom preko trideset godina, predao je zahtjev za produljenje privremenog boravka. Nakon što mu je boravak istekao više je puta pokušao dobiti informaciju kada može očekivati okončanje postupka, no MUP ga je obavijestio o povećanom opsegu posla te smanjenom broju izvršitelja pa je upućen na strpljivost. To je kod njega izazvalo pravnu nesigurnost i strah od gubitka dugogodišnjeg statusa u RH, ali i obiteljske probleme jer nije mogao otići u matičnu državu posjetiti teško bolesnog oca. Sukladno čl. 101. st. 2. ZUP-a službena osoba je dužna u ispitnom postupku na zahtjev stranke donijeti rješenje dostaviti joj najkasnije u roku od 60 dana od podnošenja urednog zahtjeva, a u konkretnom slučaju o zahtjevu je odlučeno nakon pet mjeseci i devet dana.

Sličan je slučaj i podnositeljice zahtjeva za produženje boravišne dozvole temeljem spajanja obitelji, koji također nije okončan ni nakon pet mjeseci, zbog čega trpi razne posljedice pri čemu joj je uskraćeno i pravo na zdravstvenu zaštitu.

Primjer mogućeg drugačijeg postupanja je slučaj objavljen u medijima koji se odnosio na zdravstveno stanje i liječenje te pravni status državljanke BiH, majke djeteta od šest mjeseci, koja se bori s više teških oboljenja i čije je zdravstveno stanje kritično. MUP se očitovao da je donijeto rješenje kojim se prima u hrvatsko državljanstvo prirođenjem temeljem odredbe ZHD-a o primitku u hrvatsko državljanstvo zbog interesa za RH.

U odnosu na potrebu detaljnog obrazloženja procjene da neka osoba predstavlja prijetnju nacionalnoj sigurnosti, na što je već bilo ukazano u više ranijih godišnjih izvješća, ukazujemo na presudu ESLJP-a od 5. prosinca 2023. godine u predmetu F.S. protiv RH, kojom je utvrđeno da je došlo do povrede prava na postupovne garancije glede protjerivanja stranaca (čl. 1. Protokola br. 7 uz EKLJP). Podnositelj zahtjeva je bio stranac sa stalnim boravkom u RH koji je podnio zahtjev za stjecanje hrvatskog državljanstva. Nakon sigurnosne provjere SOA je dala mišljenje da predstavlja opasnost za nacionalnu sigurnost. Na temelju tog mišljenja odbijen je njegov zahtjev za stjecanje hrvatskog državljanstva, a posljedično mu je ukinut i status stranca na stalnom boravku te je određeno protjerivanje. ELJSP je primijetio da domaća tijela, osim općenite izjave da je utvrđeno kako on predstavlja prijetnju nacionalnoj sigurnosti, nisu obrazložila na čemu temelje svoju procjenu, čime je njegovo pravo da bude obaviješten o činjenicama na kojima su se temeljile odluke bilo značajno ograničeno. Odluku o protjerivanju preispitali su domaći sudovi, no iako su mogli izvršiti uvid u klasificirane dokumente to nisu učinili, odnosno nisu podnositelju omogućili priliku da iznese razloge protiv protjerivanja. Time su propustili podvrgnuti sudskom ispitivanju tvrdnju da on predstavlja rizik za nacionalnu sigurnost.

U predmetnoj odluci ELJSP-a spominje se i odluka Ustavnog suda RH U-I-1007/2012, U-I-1661/2019, U-I-2591/2019. iz 2020. godine, koja se poziva na presudu Suda EU Mukarubega C-166/13 iz 2014. godine prema kojoj odluke o zakonitosti boravka stranaca na području država članica EU moraju poštovati temeljno pravo na učinkovitu pravnu zaštitu. Ustavni sud ukazuje na postojanje razvijene i ustaljene prakse Suda EU, prema kojoj je poštovanje prava na obranu temeljno načelo prava EU, a uključuje obvezu pružanja dovoljno određenog i konkretnog obrazloženja odluke, kako bi se osobi omogućilo da shvati razloge odbijanja zahtjeva. Postupci, djelovanje i ocjene sigurnosno-obavještajnih tijela predmet su nadzora postupovne i materijalne zakonitosti od strane nadležnog upravnog tijela u mjeri u kojoj predstavljaju temelj za odlučivanje o interesima osoba u konkretnom upravnom postupku, a potom ukoliko je potrebno i suda.



Nije sporno da je zaštita nacionalne sigurnosti i javnog poretka legitiman cilj države. Iako se nerijetko i nekritički zaštita nacionalne sigurnosti i javnog poretka stavljaju na suprotnu stranu od zaštite ljudskih prava, Ustavni sud navodi da zaštita nacionalne sigurnosti i javnog poretka pridonosi i zaštiti prava i sloboda drugih. Međutim, kako se odlukama o boravku stranaca na temelju procjene njihovog rizika za nacionalnu sigurnost ograničavaju prava i slobode, važno je da su takve mjere podložne učinkovitom nadzoru sudbene vlasti.

## 4.2. Tražitelji međunarodne zaštite i iregularni migranti

U odnosu na tražitelje međunarodne zaštite i iregularne migrante, pučka pravobraniteljica postupala 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.

U prvom dijelu je prikazano stanje i rad po pritužbama u ispitnim postupcima, potom se opisuje zatečeno stanje tijekom pregleda prihvatilišta za tražitelje međunarodne zaštite te zatečeno stanje tijekom nenajavljenih obilazaka postaja granične policije u okviru NPM mandata.

### Uvod

Ulaskom u schengenski prostor početkom 2023. Republika Hrvatska uvrstila se među 27 europskih zemalja koje jamče slobodu kretanja za više od 400 milijuna građana Unije te za državljane trećih zemalja koji žive u EU ili je posjećuju u svrhu turizma, studentske razmjene ili u poslovne svrhe. Sloboda kretanja ljudi u prvom redu se ogledava u izostanku granične kontrole na unutarnjim granicama Unije. Međutim, Slovenija je 21. listopada 2023. godine uvela graničnu kontrolu na granici s RH te ju je 22. prosinca 2023. godine produžila na daljnjih šest mjeseci.

Tijekom 2023. percepcija nesigurnosti i ugroze u odnosu na dolazak migranata bila je učestala tema u javnom prostoru. Trendovi, politike i reakcije u pogledu iregularnih migranata raspravljane su na sjednicama Odbora za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost Hrvatskog sabora te na plenarnoj sjednici Hrvatskoga sabora. Kao podloga za raspravu poslužilo je Izvješće MUP-a o stanju iregularnih migracija na području RH za razdoblje od ulaska RH u schengenski prostor, u kojem se ističe kako stanje sigurnosti nije narušeno jer službeni podaci ukazuju da su “migranti zanemarivi u brojci događaja prekršaja protiv javnog reda i mira i kaznenih djela iz domene imovinskih delikata” te da su strahovi od prisutnosti migranata neutemeljeni. S druge strane, prema navedenom Izvješću MUP-a, krijumčarenje (čl. 326. KZ) i pomaganje u nezakonitom prelasku državne granice, u odnosu na 2022. godinu u značajnom su porastu.

### EU i nacionalni pravni okvir

Za RH kao članicu EU od osobite je važnosti pravna regulacija ovog područja u pravu EU, pri čemu je u prosincu 2023. napokon postignut politički dogovor o EU Paktu o migracijama i azilu (Pakt).


Europska komisija je u rujnu 2020. predložila Pakt kao set propisa i javnih politika, predstavivši ih kao novi pristup migracijama, kako bi se izgradilo povjerenje na temelju učinkovitijih postupaka i postigla nova ravnoteža između kolektivne odgovornosti i solidarnosti. EU zakonodavci prezentiraju dogovor kao povijesni trenutak, zajednički europski odgovor, koji bi trebao izmijeniti EU pravni okvir azila i migracija. Navedeni dokumenti dotiču se svih faza upravljanja azilom i migracijama, od provjere iregularnih migranata po ulasku u EU, uzimanja biometrijskih podataka, postupaka za podnošenje i obradu zahtjeva za azil, pravila o određivanju koja je država članica odgovorna za rješavanje zahtjeva za azil te suradnju i solidarnost među državama članicama do pravila postupanja u kriznim situacijama, uključujući slučajeve tzv. instrumentalizacije migranata. Također ističu da će dogovorena rješenja učiniti sustav azila učinkovitijim i povećati solidarnost među državama članicama tako što će omogućiti smanjenje odgovornosti onih država članica u koje stiže većina migranata. Usvajanje navedenih propisa sadržanih u Paktu očekuje se tijekom prve polovice 2024., a države članice će ih morati implementirati u svoje nacionalne pravne sustave.

Istovremeno, javljaju se i kritike predloženih rješenja od strane OCD-ova,<sup>lv</sup> ali i primjerice od UN-ovih posebnih izvjestitelja,<sup>lvi</sup> koji ističu, između ostalog, da se dogovorenim rješenjima intenzivira mogućnost ograničavanja slobode kretanja osobama koje su zatečene vezano uz iregularni prijelaz granice za koje će se smatrati da nisu niti ušle na teritorij države članice (tzv. *“legal fiction of non-entry”*) te povećava rizik od zabrane vraćanja (tzv. *„refoulement-a”*) zbog široke primjene ubrzanih postupaka na granici, a što je, kako navode, u suprotnosti s jamstvima međunarodnog prava ljudskih prava.

Osim iznimno opsežnih izmjena koje donosi Pakt, područje migracija čekaju i druge pravne izmjene. Naime, EU uvodi nove informacijske sustave koji bi trebali postati funkcionalni tijekom 2024. i 2025. Radi se o automatiziranom sustavu bilježenja ulazaka državljana trećih zemalja prilikom prelaska schengenske granice (EES, Entry Exit System) i sustavu odobrenja putovanja za državljane trećih zemalja kojima ne treba viza za ulazak u EU (ETIAS). S obzirom da će ti sustavi sadržavati brojne osobne i druge podatke o osobama temeljem kojih će se, između ostalog, putem algoritama utvrđivati sigurnosni, epidemiološki i rizici od iregularnih migracija, bit će važno nadzirati uporabu podataka iz navedenih sustava kako bi se spriječila kršenja ljudskih prava.

U pogledu nacionalnog pravnog okvira, u travnju 2023. stupile su na snagu izmjene i dopune Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti (ZMPZ) kojima su osnažena pravna jamstva za djecu bez pratnje vezano uz spajanje s njihovim obiteljima, ubrzano je stjecanje prava na rad tražitelja međunarodne zaštite (tražitelji) te je predviđen novi zakoniti put do RH za tražitelje, odnosno uz postojeće mehanizme preseljenja i premještaja, predviđen je i mehanizam humanitarnog prihvata.

Istovremeno, nekim se izmjenama pogoršao položaj tražitelja zbog čega smo u postupku donošenja tog zakona uputili mišljenje. Primjerice, uvodi se mogućnost korištenja programskih tehnologija i pretrage koja uključuje elektroničke i mobilne uređaje radi utvrđivanja identiteta i države podrijetla tražitelja uz njegovu pisanu suglasnost. Usprkos činjenici da se donošenje ove izmjene opravdava potrebom usklađivanja s Direktivom 2011/95/EU, koja, između ostalog, ovlašćuje nadležna tijela pretražiti tražitelja i predmete koje on ima kod sebe, Direktiva izriječno ne predviđa i pretragu računala i drugih elektroničkih uređaja. Iako se ZMPZ-om jamči zaštita osobnih podataka, ostaje vidjeti kako će se ova odredba primjenjivati u praksi.



Također se proširuju razlozi za ograničenje slobode kretanja tražitelja, među kojima su: sprječavanje širenja zaraznih bolesti u skladu s nacionalnim propisima o nužnim epidemiološkim mjerama, sprječavanje dovođenja u opasnost života osoba i imovine te više uzastopnih pokušaja napuštanja RH tijekom postupka međunarodne zaštite. Direktiva o prihvatu 2013/33/EU s kojom se usklađuje ZMPZ te razloge izrijeком ne navodi. MUP navodi kako se oni mogu podvesti pod zaštitu nacionalne sigurnosti i javnog poretka, a što Direktiva propisuje kao razlog za ograničavanje slobode kretanja tražitelja. Smatramo međutim da novo-propisani razlozi ne moraju nužno predstavljati zaštitu nacionalne sigurnosti i javne sigurnosti, već da je u svakom slučaju potrebno provesti pojedinačnu procjenu.

### Preporuka 122. (ponovljena)

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

Nadalje, predviđeno je da upravni sud, između ostalog, po službenoj dužnosti razmatra ograničenje slobode kretanja, i to u razumnim vremenskim razmacima. Kako bi se izbjegle nedoumice u odnosu na to što bi bio razuman vremenski razmak u ovakvim situacijama, a time i pravna nesigurnost, u postupku donošenja ovog zakona, kao i u Izvješću za 2022., preporučili smo MUP-u, da se sudsko

preispitivanje zakonitosti rješenja o ograničenju slobode kretanja tražitelja međunarodne zaštite uredi na način kako je trenutno regulirano za iregularne migrante Zakonom o strancima, no do čega nije došlo.

Tijekom godine izmijenjen je i Pravilnik o boravku u prihvatnom centru za strance i načinu izračuna troškova prisilnog udaljenja na način da se, između ostalog, prilikom smještaja u prihvatni centar za strance provjerava je li stranac upoznat s pravom na besplatnu pravnu pomoć, a ukoliko nije, da ga se obavijesti o istom, omogućavaju se dnevni susreti i druženja članova obitelji ukoliko nisu smješteni u iste prostorije te se olakšava pristup odvjetniku. Iako su ove izmjene dobrodošle, smatramo da bi bilo poželjno osigurati i širi pristup besplatnoj pravnoj pomoći, uključujući omogućavanje svim zainteresiranim OCD-ovima koji pružaju besplatnu pravnu pomoć pružanje iste u centrima.

## Migracijska kretanja u RH

Tijekom 2023., nakon ulaska u schengenski prostor, u značajnoj mjeri izmijenio se i način reguliranja statusa nakon ulaska, a na što i ukazuju podaci MUP-a. Prethodnih godina, najveći broj postupaka prema osobama koje su na iregularan način ušle u RH okončan je donošenjem rješenja o povratku s rokom za dragovoljni odlazak, najčešće u trajanju od 7 dana. Tijekom 2022. godine 50.624 osobe su na iregularan način ušle u RH. Za njih 30.595 donijeta su rješenja s rokom za dragovoljni odlazak te 3.643 rješenja o protjerivanju, kojima je određeno prisilno udaljenje. Istodobno je bilo 586 prijavi napuštanja RH temeljem rješenja s rokom za dragovoljni odlazak, a u odnosu na ostale se može pretpostaviti da su u velikoj mjeri nastavili put prema drugim državama, a dio moguće i ostao u RH. Također, tijekom iste godine, 12.827 osoba je izrazilo namjeru za traženjem međunarodne zaštite u RH, od čega je 2.787 osoba podnijelo zahtjev za međunarodnu zaštitu.

S druge strane, tijekom 2023. godine 69.726 osoba su na iregularan način ušle u RH. Doneseno je 6.059 rješenja s rokom za dragovoljni odlazak, od čega su evidentirana 1.192 dobrovoljna napuštanja RH, te je doneseno 7.554 rješenja o protjerivanju kojima je određeno prisilno udaljenje. Istovremeno, čak 68.114 osoba je izrazilo namjeru za traženje međunarodne zaštite, od čega je 1.783 osobe podnijelo zahtjev za međunarodnu zaštitu, što ujedno predstavlja najveći broj tražitelja od donošenja prvog Zakona o azilu 2004. Vezano za broj osoba koje su nastavile put prema drugim državama, prema Izvješću MUP-a o stanju ilegalnih migracija na području RH za razdoblje od ulaska RH u schengenski prostor iz studenog 2023. „gotovo sve osobe (oko 97%) koje iskažu namjeru ili čak i podnesu zahtjev za međunarodnom zaštitom se ne zadržavaju na području RH“.


Kako bi se osigurala sva prihvatna i postupovna jamstva u skladu s nacionalnim i EU propisima porast broja tražitelja trebalo bi pratiti povećanje broja službenika za rješavanja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, kao i onih zaduženih za prihvata tražitelja. Povećanjem broja službenika, između ostalog omogućilo bi se bolje prepoznavanje ranjivosti tražitelja. Naime, podaci MUP-a ukazuju da je tijekom 2023. porastao broj djece tražitelja, koji predstavljaju izuzetno ranjivu skupinu. Zabilježeno je tako 9.069 djece u dobi do 13 godina i 3.082 u dobi od 14 do 17 godina, a bez pratnje je bilo 3.288 djece.

Identifikaciju ranjivosti kod tražitelja, uz brzu dnevnu fluktuaciju, dodatno je otežala i nemogućnost ulaska OCD-a u objekte prihvatilišta za tražitelje međunarodne zaštite (prihvatilište), a koja traje od uvođenja mjera u vrijeme epidemije bolesti COVID-19. Naime, prije uvođenja mjera nekoliko organizacija imalo je osiguran pristup prihvatilištima putem potpisanih sporazuma s MUP-om, a pružali su psihosocijalnu pomoć i podršku onima koji su je zatražili te su na taj način doprinosili i identifikaciji indikatora ranjivosti. Stoga u uvjetima porasta broja tražitelja i svih okolnosti koje su se stoga pojavile u sustavu njihova prihvata, a kako bi se u potpunosti osigurala jamstva iz Direktive 2013/33/EU, preporučamo omogućiti pristup u prostorije prihvatilišta OCD-ima koji imaju iskustva u radu s tražiteljima i osiguravaju odgovarajuće aktivnosti, uključujući pružanje psihosocijalne podrške i pravne pomoći.

### Preporuka 123. (ponovljena)

Ministarstvu unutarnjih poslova, da organizacijama civilnog društva omogući pristup prihvatilištima za tražitelje međunarodne zaštite

Pri tome, vezano uz navedeni porast broja osoba koje su izrazile namjeru za traženje međunarodne zaštite (namjera) ukazujemo da se u izvješćima OCD-a navodi kako su potvrde o izraženoj namjeri izdane i osobama koje nisu bile toga svjesne, već su mislile da im je uručeno rješenje o dragovoljnom povratku s rokom napuštanja RH/EGP od 7 dana. Primjerice, udruga Borders:none u sklopu projekta “Bolji sustav, bolje poštivanje ljudskih prava” provela je istraživanje o poštivanju prava osoba koje se nalaze u iregularnom boravku, odnosno postupku povratka. U dijelu ispitivanja na pitanje jesu li dobili rješenje o dragovoljnom povratku dobiveni su pozitivni odgovori, no kada su ih ispitivači zamolili da pokažu dokument, utvrdili su da je riječ o potvrdi kojom se izražava namjera. S druge strane, 92,6 % ispitanih osoba odgovorilo je kako nisu upoznati sa svojim pravima. U Izvješću za 2022. istaknuli smo kako smo provodeći ispitne postupke koji su se ticali ograničenja slobode kretanja tražitelja, ustanovili kako im prilikom postupanja policije nije bilo osigurano adekvatno prevođenje. Pri tome treba naglasiti da je u listopadu 2023. godine MUP izvijestio kako 47% osoba koje je izrazilo namjeru nije došlo u za



to predviđenom roku u prihvatilišta, što se dijelom može obrazložiti i nerazumijevanjem trenutnog statusa i obveza koje iz njega proizlaze.

Osobe su u najvećem broju izražavale namjeru za traženje međunarodne zaštite prilikom zatjecanja od strane policijskih službenika na teritoriju RH, pri prelasku državne granice na graničnom prijelazu 13% osoba, a u prihvatnom centru za strance manje od 0,4% osoba. Zatraženi podatak o broju tražitelja koje je RH prihvatila temeljem Uredbe (EU) br. 604/2013, tzv. Dublin III uredbe te njihovu strukturu prema državama članicama EU koje su podnijele zahtjeve za prihvatanje nismo dobili jer je prema navodima u očitovanju MUP-a iz siječnja 2024. "Dublin baza podataka" bila oštećena. Prema podacima na web stranici MUP-a, ukupno je tijekom 2023. ostvareno 897 ulaznih transfera primjenom dublinskog postupka, u najvećem broju iz Austrije, Francuske, Njemačke i Švicarske.

Tijekom 2023. odobreno je 52 zahtjeva za međunarodnu zaštitu (50 azila i 2 supsidijarne zaštite), 90 zahtjeva je odbijeno, a 6.396 postupaka traženja međunarodne zaštite je obustavljeno neovisno o godini podnošenja zahtjeva. S obzirom na podatke o trajanju boravka tražitelja u prihvatilištima i na izostanak njihove prijave u prihvatilišta nakon iskazane namjere još uvijek je u tijeku veliki broj obustava postupka, kako u odnosu na 2023., tako i u odnosu na 2022.

Važno je napomenuti kako tijekom 2023. bilježimo značajan pad broja pritužbi pučkoj pravobraniteljici s navodima o „push-backu“, odnosno praksi odbijanja ulaska, kao i udaljavanja osoba koje su iregularno prešle granicu bez pružanja individualizirane potrebe za zaštitom. Istovremeno ukazujemo da OCD-i i nadalje izvještavaju o prikupljenim svjedočanstvima osoba o „push-backu“, pri čemu navode da je on zadnjim mjesecima 2023. ponovno porastao. Kako vraćanje ljudi bez individualizirane procjene može dovesti do povreda ljudskih prava zajamčenih europskim, međunarodnim, i nacionalnim propisima, sve navode o ovim povredama potrebno je učinkovito istražiti.

Također, u Izvješću za 2022. dana je preporuka MUP-u da se bilježe odvracanja i druga postupanja policijskih službenika na granicama. Policijski službenici odvracaju osobe od izbjegavanja kontrole na graničnim prijelazima (Zakonik o schengenskim granicama). Radi se o postupanju policijskih službenika na tzv. zelenoj granici kada zbog prisustva službenih osoba, osobe odustanu od prelaska državne granice.

#### **Preporuka 124. (ponovljena)**

Ministarstvu unutarnjih poslova, da bilježi odvracanja i druga postupanja na granicama

U ispitnom postupku provedenom u jednoj PGP tijekom 2023., uvidom u spis predmeta utvrdili smo da se na obrascu "Odvraćanje stranih državljana" bilježe podaci o odvracanju stranih državljana. Sukladno navodima policijskih službenika, tablica s podacima o

odvracanju koja sadrži broj osoba, datum, mjesto i vrijeme dostavlja se nadležnoj PU i Nacionalnom koordinacijskom centru Ravnateljstva policije. S obzirom na raniju preporuku o evidentiranju odvracanja, pozdravili smo praksu bilježenja postupaka odvracanja te zatražili Ravnateljstvo policije obavijest o tome je li istovjetna praksa uspostavljena u svim postajama granične policije. Međutim, obavješteni smo da je nakon zaprimljenog dopisa proveden izvanredni nadzor u PGP te da nije utvrđeno da se u postaji vodi obrazac odvracanja, niti postojanje bilo kakvih evidencija koje se odnose na primjenu mjera odvracanja.



## Prihvatišta za tražitelje međunarodne zaštite

Kako je najveći broj osoba koje su izrazile namjeru za traženje međunarodne zaštite zabilježen tijekom tri ljetna mjeseca, prihvatni kapaciteti u tom su razdoblju bili nedostadni. Navedeno je rezultiralo pritužbama tražitelja na neadekvatne uvjete boravka u prihvatilištu u Zagrebu, nakon čega su sukladno čl. 28. ZoPP obavljena tri pregleda prihvatilišta za tražitelje međunarodne zaštite. Obišli smo prihvatilište u Zagrebu u lipnju i rujnu, a prihvatilište u Kutini u listopadu 2023.

Tijekom oba obilaska prihvatilišta u Zagrebu ustanovili smo da je ono bilo prekapacitirano. Primjerice, u njemu je na dan obilaska u rujnu boravilo više od 892 osobe, uključujući i 36 obitelji s djecom, dok je ukupan kapacitet smještaja do 600 osoba, ovisno o obiteljskim vezama ili kriteriju ranjivosti smještenih osoba. Sve sobe za smještaj opremljene su s četiri kreveta i pripadajućom kupaonicom s tuš kabinom. Na dan obilaska sve dodatne prostorije prenamijenjene su za smještaj tražitelja, a u hodnicima su bili položeni madraci na tlo. Neki od tih madraca i kreveta imali su posteljinu, dok su ostali bili bez posteljine, a madraci i prostor oko njih su bili prljavi. Tražiteljima smještenim u pomoćne prostore ili hodnike na raspolaganju je bilo ukupno pet toaleta i dva tuša. S obzirom da je na dan obilaska toaletne prostore koristilo gotovo 300 osoba, u njima nije bilo moguće održavati adekvatan nivo čistoće. Dodatno, zbog prekapacitiranosti, manjka djelatnika na održavanju, čišćenju i pranju rublja, kratkom zadržavanju tražitelja u prihvatilištu (razdoblje zadržavanja tražitelja bilo je manje od 24 sata, a ponekad je u jednom danu pristiglo i otišlo i do 600 osoba) zajednički prostori bili su prljavi, a vrećica sa smećem ili hranom bilo je posvuda unutar objekta te po dvorištu, kao i u bližoj okolici. Stoga su u navedenom razdoblju tražitelji boravili u teškim uvjetima, izloženi higijenskim, zdravstvenim i ostalim rizicima, naročito zaraznim bolestima zbog učestalih pojava svraba i stjenica. Navedeno je znatno utjecalo i na radne uvjete svih koji su o tražiteljima skrbili.

U opisanim uvjetima smještaja tražitelji su bili izložili i sigurnosnim rizicima. Naime, sukladno Direktivi 2013/33/EU te ZMPZ-u prilikom smještaja unutar prihvatilišta trebaju se uzeti u obzir rodna i dobna obilježja tražitelja, njihova ranjivost, kao i poduzeti mjere kako bi se spriječili napadi i rodno uvjetovano nasilje i uznemiravanje, što je u uvjetima prenapučenosti teško osigurati. Uz navedeno, dodatni sigurnosni rizik u slučaju požara predstavljali su neprohodni evakuacijski putovi.

Hrvatski crveni križ (HCK) i Médecins du Mond (MdM) jedine su organizacije koje su prisutne u prihvatilištu u Zagrebu i provode aktivnosti s tražiteljima kroz projekte financirane od strane EU Fonda za azil i migracije (AMIF) i Vlade RH. HCK putem projekta financiranog iz AMIF-a provodi, primjerice, usluge prihvata i smještaja, upoznavanje tražitelja s pravilima u prihvatilištu, podjelu higijenskih paketa, tečajeve hrvatskog jezika te individualnu i grupnu psihosocijalnu podršku. MdM je kroz Projekt "5P - Prevencija bolesti, Promidžba i zaštita zdravlja, Psihološka podrška, Pristup i Pomoć u zdravstvenoj skrbi za tražitelje međunarodne zaštite" pružao multidisciplinarnu i integriranu skrb tražitelja prvenstveno kroz dnevnu prisutnost medicinskih timova, psihologa i prevoditelja. Međutim, od svibnja do kraja kolovoza 2023. došlo je do prekida pružanja njihovih usluga zbog kašnjenja u raspisivanju natječaja, a posljedično i do prekida financiranja njihovih aktivnosti. Njihov rad je ipak nastavljen u kolovozu nakon potpisivanja Memoranduma o razumijevanju između MUP-a, MZ i organizacije MdM Belgije. Tek je u prosincu 2023. donesena nova Odluka o raspisivanju javnog

natječaja za financiranje projekta vezano za potporu pružanju zdravstvene skrbi tražiteljima te se nadamo da će se osigurati nastavak pružanja ove skrbi.

Prihvatište u Kutini koje smo obišli u listopadu, a koje je prvenstveno namijenjeno za smještaj ranjivih skupina, kao što su djeca, djeca bez pratnje, starije i nemoćne osobe, osobe s invaliditetom, trudnice, samohrani roditelji, osobe lišene poslovne sposobnosti, osobe s duševnim smetnjama, žrtve trgovanja ljudima, mučenja, silovanja ili drugog psihičkog, fizičkog i spolnog nasilja, tijekom ljetnih mjeseci također se suočilo s manjkom smještajnih kapaciteta. U objekt prihvatilišta može se smjestiti do 140 osoba, ovisno o obiteljskim vezama i kriteriju ranjivosti. U prizemlju i na prvom katu nalazi se po 10 soba, a u potkrovlju je jedna prostorija u kojoj se nalazi 40 kreveta. Kupaonice i toaleti su zajednički za sve smještene osobe - osam toaleta i osam tuševa. Zbog povećanja broja tražitelja u listopadu je u dvorištu prihvatilišta, odnosno na dječjem igralištu, postavljeno 27 kontejnera i 12 kemijskih toaleta. S obzirom na broj smještenih osoba i njihovu ranjivost preporučamo žurno osigurati u prihvatilištu u Kutini veći broj toaletnih prostora, osiguravajući pritom privatnost i sigurnost.

Budući da se u oba prihvatilišta može smjestiti maksimalno 900 tražitelja, preporučamo MUP-u da u suradnji s lokalnim zajednicama nađe lokacije za izgradnju novih prihvatilišta ili prenamjeni postojeće

objekte, imajući u vidu da prihvat tražitelja treba jamčiti njihovu sigurnost i human tretman te je potrebno posvetiti posebnu pozornost na potrebe ranjivih skupina.

#### **Preporuka 125.**

Ministarstvu unutarnjih poslova, da u Prihvatištu za tražitelje međunarodne zaštite u Kutini žurno osigura veći broj toaleta i kupaonica

#### **Preporuka 126.**

Ministarstvu unutarnjih poslova, da poveća broj smještajnih jedinica za tražitelje međunarodne zaštite

Suočen s porastom broja tražitelja, MUP je u Dugom Dolu otvorio Centar za registraciju tražitelja međunarodne zaštite (Centar). Centar je otvoren na području nadležnosti PU karlovačke koja je zbog svog geografskog položaja najviše izložena migracijskim kretanjima, a policijske postaje na tom području nisu imale kapacitete za registraciju povećanog broja tražitelja. Predviđeno je da se u Centar dovoze sve osobe koje policijski službenici

zateknu na području PU karlovačke i koje pritom izraze namjeru za traženje međunarodne zaštite kako bi ih se registriralo. U postupku registracije policijski službenici dužni su neposredno nakon izražene namjere uzeti otiske prstiju tražitelja i fotografirati ih, utvrditi identitet, način dolaska u RH, pravac putovanja od zemlje podrijetla do RH te osobne okolnosti bitne za procjenu prihvatnih i postupovnih jamstava. Nakon toga potrebno je izdati potvrdu o registraciji tražitelja te prema potrebi odrediti rok u kojem se tražitelj mora javiti u prihvatilišta kako bi se tamo postupak mogao nastaviti.

U Centru je predviđena registracija do maksimalno 500 tražitelja dnevno te je postavljeno oko 65 kontejnera za smještaj tijekom postupka. Predviđeno je da se nakon postupka registracije tražitelji autobusima prevoze u prihvatilišta u Kutini i Zagrebu. Centar je započeo s radom 19. studenog 2023., a do 5. siječnja 2024. u njemu je registrirano 211 tražitelja.

## NPM obilasci

Tijekom 2023. sukladno ovlastima iz ZNPM-a nenajavljeno smo obišli tri postaje granične policije (PGP) Gruda, Tovarnik i Cetingrad.

NPM obilasku PGP Tovarnik, sukladno ovlastima iz OPCAT-a, priključili su se predstavnici SPT-a. Prije toga PGP Tovarnik obišli smo u lipnju 2019. u okviru NPM mandata kada smo pregledali prostorije za zadržavanje koje nisu bile u funkciji zbog nedostatka video-nadzora. Evidencija postupanja prema strancima, kao i upisnik upravnih predmeta iz kojeg bi se posredno mogao pratiti broj izrečenih mjera osiguranja povratka nisu nam tada dani na uvid jer su se, prema navodima policijskih službenika, vodili isključivo u elektroničkom obliku, u Informacijskom sustavu MUP-a (IS MUP). Uskrata je obrazložena nemogućnošću davanja lozinke predstavnicima NPM jer bi to predstavljalo težu povredu službene dužnosti policijskih službenika. Tijekom obilaska onemogućen je i uvid u pojedinačne predmete.

Međutim, tijekom zajedničkog obilaska sa SPT-em u srpnju 2023. ustanovljeno je da se podaci, osim u IS MUP-a, vode i u pisanom obliku i to kroz Evidencije poduzetih mjera. Pregledane su stoga dvije knjige evidencija, jedna je sadržavala podatke od 2012. do 2021., a druga podatke od 2021. do dana obilaska. Dodatno, u posebnim knjigama vodili su se podaci o postupanju prema iregularnim migrantima koji su zatečeni u dubini teritorija, odnosno na području nadležnosti drugih policijskih postaja koji su, nakon postupka u tim postajama, dovođeni u PGP Tovarnik kao nadležnu postaju radi utvrđivanja okolnosti prelaska državne granice i određivanja mjera osiguranja povratka. Ovakvo postupanje bilo je određeno nalogom ravnatelja policije od 15. veljače 2017. Prema navodima službenice za nezakonite migracije, od 1. siječnja 2023. više se ne postupa prema tom nalogu, pa se migranti više ne dovode iz drugih policijski postaja u tu svrhu. Tijekom zajedničkog obilaska NPM-a sa SPT-em predstavnicama NPM-a, omogućen je i uvid u IS MUP-a, kako bi provjerili duljinu zadržavanja iregularnih migranata, odnosno vrijeme zatjecanja u iregularnom boravku, dovođenja u postaju i vrijeme otpuštanja.

Međutim, tijekom obilazaka PGP Gruda i PGP Cetingrad predstavnicama NPM-a nije omogućen uvid u IS MUP-a. Time nije ostvaren uvid u podatke o postupanjima prema iregularnim migrantima jer se oni, odnosno Evidencije određenih stranaca, vode samo u IS MUP-a. Uvid nije bio omogućen uz obrazloženje da

predstavnice NPM-a za to nemaju ovlast, odnosno lozinku za pristup sustavu, a nije bilo omogućeno niti dobivanje ispisa traženih evidencija. U PGP Cetingrad nemogućnost ispisa traženih evidencija obrazložena je i time da Evidencije određenih stranaca ne sadrže točne informacije zbog njihova dupliciranja prilikom unošenja te da se ona ažurira. Tijekom obilaska PGP Gruda službenici MUP-a naveli su da predstavnice NPM-a ispis podataka iz IS MUP-a trebaju zatražiti pisanim putem koji će im potom biti dostavljen u najkraćem roku. Nakon što je isto zatraženo pisanim putem, dio zatraženih podataka je pristigao više od mjesec dana nakon obilaska, dok dio nije dostavljen. Zaprimiti podaci

### Preporuka 127. (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

nisu, međutim, bili dostatni da bi se utvrdili detalji pojedinih postupanja, već je potrebno omogućiti uvid u navedene podatke tijekom obilaska kako bi oni bili relevantni za rad NPM-a. Nakon oba obilaska uputili smo upozorenje MUP-u da je sukladno čl. 5. ZNPM-a te čl. 20. OPCAT-a osobama koje obavljaju poslove NPM-a nužno omogućiti uvid u sve tražene podatke.

### Preporuka 128.

Ministarstvu unutarnjih poslova, da žurno stavi u funkciju prostorije za zadržavanje u svim postajama granične policije i njihove uvjete uskladi s međunarodnim i nacionalnim standardima

Također, u sve tri PGP uvjeti smještaja u prostorijama za zadržavanje ne zadovoljavaju uvjete propisane Standardima MUP-a i Pravilnika o postupanju prema državljanima trećih zemalja ili te prostorije službeno nisu u funkciji. PGP Cetingrad kao ustrojstvena jedinica PU

karlovačke koja bilježi najviše postupanja prema iregularnim migrantima i tražiteljima je bez adekvatnih materijalnih uvjeta za zadržavanje osoba, a prostorije namijenjene za tu svrhu nisu u uporabi od 2017. pa se osobe prema potrebi, odvoze u PP Slunj i/ili PP Karlovac, ispostava Vojnić.



Fotografija 9.



Fotografija 10.

U dvorištu PGP Cetingrad postavljena su tri kontejnera dimenzija 6m x 2,4m x 2,6m od kojih dva služe za privremeni smještaj migranata tijekom trajanja postupka, neovisno radi li se o traženju međunarodne zaštite ili osiguranju mjera povratka. Kontejneri nisu opremljeni namještajem, a samo

jedan ima uređaj za grijanje/hlađenje. Osobama nije osiguran pristup pitkoj vodi ni sanitarnom čvoru. Ograničavanje slobode kretanja boravkom u ovakvim uvjetima može predstavljati povredu čl. 3. EKLP, posebice ako se to odnosi na djecu i druge ranjive skupine. Uvidom u predmete o postupanju prema tražiteljima i iregularnim migrantima nije bilo moguće utvrditi kada i u kojem trajanju se osobe smještavaju u te kontejnere, a kada se prevoze u druge policijske postaje.

Jedan od pregledanih predmeta odnosio se na grupu iregularnih migranata koja je izrazila namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, zatečenih 22. studenoga 2023. u 22 sata te prepraćenih u prihvatilište u Zagrebu 24. studenog u 00:00 sati. Među članovima grupe bilo je i maloljetnika (kako u pratnji roditelja, tako i bez pratnje), a policijski službenici potvrdili su da su ti maloljetnici bili smješteni u kontejnere. Pregledom predmeta i donesenih rješenja o protjerivanju u Izješćima o uhićenju nedostajalo je vrijeme puštanja na slobodu, ali i podatci o tome gdje su osobe smještene tijekom i nakon okončanja postupka u PGP Cetingrad. Obzirom da se radilo o većoj skupini osoba te imajući na umu kapacitete PP Slunj i PP Karlovac – Ispostava Vojnić, za pretpostaviti je da se u ovom slučaju smještaj trebao organizirati drugačije nego je to bilo uobičajeno.

Predstavicama NPM-a nije bio omogućen uvid u Evidenciju uhićenih i pritvorenih osoba, a prisutni policijski službenici nisu imali saznanja o tome gdje se osobe nalaze tijekom uhićenja i vode li se o tome evidencije. CPT standardi ukazuju kako je osnovni mehanizam zaštite OLS postojanje jedinstvene i sveobuhvatne evidencije unutar koje se bilježe svi aspekti njihovog lišenja slobode i sve aktivnosti poduzete u vezi sa tim. Stoga ponovno ukazujemo na važnost omogućavanja predstavnicima NPM-a pristupa svim podacima neovisno o načinu njihova čuvanja, kao i to da bi pojedinačni predmet o postupanju prema osobi tijekom lišenja slobode trebao sadržavati podatke o vremenu i mjestu lišenja slobode.

Tijekom obilazaka utvrdili smo da se prilikom vođenja postupka, neovisno o tome postupa li se prema tražiteljima ili iregularnim migrantima, postupci često vode na engleskom jeziku ili uz pomoć Google prevođenja, iako je znanje tog jezika nekih od njih nedovoljno da bi mogli jasno iskazati činjenice i okolnosti bitne za postupak.

Navodimo kako je Upravni sud u Zagrebu u postupku kontrole zakonitosti ograničenja slobode kretanja u presudi kao jedan od razloga ukidanja rješenja MUP-a naveo kako je primijetio da PGP koja je donijela rješenje o ograničavanju slobode kretanja, razgovore sa strancima uvijek

obavlja na engleskom jeziku, odnosno nikada ne može pronaći prevoditelja niti za jedan drugi jezik, pa čak niti osigurati telefonsko prevođenje, što može predstavljati povredu 196. st. 1. Zakona o strancima prema kojoj će se državljaninu treće zemlje koji nezakonito boravi i koji ne razumije hrvatski jezik osigurati prevođenje na jezik koji razumije.

#### Preporuka 129. (ponovljena)

Ministarstvu unutarnjih poslova, da se tijekom lišavanja slobode iregularnih migranata i tražitelja međunarodne zaštite osigura adekvatno prevođenje



## Izvršenje presude ESLJP M.H. i drugi protiv RH

U Izvješćima za 2021. i 2022. pisali smo o presudi ESLJP M.H. i drugi protiv RH koja je 4. travnja 2022. postala konačna i sada je u fazi izvršenja. Presuda se odnosi na okolnosti koje su dovele do smrti šestogodišnje djevojčice iz Afganistana, koju je udario vlak u studenom 2017. u blizini hrvatsko-srpske granice, te daljnju istragu ovih okolnosti, kao i postupanje prema članovima njezine obitelji u kontekstu postupka azila, uključujući i okolnosti njihovog lišavanja slobode. ESLJP je presudom utvrdio odgovornost RH za povrede više članaka EKJLP, a s obzirom da ukazuje na kompleksne probleme, presuda je određena kao “vodeća”, te je njezino izvršenje “pod pojačanim nadzorom” Odbora ministara Vijeća Europe, u okviru kojeg je RH dužna izraditi Akcijski plan za njezino izvršenje. Isto je ujedno i prilika da se isprave propusti sustava koji mogu dovesti do takvih ili sličnih ishoda u budućnosti.

Još u okviru provođenja ispitnog postupka ove institucije utvrđene su nepravilnosti u postupanju na koje smo ukazivali nacionalnim tijelima, a djelujemo i u fazi izvršenja presude. Unutar nacionalnog postupanja, kao članica Stručnog savjeta za izvršenje presuda i odluka ESLJP-a, predložili smo poboljšanja Akcijskog plana RH, ocijenivši da predložene mjere nisu dovoljne te ne adresiraju sve zaključke i preporuke međunarodnih tijela i organizacija na koje se presuda poziva. Obzirom da naši prijedlozi nisu bili u zadovoljavajućoj mjeri usvojeni, iskoristili smo mogućnost da kao nacionalna institucija za zaštitu ljudskih prava, primjedbe i prijedloge komuniciramo izravno Odboru ministara Vijeća Europe sukladno Pravilu 9. Pravilnika o nadzoru nad izvršenjem presuda i odluka o prijateljskim rješenjima ESLJP-a, a što smo učinili u rujnu 2023.

Kako bi se osigurala učinkovita istraga postupanja policijskih službenika u situacijama kršenja prava na život, predložili smo da se uspostavi specijalizirani odjel u okvirima državnih odvjetništava koji bi se bavio kaznenim prijavama protiv policijskih službenika ili naznače osobe posebno zadužene za ova pitanja u okviru DORH-a, kao i da se izrade posebni protokoli za takve slučajeve. Imajući na umu brojne negativne utjecaje koje lišavanje slobode djece ima na njihovo fizičko i mentalno zdravlje i razvoj, preporučili smo izradu plana zabrane smještaja djece u prihvatne centre za strance, posebice kada se radi o dugotrajnom lišenju slobode, kao što je to bio slučaj kod braće i sestara poginule djevojčice. Predložili smo osigurati odvjetnicima nesmetan, a OCD-ima učinkoviti pristup prihvatnim centrima za strance; uspostaviti sustav odgovornosti koji bi omogućio učinkovito istraživanje “push-backova” i kolektivnog protjerivanja migranata; osigurati instituciji pučke pravobraniteljice sustavan i kontinuiran pristup podacima; kao i niz mjera s ciljem informiranja migranata o njihovim pravima.

## Nezavisni mehanizam nadzora

Tijekom 2023. Nezavisni mehanizam nadzora postupanja policijskih službenika u području nezakonitih migracija i međunarodne zaštite (NMN) nije objavio niti jedno izvješće o svom radu, iako je sukladno aktu kojim je uspostavljen (Sporazum o suradnji sklopljen u studenom 2022. godine između udruga Akademija medicinskih znanosti, Akademija pravnih znanosti, Hrvatski crveni križ, Centar za kulturu dijaloga te nezavisne pravna stručnjakinja, s jedne strane, te MUP-a, s druge) predviđena obveza objave polugodišnjeg i godišnjeg izvješća na internetskoj stranici NMN-a (koja još nije uspostavljena). Ukoliko se želi da NMN, uz Ustavom i zakonom predviđena tijela i institucije poput DORH-a, Službe za

unutarnju kontrolu MUP-a i pučke pravobraniteljice, bude učinkovit kao dodatni mehanizam nadzora postupanja policijskih službenika u području iregularnih migracija i međunarodne zaštite, potrebno je ispuniti pretpostavke za isto, a o čemu smo detaljnije pisali u Izješću za 2022. Predlažemo voditi se pri tome Smjericama FRA za uspostavljanje nacionalnih neovisnih mehanizama za nadzor poštivanja temeljnih prava na vanjskim granicama EU.

## Iskustva OCD-a i pružatelja besplatne pravne pomoći

Tijekom godine surađivali smo s međunarodnim organizacijama, OCD-ima i odvjetnicima koji rade s tražiteljima međunarodne zaštite i iregularnim migrantima, a u studenom 2023. organizirali smo sastanak usmjeren na pružanje BPP-a i prevođenje tijekom postupaka.

OCD-i i odvjetnici su ukazivali na poteškoće s prevođenjem tijekom postupka traženja međunarodne zaštite u policijskim postajama, ali i u situacijama koje nisu vezane uz upravni postupak, primjerice u kontaktu između djece bez pratnje i posebnih skrbnika. Istaknuto je kako nedostaju prevoditelji za neke jezike u kojem slučaju se postupci vode na jeziku (primjerice, engleskom) koji tražitelji nedovoljno poznaju pa ne mogu svoj zahtjev za međunarodnu zaštitu jasno iskazati. Također navode da se u zapisnicima sastavljenih tijekom postupka ne bilježe svi izneseni navodi tražitelja, već se često sadržaj iskaza sažima te se pritom izgube važne pojedinosti (uzimanje zahtjeva nekada traje satima, a zapisnik je sažet u samo par stranica), ističući kako takvo vođenje postupaka može rezultirati nepravilno utvrđenim činjeničnim stanjem, odnosno nepravilnom ocjenom da je iskaz tražitelja nekoherentan, nekonzistentan ili netočan. Dostupnost prevođenja također je važna u samim počecima postupka u policijskim postajama jer nedostatak adekvatnog prevođenja ostavlja posljedice u ostvarivanju prava. Predloženo je profesionalizirati prevođenje, uvesti treninge za prevoditelje, a po potrebi, zbog boljeg razumijevanja kulturološkog konteksta, osigurati kulturnu medijaciju prilikom prevođenja.

Tijekom godine OCD-i su također isticali kako se nedovoljno uzimaju u obzir psihološke traume prilikom vođenja postupka za međunarodnu zaštitu te probleme s pristupom prihvatilištima, a odvjetnici su ukazivali na neadekvatnost prostora za razgovore sa strankama u prihvatilištu u Zagrebu zbog radova na uređenju prihvatilišta.

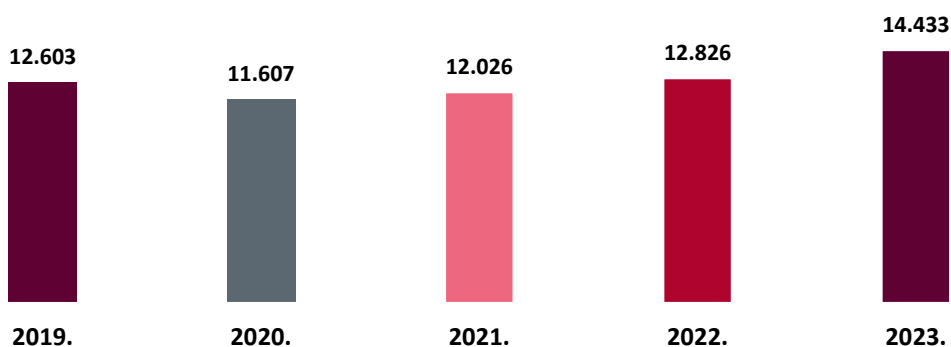
## 4.3. Zatvorski sustav

U odnosu na osobe lišene slobode koje se nalaze u zatvorskom sustavu, pučka pravobraniteljica postupala 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.

U prvom dijelu poglavlja prikazan je rad po pritužbama i ispitnim postupcima pokrenutim na vlastitu inicijativu, dok se u drugom dijelu opisuje zatečeno stanje tijekom nenajavljenih obilazaka kaznenih tijela u okviru NPM mandata.

Stanje u zatvorskom sustavu u najvećoj je mjeri neizmijenjeno, a nažalost i pogoršano u odnosu na prethodne godine. Iako su poduzete aktivnosti radi unaprjeđenja materijalnih uvjeta smještaja, prvenstveno adaptacije prostora za smještaj zatvorenika Kaznionice u Požegi, prenapučenost je i dalje jedan od najvećih problema. Prema podacima iz Izvješća o stanju i radu kaznionica, zatvora, odgojnih zavoda i centara za 2022. godinu Vlade RH (iz siječnja 2024.), te podacima MPU, tijekom 2023. godine u zatvorskom sustavu boravilo je 1,607 osoba više nego 2022. godine.

#### BROJ OSOBA KOJE SU TIJEKOM GODINE BORAVILE U ZATVORSKOM SUSTAVU



Ustavni sud RH u 2023. godini u više je navrata zbog neodgovarajućih uvjeta smještaja utvrdio povrede ustavnih prava OLS. Prema ocjeni Ustavnog suda riječ je o uvjetima koji predstavljaju ponižavajuće postupanje, odnosno postupanje koje ne odgovara pravnom standardu poštovanja dostojanstva osuđenika iz čl. 25. st. 1. Ustava. U nekim odlukama naglašena je dužnost države da osigura uvjete koji poštuju ljudsko dostojanstvo i u kojima osoba nije izložena nelagodi ili trpljenju čiji bi intenzitet prelazio neizbježnu razinu, inherentnu lišenju slobode i boravku u zatvoru.

Također je i ESLJP u nekoliko predmeta protiv RH utvrdio povredu zabrane mučenja, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja iz čl. 3. EKLJP zbog neodgovarajućih uvjeta smještaja. Posebnu pozornost izazvale su dvije presude u kojima je uz ponižavajuće utvrđeno i nečovječno postupanje prema osobama koje su boravile u zatvorskom sustavu (Vukušić protiv Hrvatske br. 37522/16 i Miljak protiv Hrvatske br. 15681/18). Dodatno, u predmetu Miljak, zbog neprovođenja učinkovite istrage incidenta u kojem su pravosudni policajci istražnom zatvoreniku nanijeli teške ozljede, utvrđena je i povreda članka 3. EKLJP-a u postupovnom aspektu.

#### Preporuka 130. (ponovljena)

Ministarstvu pravosuđa i uprave i Ministarstvu zdravstva, da osiguraju preduvjete za obavljanje zdravstvene djelatnosti unutar zatvorskog sustava u skladu sa Zakonom o zdravstvenoj zaštiti

Kvaliteta zdravstvene zaštite za zatvorenike te nedovoljna dostupnost i dalje je veliki problem. Obavljanje djelatnosti zdravstvene zaštite sukladno ZZZ-u još uvijek nije uređeno, nisu riješeni dugogodišnji sustavni problemi, primjerice liječnici zaposleni u zatvorskom sustavu nisu povezani sa CEZIH-om pa nisu u mogućnosti propisati recepte i izdavati



uputnice. To znači da sve OLS paralelno moraju za to imati svog liječnika obiteljske medicine, što čini dodatni organizacijski problem. Problem je još veći kod propisivanja recepata za supstitucijsku terapiju, o čemu smo više pisali Izvješću za 2022. godinu. Također, zbog nepovezanosti sa CEZIH-om zatvorski liječnici OLS ne mogu naručivati na specijalističke preglede, kao što to mogu liječnici obiteljske medicine. Stoga ponavljamo preporuku MPU i MZ da osiguraju preduvjete za obavljanje zdravstvene djelatnosti unutar zatvorskog sustava u skladu sa ZZZ-om.

I nadalje manjka zaposlenih službenika (pravosudnih policajaca, zdravstvenih radnika, službenika na poslovima tretmana zatvorenika), a mala zainteresiranost za zapošljavanje u zatvorskom sustavu dodatno otežava problem. Povećanje broja OLS u zatvorskom sustavu ne prati povećanje broja zaposlenih. Tako je primjerice u 2022. godini na jednog pravosudnog policajca bilo 2,7 OLS, dok je u 2023. godini taj omjer porastao na 2,9 OLS. Nedostatak službenika nužno utječe na stupanj poštivanja prava OLS.

Pododbor za sprječavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja Ujedinjenih naroda (SPT), u okviru svog prvog posjeta RH u srpnju 2023. godine posjetio je mjesta u kojima se nalaze OLS, uključujući i tijela u zatvorskom sustavu. Izvješće o posjetu još nije objavljeno, a u preliminarnim zaključcima je navedeno kako je RH napredovala u nastojanjima da poboljša uvjete u kaznenim tijelima, no da je potrebno učiniti više, osobito smanjiti prenapučenost i negativan učinak koje ona ima na OLS. U studenom 2023. objavljeno je Izvješće Europskog odbora za sprječavanje mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT), o posjeti RH 2022. godine. Izvješće sadrži brojne preporuke usmjerene na unaprjeđenje postupanja prema OLS i uvjeta u kojima se nalaze, a koje se u velikoj mjeri odnose na probleme na koje smo prethodnih godina ukazivali, kao i preporuke i upozorenja koje smo dali. To upućuje da bi većom implementacijom preporuka i upozorenja pučke pravobraniteljice, kao institucije u čijoj je nadležnosti sprječavanje mučenja, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja na nacionalnoj razini, RH izbjegla iste preporuke CPT-a, odnosno drugih srodnih međunarodnih mehanizama.

Normativne manjkavosti, prije svega Zakona o izvršavanju kazne zatvora (ZIKZ), ali i Zakona o kaznenom postupku (ZKP) te Kaznenog zakona (KZ), koje se negativno odražavaju na prava OLS i na koje ukazujemo još nisu otklonjene. Na manjkavosti ZIKZ-a, posebice u dijelu primjene posebnih mjera održavanja reda i sigurnosti, na koje kontinuirano ukazujemo, upozoravali smo i 2023. godine u izvješćima o obilascima kaznenih tijela. Uključili smo se i u e-savjetovanja o izmjenama KZ-a i ZKP-a, o čemu više pišemo u NPM dijelu.

#### 4.3.1. Zaštita prava osoba lišenih slobode u zatvorskom sustavu

U 156 predmeta otvorenih po pritužbama ili na vlastitu inicijativu razmatrali smo moguće povrede prava OLS. Kao i prethodnih godina, najviše pojedinačnih pritužbi podneseno je zbog zdravstvene zaštite, na uvjete smještaja i na postupanje službenika.

Uočava se povećanje pritužbi na nedovoljnu dostupnost liječnika. Sve su češće pritužbe zbog bezuspješnog traženja psihijatrijskih pregleda, primjerice konzultacija s psihijatrom radi smanjenja ili promjene propisane terapije. Dio zatvorenika pritužio se zbog neodobrenja prekida kazne radi

provođenja operativnog liječenja u vanjskoj zdravstvenoj ustanovi. U takvim situacijama obavještavali smo ih o mogućnosti upućivanja na liječenje u odgovarajuću zdravstvenu ustanovu, uz nadzor pravosudne policije.

*„...Osim što mi se u zatvorskom sustavu ugrožava psihičko zdravlje, ugrožava mi se i fizičko zdravlje. Na način da mi zatvorski sustav već pet godina ne želi omogućiti operaciju lijeve strane kuka, a zbog čega mi je dokazano stradala i desna strana kuka i lumbalni dio kralježnice. Tako mi je specijalističkim nalazom iz KB "Dubrava" od dana ...2017. godine prvi puta propisana operacija lijeve strane kuka. Nakon toga je Kaznionica ...2018. godine zatražila drugo mišljenje od KB "Dubrava", a gdje me ortoped uputio na KBC "Zagreb" gdje mi je isto tako specijalističkim nalazom ... 2018. godine po drugi puta propisana operacija lijevog kuka. Nakon toga mi je specijalističkim nalazom iz KBC "Zagreb" od dana... 2020. godine propisana magnetna rezonanca kralježnice i desnog kuka. Navedene magnetne rezonance obavio sam ... 2021. godine..., a koje dokazuju da mi je zbog neliječenja lijeve strane kuka stradala i desna strana kuka i donji dio leđa...nedvojbeno je evidentno da ja nemam nikakvu zdravstvenu zaštitu u zatvorskom sustavu...“*

**Zatvorenik do pisanja ovog izvješća nije sproveden na operaciju.**

Zatvorenici se pritužuju i zbog prijevoza u neodgovarajućim vozilima, na što upozoravali i ranijih godina. Primjerice, jedan zatvorenik navodi da je u ožujku 2023. upućen iz dnevne bolnice u Varaždinu na daljnje liječenje u Zatvorsku bolnicu u Zagrebu. Pri sprovođenju bio je smješten u stražnjem dijelu tzv. „marice“, u prostoru za prijevoz zatvorenika, s bočnim klupama i bez sigurnosnog pojasa. Pritužitelj je naveo da je, uslijed bolova, jedva uspio puzajući, na koljenima i rukama, ući u stražnji prostor vozila. Navodi da nije bio vezan sigurnosnim pojaskom, jer ih u stražnjem prostoru niti nema, a da je prema nalogu za sprovođenje, imao vezane ruke i noge za pojas. Iako nije bilo moguće potvrditi sve navode pritužitelja, smatramo da je ovakav prijevoz OLS ozbiljno narušenog zdravstvenog stanja u konkretnoj situaciji bio neprihvatljiv. Prijevoz zatvorenika potrebno je organizirati vozilima opremljenima sigurnosnim pojasevima, koja su u skladu sa Zakonom o sigurnosti prometa na cestama te standardima CPT-a (CPT/Inf(2018)24).

### **Preporuka 131.**

Ministarstvu pravosuđa i uprave, da sva vozila za prijevoz zatvorenika budu opremljena sigurnosnim pojasevima u skladu s važećim propisima i međunarodnim standardima

Stoga preporučujemo MPU da se postojeća vozila za prijevoz zatvorenika opreme sigurnosnim pojasevima, a da se pri nabavi novih vozila namijenjenih prijevozu zatvorenika vodi računa da ona budu sigurna za prijevoz osoba, u skladu s važećim propisima i međunarodnim standardima.

Nedostatak službenika utječe i na poštivanje pojedinih prava zatvorenika. Tako je zbog nedostatka pravosudnih policajaca ponekad otežana organizacija sprovođenja u vanjske zdravstvene ustanove, primjerice na provođenje fizikalne

rehabilitacije. Primjer pozitivne prakse je Kaznionica u Glini, koja je jednu prostoriju opremila potrebnim uređajima te je sklopila ugovore o djelu s dva viša fizioterapeuta, koji od sredine listopada 2023. godine provode fizikalnu terapiju zatvorenika. Tako je smanjen broj sprovođenja te prijevoz u neodgovarajućim vozilima, a ne krši se pravo zatvorenika na odgovarajuću zdravstvenu zaštitu.

*„...temelj naših ljudskih prava i dostojanstva su povrijedili jednom previše, žele nas napuniti s osmim čovjekom u sobi od 18,7 m<sup>2</sup>... zid od wc-a nije zgrađen nego je otvoren vidiš čovjeka prilikom vršenja nužde...prozori propuštaju vlagu i hladnoću. Kada pada kiša curi kroz prozore. S vanjske strane rešetke nalazi se aluminijski okvir koji zaprečava pogled prema van (iako pogled na vanjštinu nije naročito interesantan). Na prozorima fale lajsne, i kvaka na jednom prozoru, uopće ga se ne može zatvoriti, imamo improvizirani komad kartona kako se nebi prozor sam otvorio. Imamo samo 6 ormara, a nas 7 je u sobi. Ormari su bez vrata, hrđavi i zaništeni...soba je puna vlage...iz zida u wc-u izbija voda, negdje je pukla cijev, sa stropa isto curi voda, direkt ispod svjetla...bilo nam je isključeno grijanje i struja skoro punih 24 h, još nakon popravka kotla...nije grijanje radilo još par dana, a vani je temperatura bila u minusu...ne tražimo puno, samo da nas ostane 7 što isto nije prihvatljivo, ali već kad se donekle slažimo neka tako ostane.“*

Fotografija 11.



Prenapučenost kaznenih tijela, posebice u zatvorenim uvjetima, vrlo često prate neodgovarajući materijalni uvjeti, što otežava ionako tešku situaciju. Sedmorica istražnih zatvorenika Zatvora u Zagrebu pritužili su nam se jer su dobili informaciju da će u njihovu

sobu biti smještena još jedna osoba. U ispitnom postupku provedenom u zatvoru utvrdili smo da su u sobi površine 21,10 m<sup>2</sup>, odnosno 19,12 m<sup>2</sup> bez sanitarnog čvora, bila smještena osmorica istražnih zatvorenika. Svatko je imao na raspolaganju samo 2,39 m<sup>2</sup> osobnog prostora, a kretanje u sobi je u velikoj mjeri bilo onemogućeno. Osim dva sata šetnje nisu imali drugih aktivnosti te su 22 sata dnevno provodili u sobi. Sukladno stajalištu ESLJP u predmetu Muršić protiv Hrvatske, kada osoba lišena slobode ima na raspolaganju manje od 3 m<sup>2</sup> osobnog prostora postoji snažna pretpostavka da je došlo do povrede čl. 3. EKLJP.



**Fotografija 12.**

Pored nedostatka osobnog prostora, u sobi je bilo i izrazito hladno zbog kvarova sustava za grijanje koji nisu bili otklonjeni zbog nedostatka rezervnih dijelova. Jedan prozor u sobi je bio djelomično otvoren (toga dana u 7,00 ujutro u Zagrebu je bilo  $-4^{\circ}\text{C}$ ), jer prema riječima pritužitelja, jedan istražni zatvorenik ne održava higijenu pa u sobi nesnosno smrdi. Sanitarni

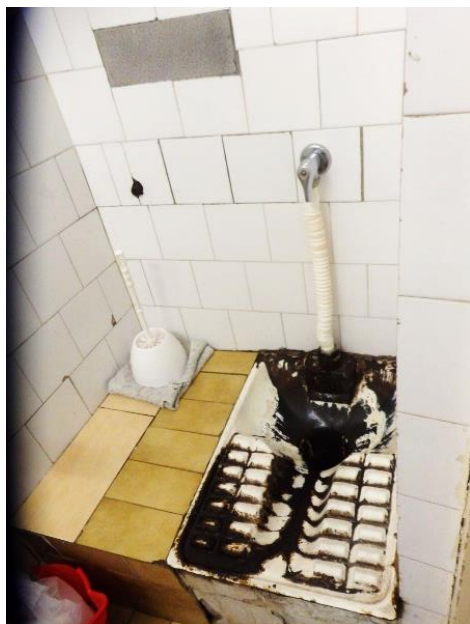
čvor nije posve odvojen od ostatka sobe, što dodatno otežava uvjete. Nema dovoljno mjesta za stolom pa su primorani jesti sjedeći na krevetima. Vidljiva su oštećenja poda, sanitarni čvor je derutan, pločice su napuknute, a čučavac je oštećen pa je teško održavati čistoću.

*„...Smatram da i ako sam osoba lišena slobode zaslužujem kaznu zatvora služiti u humanijim uvjetima vrijednim ljudskog dostojanstva...“*

**Fotografija 13.**

Sličnu situaciju, odnosno neprimjerene uvjete zatekli smo i u Zatvoru u Rijeci u kojem smo provodili ispitni postupak po pritužbi jednog zatvorenika. Sobe su zapuštene, a zidovi su oštećeni od vlage. Sanitarni čvorovi su derutni, podovi oštećeni, a ormarići za osobne stvari potrgani, izgrebani i hrđavi. Zatvorenici koji tamo duže borave navodili su da je u ljetnim mjesecima neizdrživo vruće, da je zagušljivo i smrdi. Ovakve uvjete posebno teško podnose nepušači, koje zbog prenapučenosti nerijetko smještaju s pušačima.





Fotografija 14.




Fotografija 15.

Postupali smo po pritužbi zatvorenika koji je u Zatvoru u Bjelovaru pokušao suicid vješanjem, no pravodobnom reakcijom pravosudnih policajaca u tome je spriječen. Nakon incidenta je sproveden na pregled u vanjsku bolnicu, koja je preporučila njegovo daljnje liječenje u Zatvorskoj bolnici u Zagrebu. Zbog potpunog ukupnog smještajnog kapaciteta bolnice, zatvoreniku je zakazan samo termin za konzilijarni pregled u psihijatrijskog ambulanti i to tek dva dana kasnije.

Službenici Odjela osiguranja u zajedničku kupaonicu zatvoreničkog odjela unijeli su krevet za koji su zatvoreniku vezali ruke i noge. Za vrijeme vezanja, koje je trajalo 12 sati, na krevetu nije bilo madraca ni posteljine. Pri tome zatvorenik boluje od astme te ima evidentirane epileptične napade.

Do sada utvrđeno jasno upućuje da se radi o nečovječnom i ponižavajućem postupanju, koje zabrinjava iz više razloga. Prije svega opravdano je upitati se zašto vanjska bolnica nije zadržala osobu koja je pokušala suicid, iako bi to učinila da se ne radi o OLS. Potom zabrinjava da Zatvorska bolnica u Zagrebu zbog potpunih kapaciteta nije zaprimila zatvorenika koji je to jutro pokušao suicid, te je brigu o njemu prepustila Zatvoru u Bjelovaru, znajući da nemaju zaposlenog liječnika.

Osim postupanja Zatvora u Bjelovaru, zabrinjava i očitovanje u kojem se više puta potvrđuje i naglašava da je vezanje trajalo 12 sati, što je u skladu sa ZIKZ-om, da su primijenjena sredstva vezivanja propisana Pravilnikom o poslovima osiguranja u zatvorskom sustavu, odnosno da ne vide problem u opisanom postupanju. U očitovanju se pozivaju i na čl. 2. Pravilnika o vrstama i načinu primjene mjera prisile prema osobi s težim duševnim smetnjama, sukladno kojem se mjere prisile primjenjuju prema osobi s težim duševnim smetnjama, 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 i sigurnost. Pri tome se zanemaruje čl. 1. tog Pravilnika, u kojem je



izričito propisano da se njime uređuju vrste mjera prisile i način njihove primjene prema osobi s težim duševnim smetnjama smještenoj u psihijatrijsku ustanovu. Dakle, njime se uređuje postupanje zdravstvenih radnika koji u psihijatrijskoj ustanovi primjenjuju mjeru sputavanja i odvajanja, a ne postupanja pravosudne policije u zatvoru.

Iz dokumentacije zaprimljene u ispitnom postupku utvrdili smo da se u Zatvoru u Bjelovaru na isti način postupalo prema još jednom zatvoreniku. Iz toga zaključujemo da se ne radi o izoliranom slučaju. Ovakva, apsolutno neprihvatljiva postupanja rezultat su brojnih sustavnih problema, među kojima je svakako potrebno naglasiti manjkavosti ZIKZ-a u dijelu koji se odnosi na primjenu posebnih mjera održavanja reda i sigurnosti, uključujući mjeru vezanja.

*„...Imam problema nasmijem izač na hodnik niti na šetnju jel me očeju tuč pa se bojim nekad ići po doručak i večeru da me ne bi tukli. A sa komandirima sam isto imam problema jednom me je bolio zub tražio sam pomoć nakraju mi je jebo mater cigasku pa me stavio u samnicu...”*

Nasilje u zatvorskom sustavu, bilo da se radi o prekoračenju ovlasti pravosudne policije ili onom između OLS je neprihvatljivo. Iako većina pravosudnih policajaca postupa profesionalno, zaprimamo pritužbe OLS da ih pravosudni policajci vrijeđaju, i to najviše na nacionalnoj osnovi, ali i da su bili izloženi nasilju. Na to nam ukazuju i u anonimnom anketiranju koje provodimo tijekom NPM obilazaka, o čemu više pišemo u NPM dijelu. Stoga redovito ukazujemo da pritužbe na nasilje treba osobito pažljivo ispitati, pri čemu treba obvezno uzeti u obzir navode zatvorenika žrtava kao i zatvorenika koji su eventualno takvom događaju svjedočili. Na to je ukazao i Odbor protiv mučenja UN-a koji je u zaključnim razmatranjima iz 2014. godine Hrvatskoj uputio preporuku o nužnosti ispitivanja svih navoda koji upućuju na moguće mučenje i neljudsko ili ponižavajuće postupanje, uključujući i verbalno zlostavljanje i prekomjernu silu. Pri tome, ocjenu o zakonitosti primjene sredstava prisile nije ispravno temeljiti isključivo na izjavama pravosudnih policajaca, što je u pravilu praksa, već je nužno detaljno i objektivno ispitati i izjave zatvorenika, posebice onih koji su tijekom primjene sredstava prisile zadobili ozljede.

Čl. 1. EKLP-a tumačen zajedno sa čl. 3. nameće državama pozitivne obveze koje trebaju osigurati da pojedinci koji su u njihovoj nadležnosti budu zaštićeni od svih oblika zlostavljanja zabranjenog na temelju čl. 3. (M. i M. protiv Hrvatske br. 10161/13). Drugim riječima, u situaciji kada su državna tijela znala ili morala znati da tjelesnom integritetu jednog zatvorenika prijete stvarni i neposredni rizik od strane drugog zatvorenika, tada postoji obveza tih državnih tijela da poduzmu sve korake za koje se može opravdano očekivati da mogu spriječiti takav rizik (U-III-4281/2017.). Unatoč tome, međuzatvoreničko nasilje je i nadalje prisutno u zatvorskom sustavu, a razmjeri ovog problema nisu u potpunosti poznati, s obzirom na veliku tamnu brojku.

Postupali smo po pritužbi zatvorenika s intelektualnim poteškoćama romskog podrijetla, u kojoj je naveo da je bio izložen diskriminatornom ponašanju pravosudne policije i drugih zatvorenika, koje je rezultiralo međuzatvoreničkim nasiljem. Utvrdili smo da nakon preispitivanja njegovog pojedinačnog

programa izvršavanja kazne zatvora, nije izrađen plan aktivnosti u svrhu zaštite ranjivog zatvorenika od nasilja i zlostavljanja. Iz razgovora sa službenicima stekli smo dojam da razlog tome nije zanemarivanje odluke upravitelja o postupanju sukladno uputi SUZS-a o zaštiti zatvorenika s problemima mentalnog zdravlja ili teškoća u intelektualnom funkcioniranju, već tumačenje da se ona ne odnosi na zatvorenike koji se i sami nasilnički ponašaju prema drugim zatvorenicima. Stoga smo MPU-u preporučili da se uputa SUZS-a o zaštiti zatvorenika s problemima mentalnog zdravlja ili teškoća u intelektualnom funkcioniranju, detaljnije razradi i dostavi svim kaznenim tijelima, što je i učinjeno. Upozorili smo da, unatoč saznanjima da se radi o osobi sniženih intelektualnih sposobnosti, slabih kapaciteta za razumijevanje socijalnih situacija, poteškoćama u komunikaciji s okolinom te sklonoj sukobima s drugim zatvorenicima, nisu poduzete preventivne aktivnosti kojima bi se osiguralo poštivanje temeljnih ljudskih prava i sigurnost pritužitelja. Preporučili smo da se kontinuiranim edukacijama službenika kaznenih tijela ukazuje na nužnost poduzimanja odgovarajućih preventivnih mjera za zaštitu fizičkog i psihičkog integriteta te dobrobiti svih OLS, što je i učinjeno. U pripremi i provedbi edukacija za sprječavanje diskriminacije te senzibilizaciju djelatnika zatvorskog sustava za rad s OLS s problemima mentalnog zdravlja i/ili teškoćama u intelektualnom funkcioniranju sudjelovat će i Ured pučke pravobraniteljice, kao središnje tijelo za suzbijanje diskriminacije.


Na problem međuzatvoreničkog nasilja ukazao je i CPT u Izvjješću o posjeti RH 2022. godine, navodeći kako je ono u padu u odnosu na njihovu prethodnu posjetu 2017. godine, no da su još uvijek mogući slučajevi teškog nasilja među zatvorenicima. Stoga su ponovno preporučili izradu strategije za učinkovito rješavanje nasilja među zatvorenicima na nacionalnoj razini.

S tim u svezi pozitivno je da je u suradnji SUZS-a i Edukacijsko-rehabilitacijskog fakulteta u Zagrebu započeto provođenje zajedničkog projekta „Nasilje u zatvorskom sustavu“.

Poštivanje povjerljivosti komunikacije između osumnjičenika ili optuženih osoba i njihovih odvjetnika, sukladno čl. 4. Direktive 2013/48/EU, ključna je za osiguravanje učinkovitog ostvarenja prava obrane te je bitan dio prava na pošteno suđenje. Istražni zatvorenik nam se pritužio da sadržaj pisama koja upućuje odvjetniku nadzire nadležni sud. Na isti problem ukazale su i medijske objave, prema kojima je odvjetnica podnijela prijedlog za pokretanje stegovnog postupka protiv sutkinje Županijskog suda u Splitu zbog otvaranja i čitanja pisma koje joj je poslao okrivljenik. Uvažavajući neovisnost sudbene vlasti, ali i značaj poštivanja prava na slobodno, nesmetano i povjerljivo komuniciranje s braniteljem, Vrhovni sud RH smo zamolili da ispita postupanje nadležnih sudova.

Premda digitalizacija pravosuđa donosi brojne prednosti, uočili smo poteškoće s kojima se suočavaju istražni zatvorenici jer im, u pravilu, nije omogućen pristup računalu, a samim time ni digitalnim zapisima podataka. Tako se ograničava priprema obrane, koja je jedno od temeljnih prava okrivljenika. Budući da je u tijeku izrada Nacrta prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama ZKP-a, bilo bi korisno da Radna skupina (osnovana u studenom 2022.) obrati pozornost na ovaj problem te razmotri eventualnu potrebu propisivanja dodatnih jamstava za ostvarivanje prava na uvid u spis iz čl. 64. ZKP-a.

Nekoliko zatvorenika pritužilo nam se i na nedostatak mogućnosti radnog angažiranja te uključivanja u programe osnovnog obrazovanja za odrasle i/ili strukovnog obrazovanja, što im značajno otežava zapošljavanje nakon isteka kazne zatvora. Posebno zabrinjava što pučka učilišta više ne mogu provoditi



programe osnovnog obrazovanja odraslih te se oni u pravilu tijekom 2023. nisu provodili. Kaznena tijela upućivana su na obraćanje osnovnim školama koje su u svom statutu imale djelatnost provođenja osnovnog obrazovanja odraslih. Primjer dobre prakse je Kaznionica u Glini, koja je u jesen 2023. kontaktirala OŠ Glina, koja je iskazala volju za suradnjom, dopunila svoj Statut djelatnošću osnovnog obrazovanja odraslih te prema zadnjim podacima čeka suglasnost MZO-a na dopunu Statuta. Provođenje osnovnog obrazovanja odraslih izrazito je važan dio pripreme za postpenalni prihvata, jer se nakon završetka tog obrazovanja zatvorenike može uključiti u programe strukovnog obrazovanja.

Tijekom obilazaka kaznenih tijela, nekoliko zatvorenika nam se pritužilo da nema organiziranog postpenalnog prihvata, osobito smještaja nakon isteka kazne zatvora. Pojedini navode da im ni službenici tretmana, čiji posao obuhvaća programe resocijalizacije sa svrhom osposobljavanja za život na slobodi u skladu sa zakonom i društvenim pravilima, niti u suradnji s udrugama civilnog društva i zavodima za socijalni rad, ne mogu pomoći. Službenici tretmana su naveli da bi im pomoglo određivanje jednog resora koji bi imao zadatak organiziranja i ustrojavanja smještajnih kapaciteta za bivše zatvorenike u postpenalnom prihvatu. Smještaj je najčešće moguće realizirati samo u pojedinim dijelovima RH u kojima intenzivnije djeluju OCD-i koji pomažu osobama nakon izlaska iz zatvora ili gdje postoje kapaciteti za privremeni smještaj u okviru socijalne skrbi.

Štrajk službenika i namještenika u sudovima i državnim odvjetništvima također se odrazio na OLS. Tako smo zaprimili pritužbu zbog neizdavanja dozvole za posjet istražnom zatvoreniku. Naime, prema ZKP-u srodnici i druge osobe istražnog zatvorenika mogu posjećivati isključivo po odobrenju nadležnog suca. Prema očitovanju Županijskog suda u Zagrebu dozvole za posjet nisu se izdavale od početka štrajka (5. lipnja 2023. godine). S obzirom na trajanje štrajka, a nakon komunikacije s drugim sudovima, sukladno novoj uputi od 5. srpnja 2023. dozvole za posjete istražnim zatvorenima ponovo su izdavane. Uzimajući u obzir značaj podrške obitelji, ali i uvjete u kojima borave u Zatvoru u Zagrebu, ovu privremenu restrikciju svojih prava istražni zatvorenici zasigurno nisu lako podnijeli. Posebice znajući da su u isto vrijeme neki drugi sudovi redovito izdavali dozvole za posjete, što ukazuje na nejednako postupanje prema istražnim zatvorenima, ovisno o sudu pred kojim se vodi postupak.

### 4.3.2. Obavljanje poslova NPM-a u zatvorskom sustavu

Postupajući u skladu s ovlastima iz Zakona o nacionalnom preventivnom mehanizmu za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja (ZNPM), 2023. godine nenajavljeno smo obišli Kaznionicu u Lipovici-Popovači te Zatvor u Osijeku, a s predstavnicima SPT-a smo zajednički obišli Zatvor u Karlovcu tijekom njihove posjete Hrvatskoj.

S obzirom na kontinuiran porast popunjenosti smještajnih uvjeta zatvorskog sustava, obilasci su primarno bili usmjereni na uvjete smještaja, no razmatrana su i druga postupanja, odnosno uvjeti, koji mogu rezultirati povredom čl. 3. EKLJP. U detaljnim izvješćima o obilascima, koja dostavljamo MPU-u i drugim nadležnim ministarstvima te kaznenom tijelu koje smo obišli, dali smo ukupno 14 upozorenja i 22 preporuke.

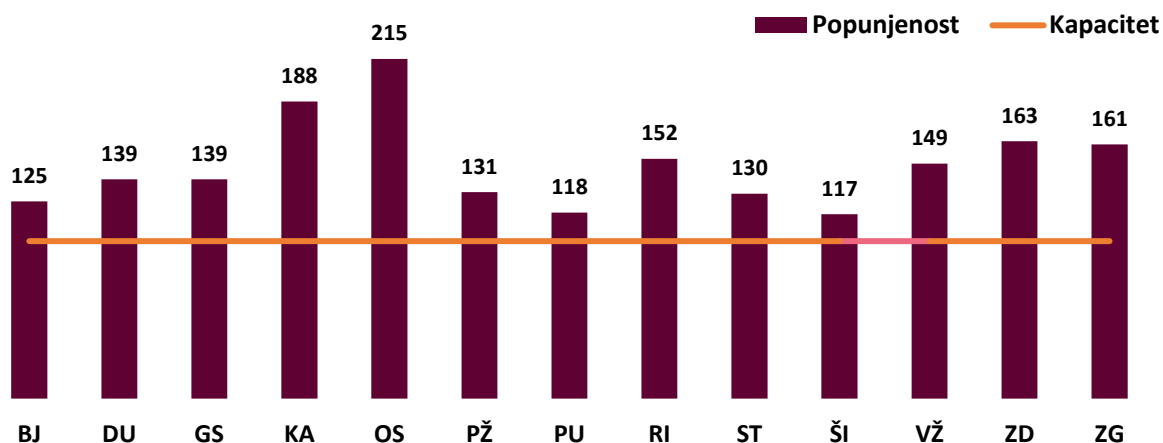


## Uvjeti smještaja

Prenapučenost i loši materijalni uvjeti kontinuirano su jedan od najvećih problema zatvorskog sustava, pa smo informaciju MPU-a o planovima za izgradnju tri nova kaznena tijela (Gospić, Sisak i Osijek), čime bi se kapaciteti povećali za 1.200 mjesta, ocijenili pozitivnom. Naknadno su u medijima objavljene informacije o upitnoj realizaciji projekta izgradnje kaznionice u Gospiću, a za nadati je da će se možda ipak nešto od najavljenog i realizirati. Nedostatak kapaciteta dugotrajni je problem zatvorskog sustava u odnosu na koji se dugo nije dovoljno poduzimalo. U Godišnjem izvješću CPT-a (2021.) navodi se da 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. Stoga bi, osim plana izgradnje novih kaznenih tijela, bilo korisno donijeti strategiju za smanjenje prenapučenosti, koja bi obuhvatila sve čimbenike na koje upućuje CPT.

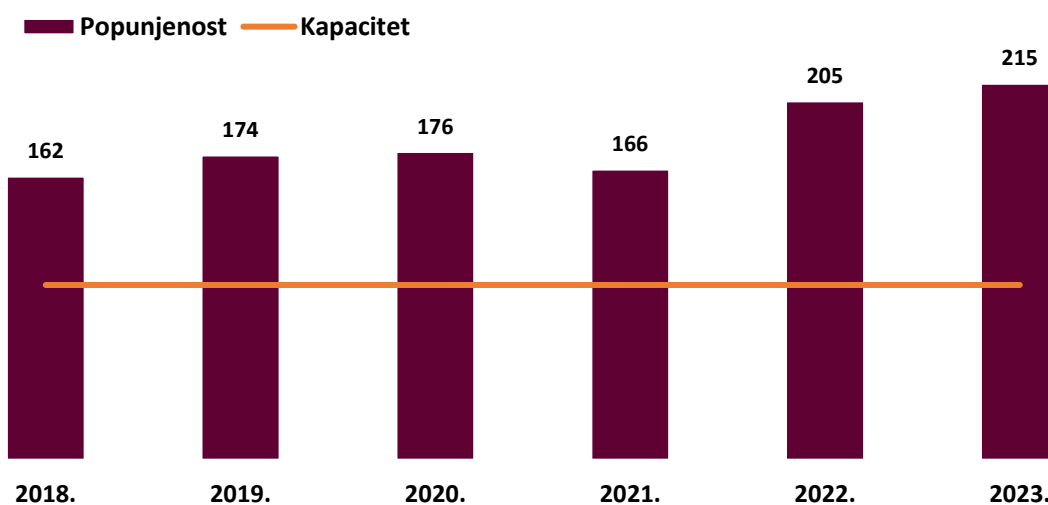
Iako određeni pozitivni pomaci postoje, primjerice 2022. je donesen Pravilnik o uvjetnom otpustu uz elektronički nadzor, a početkom 2024. godine Pravilnik o načinu izvršavanja istražnog zatvora u domu, pomaci su još uvijek nedostadni i prespori. Za to vrijeme, zatvorski je sustav, posebice u zatvorenim uvjetima, suočen s prenapučeñošću koja kontinuirano raste, a stanje u nekim zatvorima je alarmantno.

### POPUNJENOST ZATVORENIH UVJETA U ZATVORIMA (29.12.2023.)



Tijekom obilaska Zatvora u Osijeku, u kojem je problem prenapučenosti najizraženiji, u jednoj sobi površine 25 m<sup>2</sup> bilo je smješteno 12 istražnih zatvorenika, što znači da su imali 2 m<sup>2</sup> osobnog prostora. Slična situacija je i u drugim sobama, primjerice u sobi površine 17 m<sup>2</sup> bila su osmorica istražnih zatvorenika koji su na raspolaganju imali 2,1 m<sup>2</sup> osobnog prostora. U skladu sa standardima ESLJP-a zaključujemo da postoji čvrsta pretpostavka povrede članka 3. EKLJP-a.

## ZATVOR U OSIJEKU NA DAN 31. 12. (29.12.2023.)



Fotografija 16.

Zbog nedostatka mjesta u sobama i provođenja testiranja na virus SARS-CoV-2, nerijetko se događa da OLS do dobivanja rezultata testiranja borave u prostoru na kraju hodnika ograđenom rešetkama (dva su takva u Zatvoru). Tijekom obilaska u jednom takvom prostoru boravila su dvojica istražnih zatvorenika koji su zaprimljeni te noći, a u jednom je boravila istražna zatvorenica. Prema njihovim riječima, dobili su madrac položen na pod te jastuk i posteljinu. Iako kratkotrajan, takav smještaj je neprihvatljiv.

Međutim, zamijetili smo napore da se u Zatvoru u Osijeku ponešto poboljšaju uvjeti smještaja.

Primjerice, u svim sobama su hladnjaci i kuhala, a zamijenjeni su i prozori (stavljeni su novi okviri te staklo koje se ne može razbiti). Sanitarni čvorovi, sanirani 2020. godine, u potpunosti su odvojeni od ostatka prostorije. Uređena je i kupaonica u kojoj je devet međusobno ograđenih tuševa, čime se jamči poštovanje privatnosti prilikom tuširanja.

Situacija s prenapučenosti nije ništa bolja ni u Zatvoru u Karlovcu, čija je popunjenost tijekom obilaska bila 180%. O razmjerima prenapučenosti govori činjenica da tijekom obilaska dvije OLS nisu imale krevet, nego su spavale na madracima na podu. U sobi površine 26,33 m<sup>2</sup> nalazilo se 10 istražnih



zatvorenika koji su imali na raspolaganju 2,6 m<sup>2</sup>, što također upućuje na čvrstu pretpostavku povrede članka 3. EKLP-a.

I u Zatvoru u Karlovcu poduzete su mjere za poboljšanje materijalnih uvjeta smještaja (novi parketi i prozori i energetska obnova), što ocjenjujemo pozitivnim. No to i nadalje ne može kompenzirati nedostatak osobnog prostora.

Zatvoreni dio Kaznionice u Lipovici-Popovači otvoren je 15. prosinca 2022. godine i kapaciteta je 100 OLS. Sobe su novoopremljene, sanitarni čvorovi su u potpunosti odvojeni, u svakoj sobi je televizor, a broj ormarića za osobne stvari odgovara broju osoba u sobama. Iako Odjel tijekom obilaska nije bio prenapučen, u nekim sobama bilo je više OLS nego što je kapacitet prostora. Primjerice, u sobi površine 11,67 m<sup>2</sup> bila su smještena četvorica zatvorenika koji su na raspolaganju imali 2,9 m<sup>2</sup> osobnog prostora. Na Odjelu su smještene različite kategorije OLS: žene, muškarci, maloljetnici, zatvorenici, istražni zatvorenici, kažnjenici i zadržane osobe. Nužnost njihovog odvojenog smještaja uzrokuje nejednaku popunjenost soba.

**Fotografija 17.**



Boravak na otvorenom prostoru omogućen je na dvije šetnice, koje su u vrijeme obilaska bile bez ikakvih sadržaja, a najavljeno je opremanje šetnica spravama za vježbanje, stolom za stolni tenis i košem. Planirano je djelomično natkrivanje šetnica nadstrešnicama.

Uzimajući u obzir utvrđene uvjete smještaja u kaznenim tijelima, preporučujemo MPU-u da osigura sredstva za adaptaciju postojećih i izgradnju novih kaznenih tijela, kako bi uvjeti smještaja bili u skladu sa zakonskim i međunarodnim standardima.

U zatvorima u Karlovcu i Osijeku od pribora za jelo dobiva se samo žlica, što je protivno čl. 12. Pravilnika o standardima smještaja i prehrane zatvorenika. Navode da veće komade mesa trgaju zubima ili rukom. Kako nekim zatvorenicima nedostaje nekoliko zubi, a pojedincima i veći broj, otežano im je jedenje većih komada mesa samo sa žlicom. Stoga smo preporučili da se sukladno propisima, ovisno o jelu, daje kompletni pribor za jelo (žlica, vilica, nož i mala žličica standardnih veličina). U slučajevima pojedinih OLS kojima se iz sigurnosnih razloga ne omogućava uporaba kompletnog pribora za jelo, upravitelj treba donijeti pisanu odluku.

#### **Preporuka 132.**

Ministarstvu pravosuđa i uprave, da osigura sredstva za adaptaciju postojećih i izgradnju novih kaznenih tijela, kako bi uvjeti smještaja bili u skladu sa zakonskim i međunarodnim standardima

## Analiza anonimnih anketa

Tijekom obilazaka provedena su anonimna anketiranja 134 OLS (prosječna dob 39 godina; u rasponu od 17 do 71 godine) o aktivnostima te vremenu koje tijekom dana provode izvan soba.

Gotovo svi anketirani na otvorenom prostoru dnevno mogu boraviti dva sata za vrijeme šetnje, dok ostalo vrijeme provode u sobi. Veliko nezadovoljstvo u kaznenim tijelima u Lipovici-Popovači i Karlovcu proizlazi zbog neomogućavanja rekreacije i bavljenja sportom („nisu organizirane nikakve aktivnosti osim ležanja u sobi i fizičkog propadanja“). U Zatvoru u Osijeku situacija je drugačija, za vrijeme šetnje na velikoj šetnici mogu igrati košarku ili nogomet te koristiti teretanu.

Vrijeme koje ne provedu u šetnji ili spavanju provode nestrukturirano („ležim jer nema mjesta za kretanje“, „gledam TV preko dana, a kad ugase struju gledam u zid“, „moram biti zatvoren 24 sata u sobi, trune mi duša, tijelo i srce od bola, koliko ova četiri zida mogu boliti“). Većina anketiranih zatvorenika u Kaznionici u Lipovici-Popovači nezadovoljni su izdržavanjem kazne u uvjetima istražnog zatvora. Smatraju da bi se uvjeti trebali unaprijediti omogućavanjem raznih aktivnosti („dajte nam salu za druženje ili nam otključajte sobe, dajte nam posao, dajte nam sportsku aktivnost, osigurajte nam tretmane poboljšanja sebe kao čovjeka, osigurajte nam tečajeve ili izobrazbu“).

Anketirani u Zatvoru u Karlovcu kao jedan od najvećih problema istaknuli su prenapučenost („smeta mi što nas je deset u sobi i nemamo dovoljno prostora, vruće je, pogotovo tijekom ljeta“) te smatraju da bi se trebao smanjiti broj osoba u sobama („da se smanji kapacitet zatvorenika u sobi jer je premalo kvadrature“). Pritužuju se i na sanitarne čvorove koji nisu u potpunosti odvojeni od preostalog dijela sobe te prljave madrace.

Od higijenskog materijala i pribora, većina anketiranih OLS u kaznenim tijelima u Karlovcu i Lipovici-Popovači je dobila sapun, četkicu i pastu za zube te wc papir, dok je jedan istražni zatvorenik naveo da je higijenski pribor dobio tek četiri dana nakon prijama. U Zatvoru u Osijeku tijekom prijama sve OLS nisu dobile potrebni pribor i materijal (primjerice polovica navodi da nisu dobili ništa, četvorica da su dobili sapun, a nekoliko četkicu i pastu za zube te sapun). Osim toga, navode da higijenski materijal i pribor ne dobivaju ako ne pišu zamolbu te ako imaju novac na pologu, što je neprihvatljivo.

Kako bi se izbjeglo različito postupanje, kaznenim tijelima smo preporučili da se pripreme paketi sa svim propisanim higijenskim priborom koje bi svi dobili kod prijama.

Anketirani u Zatvoru u Karlovcu postupanje službenika pravosudne policije u velikoj mjeri ocjenjuju korektnim („kakav si ti prema njima, takvi su oni prema tebi“), no nekolicina ih se u razgovoru i u anketama pritužila („drskost i prijetnje, moram šutjeti ili ću dobiti batina kao drugi zatvorenici“, „ponašaju se prema meni brutalno, fizički i psihički“, „da se čuvari ne ponašaju prema zatvorenicima kao da smo stoka“), na što smo odmah ukazali upravitelju. Iako se radi o anonimnim navodima, uvažavajući čl. 23. i 25. Ustava RH kojima je propisana zabrana zlostavljanja i pravo uhićenika i osuđenika na čovječno postupanje i poštivanje dostojanstva, upozorili smo da je sa svakom OLS nužno postupati u skladu sa ZIKZ-om te ZKP-om, a da je sve navode koji upućuju na moguće mučenje i

neljudsko ili ponižavajuće postupanje, neovisno je li podnesena formalna pritužba, potrebno promptno i detaljno ispitati, jer se u suprotnom šalje poruka da je takvo postupanje dopušteno i nekažnjivo.

U Zatvoru u Osijeku anketirane osobe smatraju da je za poboljšanje uvjeta smještaja prije svega potrebno smanjiti broj osoba po sobama. Zatvorenici se slažu da bi uvjete smještaja poboljšalo i produljenje vremena boravka izvan soba (primjerice „šetnju bi trebalo podijeliti najmanje u dva dijela; trebalo bi omogućiti boravak zatvorenika na hodniku odnosno otvoriti sobe gdje su smješteni zatvorenici“) te omogućavanje više kontakata s vanjskim svijetom („trebalo bi omogućiti bračne posjete i produljene dječje posjete; poboljšati posjete - to je jedino što nas drži; da možemo telefonirati bilo kada“). Navode da bi im u ublažavanju loših smještajnih uvjeta pomoglo i omogućavanje više međusobnog druženja zatvorenika izvan soba, više organiziranih aktivnosti, ponuda većeg broja programa za resocijalizaciju te radno angažiranje većeg broja OLS („jako je teško dobiti posao, ljudi koji rade su povlašteni“).

### Nedostatak službenika

Na poštivanje prava OLS, pored prenapučenosti, svakako negativno utječe i nedostatak službenika. Tijekom 2023. prosječno je na jednog službenika zaposlenog u kaznenim tijelima dolazila 1,8 OLS, što odgovara europskom prosjeku u 2021. godini (Eurostat, travanj 2023.), no omjer broja pravosudnih policajaca i OLS je nepovoljniji (2,9). Niti ova statistika ne pokazuje realno stanje, jer je nužno uzeti u obzir i slobodne dane, godišnje odmore i bolovanja, rad u smjenama, da svi ne rade na unutarnjem osiguranju te da je zbog velikog broja istražnih zatvorenika veliki broj sprovođenja na sudove. Često jedan pravosudni policajac pokriva „svoj“ odjel te nadzire zatvorenike na drugom odjelu, koji nisu izašli u šetnju, dok za to vrijeme pravosudni policajac s tog odjela nadzire zatvorenike na šetnji. Situacija nije bolja ni sa službenicima u odjelu tretmana te zdravstvenim radnicima. Postojeći trend povećanja broja OLS ne prati povećanje broja zaposlenih službenika, već suprotno. Unatoč takvoj situaciji, preporuka iz Izješća za 2022. godinu MPU-u o potrebi dodatnog zapošljavanja u kaznenim tijelima nije implementirana te stoga ponavljamo preporuku MPU da poveća broj zaposlenih službenika u kaznenim tijelima, posebice u odjelima osiguranja, tretmana i zdravstvene zaštite zatvorenika.

#### Preporuka 133. (ponovljena)

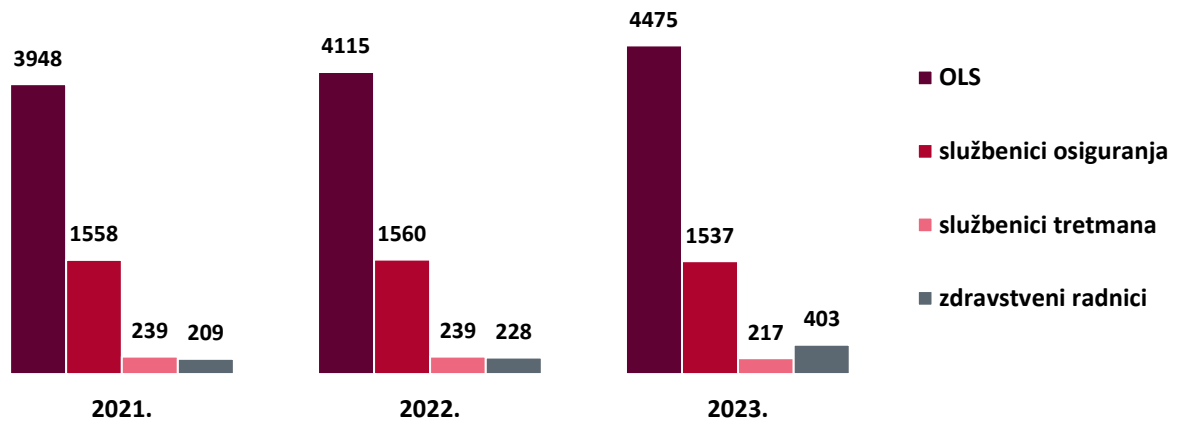
Ministarstvu pravosuđa i uprave, da poveća broj zaposlenih službenika u kaznenim tijelima, posebice u odjelima osiguranja, tretmana i zdravstvene zaštite zatvorenika

Zapošljavanje u kaznenim tijelima trebalo bi biti izuzeto iz Odluke Vlade RH o zabrani novog zapošljavanja državnih službenika i namještenika u tijelima državne uprave te uredima i drugim stručnim službama Vlade RH do 1. srpnja 2024. godine. Također bi izuzetak od obveze provođenja internog oglasa, koji se odnosi na zapošljavanje pravosudnih policajaca, trebalo proširiti i na ostale ovlaštene službene osobe u kaznenim tijelima.



## KRETANJE BROJA OLS I ZAPOSLENIH SLUŽBENIKA U KAZNENIM TIJELIMA

Izvor: MPU

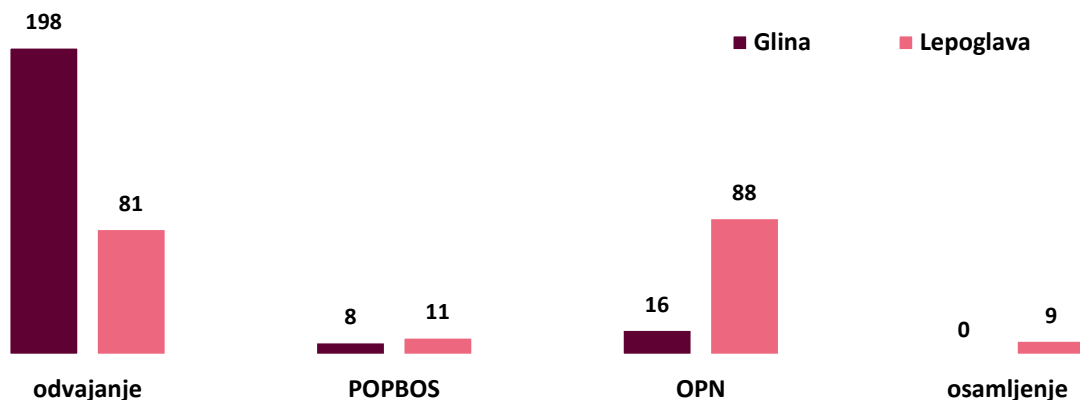


### Održavanje reda i sigurnosti

Godinama ukazujemo na manjkavosti odredbi ZIKZ-a koje se odnose na red i sigurnost, posebice u dijelu izvršavanja posebnih mjera održavanja reda i sigurnosti (Glava XIX). Njihova nedovoljna određenost i preciznost omogućava različita tumačenja i primjenu, što dovodi do neujednačenog postupanja, koje zatvorenici često doživljavaju kao nepravdu.

Primjerice, usporedbom podataka MPU-a za 2023. uočavaju se znatna odstupanja u učestalosti primjene pojedinih posebnih mjera u dvije najveće kaznionice zatvorenog tipa u RH, Kaznionici u Glini (čiji je kapacitet u zatvorenim uvjetima 505) i Kaznionici u Lepoglavi (čiji je kapacitet u zatvorenim uvjetima 382). Tijekom 2023. godine u Kaznionici u Glini primijenjeno je ukupno 1.064 posebnih mjera, a u Kaznionici u Lepoglavi 324. Iako prikazana odstupanja ne znače da se radi o nezakonitom postupanju, ukazuju na neujednačenost primjene posebnih mjera.

### PRIMJENA POJEDINIH POSEBNIH MJERA ODRŽAVANJA REDA I SIGURNOSTI



Kako bi se izbjegla neujednačena postupanja, a još važnije postupanja koja su pritom i nečovječna i ponižavajuća, u Izvješću za 2022. preporučili smo MPU-u da pripremi prijedlog izmjena Glave XIX ZIKZ-a, no to nije učinjeno.

Prema Mišljenju Vlade RH na Izvješće pučke pravobraniteljice za 2022. godine, razlog neprovođenja preporuke je kontinuirano poduzimanje aktivnosti na poboljšanje zakonodavnog okvira. Tako se primjerice navodi da je donesen Pravilnik o poslovima osiguranja u zatvorskom sustavu, iako se njime ne uređuje primjena posebnih mjera. Navodi se i donošenje mjera i uputa radi ujednačavanja i unapređenja postupanja, kao i kontinuirano provođenje edukacija službenika pravosudne policije. No spomenutim aktivnostima se ne mogu otkloniti manjkavosti odredbi ZIKZ-a koje ne ispunjavaju zahtjeve predvidljivosti, preciznosti i određenosti, koje su temelj postupanja prema OLS.



**Fotografija 18.**

Primjer je izvršavanje posebne mjere održavanja reda i sigurnosti - smještaj u posebno osiguranu prostoriju bez opasnih stvari (POPBOS). Radi se o posebnoj mjeri koja se izvršava u maloj, praznoj, spužvom obloženoj prostoriji. U nekima nema prozora pa je osoba u potpunom mraku ili cijelo vrijeme pod umjetnim svjetlom. Prema ZIKZ-u ta mjera može trajati najdulje 48 sati jednokratno.

Budući da ZIKZ samo u jednom stavku propisuje mjeru smještaja u POPBOS, SUZS je 2010. donio detaljnu uputu o njenom provođenju. Tri godine potom donesena je uputa o izvršavanju posebnih mjera održavanja reda i sigurnosti, uključujući smještaj u POPBOS, a 2017. donesena je uputa kako POPBOS treba biti uređena. No niti jedna od ovih uputa nije

osigurala da se ova mjera izvršava u uvjetima usklađenima s međunarodnim standardima postupanja prema OLS niti je spriječila da se u pojedinim slučajevima izvršava na način koji je suprotan čl. 3. EKLJP-a.

O jednom takvom postupanju u Zatvoru u Splitu odlučivao je ESLJP, koji je u presudi Vukušić protiv Hrvatske u studenom 2023. utvrdio nečovječno i ponižavajuće postupanje. Povreda je, između ostaloga, utvrđena jer se mjera smještaja u POPBOS primjenjivala od 20. do 31. siječnja (12 dana) te od 17. do 21. veljače 2012. (pet dana). Dodatno, od 17. do 20. veljače kumulativno se primjenjivala i mjera vezanja ruku i nogu. U obzir su uzeti i navodi pritužitelja da je u POPBOS-u bio gol, da mu je bilo hladno jer je ventilacija bila upaljena, kao i da zbog stalno upaljenog svjetla nije mogao spavati. Iako su, prema stavu ESLJP-a, u početku postojali opravdani razlozi primjene mjere radi sprječavanja samoozljeđivanja, njeno trajanje (od 12 i 5 dana) ukazuje da je svrha zatvorenikovog boravka u POPBOS-u predstavljala dodatno kažnjavanje. Navodi se i da vezanje ruku i nogu nije bilo potrebno jer se zatvorenik već nalazio u POPBOS-u.



Na navode nekih zatvorenika da su bili na „hlađenju“, odnosno da tijekom boravka u POPBOS-u nisu imali odjeću, da im je bilo hladno jer je cijelo vrijeme bila upaljena ventilacija, te da su bili vezani upozoravali smo još u Izvješću o obavljanju poslova NPM-a za 2012. godinu. Tada smo zatražili i provođenje inspekcijskog nadzora nad provođenjem ove mjere, no povratnu informaciju o zatraženom nikada nismo zaprimili. Dijelove Izvješća pučke pravobraniteljice za 2013. godinu, koji se odnose na izvršavanje mjere smještaja u POPBOS, citirao je i ESLJP u spomenutoj presudi 2023. godine, što također govori u prilog tvrdnji da bi veća implementacija preporuka pučke pravobraniteljice rezultirala manjim brojem povreda čl. 3. EKLJP-a koje je u predmetima protiv RH utvrdio ESLJP.

Nakon što je 2017. osnovana Radna skupina za analizu ZIKZ-a, u čijem smo radu sudjelovali, vjerovali smo da će se nedostaci na koje smo prethodno ukazivali otkloniti. Međutim, odredbe o izvršavanju posebnih mjera održavanja reda i sigurnosti u novom ZIKZ-u ostale su gotovo neizmijenjene.

Iz Evidencija posebnih mjera održavanja reda i sigurnosti proizlazi da se pri primjeni mjere smještaja u POPBOS i nadalje, u pravilu, kumulativno primjenjuje i mjera vezanja. Da se takvo postupanje može smatrati nečovječnim i ponižavajućim ukazuje i CPT (Izvješće o posjeti RH 2022. godine, točke 35. i 72.).

Ovakva i slična postupanja, koja su u suprotnosti sa čl. 3. EKLJP, proizlaze iz manjkavih propisa i brojnih loših uputa SUZS-a, neusklađenih s međunarodnim standardima, kao i činjenice da se u zatvorskom sustavu nerijetko nalaze osobe koje tamo ne bi ni trebale biti, već u odgovarajućoj vanjskoj zdravstvenoj ustanovi (primjerice suicidalne osobe, osobe koje manifestiraju autodestruktivno ponašanje i sl.) dok traje ugroza njihove ili tuđe sigurnosti.

**Fotografija 19.**

Uvjeti u prostorijama u kojima se izvršava mjera smještaja u POPBOS nisu jednaki u svim kaznenim tijelima. Primjerice, u Kaznionici u Lipovici-Popovači ta se prostorija bitno ne razlikuje od drugih soba u kojima su smještene OLS, osim što u njoj nema sanitarnog čvora ni namještaja te je pod video nadzorom. Budući da nije obložena spužvom nije posebno osigurana pa time niti primjerena za izvršavanje ove mjere. U prilog tome govori incident iz ožujka 2023. godine, kada je istražni zatvorenik smješten u tu prostoriju zadobio ozljedu nakon što je glavom udario u zid. Nakon našeg upozorenja obaviješteni smo da je planirano dodatno opremanje te prostorije. Nije jasno zbog čega prostorija u novom, namjenski građenom prostoru (2022.), nije opremljena sukladno uputi SUZS-a iz 2017. godine.





Normativni nedostaci utječu i na primjenu drugih posebnih mjera. Prema podacima prikupljenim obilaskom Zatvora u Karlovcu, tijekom 2023. nije primijenjena niti jedna posebna mjera održavanja reda i sigurnosti. Međutim, u brojnim situacijama se nalažu pojačane mjere opreza iako one nisu zakonom propisane niti je definirano što obuhvaćaju. Na ovaj problem ponovo smo upozorili MPU u Izvješću o obilasku Zatvora u Karlovcu. Međutim, u odgovoru se samo ponavlja dio ranije spomenutog odgovora iz Mišljenja Vlade RH (poduzimanje aktivnosti na poboljšanje zakonodavnog okvira, donošenje Pravilnika o poslovima osiguranja u zatvorskom sustavu, donošenje mjera i uputa te provođenje edukacija).

Način odgovaranja MPU-a na naša upozorenja i minoriziranje činjenice da manjkavosti ZIKZ-a mogu prouzročiti ponižavajuće ili čak nečovječno postupanje, neshvatljivo je i zabrinjavajuće. Slijedom toga, ponavljamo preporuku MPU-u da pripremi prijedlog izmjena Glave XIX Zakona o izvršavanju kazne zatvora.

#### Preporuka 134. (ponovljena)


Ministarstvu pravosuđa i uprave, da pripremi prijedlog izmjena Glave XIX Zakona o izvršavanju kazne zatvora

### Aktivnosti na unaprjeđenju zakonodavnog okvira

Postupajući u skladu s čl. 19. Fakultativnog protokola uz UN Konvenciju protiv mučenja, čl. 18. st. 2. Zakona o pučkom pravobranitelju te čl. 3. Zakona o Nacionalnom preventivnom mehanizmu za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja, tijekom 2023. uključili smo se u javnu raspravu o nacrtima prijedloga zakona o izmjenama i dopunama KZ-a i ZKP-a te o prijedlozima pravilnika (Pravilnika o obavještanju žrtve o samostalnom izlasku zatvorenika ili kažnjenika te Pravilnika o načinu izvršavanja istražnog zatvora u domu uz primjenu elektroničkog nadzora). Također, Odboru za zdravstvo i socijalnu politiku dali smo i mišljenje na Konačni prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju.

Niz godina ukazujemo da čl. 44. st. 4. KZ-a, kojim je propisano da se kazna zatvora do jedne godine može izvršavati u domu, zbog nedostatnog normativnog okvira nije zaživio u praksi. Prema informaciji MPU-a iz siječnja 2022. godine pretpostavke provedbe izvršavanja kazne zatvora u domu trebale su biti razmatrane u okviru Radne skupine za izmjenu kaznenog zakonodavstva. Slijedom toga, tijekom javnog savjetovanja ponovo smo ukazali na nužnost promjene čl. 44. KZ-a, no naš je prijedlog samo primljen na znanje.

ELJSP je u Presudi Tomašić i dr. protiv RH iz 2009. godine, u većem dijelu, uzroke povrede prava pronašao u neodgovarajućim i nedovoljno preciznim odredbama hrvatskog zakonodavstva koje se tiču primjene sigurnosne mjere obveznog psihijatrijskog liječenja. Sud je naglasio da takve mjere moraju biti dovoljno precizne da osiguraju da je svrha kaznene sankcije odgovarajuće zadovoljena. Uzimajući u obzir navedenu presudu, ističemo kako smo još u svom Izvješću o radu za 2011. preporučili propisivanje načina provođenja ove sigurnosne mjere kad je izrečena uz kaznu zatvora. Iako je u početku preporuka prihvaćena, njenoj provedbi nije se pristupilo, uz obrazloženje da KZ-om nije



propisano donošenje navedenog provedbenog propisa. Stoga smo u javnom savjetovanju ponovno predložili navedenu dopunu čl. 68. KZ-a. I ovaj prijedlog primljen je na znanje.

Na manjkavosti čl. 140. ZKP-a upozoravamo godinama, a u Izvješću za 2022. preporučili smo MPU-u da pripremi prijedlog njegovih izmjena. To smo učinili i tijekom javnog savjetovanja. Naime, ograničenje posjeta i dopisivanja jedina je vrsta stegovne mjere koja se može izreći istražnim zatvorenicima, neovisno o prijestupu koji počinje. Pri tome, nije propisan minimum ni maksimum stegovne mjere što je, uzimajući u obzir zahtjev za određenošću i preciznošću pravne norme, neprihvatljivo. Osim toga, predložili smo i da se čl. 140. ZKP-a uskladi s odredbama ZIKZ-a kojima su propisani stegovni prijestupi i stegovne mjere. Naš prijedlog prosljeđen je radnoj skupini.

Istražni zatvorenik koji izvršava istražni zatvor u domu ne smije biti u nepovoljnijem položaju od istražnih zatvorenika koji se nalaze u istražnom zatvoru u kaznenom tijelu. Stoga smo u javnom savjetovanju o Prijedlogu Pravilnika o načinu izvršavanja istražnog zatvora u domu uz primjenu elektroničkog nadzora, između ostalog, ukazali da bi trebalo na odgovarajući način urediti prava, odnosno uskladiti ih s onima koja imaju istražni zatvorenici u istražnom zatvoru u kaznenim tijelima (primjerice pravo na zdravstvenu zaštitu). Navedeni prijedlog primljen je na znanje.

Budući da je u saborskoj proceduri bio Konačni prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju, predložili smo i da se oni istražni zatvorenici, koji izvršavaju mjeru istražnog zatvora u domu, u slučaju da nisu zdravstveno osigurani, obvezno osiguravaju i stječu status osiguranika HZZO-a, prema prijavi ministarstva nadležnog za pravosuđe. Iz zakonskog teksta koji je usvojio Hrvatski sabor proizlazi da prijedlog nije usvojen.

U javnoj raspravi o Prijedlogu Pravilnika o obavještavanju žrtve o samostalnom izlasku zatvorenika ili kažnjenika, u cilju donošenja jasnijeg propisa te preveniranja različitih tumačenja pojedinih odredbi, predložili smo definiranje pojma „člana obitelji žrtve“ kao što je to učinjeno ZIKZ-om za članove obitelji zatvorenika i osuđenika, te KZ-om i ZKP-om, a kako bi se izbjegla mogućnost krivog interpretiranja predloženih normi. Predložili smo i da se jasnije propiše ima li obitelj žrtve pravo da tijekom kaznenog ili prekršajnog postupka podnese zahtjev da bude obaviještena o samostalnom izlasku ili bijegu zatvorenika ili kažnjenika, ili pak članovi obitelji imaju to pravo isključivo ako je žrtva preminula, a što bi proizlazilo iz obrazaca priloženih Prijedlogu Pravilnika. Također smo predložili da se tekst Prijedloga Pravilnika uskladi s obrascima. Ovi prijedlozi su prihvaćeni.

#### Suradnja s MPU (Upravom za zatvorski sustav i probaciju)

Kao i prethodnih godina, održali smo predavanja na temeljnim tečajevima za službenike pravosudne policije. Kroz pojedine predmete iz prakse institucije pučke pravobraniteljice, pojašnjena je naša uloga u zaštiti prava OLS i sprječavanju mučenja. U cilju jačanja svijesti službenika pravosudne policije o nužnosti poštivanja ljudskih prava OLS, čovječnog postupanja i poštivanja njihovog dostojanstva, na predavanjima smo dali prikaz presuda Ustavnog suda te ESLJP-a u predmetima protiv RH, koje se odnose na zabranu mučenja.

## 4.4. Osobe s duševnim smetnjama kojima je ograničena sloboda kretanja

U odnosu na zaštitu prava osoba s duševnim smetnjama kojima je ograničena sloboda kretanja, pučka pravobraniteljica postupa sukladno ovlastima iz Zakona o pučkom pravobranitelju i Zakona o Nacionalnom preventivnom mehanizmu za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja.

U prvom dijelu je prikazan rad po pritužbama i u ispitnim postupcima pokrenutim na vlastitu inicijativu, a u drugom se opisuje zatečeno stanje tijekom nenajavljenih obilazaka psihijatrijskih ustanova u okviru NPM mandata.


### Zaštita prava osoba s duševnim smetnjama

Pritužbe osoba s duševnim smetnjama većinom su se odnosile na postupak hospitalizacije: dovođenje u psihijatrijsku ustanovu, uporabu sredstava prisile, dobrovoljni pristanak te smještaj na zatvoreni odjel unatoč navodima pacijenata o dobrovoljnosti i suradljivosti; kao i na uskratru prava iz Zakona o zaštiti osoba s duševnim smetnjama (ZZODS).

Godinama ukazujemo na problem smještaja dobrovoljnih pacijenata na zatvorene odjele što je *de facto* lišavanje slobode, a na što je upozorio i Europski odbor za sprječavanje mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT) u izvješću o redovitoj posjeti RH 2022. godine (CPT izvješće).

*„U odnosu na zatvoreni odjel klinike na koji je odmah smještena, pritužiteljica naglašava da prilikom razgovora o prijemu u bolnicu nije komunicirano da će biti smještena u zatvorenom odjelu klinike, kao niti da je pravilo klinike (što je kasnije saznala) da svaki pacijent prvo ide na zatvoreni odjel, pa potom tek na druge odjele. U tom slučaju, da je pritužiteljica imala tu informaciju, a što je kao pacijent imala pravo, ista na samom početku ne bi pristala na hospitalizaciju“*

Pritužiteljica hospitalizirana na Klinici za psihijatriju Sveti Ivan u Zagrebu-Jankomir pri potpisivanju informiranog pristanka nije bila upoznata niti je dala suglasnost da će biti na zatvorenom odjelu radi čega je opozvala dobrovoljni pristanak. Prema njezinim navodima zadržana je na zatvorenom odjelu još tri dana te nije bila obaviještena o medicinskom postupku i uvođenju nove terapije. Prema očitovanju Klinike pacijentica je ondje boravila dva dana dok je trajala opservacija te je bila upoznata s liječenjem i terapijom koju treba uzimati. No, imajući u vidu da je potpisala pristanak za smještaj, trebala je biti u potpunosti upoznata s načinom liječenja, odnosno smještajem kako bi mogla donijeti valjanu odluku o svojoj hospitalizaciji. Sukladno Smjernicama za psihijatre Klinike za psihijatriju Vrapče,



Hrvatskog liječničkog zbora Hrvatskog društva za kliničku psihijatriju i Hrvatskog psihijatrijskog društva, pacijenti trebaju biti dovoljno informirani kako bi mogli donijeti odluku o svome liječenju i smještaju u ustanovu. Dobrovoljna hospitalizacija u psihijatriji se treba provoditi temeljem valjanog informiranog pristanka uz neophodno ispunjene sljedeće uvjete: adekvatnost informacija za donošenje odluka, priopćavanje informacija tako da ih pacijent može razumjeti, dobrovoljnost pristanka i sposobnost za donošenje odluke o liječenju. CPT navodi da osobama primljenim u psihijatrijske ustanove treba dati potpune, jasne i točne informacije o pravu da pristanu ili ne pristanu na hospitalizaciju što bi značilo da su u potpunosti upućeni o načinu liječenja i metodama tretmana tijekom boravka.

Pacijentu se mora omogućiti autonomija odlučivanja o svome liječenju i u procesu liječenja mora imati aktivnu ulogu, a ne pasivnu. Prije donošenja odluke o liječenju mora od strane medicinskog osoblja biti informiran o zdravstvenom stanju na razumljiv način, što isključuje svaki pritisak, prijetnju, nagovaranje, pružanje neistinitih informacija koje dovode do *de facto* lišavanja slobode. Stoga je potrebno da se osobe s duševnim smetnjama upoznaju sa svojim pravima, razlozima i ciljevima smještaja te svrhom, prirodom, posljedicama provedbe predloženog medicinskog postupka, upoznaju s podacima o svom zdravstvenom stanju te sudjeluju u planiranju, provođenju liječenja, kao i rehabilitaciji i resocijalizaciji.

*„Također, budući da sam bio protupravno lišen slobode, svi "liječnici" i psihologinja odjela su se nastavno međusobno pokrivali u nastojanju da mi spakiraju prikladnu dijagnozu koja bi opravdavala moj boravak u bolnici (po pričanju bolničara, "svi mi imamo neku dijagnozu", to jest nitko nije zdrav)... te mi je ukinula izlaz u krug bolnice kao "disciplinsku mjeru". Ja to nisam "znao", budući da sam ZATVOREN NA SILU, da sam ih nakon toga tražio da me puste, vrata odjela su bila zaključana, a nakon što su to odbili i "pojačali terapiju" čak sam zvao i policiju i tražio sudskog vještaka kojeg su odbili pozvati... jer će me kao brzo pustiti... što i jesu, s kombinacijom lijekova koja bi mi vjerojatno, osim već iskušenih kognitivnih problema i drugih nuspojava (među kojima je i sterilnost), uzrokovala maničnu depresiju ili nešto slično...“*

Pritužio nam se građanin hospitaliziran oko mjesec dana na zatvorenom odjelu Klinike za psihijatriju Sveti Ivan u Zagrebu- Jankomir navodeći da je pristanak na liječenje dao pod prijetnjom, odnosno da nije postojala dobrovoljnost potrebna kod potpisivanja informiranog pristanka zbog čega je došlo do lišavanja slobode kretanja. Prema njegovim navodima nasilno je primao infuziju i medikamentoznu terapiju te je dio postupanja doživio kao „disciplinsku mjeru“.

Prema dopisu Klinike pacijent je bio upoznat s razlozima i ciljevima liječenja te je potpisao suglasnost, ali se zbog lošeg psihičkog stanja liječenje moralo provoditi u kontroliranim uvjetima kako bi se poboljšalo zdravstveno stanje. Imajući u vidu odredbe ZZODS-a te činjenicu da se dobrovoljno primljeni pacijenti ne mogu ograničiti u slobodi kretanja upozorili smo na značenje informiranog pristanka. Prema ZZODS-u dobrovoljni smještaj prestaje kada pacijent sebi ili drugima ugrožava život, zdravlje ili sigurnost pa je potrebno pokrenuti postupak prisilne hospitalizacije.

Cijeneći mišljenje struke da je bilo potrebno provesti duže liječenje kako bi se stabiliziralo psihičko stanje pacijenta, upozorili smo da se sukladno ZZODS-u slobode i prava osoba s duševnim smetnjama mogu ograničiti pod uvjetima i u postupku propisanim zakonom i u mjeri nužnoj radi zaštite osobe s duševnim smetnjama ili zaštite drugih osoba. Nadalje, preporučili smo da se pri prijemu u Bolnicu pacijenti upoznaju s mogućnošću opoziva pristanka te da se dodatno naglasi njihov dobrovoljni status koji je važan za sam tijek liječenja.

### Preporuka 135.

Psihijatrijskim ustanovama, da se dobrovoljnim pacijentima ne ograničava sloboda kretanja te im se omogući opoziv informiranog pristanka tijekom hospitalizacije

U Izješću za 2022. godinu izrazili smo duboku zabrinutost zbog naznaka prekomjerne, vrlo česte i neopravdano duge uporabe mjera prisile prema osobama s duševnim smetnjama, često pred drugim pacijentima što može predstavljati nečovječno ili ponižavajuće postupanje, a na što je ukazao i CPT. Imajući u vidu značaj prevencije primjene mjera prisile, uključujući i deeskalacijske tehnike, na edukaciji u organizaciji Klinike za psihijatriju Vrapče istakli smo da se mjere prisile trebaju primjenjivati samo iznimno te istaknuli važnost daljnje edukacije medicinskog osoblja. Sukladno CPT standardima mjere prisile uvijek treba primjenjivati sukladno principima zakonitosti, nužnosti, proporcionalnosti i odgovornosti te se nikada ne bi trebale koristiti kao kazna, kao olakšanje radnih procesa medicinskom osoblju, zbog manjka osoblja ili kao zamjena za pravilnu njegu ili tretman. Primjena mjera prisile bez opravdanih razloga se može smatrati zlostavljanjem pacijenata.

Ustavni sud je 2023. godine Odlukom U-III-4484/2013 utvrdio da su podnositeljici ustavne tužbe povrijeđena ustavna prava zajamčena čl. 22., 23. st. 1. i čl. 29. st. 1. Ustava RH. Naveo je da je razvidno kako je podnositeljica zadržana na liječenju bez pristanka iako je prilikom prijma bila smirena i nenasilna te je kao razlog zadržavanja bilo istaknuto njeno trenutno (akutno) psihičko stanje, za koje su liječnici zaključili da zahtjeva bolničko liječenje, na koje ona nije pristala. Zdravstvena ustanova u koju je bila primljena ne raspolaže zatvorenim odjelom pa je prema njoj bilo primijenjeno sredstvo fizičkog sputavanja u trajanju od 8 sati i 30 minuta, odnosno tijekom noći i to nakon što joj je bila ordinirana terapija. Ustavni sud je temeljem uvida u mišljenje Stručnog povjerenstva MZ-a utvrdio da u protokolu za praćenje fizičkog sputavanja nisu bili eksplicitno navedeni razlozi primjene mjera prisile te da je iz medicinske dokumentacije vidljivo da je pacijentica bila suradljiva te je upitna opravdanost primjene fiksacije tijekom cijele noći. Ujedno, podnositeljica je u žalbi navela da nije bilo potrebe za primjenom sredstava prisile i omalovažavanja nje kao osobe te da se u bolnici osjećala poniženo. Ustavni sud je utvrdio da je podnositeljica žrtva povrede čl. 3. EKLJP-a, odnosno čl. 23. Ustava RH prema kojemu nitko ne smije biti podvrgnut bilo kakvom obliku zlostavljanja ili liječničkim ili znanstvenim pokusima bez svoje privole.

Osim pritužbi na postupanje u psihijatrijskim ustanovama, zaprimili smo i pritužbu na postupanje policije prema osobi s duševnim smetnjama.

*„Moj partner boluje od šizofrenije već 25 godina, stanje mu se pogoršalo, nema radnu sposobnost ni poslovnu sposobnost te mu je dodijeljena skrbnica. U četvrtak je imao krizu i došlo je do verbalnog sukoba i vikanja i pljusnuo me je, a susjedi su zvali policiju koja je sa vatrogascima razvalila zid i vrata i namlatili su ga i bacili suzavac kao da je diler. On je imao plastični pištolj jer zbog bolesti i regresije osobnosti skuplja igračke.“*

Pokrenuli smo ispitni postupak po pritužbi na policijsku intervenciju u kojoj su korištena sredstva prisile prema osobi s duševnim smetnjama. Osobito su zahtjevni slučajevi u kojima policijski službenici zaprimaju dojavu o obiteljskom nasilju te su obvezni žurno intervenirati, pri čemu je mogući počinitelj osoba s duševnim smetnjama. Još je složenije kada dolazak policije nije inicirala žrtva već treće osobe, u pravilu susjedi. Pritužiteljica je navela da su policijski službenici po ulasku u stan nepotrebno upotrijebili suzavac i nekoliko puta udarili njezinog partnera koji nije imao oružje niti pružao otpor. Suprotno tome, u očitovanju policije opravdava se primjena sredstva prisile s ciljem onemogućavanja počinitelja u korištenju hladnog oružja. Zbog kontradiktornosti bilo nam je zahtjevno ocijeniti razmjernost primijenjenih policijskih ovlasti i mjera prisile.

U ispitnom postupku je utvrđeno da su policijski službenici uporabili palicu, koja se smatra težim oblikom uporabe tjelesne snage, da je osumnjičeni zadobio udarac i zaštitnim štitom, čime su mu nanijete vidljive ozljede, kao i da je upotrijebljen suzavac, zbog čega je prema Pravilniku o načinu postupanja policijskih službenika, odmah morao biti prevezen na hitni bolnički prijem radi liječničkog pregleda te utvrđivanja stupnja ozljeda, što policijski službenici nisu učinili, već je osumnjičenom medicinska pomoć naknadno pružena u policijskoj postaji.

Utvrđeno je i da su policijski službenici znali da se radi o osobi s duševnim smetnjama, jer se pritužiteljica više puta obraćala za pomoć centru socijalne skrbi zbog težih psihičkih smetnji partnera te da su policijski službenici ove postaje zbog toga već intervenirali, a jednom prilikom ga je i odvezla Hitna medicinska pomoć u Psihijatrijsku bolnicu Vrapče. Zaključeno je da su policijski službenici propustili primijeniti Naputak o postupanju policije u dovođenju osobe s duševnim smetnjama u psihijatrijsku ustanovu kojim se nalaže pri intervenciji osigurati prisutnost medicinskog osoblja te pomoć pri savladavanju tjelesnog otpora osobe koju je potrebno dovesti u psihijatrijsku ustanovu, ako postoji opasnost da će ta osoba ozbiljno i izravno ugroziti vlastiti ili tuđi život, zdravlje ili sigurnost. Stoga ističemo da je potrebno dosljedno primjenjivati sve odredbe propisa kojima se uređuje materija postupanja policijskih službenika prema osobama s duševnim smetnjama tijekom policijskih intervencija.

Ustanove u koje su smještene osobe s duševnim smetnjama, uključujući i socijalne ustanove, dužne su zajamčiti sigurnost uvjeta smještaja. Nažalost, tijekom 2023. godine dogodila su se dva incidenta: zapaljenje korisnice Doma za odrasle osobe Bidružica te požar na Klinici za psihijatriju u Osijeku. U oba slučaja smo pokrenuli postupak te zatražili očitovanja.

U Domu za odrasle osobe Bidružica korisnica je zadobila opekline gornjeg dijela tijela, a policijsko postupanje započeto je nakon dojave kćerke korisnice. Sukladno izvješću policije utvrđeno je da se

korisnica zapalila zbog nepažnje pri korištenju cigareta. Prema izvješću Doma korisnica je odmah odvedena na Kliniku za traumatologiju KBC-a Sestre milosrdnice, a policija nije obaviještena jer nije bilo naznaka da su zapaljenje izazvali drugi korisnici ili djelatnici. Nakon kriminalističkog istraživanja, imajući u vidu teške tjelesne ozljede, policijska uprava je dostavila posebno izvješće ODO-u te je zatražila inspekcijski nadzor MRMSOSP-a o ustroju, sistematizaciji te unutarnjem poslovanju, kao i obvezama i propisima kojima su se dužni pridržavati zaposlenici Doma.

U očitovanju MRMSOSP-a navodi se da je izvanredni inspekcijski nadzor proveden po prijedlogu člana obitelji korisnice te je po završetku nadzora izdano rješenje kojim se zahtjeva osiguranje sustava za dojavu požara u svim objektima Doma u skladu s čl. 6. st. 6. Pravilnika o mjerilima za pružanje socijalnih usluga. Iako je inspekcijskim nadzorom utvrđeno da nije bilo

propusta u pružanju socijalnih usluga, zabrinjavajuće je da Dom nije poduzeo druge mjere, jer su djelatnici znali da je korisnica i prije više puta zapalila odjeću ili dio posteljine. Stoga, sukladno individualnoj procjeni potrebno je poduzimati mjere pojačanog nadzora prema osobama s duševnim smetnjama kako ne bi došlo do neželjenih događaja, a ponekad i posljedica po njihovo zdravlje i/ili život. O ovako ozbiljnim incidentima neophodno je i obavijestiti policiju koja treba istražiti i ocijeniti je li događaj nesretni slučaj ili postoje elementi prekršajnog ili kaznenog djela.


O požaru na Klinici za psihijatriju KBC Osijek medicinsko osoblje je obavijestilo policiju. Požar je ugašen, utvrđena je veća materijalna šteta, no pacijenti nisu ozlijeđeni. U sobi u kojoj je izbio požar zatečena je pacijentica, a pregledom na hitnom bolničkom prijemu utvrđeno je da nema potrebe za daljnjom medicinskom obradom. KBC Osijek ima Pravilnik o zaštiti od požara te su svi njezini djelatnici educirani o postupanju u slučaju požara te o poduzimanju preventivnih radnji. Sukladno izvješću PU do požara je došlo djelovanjem otvorenog plamena na madrac kreveta, a u sobi je pronađen upaljač. Nije se moglo utvrditi kako je pacijentica došla do upaljača. Sukladno Protokolu zaprimanja pacijenata svi se pregledavaju kako ne bi imali opasne predmete te je izlazak iz soba zatvorenog tipa strogo kontroliran kako po povratku ne bi unijeli nedozvoljene predmete. Unatoč poduzetim preventivnim mjerama te brzom reakciji osoblja smatramo da je potrebno provoditi pojačano nadziranje rizičnih pacijenata koji mogu ugroziti sebe ili druge.

Nedostatak medicinskog osoblja je posebno primjetljiv u psihijatrijskim institucijama, na što smo prethodno ukazali u NPM izvješćima. I u CPT izvješću se navodi manjak dežurnih medicinskih sestara i njegovatelja, a posebno je problematično tijekom noćnih smjena.

Zbog nedostatka medicinskog osoblja MZ je pripremila Nacrt Provedbenog programa razvoja dječje i adolescentne psihijatrije u bolničkoj zdravstvenoj zaštiti u RH koji se odnosi i na osiguravanje dovoljnog broja specijalista dječje i adolescentne psihijatrije. Sukladno Nacrtu provedbenog programa provedba mjera će dovesti do očuvanja i unapređenja mentalnog zdravlja za specifičnu ranjivu populaciju poput djece i adolescenata, potaknuti daljnji razvoj dječje i adolescentne psihijatrije i osigurati uravnoteženu mrežu bolničke zdravstvene zaštite. U javnom savjetovanju istaknuli smo da se u Nacrtu provedbenog

### Preporuka 136.

Ustanovama za smještaj osoba s duševnim smetnjama, uključujući i socijalnim, da poduzimaju mjere pojačanog nadzora prema osobama s duševnim smetnjama temeljem individualne procjene rizika, s ciljem zaštite njihovog zdravlja i/ili života



programa ne navode konkretne aktivnosti koje će dovesti do realizacije cilja, odnosno da nije vidljivo kako će se povećati motivacija i potaknuti liječnike na ovu specijalizaciju. Primjerice, unatoč opremljenom odjelu dječje i adolescentne psihijatrije u KBC-u Split i dalje nema stacionarnog liječenja zbog nedostatka dječjih psihijatara. Njihov nedostatak je vidljiv i u ostalim županijama, posebno u stacionarnom liječenju te postupanju s maloljetnim forenzičnim pacijentima. Imajući u vidu dosadašnju slabu zainteresiranost za specijalizacije i subspecijalizacije za dječju psihijatriju i dječju forenzičnu psihijatriju, predložili smo razmotriti i dodati stimulativne mjere kako bi se pojačao interes liječnika za ove specijalizacije.

U javnom savjetovanju na Nacrt provedbenog programa ukazali smo da nije dovoljno poboljšati prostorne uvjete postojećih kapaciteta za liječenje djece i adolescenata s mentalnim oštećenjima, nego je potrebno razvijati i regionalne centre za bolničko liječenje. Potrebno je povećati kapacitete za hospitalizaciju u ustanovama koje ispunjavaju uvjete za smještaj i liječenje djece odvojeno od punoljetnih osoba, kao što su KBC-i u Zagrebu, Osijeku i Rijeci, uz osiguranje hitnih psihijatrijskih ambulanata za prijem djece. Udio djece iz drugih županija koji se zaprima na liječenje u Psihijatrijsku bolnicu za djecu i mladež u Zagrebu je oko 60%, iako još tri KBC-a ispunjavaju uvjete za smještaj i liječenje djece odvojeno od punoljetnih osoba.

Pozitivni pomaci su projekt obnove Psihijatrijske bolnice za djecu i mladež u Zagrebu, kao i osiguranje sredstava za realizaciju projekta adaptacije i opremanja bolničkog kapaciteta Neuropsihijatrijske bolnice „Dr. Ivan Barbot“ Popovača koja će postati nacionalna bolnička ustanova za prisilni smještaj i liječenje nebrojivih maloljetnih osoba.

Potrebno je istaknuti i da je otvoren novi Odjel psihogerijatrije u Klinici za psihijatriju Vrapče, koja je prva psihijatrijska ustanova u RH akreditirana prema međunarodnim standardima.

## Obavljanje poslova NPM-a: Obilasci psihijatrijskih ustanova

Tijekom 2023. godine proveli smo nenajavljene redovite obilaski Odjela za psihijatriju Opće bolnice Karlovac (OPOB Karlovac), Odjela za psihijatriju Opće bolnice Varaždin (OPOB Varaždin) te Psihijatrijske bolnice Ugljan (PB Ugljan).

Tijekom obilazaka suradnja s ravnateljstvom i medicinskim osobljem je bila korektna te nije bilo ograničenja provođenja NPM mandata jer nam je bio omogućen uvid u podatke i evidencije koje se vode u pisanom ili elektroničkom obliku.

### Uvjeti smještaja

U obilascima su primijećene znatne razlike u primjeni propisanih standarda uvjeta smještaja, razine higijenske i sanitarne zaštite, opskrbe potrebnim materijalom i opremom i drugo. Utvrđene manjkavosti u prilagodbi međunarodnim i nacionalnim mjerilima uglavnom se opravdavaju nedostatkom financijskih sredstava, pri čemu se to prikazuju kao privremeno stanje, iako se radi o dugogodišnjim problemima, što ukazuje na nedovoljnu brigu za osobe s duševnim smetnjama, kako zdravstvenog sustava, tako i generalno.



Fotografija 20.

Predstavnici NPM-a su uočili zajedničke nedostatke poput pristupačnosti samih objekata, posebno osobama s invaliditetom i teže pokretnima koji se kreću uz pomoć ortopedskih pomagala. Ispred institucija su betonske konstrukcije izbrazdanih i nepravilnih kontura koje ne predstavljaju adekvatan pristup za kretanje kolica niti za bolničke krevete sa kotačima, što je protivno Pravilniku o osiguranju pristupačnosti građevina osobama s invaliditetom i smanjene pokretljivosti te Zakonu o suzbijanju diskriminacije. Većina objekata nema instalirana dizala, a na gornje katove može se pristupiti samo stepenicama. To znatno utječe na terapijski status i somatsko stanje pacijenata kojima nije omogućen izlazak iz objekta kako bi ostvarili pravo na kretanje na svježem zraku i dnevnom svjetlu pa su praktično „osuđeni“ na konstantan boravak u sobama ili dnevnom boravku što može djelovati na daljnje narušavanje njihovog zdravlja, imajući u vidu da CPT standardi nalažu rekreiranje bolesnika na otvorenom. Stoga, je potrebno primjenom odgovarajućih tehničkih rješenja omogućiti osobama s invaliditetom i teže pokretnim osobama nesmetan pristup psihijatrijskim ustanovama.



Fotografija 21.



Fotografija 22.

Imajući u vidu da pacijenti najviše vremena provode u dnevnim boravcima, koji služe i za podjelu obroka, uočili smo da se uglavnom radi o izdvojenim dijelovima hodnika, koje mogu slobodno koristiti svi pacijenti, ali koji najčešće djeluju mračno i zapušteno, sa zastarjelim drvenim inventarom i bez odgovarajućih sadržaja. Nedostatak prostora djeluje i na smanjenje terapijskih programa i terapijskih aktivnosti pa ističemo da niti jedna od navedenih psihijatrijskih ustanova na odjelima nema posebnu 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>, kako je propisano Pravilnikom o normativima i standardima, što utječe da u okviru psihijatrijskih institucija i dalje dominira bio-socijalni tj. dominantno farmakološki način liječenja nauštrb multidisciplinarnе terapijske skrbi..

Usprkos uočenim nedostacima u OPOB-u Karlovac i OPOB-u Varaždin u pogledu smještajnih kapaciteta, odnosno skučenosti pojedinih soba, nedostatka sobnog inventara i signalizacije, nedovoljne opskrbljenosti higijenskim potrepštinama te potrebne reorganizacije bolničkih prostorija radi zadovoljenja propisanih standarda za smještaj pacijenata, u navedenim psihijatrijskim odjelima uočen je visok nivo čistoće te funkcionalno održavanje kompletnog životnog prostora.



**Fotografija 23.**



**Fotografija 24.**

Nasuprot tome, pri obilasku tri akutna odjela PB Ugljan (Odjeli za prijem i intermedijarno liječenje, Odjela za forenzičku psihijatriju te Odjela za psihogerijatriju) primijećeni su brojni nedostaci uvjeta smještaja i zatečeno je vrlo loše higijensko stanje, posebice u sobama i sanitarnim čvorovima.



Fotografija 25.



Fotografija 26.

Na zatvorenim jedinicama navedenih odjela PB Ugljan u više soba za izolaciju pacijenata, osim bolničkih kreveta, nije bilo nikakve opreme ili inventara jer su manjih dimenzija te nije moguće relaksiranje pacijenata, kojima je u stanju agitiranosti potrebno više prostora zbog tjelesne napetosti i uznemirenog kretanja. Zidovi i podovi obloženi su keramičkim pločicama i zbog toga opasni po izolirane pacijente koji u stanju agresivnosti, deluzije ili halucinacija s nasilnim sadržajima mogu pribjeći samoozljeđivanju, što je protivno standardima koji nalažu da soba za izdvajanje mora biti dobro izolirana i ventilirana s mogućnošću kontrole temperature izvan sobe, pristupom toaletu i prostoru za održavanje higijene te s namještajem, prozorima i vratima koji se ne mogu uništiti niti koristiti kao oruđe za ozljeđivanje.



Fotografija 27.



Fotografija 28.



Uvid u sobe moguć je jedino kada su otvorena ulazna metalna vrata pa u slučaju potrebe njihova zatvaranja medicinsko osoblje nema mogućnost nadzora nad stanjem pacijenta, a instalirani video-nadzor nije u funkciji zbog nepovezanosti informatičkog sustava. Neophodno je stoga osigurati adekvatne sobe za izolaciju s funkcionalnim video nadzorom te omogućiti konstantno praćenje stanja pacijenata u sobama. Ujedno, potrebno je osigurati sobe čije uređenje i inventar onemogućuju samoozljeđivanje pacijenata i koje su opremljene video sustavom za cjelodnevni nadzor izoliranih pacijenata.

Poseban problem na navedenim odjelima PB Ugljan su sanitarni čvorovi iznimno derutnog stanja.



**Fotografija 29.**



**Fotografija 30.**



**Fotografija 31.**

Zbog prodora velikih količina vode i vlage pala je fasada te se pojavila plijesan i gljivice pa nezdravi i ne higijenski uvjeti u kojima se nalaze hospitalizirani pacijenti s mentalnim, ali i brojnim somatskim kroničnim poteškoćama, čine ove prostorije potpuno neadekvatnima.

Takvo stanje primjer je negativnog terapijskog okruženja koje ne ispunjava zahtjeve bolničke higijene niti propisane sanitarno-tehničke i higijenske standarde. Sa sigurnosnog aspekta predmetne prostorije su opasne jer voda ima neposredan dodir sa strujnim instalacijama, pa postoji opasnost od strujnog udara te je potrebno adaptirati i renovirati sanitarne čvorove.

Tijekom obilaska predmetnih odjela PB Ugljan uočen je i problem prenatrpanih soba budući da je u pojedinima smješteno i po osam pacijenata kojima je zbog skučenosti prostora ograničeno kretanje te onemogućen bilo kakav oblik privatnosti. Neki bolnički kreveti praktično su spojeni tako da se pojedini pacijenti gotovo dodiruju.



**Fotografija 32.**



**Fotografija 33.**

Takvo stanje ne može pacijentima jamčiti niti minimum osjećaja sigurnosti i autonomije te je otegotno u liječenju i rehabilitaciji. Ukazali smo i na neadekvatno održavanje sustava grijanja te klima uređaja, nedostatak plahti na krevetima, ležanje pacijenata u obući, vidljive ostatke hrane na krevetima, odlaganje osobne odjeće i drugih predmeta u torbama, koferima ili kutijama. Preporučili smo žurno i cjelovito uređenje takvih soba te opremanje odgovarajućim namještajem i medicinskim inventarom. Stoga na svim odjelima psihijatrijske djelatnosti je potrebno provesti propisane standarde koji nalažu maksimalan broj od četiri kreveta po bolničkoj sobi kao i utvrđene izmjere u odnosu na broj metara kvadratnih u prostoriji, međusobnu udaljenost hospitaliziranih pacijenata te udaljenost između zidova i kreveta u prostoriji kako bi se osiguralo pravo na privatnost pacijenata.

Loši životni uvjeti u oštećenim objektima razvili su neafirmativnu kulturu življenja pa su pojedini bolnički odjeli praktično svedeni na ustanove socijalnog tipa i spavaonice bez kvalitetnih programa aktivnosti i oporavka pacijenata.

Trenutni uvjeti smještaja na akutnim psihijatrijskim odjelima, forenzičkom odjelu te psihogerijatrijskom odjelu PB Ugljan imaju obilježja ponižavajućeg postupanja prema pacijentima, na što je upozorio i CPT.

Tijekom obilaska PB Ugljan, uočili smo i primjere dobre prakse na Odjelu za liječenje ovisnosti o alkoholu i reakcije na stresna stanja, Odjelu za produljeno liječenje i Odjelu demencije, koji su u obnovljenim zgradama. Navedeni odjeli imaju brižno održavan okoliš u čijem uređenju aktivno sudjeluju pacijenti. Tretmanski pristup rezultira urednošću i samodisciplinom pacijenata koji iskazuju zadovoljstvo smještajem, ponašanjem medicinskog i drugog osoblja, terapijskim pristupom, hranom, dnevnim aktivnostima te drugim mogućnostima koje su im na raspolaganju. Bolji životni uvjeti, uz potporu medicinskog osoblja, potaknuli su pacijente na afirmativan pristup oporavku te na aktivno uključivanje u zajednicu u kojoj trenutno borave.



**Fotografija 34.**



**Fotografija 35.**

Na uređenim odjelima pacijenti imaju i druge pogodnosti pa su im tako primjerice na raspolaganju uredni i funkcionalni dnevni boravci te nova čajna kuhinja. Na tim odjelima zatekli smo pacijente u tjelovježbi na otvorenom prostoru pod vodstvom bolničkog fizioterapeuta, što je primjer dobre prakse usklađene sa CPT standardima koji nalažu rekreiranje korisnika na otvorenom.



**Fotografija 36.**



**Fotografija 37.**

Hodnici navedenih odjela su ukrašeni, a pacijentima je omogućeno da pritužbe ubace u sandučiće. Na raspolaganju su im i garderobni ormari što kod njih stvara osjećaj sigurnosti i autonomije.

Imajući u vidu značaj uvjeta smještaja, odnosno terapijskog okruženja na pristup liječenju važno je da Ministarstvo zdravstva osigura infrastrukturna ulaganja s ciljem prilagodbe uvjeta smještaja utvrđenim standardima.

Drastične razlike u uređenosti pojedinih objekata u okviru istog bolničkog kompleksa rezultat su realizacije projekata obnove iz 2019. i 2020. godine kada su predstavnici PB Ugljan, sredstvima MRRFEU-a te MZOE-e proveli energetska obnova pet bolničkih objekata. Buduća obnova cjelokupne bolničke infrastrukture, uključujući devastirane i oronule objekte pojedinih psihijatrijskih odjela, trebala bi započeti tijekom 2024. godine ulaganjem sredstava Zadarske županije.

### Informirani pristanak i prava tijekom boravka u psihijatrijskoj ustanovi

Prema čl. 25. ZZODS-a osobu s duševnim smetnjama može se uz njezin pisani pristanak smjestiti u psihijatrijsku ustanovu samo ako se liječenje ne može provesti izvan takve ustanove, a pristanak se može opozvati u bilo kojem trenutku.

Tijekom obilazaka utvrdili smo da većina pacijenata na OPOB-u Karlovac nemaju informaciju koji su dokument potpisali te nisu dovoljno upoznati sa svojim pravima. Na oglasnim pločama izvještene su informacije o pravima predviđene čl. 14. ZZODS-a, kao i izvadak kućnog reda, no nema dostupnih letaka ili brošura o pravima, obvezama i odgovornosti pacijenata.

Na OPOB u Varaždinu nije bilo oglasne ploče niti su pacijenti bili upoznati s razlozima liječenja te mogućnosti povlačenja pristanka o dobrovoljnom smještaju. Pacijenti ne mogu izlaziti na svjež zrak unatoč dobrovoljnom statusu, a posjete primaju u dnevnom boravku u kojemu su i drugi pacijenti pa se na taj način narušava njihova privatnost.

Tijekom obilaska PB Ugljan utvrđeno je da se na odjelima nalaze plakati s pravima, kao i oglasne ploče s najvažnijim informacijama, no neki pacijenti su naveli da tijekom prijema nisu dobili pisane informacije o liječenju, svojim pravima, kao i o mogućnostima podnošenja pritužbi.

Unatoč od strane MZ-a prihvaćenoj preporuci iz Izvješća za 2022. godinu da se pacijente upozna s pravima koje imaju tijekom boravka u psihijatrijskim ustanovama te da se dobrovoljnost odnosi na cijeli period bolničkog liječenja, primijećeno je da se ista ne provodi dosljedno. Stoga je potrebno kontinuirano educirati medicinsko osoblje o obvezi i načinu upoznavanja pacijenata s pravima koje imaju tijekom boravka u psihijatrijskim ustanovama.

#### Preporuka 137.

Ministarstvu zdravstva, da educira medicinsko osoblje o obvezi i načinu upoznavanja pacijenata s pravima tijekom boravka u psihijatrijskim ustanovama

## Dobrovoljni i prisilni smještaj

U psihijatrijskim ustanovama malo je prisilnih hospitalizacija. Na prisilnom smještaju na OPOB u Varaždinu je bio samo jedan pacijent, na OPOB-u u Karlovcu ih nije bilo, dok je u PB Ugljan bilo 15% takvih pacijenata.

Iako je najveći broj pacijenata bio primljen temeljem dobrovoljnog pristanka, dio ih se nalazio na zatvorenim odjelima. Tako su primjerice, pacijenti u OPOB u Varaždinu zaključani kada to zahtjeva njihova klinička slika, a izlazak na svjež zrak se dopušta ako nisu akutno psihotični, auto ili hetero agresivni. Pacijenti koji se nalaze na zatvorenom odjelu ne mogu napustiti Odjel ni u pratnji obitelji. Pacijenti u OPOB u Karlovcu se nalaze na zatvorenom odjelu i mogu izaći samo uz odobrenje liječnika, a u PB Ugljan jedan dio pacijenata na dobrovoljnom smještaju se nalazi na zatvorenim odjelima. Medicinsko osoblje je potvrdilo da se u praksi nakon dolaska dobrovoljni pacijenti u pravilu prvo smještaju na zatvorene odjele. U razgovoru s pacijentima je utvrđeno da ih većina nije znala da može povući dobrovoljni pristanak za smještaj.

Na ovakve situacije je upozorio i CPT navodeći da u slučajevima pacijenata primljenih na osnovu vlastitog pristanka (dobrovoljno) koji u bilo kojem trenutku izraze želju za povlačenjem svog pristanka, a liječnici i dalje smatraju da je neophodno njihovo zadržavanje i liječenje u bolnici, potrebno odmah pokrenuti postupak za prisilnu hospitalizaciju. Isto tako CPT je naglasio i potrebu razlikovanja između pristanka pacijenata na hospitalizaciju i njihovog pristanka na liječenje.

## Postupanje prema osobama s duševnim smetnjama i pravo na pritužbe

Tijekom obilaska nismo zaprimili pritužbe na postupanje medicinskog osoblja, osim nekoliko pacijenata nezadovoljnih komunikacijom prema njima. Stoga je potrebno provoditi edukacije medicinskog osoblja o načinima komunikacije koja se treba odvijati na primjereni način uvažavajući ranjivost ove kategorije pacijenata.

Na OPOB u Varaždinu sandučić za pritužbe se nalazi na ulazu u zgradu, no pacijenti ne mogu do njega jer su zaključani te im je tako onemogućeno pravo podnošenja pritužbi. Na Odjelu nema niti obrazaca koji bi pacijentima olakšali podnošenje pritužbi. Na OPOB-u u Karlovcu knjiga pritužbi se nalazi kod službenika na porti Bolnice pa je nepristupačna za bolesnike na Odjelu, a nema niti sandučića u koji bi pacijenti mogli ubaciti pritužbe. U PB Ugljan su na svim odjelima postavljeni sandučići za pritužbe, iako je dio pacijenata tijekom razgovora obavijestio predstavnike NPM-a da nisu upoznati s mogućnošću podnošenja pritužbi te da na zatvorenim odjelima nema dostupnih obrazaca za pritužbe.

### **Preporuka 138.**

Psihijatrijskim ustanovama, da izrade obrasce za podnošenje pritužbi i učine ih dostupnim pacijentima te instaliraju sandučiće za njihovo podnošenje

Imajući u vidu CPT standarde koji propisuju kako su efikasni postupci podnošenja pritužbi osnovno jamstvo protiv zlostavljanja osoba u psihijatrijskim ustanovama te kako pacijenti trebaju imati pristup unutarnjim i vanjskim pritužbenim



mehanizmima, potrebno je izraditi obrasce za podnošenje pritužbi, učiniti ih dostupnim te instalirati sandučiće za njihovo podnošenje.

## Individualni plan liječenja i radna terapija

Pristup liječenju osoba s duševnim smetnjama uključuje individualni plan, tretman i radnu terapiju koji su važni u procesu oporavka, sukladno kojem se pacijenti u psihijatrijskim ustanovama trebaju prihvaćati kao i svi drugi pacijenti. Liječenje treba temeljiti na prihvaćanju njihovog oporavka i vjeri u ozdravljenje, pri čemu je potrebno djelovati na smanjenje stigmatizacije i diskriminacije osoba s duševnim smetnjama, na što ukazuje Svjetska zdravstvena organizacija.

Tijekom obilazaka psihijatrijskih ustanova smo utvrdili da u medicinskoj dokumentaciji nije bilo individualnog plana liječenja, iako se prema svim stručnim smjernicama, CPT smjernicama i UN konvenciji o pravima osoba s invaliditetom, liječenje treba provoditi prema individualnom planu liječenja koji uključuje bio-psiho-socijalne metode liječenja.

Pacijenti su izjavili da rijetko individualno razgovaraju s liječnicima, da uglavnom dobivaju lijekove koji im nisu poznati te da najveći dio dana provode u krevetima. U PB Ugljan, osobito na nekim odjelima, dominantan je farmakološki pristup liječenju, a o nedostatku multidisciplinarnog pristupa liječenju ukazao je i CPT koji je naveo i da se zdravstvena skrb uglavnom temelji na farmakoterapiji.


Stoga je potrebno izraditi individualni plan liječenja za svakog pacijenta koji bi uz farmakoterapiju uključio i druge metode tretmana najprikladnije za tog pacijenta i njegove potencijale, a što će pospješiti i ubrzati tretman, poboljšati funkcionalnost pacijenta, ubrzati poboljšanje ili remisiju te skratiti boravak u bolnici. Ujedno je potrebno da pacijenti budu upoznati s individualnim planom liječenja imajući u vidu čl. 14. ZZODS-a, prema kojemu pacijenti trebaju sudjelovati u planiranju i provođenju svojeg liječenja, rehabilitacije i resocijalizacije.

**Preporuka 139.**  
Psihijatrijskim ustanovama, da izrađuju individualni plan liječenja i s njime upoznaju svakog pacijenta te prate njihovu primjenu

Vezano za radnu terapiju pacijenti na OPOB u Varaždinu su naveli da su uključeni u društvene igre, dok su pacijenti na OPOB u Karlovcu naveli da najčešće sami moraju organizirati svoje slobodno vrijeme, a da ponekad imaju program s radnim terapeutom.

U PB Ugljan dio pacijenata dolazi na terapijske aktivnosti koje uključuju kreativne, glazbene i sportske radionice, a u terapiji mogu koristiti i teretanu, kuhinju i likovni atelje. Sudjelovanje u ovim aktivnostima ovisi o želji pacijenata pa tako na njima sudjeluje dio pacijenata s odjela forenzike, akutnih odjela ili odjela produljenog boravka. No, dio ih boravi samo u sobama te je u cilju oporavka potrebno razvijati širi opseg aktivnosti radne terapije kako bi što više pacijenata bilo motivirano na uključivanje u multidisciplinarni pristup liječenju.

Ujedno, tijekom obilaska PB Ugljan utvrdili smo da neki pacijenti nemaju potrebu bolničkog liječenja, no ostaju u bolnici jer nedostaje podrška liječenju izvan institucije. Nedostatak izvaninstitucionalne



podrške usporava postupak deinstytucionalizacije, na što je ukazao i CPT navodeći da određeni pacijenti borave u psihijatrijskim ustanovama više od 25 godina iako nema potrebe za bolničko liječenje te preporučivši poduzimanje dodatnih mjera kako bi se reorganizirao sustav skrbi osoba s duševnim smetnjama i omogućila veća podrška u procesu deinstytucionalizacije.

### Primjena sredstava prisile

Sredstva prisile se u PB Ugljan koriste samo iznimno, a na smirivanje pacijenata se pokušava djelovati de-eskalacijskim tehnikama. Prosječno sputavanje u 2022. godini trajalo je 12,5 sati, a bila su sputana 24 pacijenta.

No, mjere sputavanja primjenjuju se i nad dobrovoljnim pacijentima. Nekoliko pacijenata u PB Ugljan i OPOB u Varaždinu navelo nam je da nisu znali razlog sputavanja te dali suglasnost za primjenu mjera prisile. Primjena mjera prisile prema pacijentima na dobrovoljnom smještaju suprotno je CPT standardima te je u takvim situacijama potrebno preispitati njihov pravni status.

Tijekom obilazaka primijetili smo manjkavost u vođenju evidencije primjena mjera prisile pa tako u PB Ugljan u nekim povijestima bolesti nije detaljnije obrazložen razlog sputavanja, koje su de-eskalacijske tehnike primijenjene prije sputavanja, dok je na OPOB u Varaždinu nedostajalo obrazloženje radi čega su se mjere prisile koristile neprekidno 22 sata. Zbog sličnih propusta smo u Izvješću za 2022. godinu preporučili voditi odgovarajuće evidencije o primjeni sredstava prisile, no i nadalje se evidencija ne vode uredno i potpuno.

Uvidom u dokumentaciju primjene mjera prisile u PB Ugljan je bilo utvrđeno da u nekim situacijama nije postojao osnovani razlog za sputavanje. Uvidom u povijest bolesti sputanog pacijenta na OPOB-u u Karlovcu bilo je naznačeno da je sputavanje započelo u 22:20 sati, a završilo idućeg dana u 07:00 sati ujutro pri čemu se navodi da je pacijent bio miran i suradljiv pa je nejasno zbog čega su sredstva prisile bila primijenjena tijekom cijele noći. Na OPOB-u u Varaždinu u liječničkoj dokumentaciji jednog pacijenta nije bilo obrazloženja radi čega su se mjere prisile koristile, a uvidom u sestrinsku dokumentaciju je utvrđeno da je pacijent bio sediran i uspavan što bi indiciralo prekid mjera ili eventualno preventivno ograničavanje radi pada iz kreveta. Nadalje, na OPOB-u u Varaždinu je jedan pacijent izjavio da su mu tijekom primjene mjera prisile stavljene pelene te smo upozorili da je korištenje pelena kod pacijenata koji nisu inkontinentni ponižavajuće postupanje.

#### **Preporuka 140.**

Ministarstvu zdravstva, da educira medicinsko osoblje o primjeni mjera prisile uzimajući u obzir njihovu nužnost i proporcionalnost dok traje neposredna opasnost za pacijenta ili osoblje

Primjena mjera prisile opravdana je ako postoji neposredna opasnost za pacijenta ili druge osobe te ih je potrebno primjenjivati sukladno odredbama ZZODS-a. U Izvješću za 2022. godinu preporučili smo da se mjere prisile koriste samo dok je nužno otklanjanje neposredne opasnosti koja proizlazi iz ponašanja pacijenta, a kojom

se ozbiljno i izravno ugrožava vlastiti ili tuđi život ili zdravlje te je MZ kontaktiralo sve bolnice i ukazalo na načelo nužnosti, a na što je ukazao i CPT. S obzirom da problem i dalje postoji te imajući u vidu da

je prijenosom osnivačkih prava povećana odgovornost i utjecaj MZ-a na bolnice, preporučamo educirati medicinsko osoblje o primjeni mjera prisile uzimajući u obzir njihovu nužnost i proporcionalnost dok traje neposredna opasnost za pacijenta ili osoblje.

Što se tiče uvjeta prostorija gdje se primjenjuje mjere prisile utvrđeno je da se na OPOB-u u Varaždinu koriste dvije sobe s video nadzorom u kojima boravi više pacijenata. Sobe za smještaj sputanih osoba u PB Ugljan su bez kamera ili ako ih i imaju, one su izvan funkcije. Na nekim odjelima nema posebne prostorije za sputavanje što je suprotno CPT standardima. Kao pozitivan

primjer može se istaknuti OPOB-a u Karlovcu koji koristi dvije sobe s video nadzorom u kojima se provode samo kratkotrajna sputavanja i u kojima može biti samo jedna osoba. Stoga, imajući u vidu zatečeno stanje na OPOB u Varaždinu i PB Ugljan mjere sputavanja potrebno je provoditi u posebnim prostorijama kako ne bi bili izloženi pogledima drugih pacijenata te kontinuirano pratiti njihovo zdravstveno stanje, na što je ukazao i CPT. Ujedno je CPT preporučio da se nakon prestanka primjena mjera prisile razgovora sa pacijentom kako bi mu se objasnili razlozi sputavanja te se tako smanji psihološka trauma i uspostavi kvalitetan odnos liječnika i pacijenta.

Sukladno CPT standardima mjere prisile se trebaju regulirati isključivo zakonom, zbog čega smo u Izvešću za 2022. godinu to preporučili. Nadležno MPU preporuku je dostavilo Povjerenstvu za zaštitu osoba s duševnim smetnjama koje priprema nacrt novoga ZZODS-a. Kada prijedlog nacrta ZZODS-a bude izrađen, uključit ćemo se u javno savjetovanje.

#### Preporuka 141.

Psihijatrijskim ustanovama, da mjere sputavanja provode u posebnim prostorijama bez izlaganja pogledima drugih pacijenata uz kontinuirano praćenje zdravstvenog stanja

## 5. Podaci o postupanju za 2023. godinu

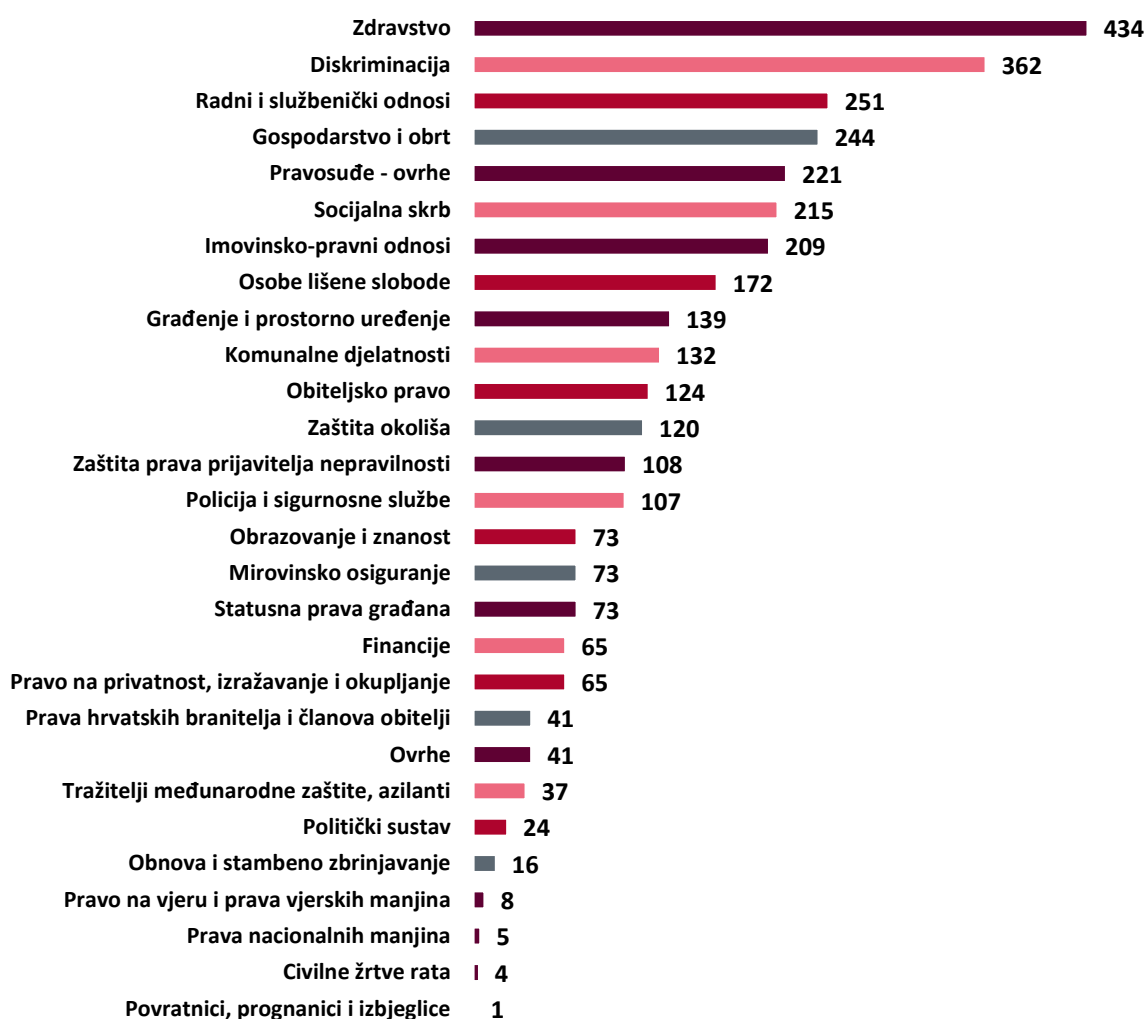
### 5.1. Opći statistički podaci o postupanju pučke pravobraniteljice

U 2023. godini postupali smo u ukupno 6.680 predmeta. U ukupnom broju najviše je predmeta u kojima je postupak pokrenut po pritužbi građana ili na vlastitu inicijativu (4.749 ili 71%). Dio predmeta odnosi se na opće inicijative, što primjerice uključuje mišljenja na prijedloge zakona ili izlaganja na različitim događajima (1.675 ili 25%), dok se dio predmeta odnosi na uredsko poslovanje (256 ili 4%).

Od ukupnog broja predmeta 4.803 ih je otvoreno u 2023. godine (tzv. novootvoreni predmeti), što je 5.9% više u odnosu na godinu ranije, dok ih je 1.877 prebačeno iz prethodnih godina. Među novootvorenim predmetima najviše ih je otvoreno po pritužbama građana ili na vlastitu inicijativu (3.364), općih inicijativa bilo je 1.183, a 256 predmeta je otvoreno za uredsko poslovanje.

U nastavku su prikazani predmeti otvoreni u 2023. po pritužbi građana ili na vlastitu inicijativu (3.364).

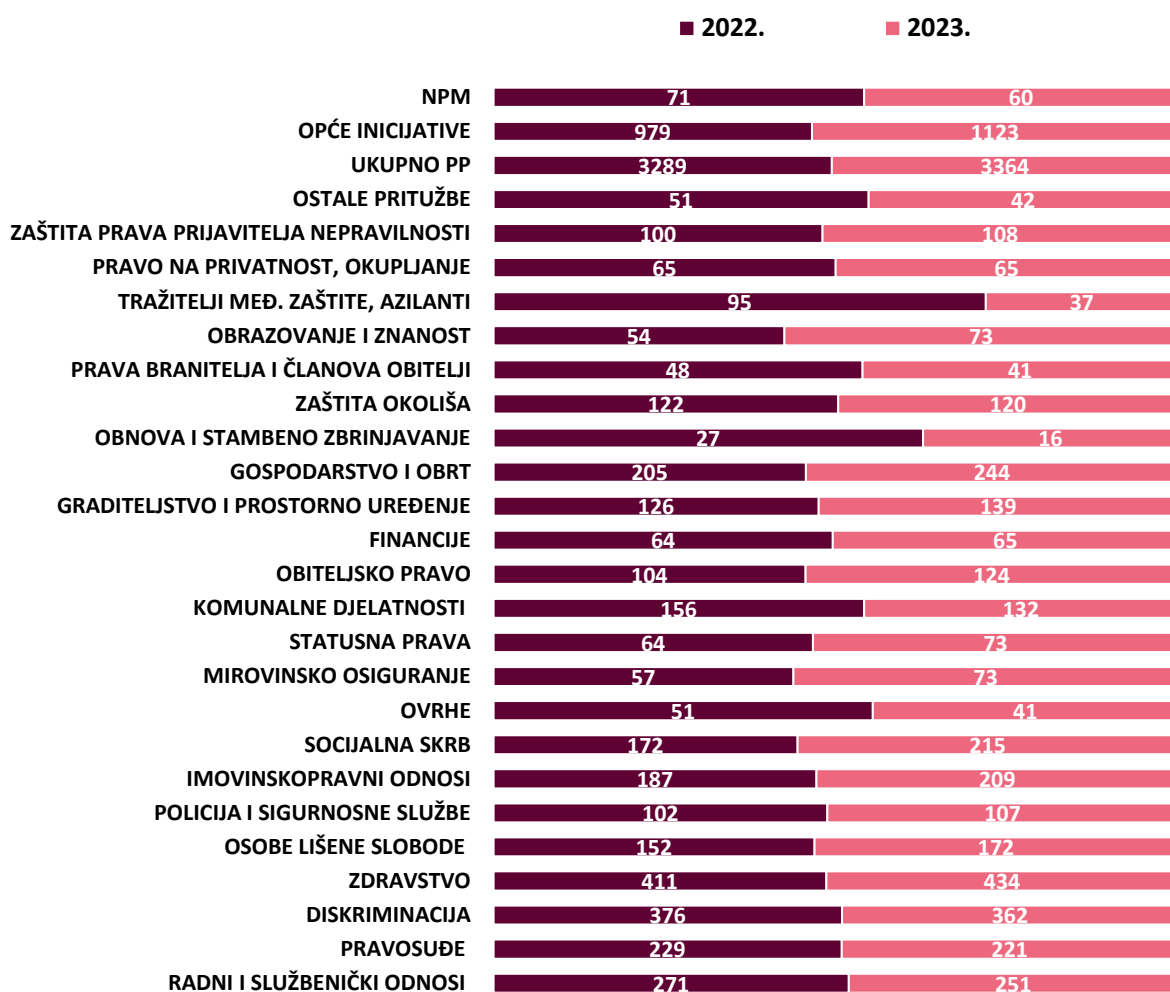
#### NOVOOTVORENI PREDMETI PO PRAVNIM PODRUČJIMA 2023. GODINE



Kao i posljednjih pet godina i u 2023. najviše je predmeta otvoreno u području zdravstva (434). Broj predmeta u ovom području kontinuirano raste pa ih je 5,6% više nego 2022. godine, a unazad pet godina čak 54% više. Potom su najzastupljenije pritužbe na diskriminaciju u različitim područjima života (362), području radnih i službeničkih odnosa (251), gospodarstva i obrta (244), pravosuđa (221), socijalne skrbi (215), imovinsko-pravni odnosi (209) te pritužbe vezane uz osobe lišene slobode (172).

Usporedba s brojem pritužbi u 2022. pokazuje kako je do najvećeg povećanja (35%) došlo u području obrazovanja i znanosti, potom mirovinskog osiguranja (28%) te u području socijalne skrbi (25%).

### USPOREDBA NOVOOTVORENIH PREDMETA



90% pritužbi zaprimili smo od fizičkih osoba, dok su ih 8% podnijele pravne osobe.

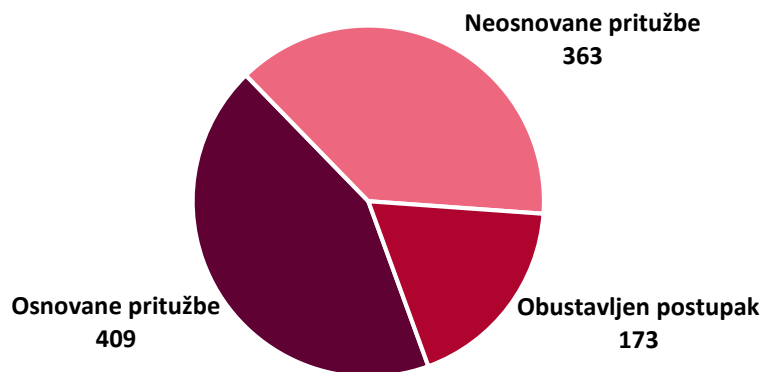
Od 4.794 predmeta u kojima smo tijekom godine postupali po pritužbama građana ili na vlastitu inicijativu, rad je okončan u 3.035. Preostalih 1.759 predmeta prebačeno je u narednu godinu. To su pritužbe koje su pristigle krajem godine te je postupak još u tijeku, kao i složenije pritužbe u kojima je postupak dugotrajniji ili u kojima ne zaprimamo na vrijeme odgovore javnopravnih tijela na čije se postupanje građani žale ili koje tražimo mišljenje iz njihove nadležnosti.

U 2023. godini smo izmijenili metodologiju praćenja našeg postupanja po pritužbama građana ili na vlastitu inicijativu. Točnije, uveli smo nove oznake pomoću kojih možemo bolje pratiti koliki broj pritužbi koje nam pristižu se nalazi izvan nadležnosti pučke pravobraniteljice ili postupanje nije moguće iz raznih procesnih razloga, kao i koliki broj među onima koje jesu u nadležnosti institucije je osnovan iz aspekta povrede ljudskih prava na koje se građani pritužuju ili zbog dugotrajnog postupanja i neodgovaranja javnopravnih tijela, što je također povreda prava.

Prema novoj metodologiji, od 3.035 predmeta u kojima je rad završen, u 31% smo provodili ispitni postupak, a u 69% predmeta nije bilo mogućnosti provesti ga. Među navedenih 69% (2.090) pritužbi značaj broj ih je bio podnesen pučkoj pravobraniteljici nakon što je o istoj stvari već odlučilo nadležno javnopravno tijelo ili sud ili je postupak još bio u tijeku, a dio pritužitelja nam se nije povratno javio nakon što smo zatražili više informacija o predmetu pritužbe. Međutim, najveći dio ovakvih pritužbi čine one za čije rješavanje je bilo nadležno drugo javnopravno tijelo. Neovisno što nismo mogli provoditi ispitni postupak, u svim smo slučajevima građanima odgovarali dajući im opće informacije ili smo pritužbe prosljeđivali tijelima nadležnima za njihovo rješavanje, među njima i posebnim pravobraniteljicama.

Od 31% ili 945 pritužbi u kojima smo vodili ispitni postupak, 43% (409) je bilo osnovano, neosnovanih je bilo 39% (363), a u 18% (173) predmeta je ispitni postupak bio pokrenut, no obustavljen je zbog odustanka pritužitelja ili neke druge objektivne okolnosti.

#### ISHOD POSTUPANJA U PREDMETIMA U KOJIMA SE VODIO ISPITNI POSTUPAK



U 409 osnovanih pritužbi postupali smo na različite načine pri čemu je u pogledu 78 podnesen zahtjev za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti pojedinih odredbi Zakona o izmjenama i dopunama ZOZO-a, u 55 predmeta je dana preporuka, u 21 prijedlog, u 18 mišljenje, u 11 upozorenje, a u sedam predmeta više mjera istovremeno. U preostalim osnovanim predmetima smo postupali na drugi način, a najčešće je tijekom našeg postupanja, odnosno prije izdavanja mjere, javnopravno tijelo samo ispravilo vlastito postupanje.

Uz sve pritužbe koje su evidentirane u ovdje iznesenim statističkim podacima, građanima smo pomagali i odgovaranjem na upite koje su nam postavili telefonskim pozivima, pri čemu nije došlo do otvaranja predmeta već su im pri telefonskom razgovoru pružene potrebne informacije i upute.

## 5.2. Statistički podaci o postupanju povodom diskriminacije

Tijekom 2023. godine postupali smo u 773 predmeta povodom diskriminacije, od čega je 552 predmeta otvoreno temeljem pritužbi građana ili na vlastitu inicijativu, a 221 predmet se odnosi na opće inicijative. Broj predmeta otvorenih temeljem pritužbi ili na vlastitu inicijativu uključuje one koje smo otvorili u 2023. godine, odnosno njih 362 te 190 predmeta iz ranijih godina u kojima smo postupali i u 2023. godini zbog složenosti predmeta ili u kojima nismo na vrijeme zaprimili potrebne odgovore. U 2023. godini otvorena je 171 opća inicijativa, a u još 50 je nastavljen rad iz prethodnih godina.

Kao i ranijih godina, najveći je broj pritužbi na diskriminaciju zbog rase, etničke pripadnosti i boje kože ili nacionalnog podrijetla, koje čine četvrtinu svih zaprimljenih diskriminacijskih pritužbi. Potom su sa 7% zastupljene pritužbe na diskriminaciju temeljem zdravstvenog stanja, sa 6% na diskriminaciju temeljem dobi i temeljem političkog ili drugog uvjerenja te sa 5% na diskriminaciju zbog spola (koje smo prosljeđivali pravobraniteljici za ravnopravnost spolova). Sve ostale osnove zastupljene su s manje od 5%, dok se u 14% pritužbi navodilo više od jedne diskriminacijske osnove (najčešće dob i spol te dob i zdravstveno stanje). U 15% pritužbi nije bila istaknuta niti jedna osnova iz ZSD-a.

OSNOVA DISKRIMINACIJE	BROJ PRITUŽBI	%
Rasa, etnička pripadnost ili boja kože/nacionalno podrijetlo	90	25
Zdravstveno stanje	24	7
Dob	20	6
Obrazovanje	20	6
Političko ili drugo uvjerenje	19	5
Spol	15	4
Bračni ili obiteljski status	12	3
Invaliditet	12	3
Vjera	11	3
Imovno stanje	9	2
Društveni položaj	7	2
Članstvo u sindikatu	6	2
Jezik	3	1
Spolna orijentacija	3	1
Rodni identitet ili izražavanje	3	1
Višestruka diskriminacija	51	14
Nema osnove po ZSD-u	56	15
<b>UKUPNO</b>	<b>362</b>	<b>100</b>

PODRUČJE DISKRIMINACIJE	BROJ PRITUŽBI	%
Rad i zapošljavanje	134	37
Pristup dobrima i uslugama	29	8
Uprava	27	7
Obrazovanje	21	6
Pravosuđe	17	5
Socijalna skrb	13	4
Stanovanje	12	3
Javno informiranje i mediji	10	3
Zdravstvena zaštita	9	2
Sport	9	2
Mirovinsko osiguranje	6	2
Zdravstveno osiguranje	6	2
Kulturno i umjetničko stvaralaštvo	5	1
Pritužbe s višestrukim područjima	5	1
Znanost	4	1
Članstvo u sindikatu, OCD-ovima, političkim strankama	2	1
Diskriminacija općenito	53	15
<b>UKUPNO</b>	<b>362</b>	<b>100</b>

U vezi područja u kojima je diskriminacija pritužavana, kao i svih godina do sada najčešće je zastupljeno područje rada i zapošljavanja s 37% svih zaprimljenih diskriminacijskih pritužbi.

### Preporuka 142. (ponovljena)

Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, da provede istraživanje o prisutnosti diskriminacije u području pristupa dobrima i uslugama

Slijedi područje pristupa dobrima i uslugama (8%), što također odgovara ranijim trendovima. No unatoč zastupljenosti pritužbi u ovom području, izvan izvješća pučke pravobraniteljice ne postoje studije ili analize koje bi detaljnije istražile stvarnu prisutnost diskriminacije kod pristupa dobrima i uslugama u RH te

upoznatost pružatelja usluga i građana sa zabranom diskriminacije u ovome području. Zbog toga godinama preporučujemo provedbu ovakvog istraživanja u ovom području, što je trebalo biti učinjeno u okviru prijašnjeg strateškog dokumenta za borbu protiv diskriminacije, no to nije provedeno.

Nakon područja rada i zapošljavanja te pristupa dobrima i uslugama, značajnije su zastupljene pritužbe u području uprave (7%), obrazovanja (6%) i pravosuđa (5%).

75% svih diskriminacijskih pritužbi podnijele su nam fizičke osobe, pri čemu nam se obratilo nešto više žena (145) nego muškaraca (125). Zaprimali smo pritužbe i od grupa (52) i pritužitelja koje nije bilo moguće identificirati (18), a dio postupaka smo pokrenuli na vlastitu inicijativu (23).

SPOL I VRSTA PRITUŽITELJA/ICE	BROJ PRITUŽBI
Žena	145
Muškarac	125
Grupa	52
Nepoznato	17
Vlastita inicijativa	23
Drugo (transrodna, nebinarna osoba i dr.)	0
<b>UKUPNO</b>	<b>362</b>

VRSTA PRITUŽENE STRANE	BROJ PRITUŽBI
Fizička osoba	93
Pravna osoba	104
Pravna osoba s javnim ovlastima	40
Tijelo državne uprave	62
Pravosudno tijelo	7
Tijelo JLP(R)S	25
Drugo	31
<b>UKUPNO</b>	<b>362</b>

Gledajući pritužene strane, najviše pritužbi na diskriminaciju odnosilo se na postupanje pravnih osoba (104), no značajan je broj pritužbi i na postupanje fizičkih osoba (93). Potom slijede pritužbe na diskriminaciju od strane tijela državne uprave (62), pravnih osoba s javnim ovlastima (40), jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (25) te pravosudnih tijela (7).



Zaključno, i u 2023. godini zaprimljen je sličan broj pritužbi kao ranijih godina te su najzastupljenija ista područja diskriminacije i diskriminacijske osnove. Pri tome je potrebno istaknuti da broj zaprimljenih pritužbi ne održava stvarnu prisutnost diskriminacije jer velik broj slučajeva i dalje ostaje neprijavljen. Zbog toga je i dalje potrebno raditi na podizanju svijesti građana o pojava ma diskriminacije, zakonskoj zabrani te mehanizmima za zaštitu od diskriminacije. Osim toga, potrebno je raditi na podizanju razine svijesti i informiranosti o diskriminaciji kao zabranjenom postupanju svih pružatelja usluga (javnih i privatnih) te kontinuirano educirati stručnjake koji provode antidiskriminacijske propise.

U 2023. godini je provedeno periodičko istraživanje EK Eurobarometar o diskriminaciji, koje pokazuje da 37% građana RH smatra da su trenutni naponi u borbi protiv diskriminacije na nacionalnoj razini neučinkoviti, dok je prosjek na razini EU 27%. Prema percepciji građana nedovoljno se poduzima i na lokalnoj razini, naime 67% građana smatra da lokalne vlasti ne čine dovoljno na promicanju raznolikosti, a samo 23% da se čini dovoljno, što je značajno ispod EU prosjeka.

Također, u 2023. godini je agencija Ipsos provela istraživanje o stavovima prema jednakosti i prepoznavanju nejednakosti u hrvatskom društvu prema kojemu 59% ispitanika smatra da se u RH dosta zaostaje u promicanju jednakosti za sve građane. Prema ovom istraživanju čak 87% ispitanika smatra da je prvenstveno Vlada RH odgovorna za poduzimanje radnji za smanjenje nejednakosti.

### 5.3. Objedinjeni podatci pravobraniteljstava

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

#### Preporuka 143. (ponovljena)

Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, da kontinuirano informira javnost o zabrani diskriminacije i mehanizmima zaštite

#### Preporuka 144. (ponovljena)

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


#### Preporuka 145.

Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, da financira aktivnosti usmjerene promicanju jednakosti i suzbijanju diskriminacije na lokalnoj razini

SPOL I VRSTA PRITUŽITELJA/ICE	PUČKA	ZA OSOBE S INVALIDITETOM	ZA DJECU <sup>lvii</sup>	ZA RAVNOPRAVNOST SPOLOVA
Žena	145	59	10	612
Muškarac	125	49	9	130
Drugo (transrodna, nebinarna osoba i dr.)	-	-	-	-
Nepoznato	17	-	-	-
Grupa	52	24	12	29
Vlastita inicijativa	23	15	-	58
<b>UKUPNO</b>	<b>362</b>	<b>147</b>	<b>31</b>	<b>829</b>

PODRUČJE	PUČKA	ZA OSOBE S INVALIDITETOM	ZA DJECU	ZA RAVNOPRAVNOST SPOLOVA
Članstvo u sindikatu, OCD-ovima, političkim strankama	2	1	-	11
Javno informiranje i mediji	10	-	1	107
Kulturno i umjetničko stvaralaštvo	5	-	-	3
Obrazovanje	21	26	19	14
Sport	9	7	1	1
Znanost	4	-	-	-
Pravosuđe	17	2	-	20
Uprava	27	1	-	335
Pristup dobrima i uslugama	29	47	3	12
Rad	93	13	-	98
Zapošljavanje	41	3	-	20
Mirovinsko osiguranje	6	1	-	7
Socijalna skrb	13	3	3	124
Zdravstveno osiguranje	6	10	-	36
Stanovanje	12	8	-	7
Zdravstvena zaštita	9	2	-	30
Pritužbe s višestrukim područjima	5	1	-	-
Diskriminacija - općenito	53	22	1	4
<b>UKUPNO</b>	<b>362</b>	<b>147</b>	<b>28</b>	<b>829</b>

OSNOVA	PUČKA	ZA OSOBE S INVALIDITETOM	ZA DJECU	ZA RAVNOPRAVNOST SPOLOVA
Bračni ili obiteljski status	12	-	2	18
Članstvo u sindikatu	6	-	-	1
Dob	20	-	4	3
Društveni položaj	7	-	-	-
Genetsko nasljeđe	-	-	1	-
Imovno stanje	9	-	1	1
Invaliditet	12	143	1	10
Jezik	3	-	-	-
Nacionalno podrijetlo	36	-	1	2
Obrazovanje	20	-	-	-
Političko ili drugo uvjerenje	19	-	-	-
Rasa, etnička pripadnost ili boja kože/nacionalno podrijetlo	54	-	1	-
Rodni identitet ili izražavanje	3	-	1	22
Socijalno podrijetlo	-	-	-	-
Spol	15	-	-	499
Spolna orijentacija	3	-	1	21
Vjera	11	-	6	-
Zdravstveno stanje	24	4	3	4
Višestruka diskriminacija	52	-	1	235
Nama osnove po ZSD-u	56	-	5	13
<b>UKUPNO</b>	<b>362</b>	<b>147</b>	<b>28</b>	<b>829</b>



## 6. Suradnja i javno djelovanje u promicanju ljudskih prava i suzbijanju diskriminacije

U ovom poglavlju donosimo generalni pregled suradnje s institucijama i implementacije preporuka pučke pravobraniteljice iz Izvješća za 2022. godinu, suradnje s posebnim pravobraniteljicama i OCD-ima te drugim dionicima (pri čemu se o brojnim oblicima suradnje iznosi detaljnije u pojedinim poglavljima), kao i pregled međunarodne suradnje te suradnje u okviru mreža srodnih institucija i pregled rada međunarodnih mehanizama za zaštitu ljudskih prava u odnosu na RH.

### 6.1. Suradnja s institucijama i implementacija preporuka pučke pravobraniteljice

#### Odnos i suradnja s Hrvatskim saborom

Tijekom 2023. godine, s obzirom na svoju ulogu, institucija pučke pravobraniteljice je nastavila suradnju s Hrvatskim saborom. Pučka pravobraniteljica, njeni zamjenici i savjetnici sudjelovali su u radu saborskih odbora, u raspravama o zakonskim prijedlozima koji su se nalazili u zakonodavnoj proceduri, osobito onima na koje smo prethodno davali mišljenja u javnom savjetovanju, kao i na tematskim sjednicama.

U pogledu odnosa sa Saborom, važno je istaknuti da je pučka pravobraniteljica Ustavom definirana kao opunomoćenica Hrvatskog sabora za promicanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda. Članak 93. Ustava RH koji definira ulogu i ovlasti pučkog pravobranitelja nalazi se u glavi IV. Ustrojstvo državne vlasti u točki 1., kao jedini članak uz one koji se odnose na rad Hrvatskog Sabora, čime je određena ustavnopravna pozicija institucije. Za ostvarivanje svoje uloge opunomoćenice Hrvatskog sabora važna je stoga podrška od strane Hrvatskog sabora i suradnja s istim, a što se u prvom redu odnosi na raspravu o Izvješćima, ali i druga pitanja.

Povećanju stupnja provedbe preporuka iz Izvješća za 2022. godinu zasigurno bi pomoglo da je ono u godini u kojoj je predano (a predano je 31.3.2023.) ujedno i raspravljeno na plenarnoj sjednici Hrvatskog sabora, što je nažalost propušteno učiniti. Tako je u lipnju 2023. godine raspravljeno i prihvaćeno Izvješće za 2021. godinu. Izvješće za 2022. godinu je raspravio samo Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina u listopadu 2023. godine te je pri tome donio zaključak kojim predlaže da se o Izvješću za 2022. godinu raspravi na sjednici Sabora do 15. prosinca 2023. godine, što nije učinjeno.

To je važno i jer Izvješće pučke pravobraniteljice nije izvješće o radu, kao što su u pravilu izvješća brojnih institucija koje ih podnose Hrvatskom saboru, već je riječ o izvješću Saboru o stanju zaštite prava i sloboda u RH od strane njegove opunomoćenice. Protekom vremena brojni prikupljeni podatci i analize sadržani u njemu gube na relevantnosti. Kako bi Izvješće ostvarilo svoj namjeravani učinak trebalo bi biti predstavljeno pred saborskim zastupnicima tako da imaju priliku o njemu raspravljati dok su iznesi podaci i analize aktualni.

## Odnos s državnim tijelima i implementacija preporuka pučke pravobraniteljice

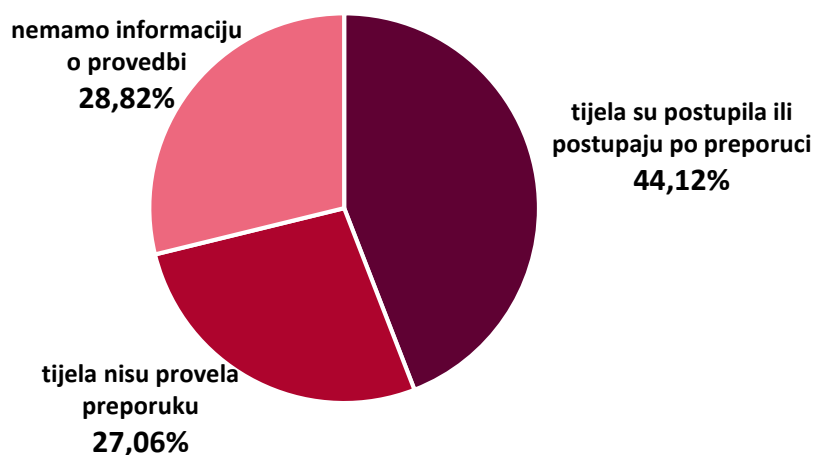
Tijekom godine nastavljena je suradnja sa Savjetom Vlade RH za ljudska prava, tijelima državne uprave i drugim državnim tijelima te JL(R)S-ima.

U 2023. godini s radom je nastavio Savjet za ljudska prava, međuresorno i savjetodavno tijelo Vlade RH za pitanja ljudskih prava, koji je na svojim sjednicama kroz godinu raspravljao o Nacionalnom planu promicanja i zaštite ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije do 2027. godine, o suzbijanju zločina iz mržnje i govora mržnje u RH, utjecaju potresa na zaštitu ljudskih prava, kao i aktivnostima povodom Međunarodnog dana ljudskih prava. U svom radu Savjet za ljudska prava, u odnosu na ova područja, raspravljao je i o preporukama pučke pravobraniteljice iz Izvešća za 2022. godinu.

Suradnja s Vladom odnosno tijelima izvršne vlasti je važna jer se preporuke koje pučka pravobraniteljica daje kroz Izvešće koje podnosi Hrvatskom saboru odnose u pravilu na tijela državne uprave.

Pučka pravobraniteljica u Izvešću Hrvatskom saboru daje ocjenu provedbe preporuka. Kao i prijašnjih godina, provedba pojedinih preporuka ocjenjivala se kao: 1) tijela su postupila ili postupaju po danoj preporuci, 2) tijela nisu provela preporuku i 3) nemamo informacija o provedbi preporuke. Prema nama dostupnim podacima nadležna tijela su postupala ili postupaju po 44,12% preporuka, neznatno manje u usporedbi s Izvešćem za 2021. godinu, kada su to činili po 45% preporuka. Nadležna tijela ne provode 27,06% preporuka, a za 28,82 % nemamo informacije o njihovoj provedbi od tijela kojima su upućene. Detaljniji pregled o provedbi preporuka iz Izvešća za 2023. godinu, kao i do sada, donosimo u pojedinačnim poglavljima.

### PROVEDBA PREPORUKA IZ IZVJEŠĆA ZA 2022. GODINU



Cijeneći važnost bolje provedbe preporuka pučke pravobraniteljice EK je u Izvešću o vladavini prava, objavljenom u srpnju 2023., u okviru kojeg je RH dobila šest preporuka, RH dala i preporuku da dodatno poboljša provedbu preporuka pučke pravobraniteljice i sustavnije odgovara na zahtjeve pučke pravobraniteljice za informacijama.



Temeljem preporuke EK ULJPPNM se obvezao izraditi Izvješće o provedbi preporuka pučke pravobraniteljice, što je ujedno u skladu s Uredbom o Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina. Stoga je ULJPPNM pripremio svoju metodologiju za prikupljanje podataka, o čemu se konzultirao s pučkom pravobraniteljicom. Iako je prema prvim informacijama koje smo dobili od ULJPPNM-a, Ured prikupio podatke nadležnih tijela te je krajem siječnja 2024. godine trebao isto dostaviti i pučkoj pravobraniteljici. Krajem ožujka 2023. godine su nas obavijestili kako su u fazi detaljne analize prikupljenih podataka i izradi Izvješća, koje će naknadno objaviti na svojim mrežnim stranicama. Pritom nam je dostavljena samo zbirna broičana samo-procjena tijela, bez obrazloženja.

Prema samo-procjeni nadležnih tijela 24.7 % preporuka je provedeno, 36.5% preporuka je u provedbi, a 11.2 % preporuka je u planu provedbe. Za 7,6% preporuka nadležna tijela su navela da nisu provedene, da se ne provode ili nisu u planu provedbe, dok je 20% preporuka popraćeno s obrazloženjem kojem nije priključen odgovarajući status provedbe ili je odgovor na isto izostao.

Pri tome ističemo kako se iz ovako pripremljenog preliminarnog izvješća ne vide koja preporuka je provedena, koja je u provedbi ili u planu, a koja nije provedena. Istovremeno ne vide se ni obrazloženja nadležnih tijela, pa nije jasno što smatraju provedenom preporukom. Stoga bi bilo poželjno da Izvješće ULJPPNM-a o provedbi preporuka uključuje samo-procjenu provedbe pojedine preporuke uz kratko obrazloženje i da pučkoj pravobraniteljici bude dostupno dovoljno rano, za potrebe izrade idućeg Izvješća.

Vezano za provođenje ispitnih postupaka u predmetima otvorenim temeljem pritužbi građana ili na vlastitu inicijativu, suradnju s tijelima tijekom 2023. godine možemo ocijeniti načelno 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 i u ovom Izvješću ponovno uputili preporuku da redovito odgovara na naše upite.

U vezi pripreme ovog Izvješća, tražena očitovanja nam nije dostavilo MZ i MRMSOSP u dijelu socijalne skrbi.

Istovremeno, i tijekom 2023. godine 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, nije bio ujednačen.

Tijekom godine predstavnici pučke pravobraniteljice nastavili su sudjelovati kao članovi u radu Radne skupine o zločinima iz mržnje te Stručnog savjeta za izvršenje presuda i odluka Europskog suda za ljudska prava. Također, predstavnici pučke pravobraniteljice sudjelovali su u radnoj skupini za izmjene Zakona o obveznim odnosima, Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira i Zakona o sustavu unutarnjih kontrola.

Tijekom 2023. godine, na poziv MINGOR-a u više smo navrata dali mišljenje na pojedine odredbe te konačni tekst EU Uredbe o UI, s ciljem prevencije potencijalno štetnih utjecaja UI sustava na ljudska prava i jednakost. Na njihov poziv, dali smo komentare i na Nacrt Okvirne konvencije o UI, ljudskim pravima, demokraciji i vladavini prava koju priprema VE, zalažući se za uspostavu učinkovitih mehanizama pravne zaštite koji će omogućiti jednostavno osporavanje odluka ili sprječavanje nastanka štete te adekvatne mehanizme nadzora i provedbe na nacionalnoj i na razini VE.

U 2023. godini intenzivno smo, na poziv nadležnog MRMSOSP-a, sudjelovali u komentiranju tzv. Paketa za ravnopravnost, a koji obuhvaća Direktivu Vijeća o standardima tijela za jednakost te Direktivu Europskog parlamenta i Vijeća o standardima za tijela za jednakost u području jednakog postupanja prema ženama i muškarcima te njihovih jednakih mogućnosti u pitanjima zapošljavanja i rada te smo svojim stručnim znanjem utjecali na određene izmjene izvornog dokumenta, a s ciljem da se tijelima za jednakost osiguraju snažni mandati, neovisnost, dostatni financijski i stručni kapaciteti te učinkovita institucionalna struktura.

## Sudjelovanje u javnim savjetovanjima

I tijekom 2023. godine sudjelovali smo 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. Sudjelovanje pučke pravobraniteljice izradom mišljenja na zakone ostvaruje se stoga suradnja sa tijelima izvršne vlasti, kojima se u ranoj fazi zakonodavnog postupka ukazuje na potrebna poboljšanja predloženog, dok se upućivanjem mišljenja saborskim odborima u kasnijoj fazi zakonskog prijedloga te izlaganjem pred saborskim odborima, ostvaruje suradnja sa Hrvatskim saborom.

POPIS JAVNIH SAVJETOVANJA U KOJIMA SMO SUDJELOVALI	
NOSITELJ	PROPIS
MF	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Nacrt prijedloga Zakona o načinu, uvjetima i postupku servisiranja i kupoprodaje potraživanja</b></li> </ul>
MGOR	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Nacrt prijedloga uredbe o izmjenama uredbe o ekološkoj mreži i nadležnostima javnih ustanova za upravljanje područjima ekološke mreže</b></li> <li>- <b>Prijedlog pravilnika o spaljivanju i suspaljivanju otpada</b></li> <li>- <b>Prijedlog plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2023.-2028. godine</b></li> <li>- <b>Obrazac naknadne procjene učinaka propisa za zakon o gospodarenju otpadom</b></li> </ul>
MP	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Nacrt prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama zakona o šumama</b></li> <li>- <b>Program potpore pčelarima za saniranje šteta uzrokovanih pomorom pčelinjih zajednica u 2023. godini</b></li> <li>- <b>Prijedlog Akcijskog plana održavanja i izgradnje šumskih prometnica na području primorske Hrvatske za razdoblje od 2023. do 2025.</b></li> </ul>
MPU	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Nacrt prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku</b></li> <li>- <b>Nacrt prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o obveznim odnosima</b></li> <li>- <b>Nacrt prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o kaznenom postupku</b></li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"><li>- Prijedlog uredbe o vrijednosti iznosa za utvrđivanje naknade za pružanje sekundarne pravne pomoći za 2023.</li><li>- Prijedlog Pravilnika o načinu pružanja emocionalne podrške prijaviteljima nepravilnosti</li><li>- Nacrt prijedloga Zakona o lobiranju</li><li>- Nacrt prijedloga Zakona o državnim službenicima</li><li>- Nacrt prijedloga Zakona o plaćama u državnoj službi i javnim službama</li><li>- Nacrt prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o plaćama sudaca i drugih pravosudnih dužnosnika, s Konačnim prijedlogom zakona</li><li>- Prijedlog Pravilnika o obavještanju žrtve o samostalnom izlasku zatvorenika ili kažnjenika</li><li>- Prijedlog Pravilnika o načinu izvršavanja istražnog zatvora u domu uz primjenu elektroničkog nadzora</li><li>- Nacrt prijedloga Zakona o mirnom rješavanju sporova</li><li>- Nacrt prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi</li><li>- Prijedlog Uredbe o mogućnosti rada državnog službenika na izdvojenom mjestu rada, rada na daljinu i rada u nepunom radnom vremenu</li><li>- Nacrt prijedloga Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor</li><li>- Nacrt prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Kaznenog zakona</li><li>- Nacrt prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji</li></ul>
MPUGDI	<ul style="list-style-type: none"><li>- Prijedlog Zakona o načinu izvršenja presuda Europskog suda za ljudska prava u skupini predmeta Statileo protiv Hrvatske (br. 12027/10) i odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-3242/2018 i dr.</li><li>- Pravilnik o najmu stambenih jedinica</li><li>- Program ublažavanja posljedica klizišta u Republici Hrvatskoj</li><li>- Nacrt prijedloga Zakona o upravljanju nekretninama i pokretninama u vlasništvu Republike Hrvatske</li><li>- Program mjera obnove zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije, Zagrebačke županije, Sisačko-moslavačke županije i Karlovačke županije</li><li>- Nacrt prijedloga Zakona o obnovi zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije, Zagrebačke županije, Sisačko-moslavačke županije i Karlovačke županije s Konačnim prijedlogom Zakona</li><li>- Nacrt Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o stambenom zbrinjavanju na potpomognutim područjima s nacrtom konačnog Prijedloga Zakona</li></ul>
MRMSOSP	<ul style="list-style-type: none"><li>- Nacrt prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj skrbi, s Konačnim prijedlogom zakona</li><li>- Prijedlog Pravilnika o sadržaju obračuna plaće, naknade plaće, otpremnine i naknade za neiskorišteni godišnji odmor</li><li>- Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o nacionalnoj naknadi za starije osobe</li><li>- Prijedlog odluke o osnovici za izračun zajamčene minimalne naknade</li></ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Nacrt Prijedloga pravilnika o mjerilima i načinu utvrđivanja nesposobnosti za samostalan život i rad i nedostatka sredstava za uzdržavanje</b></li> <li>- <b>Prijedlog Zakona o izmjeni Zakona o dodatku na mirovine ostvarene prema Zakonu o mirovinskom osiguranju</b></li> <li>- <b>Nacrt prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Obiteljskog zakona</b></li> <li>-</li> </ul>
<b>MUP</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Prijedlog Pravilnika o postupku ranog upozoravanja stanovništva</b></li> <li>- <b>Prijedlog Zakona o izmjenama Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira</b></li> <li>- <b>Pravilnik o dopunama pravilnika o boravku u prihvatnom centru za strance i načinu izračuna troškova prisilnog udaljenja</b></li> </ul>
<b>MZ</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Nacrt prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sestrinstvu</b></li> <li>- <b>Nacrt Provedbenog programa razvoja dječje i adolescentne psihijatrije u bolničkoj zdravstvenoj zaštiti u Republici Hrvatskoj</b></li> </ul>
<b>MZO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Nacrt prijedloga Pravilnika o uvjetima i načinu ostvarivanja prava studenata u redovitom statusu na subvencionirano stanovanje</b></li> <li>- <b>Prijedlog Pravilnika o obliku i sadržaju svjedodžbe, diplome i dopunske isprave o studiju</b></li> <li>- <b>Nacrt prijedloga Zakona o Nagradi Ivan Filipović</b></li> <li>- <b>Nacrt prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, s Nacrtom konačnog prijedloga zakona</b></li> <li>- <b>Obrazac prethodne procjene za Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi</b></li> <li>- <b>Nacrt prijedloga sažetka poziva na dostavu projektnih prijedloga Modernizacija ustanova za provedbu cjelodnevne škole u osnovnoškolskom obrazovanju</b></li> <li>- <b>Nacrt prijedloga sažetka poziva na dostavu projektnih prijedloga Osiguravanje infrastrukturnih uvjeta za povećanje dostupnosti ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja</b></li> </ul>
<b>SDUDM</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Nacrt prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o savjetima mladih</b></li> <li>- <b>Nacrt prijedloga Nacionalnog programa za mlade, za razdoblje od 2023. do 2025. godine</b></li> </ul>
<b>URS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Protokol o postupanju u slučaju seksualnog nasilja</b></li> </ul>
<b>UZZ</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Nacrt prijedloga Zakona o instrumentima politike boljih propisa</b></li> </ul>
<b>GRAD ZAGREB</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Nacrt akcijskog plana Grada Zagreba za provedbu Povelje Integrirajućih gradova za 2023. i 2024. godinu</b></li> <li>- <b>Nacrt prijedloga Odluke o najmu stanova u Zagrebu</b></li> </ul>



## Suradnja s posebnim pravobraniteljicama

Tijekom 2023. 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.

U suradnji s posebnim pravobraniteljicama, pučka pravobraniteljica je početkom 2023. pripremila alternativno izvješće UN-ovom Odboru za gospodarska, socijalna i kulturna prava, kojeg je predala u siječnju 2023. godine.

## Suradnja s OCD-ima i drugim dionicima

Tijekom godine organizirali smo i suorganizirali više javnih događaja usmjerenih na zaštitu i promociju ljudskih prava i vladavine prava.

U prosincu 2023. godine povodom 75. godišnjice od donošenja Opće deklaracije o ljudskim pravima Ujedinjenih naroda organizirali smo konferencija “Ljudska prava u Hrvatskoj”. Konferenciju su zajednički organizirali pučka pravobraniteljica, Ured potpredsjednice Vlade RH i Kuća ljudskih prava Zagreb. U okviru konferencije raspravljalo se o utjecaju međunarodnih dokumenata na razvoj sustava zaštite ljudskih prava u Hrvatskoj te o ulozi različitih dionika u sustavu zaštite ljudskih prava. U okviru drugog panela raspravljalo se o pravima starijih osoba i potrebi jačanja njihove zaštite. Konferencija je okupila predstavnike tijela državne uprave, pravobraniteljskih institucija, organizacije civilnoga društva i predstavnike diplomatskog zbora.

Provodili smo projekt Podrška nacionalnim institucijama za ljudska prava u praćenju ljudskih prava i vladavine prava, kojeg je provodila Agencija EU-a za temeljna prava (FRA) u suradnji sa sedam europskih nacionalnih institucija za ljudska prava. U okviru projekta smo organizirali 3 rasprave u RH o vladavini prava i ljudskim pravima kako bi o Izvješću o vladavini prava i ključnim preporukama za RH raspravljali i na lokalnoj/regionalnoj razini. Tako smo u prosinca 2023. godine, u suradnji s Koordinacijom za ljudska prava Koprivničko-križevačke županije organizirali raspravu vezanu za stanje ljudskih prava i vladavinu prava u Hrvatskoj, s posebnim osvrtom na javnu upravu i njezinu ulogu u zaštiti ljudskih prava i vladavini prava. U suradnji s Kućom ljudskih prava i osječkim Centrom za mir, nenasilje i ljudska prava, također u prosincu 2023. godine, za predstavnike organizacija civilnog društva organizirali smo raspravu o vladavini prava i ulozi branitelja prava u Osijeku. U listopadu 2023. godine, u suradnji s Katedrom za ustavno pravo i Katedrom za teoriju prava i države Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci organizirali smo predavanje s fokusom na ključnu ulogu institucije pučke pravobraniteljice u zaštiti vladavine prava.

Nadalje, u sklopu istog projekta i u suradnji s Human Rights Film Festivalom organizirali smo edukaciju za predstavnike OCD-a o Povelji EU-a o temeljnim pravima te u suradnji s Kućom ljudskih prava raspravu o izazovima u zaštiti ljudskih prava. U studenom 2023. godine, u suradnji s Državnom školom za javnu upravu, organizirali smo edukaciju o primjeni Povelje Europske Unije o temeljnim pravima u kontekstu EU fondova za sudionike iz sustava upravljanja EU fondovima. Naime, Uredba o zajedničkim odredbama u svom članku 9. propisuje da države članice i EK tijekom provedbe fondova osiguravaju poštovanje temeljnih prava i usklađenost s Poveljom Europske unije o temeljnim pravima, kao i da

države članice i EK osiguravaju da se ravnopravnost žena i muškaraca, rodno osviještena politika i integracija rodne perspektive uzimaju u obzir i promiču tijekom pripreme, provedbe, praćenja i evaluacije programa te izvješćivanja o njima te da poduzimaju odgovarajuće korake za sprečavanje svake diskriminacije na temelju roda, rasnog ili etničkog podrijetla, religije ili uvjerenja, invaliditeta, dobi ili seksualne orijentacije tijekom pripreme, provedbe, praćenja i evaluacije programa te izvješćivanja o njima. Nadalje, pristupačnost za osobe s invaliditetom osobito se uzima u obzir tijekom pripreme i provedbe programa. U osiguravanju ovog horizontalnog načela institucije za zaštitu ljudskih prava i suzbijanje diskriminacije imaju važnu ulogu, pa su tako predstavnici institucije pučke pravobraniteljice uključeni u rad Upravljačkih odbora za praćenje Operativnih programa.


Zbog povećanog interesa i u 2023. godini provodili smo radionice za povjerljive osobe te smo u Zagrebu održali dvije radionice za povjerljive osobe iz privatnog i javnog sektora. Početkom godine sudjelovali smo u webinaru za zaposlenike Središnje agencije za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije, dok smo u suradnji s Pravosudnom akademijom u regionalnim uredima iste u Varaždinu, Rijeci i Splitu sudjelovali u edukacijama sudaca, državnih odvjetnika i državnoodvjetničkih savjetnika o primjeni ZZPN-a.

Tijekom godine organizirali smo niz edukacija iz područja ljudskih prava i prava na jednakost za različite dionike, uključujući studente, pravosudnu policiju, probacijske službenike, poslodavce, državne službenike, posebno one koji rade na EU fondovima, sindikate, korporativne pravnike.

Danski institut za ljudska prava je u studenome 2023. godine odobrio potporu pučkoj pravobraniteljici u svrhu praćenja aktivnosti na nacionalnoj razini vezanih za primjenu Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o dužnoj pažnji za održivo poslovanje i izmjeni Direktive (EU) 2019/1937. Cilj potpore jest podizati svijest javnosti o važnosti navedene Direktive, koja je usmjerena na poticanje održivog i odgovornog korporativnog ponašanja. Novom Direktivom želi se osnažiti zaštita ljudskih prava te čistog, zdravog i održivog okoliša u poslovanju tvrtki i njihovom korporativnom upravljanju.

Tijekom 2023. godine nastavili smo suradnju s brojnim organizacijama civilnog društva, uključujući i članicama Mreže antidiskriminacijskih kontakata pučke pravobraniteljice, 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, razmjenjivati informacije s Koordinacijom humanitaraca SMŽ. Kontinuirano surađujemo i s brojnim drugim OCD-ima, primjerice OCD-ima pružateljima besplatne pravne pomoći te OCD-ima u područjima zaštite prava osoba starije životne dobi, mladih, beskućnika, migranata, branitelja, podrške žrtvama i svjedocima kaznenih djela, prava pripadnika nacionalnih manjina, zaštite okoliša i brojnim drugima. Kao i prijašnjih godina, za potrebe ovog Izvešća brojni OCD-i koji rade na zaštiti ljudskih prava i suzbijanju diskriminacije dostavili su nam svoje informacije i zapažanja.

U 2023. godini, pučkoj pravobraniteljici, kao partnerskoj instituciji na projektima u okviru programa EU Građani, jednakost, prava i vrijednosti (CERV), odobrena su sredstva za dva projekta SURE: Strategies for Using Rights and Achieving Equality, kojem je cilj podizanje razine svijesti i kapaciteta za primjenu Povelje o temeljnim pravima i EU pravnih mehanizama te razvoj praktičnih vještina za primjenu prava EU-a i strateške litigacije za ubrzanje društvenih promjena, unaprjeđenje demokracije, vladavine prava i temeljnih prava i projekt F.R.E.D.: Fostering Racial Equality and Diversity, kojem je cilj smanjenje rasizma, diskriminacije i drugih oblika netrpeljivosti temeljene na rasi, etničkom podrijetlu, boji kože ili



religiji te interseksijske diskriminacije i poboljšanje zaštite grupa koje su izložene rasizmu i diskriminaciji.

## Savjet za ljudska prava pučke pravobraniteljice

Savjet za ljudska prava pučke pravobraniteljice sastao se dva puta, u siječnju i lipnju 2023. godine. Kako je sastanak u siječnju bio prvi sastanak u novom mandatu Savjeta, članovi su upoznati s radom pučke pravobraniteljice i mogućnostima zajedničke suradnje kako u okviru Savjeta, tako i bilateralno. Na sjednici u lipnju predstavili smo Izvješće za 2022. godinu i ključne preporuke. Tijekom 2022. godine nastavili smo s provedbom zajedničkih aktivnosti s članovima Savjeta, pa smo tako primjerice održali zajedničku konferenciju te edukaciju za OCD-e u suradnji s Kućom ljudskih prava, u suradnji s Matijom Milošem s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci organizirali smo predavanje za studente o ulozi pučke pravobraniteljice u zaštiti vladavine prava te smo sudjelovali na konferenciji povodom Svjetskog dana medija koji je organizirao HND-a.

## 6.2. Međunarodna suradnja i međunarodni mehanizmi zaštite ljudskih prava

### RH i međunarodni mehanizmi zaštite ljudskih prava

Kako je Vlada RH, nakon godina kašnjenja, krajem 2021. godine usvojila Drugo periodično izvješće RH prema Međunarodnome paktu o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima, u ožujku 2023. godine UN-ov Odbor za gospodarska, socijalna i kulturna prava održao je radni sastanak kao pripremu za sesiju na kojem su raspravljali o Hrvatskoj. Pučka pravobraniteljica je, sukladno ulozi institucije kao nacionalne institucije za ljudska prava, a u suradnji s pravobraniteljicom za djecu i pravobraniteljicom za osobe s invaliditetom, podnijela alternativno izvješće o izazovima u provedbi Međunarodnog pakta o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima.

UN-ov Odbor za eliminaciju rasne diskriminacije (CERD) u kolovozu je u Ženevi razmatrao objedinjeno 9.-14. periodičko izvješće Republike Hrvatske o provedbi Konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije. Pučka pravobraniteljica je pripremila i poslala alternativno izvješće Odboru u srpnju 2023. godine te je institucija sudjelovala na usmenoj raspravi u Ženevi posebno ukazujući na problem segregacije romske djece u osnovnoškolskom obrazovanju.

Tijekom 2023. godine MVEP je pokrenulo proces izrade dobrovoljnog Među-izvješća o provedbi preporuka upućenih RH u okviru Univerzalnog periodičkog pregleda stanja ljudskih prava, što je primjer dobre prakse. Tom prilikom upoznali su i OCD-e o poduzetim aktivnostima u provedbi preporuka.

Na Političkom forumu visoke razine o održivom razvoju (HLPF) u kolovozu 2023. godine RH je predstavila drugi Dobrovoljni nacionalni pregled RH o provedbi ciljeva održivog razvoja. Fokus Političkog foruma bio je oporavak nakon epidemije COVID-19. Nažalost, RH nije prepoznala ulogu neovisne institucije za ljudska prava i tijela za jednakost u provedbi ciljeva održivog razvoja, posebno u

svjetlu činjenice da je institucija pučkog pravobranitelja izradila Posebni izvještaj o utjecaju COVID-a na zaštitu ljudskih prava i jednakosti u RH.

RH je u lipnju 2023. godine podnijela 6. izvješće o provedbi Okvirne konvencije o zaštiti nacionalnih manjina te se u listopadu 2023. godine pučka pravobraniteljica sastala s članovima Odbora stručnjaka VE o Povelji o regionalnim i manjinskim jezicima u sklopu njihova evaluacijskoga posjeta RH.

Pododbor UN-a za sprječavanje mučenja i drugog okrutnog, neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanje (SPT) je 2023. godine prvi put posjetio RH i obišla zatvore, kaznonice, policijske postaje i migracijske centre te domove socijalne skrbi, s ciljem uvida u postupanja s osobama lišenim slobode i uspostavljene mjere zaštite od mučenja i zlostavljanja. Tijekom posjeta delegacija SPT-a je zajedno sa predstavnicima NPM-a posjetila zatvor i graničnu policijsku postaju te razmijenila iskustva vezano za metodologiju preventivnih obilazaka i značaj implementacije preporuka koji se odnose na postupanje prema osobama lišenim slobode.

U kolovozu 2023. godine Vlada RH usvojila je 16. izvješće Republike Hrvatske o primjeni Europske socijalne povelje u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 1. siječnja 2018. do 31. prosinca 2021. godine.

Odboru ministara VE pučka pravobraniteljica je u srpnju podnijela podnesak u predmetu M.H. i drugi protiv Hrvatske (zahtjev br. 15670/18) sukladno Pravilu 9. stavku 2. Pravila Odbora Ministara VE o izvršavanju presuda ESLJP-a, koje nacionalnim institucijama za ljudska prava omogućava uključivanje u proces nadzora nad izvršenjem presuda davanjem svoje ocjene provedbe te podnošenjem prijedloga za njeno unapređenje, kao i pružanjem Odboru širega uvida u nacionalne prilike, a temeljem svoje uloge u zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda.

U ožujku 2023. godine u posjetu RH boravili su predstavnici Ekonomskoga i socijalnog odbora EU, pri čemu su se susreli i s predstavnicima institucije.

Pučka pravobraniteljica Tena Šimonović Einwalter nastavila je mandat članice Europske komisije protiv rasizma i netolerancije (ECRI) VE te je izabrana za članicu Biroa. Ispred ECRI-a je sudjelovala u radu Odbora za umjetnu inteligenciju VE (CAI) na pripremi Okvirne konvencije o UI, ljudskim pravima, demokraciji i vladavini prava, o kojoj su pregovori dovršeni početkom 2024. te je odabrana za predstavljanje ECRI-a i u Stručnom Odboru o umjetnoj inteligenciji, jednakosti i diskriminaciji VE, koji će po usvajanju konvencije nastaviti rad specifično na ovu temu.


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 izvijestilo kako je nacrtom Akcijskog plana zaštite i promicanja ljudskih prava za 2024. i 2025. godinu, koji još nije usvojen,

#### **Preporuka 146. (ponovljena)**

Vladi Republike Hrvatske, da ratificira Fakultativni protokol uz Međunarodni pakt o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima

#### **Preporuka 147. (ponovljena)**

Vladi Republike Hrvatske, da ratificira Europsku socijalnu povelju (Revidiranu)



predviđena izrada analize o ispunjavanju preduvjeta za ratifikaciju ova dva instrumenta, što pozdravljamo.

## Sudjelovanje na međunarodnim forumima i u okviru mreža

I tijekom 2023. godine nastavljena je suradnja s tijelima UN-a, EU i VE, OESS-a te nama srodnim institucijama u okviru mreža ovih institucija: 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).

Zamjenica pravobraniteljice Tatjana Vlašić izabrana je za europsku članicu GANNHRI-jeva Pododbora za akreditaciju (SCA), a nastavili smo sudjelovati i u radu GANHRI-eve grupe za klimatske promjene i ljudska prava te smo se redovito uključivali u izradu publikacija navedenih mreža. Predstavnica institucije sudjelovala je u radu ovogodišnje NHRI akademije u organizaciji ENNHRI-ja i OSCE-ODIHR-a na temu vladavine prava. 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 smo dijelom godine i predsjedavali.

Pravobraniteljica Šimonović Einwalter u listopadu 2013. završila je predsjedanje EQUINET-om, no nastavila je voditi Projekt o standardima za tijela za jednakost EQUINET-a, koji okuplja tijela za jednakost diljem Europe u zagovaranju i definiranju standarda neovisnosti i učinkovitosti ovih institucija, kruna čega će biti u 2024. predviđeno usvajanje dvije EU direktive o standardima za tijela za jednakost, kao prvim pravno obvezujućim standardima za ova tijela za sve države članice EU. Djelatnici institucije sudjelovali su u aktivnostima radnih skupina EQUINET-a za antidiskriminacijsko pravo, komunikaciju, javne politike te istraživanje i prikupljanje podataka.

U 2023. nastavili smo suradnju kao član Mreže europskih tijela za zaštitu zviždača (NEIWA), kroz koju platformu razmjenjujemo iskustva i dobre prakse u zaštiti prijavitelja nepravilnosti. U ožujku 2023. prisustvovali smo Općoj skupštini NEIWA-e u Rimu te smo redovito tijekom godine sudjelovali u online sastancima NEIWA-e, na kojima se raspravljalo o aktualnim pitanjima i pomacima u zaštiti prijavitelja. Također smo aktivni u radu radne grupe prijavljivanje nepravilnosti, kroz koju prikupljamo korisne informacije i dijelimo naša iskustva u transponiranju Direktive (EU) 2019/1937.

Tijekom 2023. godine smo sudjelovali na sastancima NPM Mreže JEE te smo kroz bilateralnu suradnju organizirali studijski boravak predstavnicima Latvijskog NPM-a, a Kirgiskom NPM-u (online) prezentirali svoj rad i metodologiju preventivnih obilazaka mjesta lišavanja slobode. Sudjelovali smo u pripremi NPM globalnog izvješća za žene u zatvorima Asocijacije za prevenciju mučenja (APT).

Tijekom 2023. godine u suradnji s Agencijom EU za temeljna prava (FRA) i ENNHRI-jem te nacionalnim institucijama za ljudska prava Bugarske, Cipra, Latvije, Poljske, Slovačke i Slovenije provodili smo regionalni projekt „Podrška nacionalnim institucijama za ljudska prava u praćenju ljudskih prava i vladavine prava“. Cilj projekta bio je jačanje uloge nezavisnih institucija za ljudska prava u primjeni Povelje EU o temeljnim pravima na nacionalnoj razini, u sklopu kojeg smo održali niz aktivnosti

(radionica, edukacija, rasprava) za dionike u RH koji primjenjuju Povelju u nacionalnome kontekstu (OCD-i, javni i državni službenici i drugi).

Godinu je obilježilo i sudjelovanje na nizu konferencija i seminara o temama iz područja rada, od kojih neke posebno izdvajamo.

U radu konferencije u organizaciji Ministarstva pravosuđa Češke Republike posvećene zaštiti prijavitelja nepravilnosti podijelili smo nacionalna iskustava u zaštiti zviždača u okviru mandata vanjskog tijela za prijavu nepravilnosti.

Na poziv povjerenice VE za ljudska prava Dunje Mijatović uključili smo se i u razmjenu gledišta o utjecaju algoritamskih sustava i umjetne inteligencije na ljudska prava koja je održana u ožujku u Amsterdamu.

U sklopu švedskog predsjedanja Vijećem EU sudjelovali smo na konferenciji visoke razine o institucionalnoj zaštiti temeljnih prava u kriznim razdobljima s ciljem iznalaženja pouka iz dosadašnjih i trenutnih kriza pri čemu je naše posebno izvješće o utjecaju COVID-a 19 na zaštitu ljudskih prava i jednakost prepoznato kao primjer dobre prakse. Sudjelovali smo i na događanju posvećenome učinkovitome prikupljanju i korištenju podataka nužnih za suzbijanje diskriminacije (podataka o jednakosti).

U rujnu 2023. godine pučka pravobraniteljica Tena Šimonović Einwalter sudjelovala je s nizom međunarodnih dionika u obilježavanju tridesete godišnjice UN-ove Konferencije o ljudskim pravima, koja je usvajanjem Bečke deklaracije i Akcijskog plana bila važan korak u razvoju sustava zaštite ljudskih prava.



Fotografija 38.

Svoja iskustva vezano uz pravo na dobru upravu i etičke standarde pučka pravobraniteljica predstavila je na konferenciji Europske mreže ombudsmana (ENO), u organizaciji EU Ombudsmanke. Nastavili smo

i suradnju s Regionalnom mrežom tijela za jednakost JI Europe, izlažući o izazovima u zaštiti prava osoba starije životne dobi na godišnjem sastanku.

Nastavili smo i bilateralnu suradnju sa srodnim institucijama pa je tako pučka pravobraniteljica kao tada predsjedavajuća EQUINET-a predvodila delegaciju Equinet-a u posjetu Ukrajini s ciljem pružanja potpore ukrajinskim kolegama u daljnjem razvoju institucije te promicanju jednakosti i suzbijanju diskriminacije u ratnim uvjetima.

Pučka pravobraniteljica sastala se i s ravnateljem Agencije EU za temeljna prava Michaelom O'Flahertijem u sklopu njegova posjeta RH.

Tijekom godine instituciju su posjetili predstavnici Komisije za prevenciju i zaštitu od diskriminacije Sjeverne Makedonije, tadžikistanskog povjerenika za ljudska prava te predstavnici Ombudsmana Turske, s kojima smo podijelili svoja znanja, iskustva i dobre prakse prikupljene kroz nekoliko desetljeća rada, a tijekom godine pravobraniteljica i zamjenica održale su i radni sastanak s troje ombudsmana Bosne i Hercegovine.

### 6.3. Odnosi s javnošću

Važan dio djelovanja pučke pravobraniteljice je komunikacija s građanima, zastupnicima Hrvatskog sabora, različitim institucijama i medijima, što je ključno za učinkovitu promociju i zaštitu ljudskih prava i jednakosti, a središnje mjesto za to je internetska stranica institucije [www.ombudsman.hr](http://www.ombudsman.hr).



Fotografija 39.

Tijekom godine pučka pravobraniteljica je odgovarala na brojne upite medija u vezi različitim tema iz svih područja mandata i nadležnosti te ih je u 2023. godini bilo ukupno 197, što je povećanje od više od 50% nego 2022. godine, pri čemu su na dio upita odgovarali i zamjenici pravobraniteljice.

Time je značajno povećana vidljivost institucije, a što je važno jer građani moraju za instituciju znati kako bi se mogli obratiti pritužbama. Pučka pravobraniteljica je javno ukazivala na probleme s kojima se građani svakodnevno suočavaju i zbog kojih joj se obraćaju, ali i mogućim rješenjima.

Tijekom godine organizirali smo i niz edukacija, predavanja, radionica, javnih rasprava, a [konferencijom „Ljudska prava u Hrvatskoj“](#) u Nacionalnoj i sveučilišnoj knjižnici obilježili smo 75 godina od donošenja Opće deklaracije o ljudskim pravima UN-a.





Fotografija 40.

U sklopu regionalnog projekta kojeg Ured pučke pravobraniteljice provodi u suradnji s Agencijom EU-a za temeljna prava (FRA), financiranom iz EEA and Norway Grants Fund for Regional Cooperation organizirali smo devet javnih događanja o Povelji EU-a o temeljnim pravima i vladavini prava diljem RH.

S javnošću smo komunicirali i putem društvenih mreža, slali redovite i tematske newslettere, a izvješća pučke pravobraniteljice sada su već tradicionalno dostupna i u [digitalnom obliku](#) kako bi analize stanja ljudskih prava i jednakosti s preporukama pučke pravobraniteljice bile još dostupnije i jednostavnije za korištenje.

## 7. Ljudski potencijali i organizacija rada

Dana 31. prosinca 2023. godine u Uredu pučke pravobraniteljice bilo je zaposleno 57 državnih službenika/ca i jedan namještenik, od kojih su 49 službenika/ca i jedan namještenik bili zaposleni u sjedištu institucije u Zagrebu, po tri službenika/ca u područnim uredima u Splitu i Osijeku, a dvije službenice u područnom uredu u Rijeci. Državnih službenika/ca zaposlenih na neodređeno vrijeme bilo je 56, dok je jedna službenica bila zaposlena na određeno vrijeme. 50 službenika/ca ima visoku stručnu spremu, pet višu stručnu spremu te dvoje službenika/ca i jedan namještenik imaju srednju stručnu spremu.

Uredom pučke pravobraniteljice u 2023. godini upravljali su pučka pravobraniteljica, dvije zamjenice i jedan zamjenik, koji upravljaju sa šest Službi ureda, u kojima rade savjetnici/e pučke pravobraniteljice. Zakon o pučkom pravobranitelju propisuje tri zamjenika kao minimalni broj zamjenika pučkog pravobranitelja. S obzirom na povećani broj mandata koji su opredjeljenjem države instituciji od njezinog osnutka do danas dodjeljivani, pučka pravobraniteljica je u Izvješću za 2022. godinu istaknula potrebu kadrovske jačanja institucije i izbor dodatnog zamjenika/ce. Pritom je bitno istaknuti da međunarodni standardi za rad nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava, ombudsmana i tijela za jednakost navode važnost osiguranja uvjeta za njihov rad od strane države.

U listopadu 2023. godine pučka pravobraniteljica raspisala je javni poziv za izbor zamjenika/ce pučke pravobraniteljice, proveden je postupak odabira te je prijedlog za imenovanje odabrane kandidatkinje upućen u saborsku proceduru. No do zaključivanja ovog Izvješća postupak imenovanja nije dovršen, Hrvatski sabor je raspušten pa se nadamo da će predmetna točka što ranije biti uvrštena na dnevni red sljedećeg saziva Sabora.

Ured pučke pravobraniteljice se tijekom prve polovine 2023. godine priključio pilot projektu „Smartworking - hibridni model rada“ MPU-a.

### Proračun Ureda pučkog pravobranitelja

Proračun za 2023. godinu iznosio je 2.293.432,00 eura, a izvršen je u iznosu od 2.288.806,68 eura, što je 99,80% planiranog, pri čemu su rashodi za zaposlene izvršeni 100%, materijalni rashodi 98,84% te rashodi za nabavu nefinancijske imovine 100% od planiranog proračuna.

82,47% sredstava ukupno izvršenog proračuna odnosio se na rashode za zaposlene, 9,02% na režijske troškove, a 8,51% na ostale materijalne rashode. Proračun je bio 6,56% veći nego 2022. godine, a povećanje se najvećim dijelom odnosilo na rashode za zaposlene.

Ured pučke pravobraniteljice partner je na projektu financiranog sredstvima iz “Financijskog mehanizma Europskog gospodarskog prostora i Norveškog financijskog mehanizma, 2022-2024”. Provedba projekta je započela u travnju 2023. godine te je tijekom 2023. godine utrošeno 26.429,95 eura, a projektom se promiče primjena Povelje Europske unije o temeljnim pravima na nacionalnoj razini.

## 8. Zaključak

Izvešće pučke pravobraniteljice analiza je i ocjena ocjenu stanja zaštite prava i sloboda u Republici Hrvatskoj, kao i vezano uz određene pojavne oblike povreda prava pojedinaca ili pojedinih društvenih skupina.

Izvešće se temelji na radu pučke pravobraniteljice kroz pet mandata, s obzirom na to da institucija djeluje kao:

- (1) ombudsman, što uključuje zaštitu građana od nezakonitog postupanja tijela javne vlasti odnosno zaštitu prava na dobro upravljanje i vladavine prava;
- (2) nacionalna institucija za ljudska prava, s ulogom zaštite i promicanja ljudskih prava, osobito međunarodnih pravnih akata o ljudskim pravima i slobodama koje je prihvatila Republika Hrvatska.
- (3) središnje tijelo za suzbijanje diskriminacije, odnosno tijela za jednakost, što uključuje ovlasti u postupanju i prema privatnom sektoru i fizičkim osobama;
- (4) Nacionalni preventivni mehanizam za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja, koji se odnosi na osobe lišene slobode; i
- (5) tijelo za zaštitu prijavitelja nepravilnosti/vanjski kanal za prijavljivanje nepravilnosti.

Izvešće opisuje stanje u 2023. godini, dok su preporuke smjer za buduće djelovanje onih kojima su upućene, a time i snažniju zaštitu ljudskih prava i sloboda, vladavine prava i suzbijanje diskriminacije u Hrvatskoj. Ovim Izvešćem pučka pravobraniteljica upućuje sveukupno 147 preporuka.

Prema informacijama koje smo prikupili, nadležna tijela su postupala ili postupaju po 44,12% preporuka iz Izvešća pučke pravobraniteljice za 2022. godinu, znatno manje u usporedbi s Izvešćem za 2021. godinu, kada su to činili po 45% preporuka. Nadležna tijela ne provode 27,06% preporuka, a za 28,82% nemamo informacije o njihovoj provedbi od tijela kojima su upućene.

U ovom kontekstu relevantna je i preporuka Europske komisije Republici Hrvatskoj u Izvešću o vladavini prava, prema kojoj bi RH trebala dodatno poboljšati provedbu preporuka pučke pravobraniteljice i sustavnije odgovarati na zahtjeve pučke pravobraniteljice za informacijama.

Stoga se Hrvatskom saboru ovo Izvešće predaje uz isticanje važnosti ažurne rasprave te poticanja ispunjavanja u njemu danih preporuka od strane tijela kojima su upućene, kako bi se iskoristio njegov potencijal u naporima za jačanje zaštite ustavnih i zakonskih prava građana, što bi bilo u skladu sa ustavnopravnim definiranjem pučke pravobraniteljice kao opunomoćenicu Hrvatskog sabora za promicanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda.



## 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 radio televizija  
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) S – Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave  
JLS – Jedinice lokalne samouprave  
KBC- Klinički bolnički centar  
KOHOM – Koordinacija hrvatske obiteljske medicine  
KP- Kinika 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

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 – Sindikat umirovljenika Hrvatske

SUZS – Središnji ured za zatvorski sustav

TDU - Tijela državne uprave

UI – Umjetna inteligencija

ULPPNM – 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. Ured pučke pravobraniteljice
2. Ured pučke pravobraniteljice
3. Ured pučke pravobraniteljice
4. Ured pučke pravobraniteljice
5. Ured pučke pravobraniteljice
6. Ured pučke pravobraniteljice
7. Ured pučke pravobraniteljice
8. Ured pučke pravobraniteljice
9. Ured pučke pravobraniteljice
10. Ured pučke pravobraniteljice
11. Ured pučke pravobraniteljice
12. Ured pučke pravobraniteljice
13. Ured pučke pravobraniteljice
14. Ured pučke pravobraniteljice
15. Ured pučke pravobraniteljice
16. Ured pučke pravobraniteljice
17. Ured pučke pravobraniteljice
18. Ured pučke pravobraniteljice
19. Ured pučke pravobraniteljice
20. Ured pučke pravobraniteljice
21. Ured pučke pravobraniteljice
22. Ured pučke pravobraniteljice
23. Ured pučke pravobraniteljice
24. Ured pučke pravobraniteljice
25. Ured pučke pravobraniteljice
26. Ured pučke pravobraniteljice
27. Ured pučke pravobraniteljice
28. Ured pučke pravobraniteljice
29. Ured pučke pravobraniteljice
30. Ured pučke pravobraniteljice
31. Ured pučke pravobraniteljice
32. Ured pučke pravobraniteljice
33. Ured pučke pravobraniteljice
34. Ured pučke pravobraniteljice
35. Ured pučke pravobraniteljice
36. Ured pučke pravobraniteljice
37. Ured pučke pravobraniteljice
38. Europska mreža ombudsmana (ENO) / BR&U/ European Union
39. Ured pučke pravobraniteljice
40. Ured pučke pravobraniteljice

## Dodatak: Izvori

1. "Svaki peti radnik u Hrvatskoj strahuje da će ostati bez posla zbog automatizacije i umjetne inteligencije", MojPosao, ožujak 2023.  
<https://www.moj-posao.net/Savjet/83183/Svaki-peti-radnik-u-Hrvatskoj-strahuje-da-ce-ostati-bez-posla-zbog-automatizacije-i-umjetne-inteligencije/55/>
2. „Paying polluters: the catastrophic consequences of investor-State dispute settlement for climate and environment action and human rights“, UN-ov posebni izvjestitelj za okoliš i ljudska prava, srpanj 2023.  
<https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/a78168-paying-polluters-catastrophic-consequences-investor-state-dispute>
3. Akcijski plan Grada Zagreba za provedbu Povelje Integrirajućih gradova za 2023. i 2024. godinu  
<https://www.zagreb.hr/akcijski-plan-grada-zagreba-za-provedbu-povelje-in/189284>
4. Akcijski plan za provedbu Nacionalnog plana za uključivanje Roma za 2023.-2025. godinu  
<https://ljudskaprava.gov.hr/UserDocsImages//NPUR%202021-2027//AP%20NPUR%202023-2025.pdf>
5. Amnesty International-EU: Migration Pact agreement will lead to a “surge in suffering”  
<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2023/12/eu-migration-pact-agreement-will-lead-to-a-surge-in-suffering/>
6. Anketa Eurobarometra FL519, Perceived independence of the national justice systems in the EU among the general public, Europska komisija, lipanj 2023.  
<https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2667>
7. Barić, S., “Hrvatska mora konstitucionalizirati ljudsko pravo na vodu”, Autograf.hr, ožujak 2021.  
<https://www.autograf.hr/hrvatska-mora-konstitucionalizirati-ljudsko-pravo-na-vodu/>
8. Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment, General Assembly resolution 43/173, 1988 <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/body-principles-protection-all-persons-under-any-form-detention>
9. Bovan, K., Mladi, mediji i demokracija, Centar Miko Tripalo, 2023. <https://tripalo.hr/publikacija-mladi-mediji-i-demokracija/>
10. Conclusions on the application of the EU Charter of Fundamental Rights: promoting trust through effective legal protection and access to justice, 7127/24, Council of the European Union, ožujak 2024.  
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7127-2024-INIT/en/pdf>
11. Council of the European Union: Council Conclusions on the application of the EU Charter of Fundamental Rights; The role of the civic space in protecting and promoting fundamental rights in the EU. Bruxelles, 24. veljače 2023.  
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7388-2023-INIT/en/pdf>
12. CPI 2023 - Corruption Perceptions Indeks, siječanj 2024.  
<https://www.transparency.org/en/cpi/2023>

13. CPT standards, Involuntary placement in psychiatric establishments- Extract from the 8th General Report of the CPT, 1998

<https://www.coe.int/en/web/cpt/psychiatry>

14. CPT standards, Means of restraint in psychiatric establishments for adults, March 2017

<https://www.coe.int/en/web/cpt/means-of-restraint-psychiatry>

15. CPT standards, Persons deprived of their liberty in social care establishments, 21 December 2020

<https://www.coe.int/en/web/cpt/social-care-homes>

16. Deklaracija o pravima i odgovornostima pojedinaca, skupina i državnih tijela u unapređenju i zaštiti univerzalno priznatih ljudskih prava i temeljnih sloboda, usvojena Rezolucijom Opće skupštine 53/144 od 9. prosinca 1998.

<https://www2.ohchr.org/english/issues/defenders/docs/declaration/declarationCroatian.doc>

17. Deklaracija VE "Ujedinjeni oko naših vrijednosti" (Deklaracija iz Reykjavika)

<https://rm.coe.int/4th-summit-of-heads-of-state-and-government-of-the-council-of-europe/1680ab40c1>

18. Developments concerning CPT standards in respect of police custody-Extract from the 12th General Report of the CPT, published in 2002

<https://www.coe.int/en/web/cpt/police-2>

19. Digitalni atlas hrvatskog liječništva

<https://www.hlk.hr/digitalni-atlas-hrvatskog-lijecnistva.aspx>

20. Direktiva (EU) 2019/1937 Europskog parlamenta i vijeća od 23. listopada 2019. o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A32019L1937>

21. Direktiva (EU) 2023/1791 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. rujna 2023. o energetske učinkovitosti i izmjeni Uredbe (EU) 2023/955

22. Direktiva 2000/60/EC Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2000. kojom se uspostavlja okvir za djelovanje Zajednice na području politike voda

23. Direktiva 2013/48/EU o pravu na pristup odvjetniku u kaznenom postupku i u postupku na temelju europskog uhidbenog naloga te o pravu na obavješćivanje treće strane u slučaju oduzimanja slobode i na komunikaciju s trećim osobama i konzularnim tijelima, od 22. listopada 2013.

24. Direktiva 2014/36/EU od 26. veljače 2014. o uvjetima za ulazak i boravak državljana trećih zemalja u svrhu zapošljavanja u statusu sezonskih radnika, Službeni list EU, L 94, 28.3.2014.


25. Državni zavod za statistiku, Hrvatska u brojkama, Zagreb 2023.

[https://podaci.dzs.hr/media/rh0njfqt/croinfig\\_2023.pdf](https://podaci.dzs.hr/media/rh0njfqt/croinfig_2023.pdf)

26. Državni zavod za statistiku, Indeksi potrošačkih cijena u prosincu 2023. – prva procjena

<https://podaci.dzs.hr/2023/hr/59093>

27. Državni zavod za statistiku, Indeksi potrošačkih cijena u prosincu 2023., Zagreb 16. siječnja 2024.



28. Državni zavod za statistiku, Pokazatelji siromaštva i socijalne isključenosti u 2022. (Priopćenje), Zagreb, 28. travnja 2023.

29. Državni zavod za statistiku, Pokazatelji siromaštva i socijalne isključenosti u 2022., Zagreb, 28. travnja 2023.

<https://podaci.dzs.hr/2023/hr/58287>

30. Državni zavod za statistiku, Procjena stanovništva Hrvatske u 2022. (Priopćenje), Zagreb, 8. rujna 2023.

31. Državno odvjetništvo Republike Hrvatske, Izvješće Glavnog državnog odvjetnika Republike Hrvatske o radu državnih odvjetništava u 2022., travanj 2023.

<https://dorh.hr/hr/izvjesca-o-radui/izvjesce-o-radui-drzavnih-odvjetnistava-u-2022-godini>

32. ECIS - European Cancer Information System, Estimates of cancer incidence and mortality in 2022

<https://ecis.jrc.ec.europa.eu/explorer.php?%24-0%24-1-All%24-1,2%24-0%24-0,85%24-2022,2022%24-7%24-EstByCountry%24-8-3%24-19-AE27%24-20-No%24-EstBySexByCountry%24-1-8-3%24-19-AE27%24-1-1-1%24-EstByIndiByCountry%24-8-3%24-19-AE27%24-20-No%24-EstRelative%24-8-3%24-9-AE27%24-19-AE27%24-EstByCountryTable%24-19-AE27> (incidencija)

33. ECIS - European Cancer Information System, Estimates of cancer incidence and mortality in 2022

<https://ecis.jrc.ec.europa.eu/explorer.php?%24-0%24-1-All%24-1,2%24-0%24-0,85%24-2022,2022%24-7-8%24-EstByCountry%24-8-3%24-19-AE27%24-20-No%24-EstBySexByCountry%24-1-8-3%24-19-AE27%24-1-1-1%24-EstByIndiByCountry%24-8-3%24-19-AE27%24-20-No%24-EstRelative%24-8-3%24-9-AE27%24-19-AE27%24-EstByCountryTable%24-19-AE27> (smrtnost)

34. ECRE -Joint Statement: NGOs call on Member States and European Parliament: Go no Lower:

Reject the Use of Legal Loopholes in EU Asylum Law Reforms, 14.7.2023. <https://ecre.org/joint-statement-ngos-call-on-member-states-and-european-parliament-go-no-lower-reject-the-use-of-legal-loopholes-in-eu-asylum-law-reforms/>

35. Edukacijsko-rehabilitacijski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, prezentacija rezultata drugoga vala istraživanja „Testiranje 5C modela pozitivnog razvoja mladih: tradicionalno i digitalno mobilno mjerenje (P.R.O.T.E.C.T)“ financiranoga od strane Hrvatske zaklade za znanost

36. ENNHRI, “History in the making: ENNHRI speaks before the Grand Chamber of the European Court of Human Rights in major climate case”, rujna 2023.

<https://ennhri.org/news-and-blog/history-in-the-making-ennhri-speaks-before-the-grand-chamber-of-the-european-court-of-human-rights-in-major-climate-case/>

37. EU, Preporuka Komisije (EU) 2023/2407 od 20. listopada 2023. o energetske siromaštvu

38. European Cancer Inequality Registry, Pregled trendova i stanja zdravstvene skrbi u području raka po zemljama 2023.

<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/64eeb85a-hr.pdf?expires=1706107313&id=id&accname=guest&checksum=93563577C3262867813F6F9A3A28398B>

39. European Commission, Gijon Ministerial meeting on housing and urban development, 22. listopada 2023.

[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/whats-new/newsroom/22-11-2023-gijon-ministerial-meeting-on-housing-and-urban-development\\_en](https://ec.europa.eu/regional_policy/whats-new/newsroom/22-11-2023-gijon-ministerial-meeting-on-housing-and-urban-development_en)

40. European Union Agency for Fundamental Rights, Civic space.

<https://fra.europa.eu/fr/cooperation/civil-society/civil-society-space>

41. European Union Agency for Fundamental Rights, Protecting human rights defenders at risk: EU entry, stay and support, 2023.

<https://fra.europa.eu/en/publication/2023/human-rights-defenders?page=3#read-online>

42. Europska komisija , Akcijski plan EU-a: Prema postizanju nulte stope onečišćenja zraka, vode i tla, svibanj 2021.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hr/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0400>

43. Europska komisija, Eurobarometar Mentalno zdravlje, listopad 2023.

[Flash Eurobarometer FL530 : Mental Health - Data Europa EU](https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2972)

44. Europska komisija, Eurobarometer, Discrimination in the European Union

<https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2972>

45. Europska komisija, Eurobarometer, Discrimination in the European Union, Country Factsheet Croatia

<https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2972>

46. Europska komisija, Glavna uprava za pravosuđe i zaštitu potrošača, Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2023.: komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskoj središnjoj banci, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Ured za publikacije Europske unije, 2023.

<https://data.europa.eu/doi/10.2838/380337>

47. Europska komisija, obrazloženo mišljenje upućeno RH temeljem Okvirne direktive o morskoj strategiji Europskog parlamenta (ODMS) i Vijeća od 17. lipnja 2008. (2008/56/EZ), veljača 2024.

48. Europska komisija, Sudu EU upućen predmet protiv RH (INFR(2020)0437) temeljem Direktive (EU) 2018/852 o izmjeni Direktive 94/62/EZ o ambalaži i ambalažnom otpadu, studeni 2023.

49. Europska komisija: Izješće o vladavini prava za 2023., Poglavlje za Hrvatsku. Bruxelles, 5.7.2023.

[https://commission.europa.eu/document/download/1796143e-75d8-4be0-8cda-91e8238b4c32\\_en?filename=27\\_1\\_52610\\_coun\\_chap\\_croatia\\_en.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/1796143e-75d8-4be0-8cda-91e8238b4c32_en?filename=27_1_52610_coun_chap_croatia_en.pdf)


50. Europski odbor za sprječavanje mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT) u izvješću o redovitoj posjeti RH 2022. godine

<https://www.coe.int/en/web/cpt/-/council-of-europe-anti-torture-committee-cpt-publishes-report-on-its-2022-periodic-visit-to-croatia>

51. Europski parlament, Rezolucija Europskog parlamenta od 4. listopada 2023. o segregaciji i diskriminaciji romske djece u obrazovnom sustavu

[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0342\\_HR.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0342_HR.html)

52. EUROSTAT, Prison occupancy statistics.



[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Prison\\_occupancy\\_statistics#Ratio\\_of\\_prisoners\\_per\\_prison\\_personnel\\_1.8\\_in\\_the\\_EU](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Prison_occupancy_statistics#Ratio_of_prisoners_per_prison_personnel_1.8_in_the_EU)

53. EUROSTAT, Water statistics, kolovoz 2023.

[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Water\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Water_statistics)

54. Godišnje izvješće Europskog odbora za sprječavanje mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT), 31st General Report on the CPT's Activities (2021), Council of Europe, April 2022, CPT/Inf(2021)5

55. Godišnje izvješće o provedbi Provedbenog programa Državnog inspektorata 2021. - 2024. za 2023. godinu

<https://dirh.gov.hr/UserDocImages/dokumenti/GODISNJE-IZVJESCE-O-PROVEDBI-PROVEDBENOG-PROGRAMA-DIRH-2023--.pdf>

56. GONG: GONGOVE preporuke za razvoj modela održivosti i otpornosti zagovaračkih organizacija civilnog društva

<https://gong.hr/wp-content/uploads/2023/11/Preporuke-za-razvoj-modela-odrzivosti-i-otpornosti-zagovarackih-OCDova.pdf>

57. Hrvatska gospodarska komora i Best Advisory d.o.o, istraživanje Analiza percepcije i upotrebe umjetne inteligencije u hrvatskom gospodarstvu, prosinac 2023. <https://hgk.hr/documents/analiza-percepcije-i-upotrebe-umjetne-inteligencije-u-hrvatskom-gospodarstvu656f2b98d09f5.pdf>

58. Hrvatska mreža protiv siromaštva, Socijalna slika RH 2023, rujan 2023. <https://www.eapn.eu/wp-content/uploads/2023/10/eapn-EAPN-HR-Croatian-version-2023-PW-5806.pdf>

59. Hrvatska odvjetnička komora

<https://www.hok-cba.hr/o-nama/>

60. Hrvatska udruga bolničkih liječnika, MUČNO NAM JE ČUTI “RIJEŠI MINISTRA, NEMOJ DA ČEKA”

<https://hubol.hr/?p=8629>

61. Hrvatske pošte i Alca, Istraživanje o percepciji UI u RH Effectus Veleučilišta, Zagreb, rujan 2023.

[https://effectus.com.hr/wp-content/uploads/2023/09/Izvjestaj\\_AI\\_mediji\\_15092023.pdf](https://effectus.com.hr/wp-content/uploads/2023/09/Izvjestaj_AI_mediji_15092023.pdf)

62. Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Pregled osnovnih podataka o stanju u sustavu mirovinskog osiguranja za prosinac 2023. (isplata u siječnju 2024.), Zagreb, 2024.


<https://www.mirovinsko.hr/hr/2023-2675/2675>

63. Hrvatsko novinarsko društvo, Sindikat novinara Hrvatske i MUP, Protokol o postupanju policije, novinara i drugih medijskih djelatnika na javnim okupljanjima od interesa javnosti, rujan 2023. godine

<https://min-kulture.gov.hr/vijesti-8/potpisan-sporazum-o-suradnji-s-hrvatskim-novinarskim-drustvom-i-sindikatom-novinar-te-dva-protokola-za-zastitu-medijskih-djelatnika/24423>

<https://podaci.dzs.hr/2023/hr/58325>

64. Human Rights Watch-EU's Migration Pact is a Disaster for Migrants and Asylum Seekers  
<https://www.hrw.org/news/2023/12/21/eus-migration-pact-disaster-migrants-and-asylum-seekers>
65. IPSOS, Indeks jednakosti u Hrvatskoj  
<https://www.ipsos.com/hr-hr/indeks-jednakosti-u-hrvatskoj>
66. Istraživanje Hrvatskog pravnog centra u sklopu projekta Project „COMP4SEE - Complementary pathways for Southeast Europe“  
[https://www.hpc.hr/wp-content/uploads/2023/12/Survey-report-perception-of-citizens-of-HR-SI\\_BG-about-migrations.pdf](https://www.hpc.hr/wp-content/uploads/2023/12/Survey-report-perception-of-citizens-of-HR-SI_BG-about-migrations.pdf)
67. Istraživanje PISA 2015.  
<https://www.ncvvo.hr/objava-rezultata-oecd-ova-medunarodnoga-istrazivanja-pisa-2015/>
68. Istraživanje Povjerenstva za ravnopravnost spolova Grada Zagreba - Skupština Grada Zagreba „Iskustvo i stavovi o nasilju prema osobama starije životne dobi“
69. Istraživanje pučke pravobraniteljice „Istraživanje o stavovima i razini svijesti o diskriminaciji i pojavnim oblicima diskriminacije“  
<https://www.ombudsman.hr/hr/download/istrazivanje-o-stavovima-i-razini-svijesti-o-diskriminaciji-i-pojavnim-oblicima-diskriminacije-2022/?wpdmdl=15351&refresh=63e0c6603768c1675675232>
70. Izvešće Europskog odbora za sprječavanje mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT), o posjeti RH 2022. godine, studeni 2023.
71. Izvešće MUP-a o stanju ilegalnih migracija na području RH za razdoblje od ulaska RH u schengenski prostor, studeni 2023.  
[https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2023-11-06/132201/IZVJESCE\\_ILEGALNE\\_MIGRACIJE\\_RH.pdf](https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2023-11-06/132201/IZVJESCE_ILEGALNE_MIGRACIJE_RH.pdf)
72. Izvešće o stanju i radu kaznonica, zatvora, odgojnih zavoda i centara za 2022. godinu Vlade RH, siječanj 2024.
73. Izvešće o stanju sudbene vlasti za 2022.  
<https://www.vsrh.hr/EasyEdit/UserFiles/izvjestaji/2023/izvjescje-predsjednika-vsrh-o-stanju-sudbene-vlasti-za-2022.pdf>
74. Izvešće o vladavini prava za 2023., Europska komisija, srpanj 2023.  
[https://commission.europa.eu/publications/2023-rule-law-report-communication-and-country-chapters\\_en](https://commission.europa.eu/publications/2023-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en)
75. Izvešće Povjerenstva za praćenje i unaprjeđenje rada tijela kaznenog i prekršajnog postupka te izvršavanje sankcija vezanih za zaštitu od nasilja u obitelji za 2022. godinu
76. Izvještaj o zdravstvenoj ispravnosti vode za ljudsku potrošnju u Republici Hrvatskoj za 2021. godinu
77. Jaklin, K., Račić, J., Istraživački izvještaj: Rezultati istraživanja o uvjetima rada u udrugama, studeni 2023.



78. Tukara Komljenović, J., Miličević, J., Nova generacija mladih: Analiza uključenosti mladih u donošenje odluka, Mreža mladih Hrvatske, Zagreb, 2023.

[https://www.mmh.hr/uploads/publication/pdf/124/MMH\\_Analiza.pdf](https://www.mmh.hr/uploads/publication/pdf/124/MMH_Analiza.pdf)

79. Kovačić, M., N. Baketa i M. Bajkuša, Provedba međupredmetne teme “Građanski odgoj i obrazovanje” u osnovnim i srednjim školama u Hrvatskoj: rezultati kvalitativnog istraživanja, Forum za slobodu odgoja, Zagreb, 2023.

<https://goo.hr/wp-content/uploads/2023/04/Provedba-medupredmetne-teme-GOO-u-OS-SS-u-HR-rezultati-kvalitativnog-istrazivanja-2023.pdf>

80. Kršul, D., „Škole dramatično podbacile, većina mladih politički nepismena: 87 posto maturanata ne zna što znači ‘kohabitacija’, Telegram.hr, 16.7.2023. <https://www.telegram.hr/politika-kriminal/skole-dramaticno-podbacile-vecina-mladih-politicki-nepismena-87-posto-maturanata-ne-zna-sto-znaci-kohabitacija/>

81. Kuća ljudskih prava Zagreb: Branitelji ljudskih prava: izazovi i prepreke. Zagreb, prosinac 2022.

<https://www.kucaljudskihprava.hr/publikacije/branitelji-ljudskih-prava-izazovi-i-prepreke/>

82. Let's Talk“ - rodno osjetljiv pristup mentalnom zdravlju mladih - National Roadmap - Sažetak istraživanja s preporukama - Hrvatska

<https://letstalk-project.eu/media/National-Road-Map-Croatia-HR.pdf>

83. Kos, L., Mulalić, L. (Ur.), Izvješće u sjeni o provedbi mjera integracije u Hrvatskoj, Zagreb, listopad 2023.

<https://www.cms.hr/hr/publikacije/izvjesce-u-sjeni-o-provedbi-mjera-integracije-u-hrvatskoj>

84. Mandates of the Special Rapporteur on the human rights of migrants; the Working Group on Arbitrary Detention; the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance; the Special Rapporteur on contemporary forms of slavery, including its causes and consequences; the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment; the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children and the Special Rapporteur on violence against women and girls, its causes and consequences, OL GBR 9/2023, 4 May2023

<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=28674>

85. Međunarodni monetarni fond (MMF), Gen-AI: Artificial Intelligence and the Future of Work, siječanj 2024.

<https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2024/01/14/Gen-AI-Artificial-Intelligence-and-the-Future-of-Work-542379?cid=bl-com-SDNEA2024001>

86. Međunarodni sud pravde, zahtjev glavnog tajnika UN-a za savjetodavno mišljenje o obvezama država u pogledu klimatskih promjena, travanj 2023.


[https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/187/187-20230412-app-01-00-en.pdf?\\_cf\\_chl\\_tk=9YJT0H2AGGFLGZ0oAF\\_Pvzry3CSM5syKV8vSXGjA1ck-1705316103-0-gaNycGzNDIA](https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/187/187-20230412-app-01-00-en.pdf?_cf_chl_tk=9YJT0H2AGGFLGZ0oAF_Pvzry3CSM5syKV8vSXGjA1ck-1705316103-0-gaNycGzNDIA)

87. Mercer Global Report on pensions

<https://www.mercer.com/en-fi/insights/investments/market-outlook-and-trends/mercer-cfa-global-pension-index/>



88. Michel Forst, UN-ov posebni izvjestitelj o stanju branitelja zaštite okoliša prema Aarhuškoj konvenciji  
<https://unece.org/environmental-policy/public-participation/press-releases-and-public-statements>
89. Ministarstvo zdravstva, Strateški okvir razvoja mentalnog zdravlja do 2030. godine, studeni 2022.  
<https://zdravlje.gov.hr/UserDocImages/2022%20Objave/STRATE%C5%A0KI%20OKVIR%20RAZVOJA%20MENTALNOG%20ZDRAVLJA%20DO%202030..pdf>
90. Bađun, M., Imigracija kao rješenje za manjak radne snage u dugotrajnoj skrbi, Osvrti Instituta za javne financije, 2022, 15, 1 – 7  
<https://doi.org/10.3326/ao.2022.129>
91. Mišljenje Vlade RH na Izvešće pučke pravobraniteljice za 2022. godine
92. Nacionalna razvojna strategija RH do 2030.  
[https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2021\\_02\\_13\\_230.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2021_02_13_230.html)
93. Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021.-2026.  
<https://vlada.gov.hr/UserDocImages/Vijesti/2021/srpanj/29%20srpnja/Plan%20oporavka%20i%20otpornosti%20srpanj%202021..pdf>
94. Nacionalni plan razvoja sustava obrazovanja do 2027.  
<https://mzo.gov.hr/UserDocImages/dokumenti/Obrazovanje/AkcijskiNacionalniPlan/Nacionalni-plan-razvoja-sustava-obrazovanja-za-razdoblje-do-2027.pdf>
95. Nacionalni plan zaštite i promicanja ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije za razdoblje do 2027. te pripadajuće Akcijske planove za 2023. godinu  
<https://ljudskaprava.gov.hr/nacionalni-plan-zastite-i-promicanja-ljudskih-prava-i-suzbijanja-diskriminacije-za-razdoblje-do-2027-godine/989>
96. Nacionalni program za mlade za razdoblje 2023.-2025.  
<https://demografijaimladi.gov.hr/UserDocImages/Direktorij%20/Nacionalni%20program%20za%20mlade%202023.-2025.pdf>
97. Nacionalno izvješće istraživanja EUROSTUDENT VI za Hrvatsku 2019.  
[https://www.eurostudent.eu/download\\_files/documents/Nacionalno\\_izvjesce\\_istrazivanja\\_EUROSTUDENT\\_VI\\_za\\_Hrvatsku.pdf](https://www.eurostudent.eu/download_files/documents/Nacionalno_izvjesce_istrazivanja_EUROSTUDENT_VI_za_Hrvatsku.pdf)
98. Nastavni zavod za javno zdravstvo Splitsko-dalmatinske županije, Preliminarni izvještaj o ispitivanju kvalitete zraka s mjernih postaja Grada Splita (GK Brda i GK Neslanovac), siječanj 2024.
99. Odbor protiv mučenja UN-a (CAT), zaključna razmatranja za RH iz 2014. godine (CAT/C/HRV/CO/4-5)
100. Odbor za prava žena i rodnu ravnopravnost, Izvešće A9-0430/2023 o rodnim aspektima povećanja troškova života i utjecaja energetske krize (2023/2115(INI)), prosinac 2023.
101. Pettersen KI, Age-related discrimination in Norway, Age and Ageing, 2015.



102. Podaci Informativno pravnog centra iz Slavonskog Broda, projekt „Jednakost za Rome kroz suzbijanje diskriminacije“

[https://www.ipc.com.hr/hr\\_HR/vijesti/pocetak-provedbe-projekta-jednakost-za-rome-kroz-suzbijanje-diskriminacije](https://www.ipc.com.hr/hr_HR/vijesti/pocetak-provedbe-projekta-jednakost-za-rome-kroz-suzbijanje-diskriminacije)

103. Pravilnik o parametrima sukladnosti, metodama analiza i monitorinzima vode namijenjene za ljudsku potrošnju (NN 64/23)

104. Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova, Izjava za HINA-u o molitvenim okupljanjima na gradskim trgovima, veljača 2023.

<https://prs.hr/cms/post/928>

105. Preporuka EK o promicanju angažmana i djelotvornog sudjelovanja građana i organizacija civilnog društva u oblikovanju javnih politika

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=PI\\_COM:C\(2023\)8627](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=PI_COM:C(2023)8627)

106. Priručnik za prijavitelje nepravilnosti, Udruga Pomak, listopad 2023.

107. Družić Ljubotina, O., (Studijski centar za socijalni rad Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu), istraživanje u okviru projekta „Nova perspektiva za beskućnike“, 28 listopada 2020. do 28. listopada 2023. (nositelj projekta: Hrvatska mreža za beskućnike)

108. Program suzbijanja energetske siromaštva na području Grada Zagreba za razdoblje do 2030. godine

109. Prosječna mjesečna isplaćena neto plaća i prosječna mjesečna bruto plaća po zaposlenome u pravnim osobama Republike Hrvatske za razdoblje siječanj – kolovoz 2022.

[https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022\\_10\\_125\\_1909.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022_10_125_1909.html)

110. Provedbeni program razvoja dječje i adolescentne psihijatrije u bolničkoj zdravstvenoj zaštiti u RH za razdoblje 2023.-2024.

[https://zdravlje.gov.hr/UserDocImages/2023%20OBJAVE/Provedbeni%20program%20razvoja%20DIAP-a%20u%20RH\\_19\\_12\\_23.pdf](https://zdravlje.gov.hr/UserDocImages/2023%20OBJAVE/Provedbeni%20program%20razvoja%20DIAP-a%20u%20RH_19_12_23.pdf)

111. Pučka pravobraniteljica, Koliko starije osobe znaju o rizicima ugovora o dosmrtnom uzdržavanju (prezentacija), Zagreb, 2019.

112. Rezolucija 2494 (2023) Parlamentarne skupštine Vijeća Europe

<https://pace.coe.int/pdf/0586f6115ad64cdfaf081b76b5eaa215620cc95c2c8813efe43d95f4c255c697/res.%202494.pdf>


113. Rezolucija Europskog parlamenta, 2019/2930 (RSP), studeni 2019.

[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0078\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0078_EN.html)

114. Štrkalj Ivezić, S., Mihaljević Peleš, A., Brečić, P., Roksandić Vidilička, S., Smjernice za psihijatre, tema: Informirani pristanak na liječenje u psihijatrijskoj ustanovi, Klinika za psihijatriju Vrapče, Hrvatski liječnički zbor Hrvatskog društva za kliničku psihijatriju i Hrvatsko psihijatrijsko društvo, Zagreb, 2020.

115. Standardi CPT-a o prijevozu pritvorenika i zatvorenika (CPT/Inf(2018)24)

116. Strategija demografske revitalizacije do 2033. godine  
<https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/Vijesti/2023/Prosinac/22%20prosinac/Strategija%20demograf ske%20revitalizacije%20do%202033.pdf>
117. Strategija o europskom e-pravosuđu 2024.-2028.  
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15509-2023-INIT/en/pdf>
118. UHC2030 Platform  
<https://www.uhc2030.org/un-hlm-2023/>
119. UN General Assembly, Political declaration of the high-level meeting on universal health coverage  
<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N23/306/84/PDF/N2330684.pdf?OpenElement>
120. UN konvencija o pravima osoba s invaliditetom, 12 December 2006  
<https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-persons-disabilities>
121. UN-ov Odbor za eliminaciju rasne diskriminacije koji prati provedbu Konvencije o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije je razmatrao objedinjeno deveto do četrnaesto periodično izvješće RH  
[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=2659&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=2659&Lang=en)
122. Uredba o izmjenama Uredbe o visini naknade za korištenje voda ( NN 158/23)
123. Uredba o otklanjanju poremećaja na domaćem tržištu energije (NN 104/22, 106/22, 121/22 i 156/22)
124. Uredba o otklanjanju poremećaja na domaćem tržištu energije (NN 31/23, 74/23, 107/23 i 122/23)
125. Uspostava nacionalnih neovisnih mehanizama praćenja poštovanja temeljnih prava na vanjskim granicama EU-a – FRA  
[http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2022-monitor-fundamental-rights-eu-external-borders\\_hr.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2022-monitor-fundamental-rights-eu-external-borders_hr.pdf)
126. Vidačak, I., Trendovi, izazovi i mogućnosti podrške razvoju zagovaračkih organizacija civilnog društva, GONG, Zagreb, srpanj 2023.  
<https://gong.hr/wp-content/uploads/2023/07/Trendovi-izazovi-i-mogucnosti-podrske-razvoju-zagovarackih-organizacija-civilnog-drustva.pdf>
127. Vijeće Europe, Studija o utjecaju UI sustava, njihov potencijal za promicanje jednakosti, uključujući ravnopravnost spolova, i rizike koji mogu prouzročiti diskriminaciju, kolovoz 2023.  
<https://rm.coe.int/study-on-the-impact-of-artificial-intelligence-systems-their-potential/1680ac99e3>
128. Vijeće Europske unije, Strategija za europsko e-pravosuđe za razdoblje 2024. – 2028., 15509/23, studeni 2023.  
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15509-2023-INIT/hr/pdf>



129. Vlada RH, Zaključak o otpisu potraživanja i naknade za električnu i toplinsku energiju isporučenu krajnjim kupcima na potresom pogođenim područjima, za razdoblje do 30. lipnja 2024., prosinac 2023.

130. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Izvješće predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske o stanju sudbene vlasti za 2022. godinu, travanj 2023.

<https://www.vsrh.hr/izvjesca-o-stanju-sudbene-vlasti.aspx>

131. WHO, Ageism and discrimination.

<https://www.who.int/newsroom/questions-and-answers/item/ageing-ageism>

132. Woollard, C., ECRE -editorial: Migration Pact Agreement Point by Point, 9.6.2023.

<https://ecre.org/editorial-migration-pact-agreement-point-by-point/>

133. World Health Organization. Global Report on Ageism, 2021.

<https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/340208/9789240016866-eng.pdf?sequence=1>

134. Zaključna izjava nakon posjeta Misije MMF-a Republici Hrvatskoj 2023. u vezi s člankom IV. Statuta MMF-a, 23. Svibnja 2023.

<https://mfin.gov.hr/vijesti/republika-hrvatska-zakljucna-izjava-nakon-posjeta-misije-mmf-a-republici-hrvatskoj-2023-u-vezi-s-clankom-iv-statuta-mmf-a/3464>

135. Zelena akcija, Klimatski zahtjevi, svibanj 2023.

[https://www.zelena-](https://www.zelena-akcija.hr/system/document/1317/doc_files/original/Klimatski_zah_tjevi_upu%C4%87eni_Vladi_RH_i_Saboru_5.5.2023.pdf)

[akcija.hr/system/document/1317/doc\\_files/original/Klimatski\\_zah\\_tjevi\\_upu%C4%87eni\\_Vladi\\_RH\\_i\\_Saboru\\_5.5.2023.pdf](https://www.zelena-akcija.hr/system/document/1317/doc_files/original/Klimatski_zah_tjevi_upu%C4%87eni_Vladi_RH_i_Saboru_5.5.2023.pdf)

## USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Odluka i rješenje US: U-I-3242/2018 i dr.

Odluka i rješenje US: U-I-331/2021 i dr.

Odluka US: U-III-4484/2013

Odluka US: U-I-1007/2012, U-I-1661/2019, U-I-2591/2019.

Odluka US: U-I-242/2023 i dr.

Odluka US: U-II-3503/2023

Odluka US: U-II-627/2022 i dr. od 7. veljače 2023. i dva izdvojena mišljenja sudaca

Odluka US: U-II-845/2019 i U-II-2160/2019

Odluka US: U-III- 4016/2015

Odluka US: U-III/2446/2021

Odluka US: U-III-2864/2018

Odluka US: U-III-4281/2017.

Rješenje US: U-I-7217/2021 i dr. i izdvojeno mišljenje sudaca

## EUROPSKI SUD ZA LJUDSKA PRAVA

Babić protiv Hrvatske, zahtjev br. 45391/16

Bucur i Toma protiv Rumunjske, zahtjev br. 40238/02

Esim protiv Turske, zahtjev br. 59601/09

F.S. protiv Hrvatske, zahtjev br. 8857/16

Guja protiv Moldavije, zahtjev br. 14277/04

Halet protiv Luxemburga, zahtjev br. 21884/18

Heinisch protiv Njemačke, zahtjev br. 28274/08

M. i M. protiv Hrvatske, zahtjev br. 10161/13

Miljak protiv Hrvatske, zahtjev br. 15681/18

Muršić protiv Hrvatske, zahtjev br. 7334/13

Orašanin protiv Hrvatske, zahtjev br. 24811/16

Statileo protiv Hrvatske, zahtjev br. 12027/10

Szolcsán protiv Mađarske, zahtjev br. 24408/16

Tomašić i dr. protiv Hrvatske, zahtjev br. 46598/06

Vukušić protiv Hrvatske, zahtjev br. 37522/16

## SUD PRAVDE EU

Predmet C-148/22: Commune d'Ans



Predmet C-157/15: Samira Achbita i Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding / G4S Secure Solutions NV

Predmet C-188/15: Asma Bougnaoui, Association de Défense des Droits de l'Homme (ADDH) / Micropole Univers SA

Predmet C-634/21: SCHUFA Holding (Scoring))

## Dodatak: Doprinosi za Izvješće

### JEDINICE LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE

Općina Donji Kukuruzari

Općina Dvor

Općina Gvozd

Općina Majur

Općina Martinska Ves

Općina Sunja

Općina Topusko

Grad Bjelovar

Grad Dubrovnik

Grad Glina

Grad Gospić

Grad Hrvatska Kostajnica

Grad Karlovac

Grad Knin

Grad Koprivnica

Grad Osijek

Grad Pazin

Grad Petrinja

Grad Poreč

Grad Pula

Grad Rijeka

Grad Rovinj

Grad Sisak

Grad Slavonski Brod

Grad Split

Grad Varaždin

Grad Velika Gorica



Grad Vinkovci

Grad Virovitica

Grad Vukovar

Grad Zadar

Grad Zagreb

Grad Zaprešić

Bjelovarsko-bilogorska županija

Brodsko-posavska županija

Dubrovačko-neretvanska županija

Grad Zagreb

Karlovačka županija

Koprivničko-križevačka županija

Krapinsko-zagorska županija

Ličko-senjska županija

Međimurska županija

Osječko-baranjska županija

Požeško-slavonska županija

Primorsko-goranska županija

Šibensko-kninska županija

Sisačko-moslavačka županija

Splitsko-dalmatinska županija

Varaždinska županija

Virovitičko-podravska županija

Vukovarsko-srijemska županija

Zadarska županija

Zagrebačka županija

## KOMORE

Hrvatska komora dentalne medicine

Hrvatska komora fizioterapeuta



Hrvatska komora medicinskih sestara

Hrvatska komora zdravstvenih radnika

Hrvatska liječnička komora

Hrvatska ljekarnička komora

## ŽUPANIJSKA POVJERENSTVA ZA ZAŠTITU PRAVA PACIJENATA

Povjerenstvo za zaštitu prava pacijenata Bjelovarsko-bilogorske županije

Povjerenstvo za zaštitu prava pacijenata Brodsko-posavske županije

Povjerenstvo za zaštitu prava pacijenata Dubrovačko-neretvanske županije

Povjerenstvo za zaštitu prava pacijenata Grada Zagreba

Povjerenstvo za zaštitu prava pacijenata Istarske županije

Povjerenstvo za zaštitu prava pacijenata Krapinsko-zagorske županije

Povjerenstvo za zaštitu prava pacijenata Međimurske županije

Povjerenstvo za zaštitu prava pacijenata Osječko-baranjske županije

Povjerenstvo za zaštitu prava pacijenata Primorsko-goranske županije

Povjerenstvo za zaštitu prava pacijenata Sisačko-moslavačke županije

Povjerenstvo za zaštitu prava pacijenata Splitsko-dalmatinske županij,

Povjerenstvo za zaštitu prava pacijenata Vukovarsko-srijemske županije

Povjerenstvo za zaštitu prava pacijenata Zadarske županije

Povjerenstvo za zaštitu prava pacijenata Zagrebačke županije

## UDRUGE

Caritas Đakovačko-osječke nadbiskupije

Caritas Zagrebačke nadbiskupije

Centar Luka Ritz

Centar za građanske inicijative Poreč

Centar za mir, nenasilje i ljudska prava Osijek

Centar za mirovne studije

Crveni križ Županja

DEŠA Dubrovnik



GONG

Hrvatski pravni centar

Hrvatska mreža socijalnih samoposluga

Hrvatska mreža za beskućnike

Hrvatski crveni križ

Informativno-pravni centar Slavonski Brod

Isusovačka služba za izbjeglice

Klub za starije osobe Maksimir

Krugovi - centar za edukaciju, savjetovanje i humanitarno djelovanje

Lezbijska organizacija Rijeka LORI

Mreža mladih Hrvatske

Mreža udruga Zagor

Pravna klinika Pravnog fakulteta u Splitu

Pravna Klinika Zagreb

Prihvatilište za beskućnike Crvenog Križa

Prihvatilište za beskućnike Ruže sv. Franje

Srpsko narodno vijeće

Udruga AjA

Udruga Are You Syrious

Udruga B.a.b.e.

Udruga Bijeli krug

Udruga DELFIN

Udruga Dom nade

Udruga HERA

Udruga HOMO

Udruga Hrabri telefon

Udruga Korak

Udruga MI

Udruga Nismo same

Udruga Roda

Udruga Srma

Udruga Sunce  
Udruga za Mobing  
Udruga za podršku žrtvama i svjedocima  
Udruga ZvoniMir  
Volonteri u palijativnoj skrbi La Verna  
Zelena Akcija  
Zelena Istra  
Ženska udruga Izvor

## SINDIKATI

Hrvatski sindikat telekomunikacija  
Nezavisni hrvatski sindikati  
Nezavisni sindikat "Socijalna pravda"  
Nezavisni sindikat djelatnika Ministarstva unutarnjih poslova  
Savez samostalnih sindikata Hrvatske  
Sindikat metalaca Hrvatske - Industrijski sindikat  
Sindikat pomoraca Hrvatske  
Sindikat trgovine Hrvatske  
Sindikat umirovljenika Hrvatske  
Sindikat zaposlenih u poljoprivredi, prehrambenoj i duhanskoj industriji i vodoprivredi Hrvatske

## VJERSKE ZAJEDNICE

Koordinacija ŽOURH  
Mjesno duhovno vijeće bahaija Rijeka  
Židovska općina Rijeka

## SVEUČILIŠTA I FAKULTETI

Filozofski fakultet Sveučilišta u Zagrebu  
Filozofski fakultet u Osijeku



Filozofski fakultet u Rijeci

Fakultet hrvatskih studija

Hrvatsko katoličko sveučilište

Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

Pravni fakultet u Osijeku

Pravni fakultet u Rijeci

Sveučilište Jurja Dobrile u Puli

Sveučilište u Dubrovniku

Sveučilište u Rijeci

Sveučilište u Zadru

Sveučilište u Zagrebu

## INSTITUTI

Ekonomski institut

Institut za etnologiju i folkloristiku

Institut za javne financije

## MEĐUNARODNE ORGANIZACIJE

Svjetska banka

UNHCR

## SUDOVI

Općinski građanski sud u Zagrebu

Općinski radni sud u Zagrebu

Općinski sud u Novom Zagrebu

Općinski sud u Osijeku

Općinski sud u Rijeci


Općinski sud u Splitu

Prekršajni odjel Općinskog suda u Bjelovaru

Prekršajni odjel Općinskog suda u Crikvenici

Prekršajni odjel Općinskog suda u Đakovu

Prekršajni odjel Općinskog suda u Dubrovniku  
Prekršajni odjel Općinskog suda u Gospiću  
Prekršajni odjel Općinskog suda u Karlovcu  
Prekršajni odjel Općinskog suda u Koprivnici  
Prekršajni odjel Općinskog suda u Kutini  
Prekršajni odjel Općinskog suda u Makarskoj  
Prekršajni odjel Općinskog suda u Metkoviću  
Prekršajni odjel Općinskog suda u Osijeku  
Prekršajni odjel Općinskog suda u Pazinu  
Prekršajni odjel Općinskog suda u Puli  
Prekršajni odjel Općinskog suda u Rijeci  
Prekršajni odjel Općinskog suda u Sesvetama  
Prekršajni odjel Općinskog suda u Šibeniku  
Prekršajni odjel Općinskog suda u Sisku  
Prekršajni odjel Općinskog suda u Slavonskom Brodu  
Prekršajni odjel Općinskog suda u Splitu  
Prekršajni odjel Općinskog suda u Varaždinu  
Prekršajni odjel Općinskog suda u Velikoj Gorici  
Prekršajni odjel Općinskog suda u Vinkovcima  
Prekršajni odjel Općinskog suda u Virovitici  
Prekršajni odjel Općinskog suda u Vukovaru  
Prekršajni odjel Općinskog suda u Zadru  
Prekršajni odjel Općinskog suda u Zagrebu  
Prekršajni odjel Općinskog suda u Zlataru  
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

Ustavni sud Republike Hrvatske

Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske

Visoki upravni sud Republike Hrvatske

---

<sup>i</sup> <https://dirh.gov.hr/UserDocImages/dokumenti/GODISNJE-IZVJESCE-O-PROVEDBI-PROVEDBENOG-PROGRAMA-DIRH-2023--.pdf>

<sup>ii</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=PI\\_COM:C\(2023\)8627](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=PI_COM:C(2023)8627)

<sup>iii</sup> Državni ured za reviziju, Izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti, Dostupnost obiteljske medicine, zaštite i zdravlja žena i predškolske djece u javnom zdravstvu.

<sup>iv</sup> Europska komisija, Eurobarometar Mentalno zdravlje, listopad 2023., [Flash Eurobarometer FL530 : Mental Health - Data Europa EU](#)

<sup>v</sup> Nacionalni program za mlade za razdoblje 2023.-2025.

<https://demografijaimladi.gov.hr/UserDocImages/Direktorij%20/Nacionalni%20program%20za%20mlade%202023.-2025..pdf>

<sup>vi</sup> Nacionalni program za mlade za razdoblje od 2023. do 2025. godine

<sup>vii</sup> Europska komisija, Eurobarometar Mentalno zdravlje, listopad 2023., [Flash Eurobarometer FL530 : Mental Health - Data Europa EU](#)

<sup>viii</sup> Let's Talk“ - rodno osjetljiv pristup mentalnom zdravlju mladih - National Roadmap - Sažetak istraživanja s preporukama - Hrvatska, <https://letstalk-project.eu/media/National-Road-Map-Croatia-HR.pdf>

<sup>ix</sup> Provedbeni program razvoja dječje i adolescentne psihijatrije u bolničkoj zdravstvenoj zaštiti u RH za razdoblje 2023.-2024.,

[https://zdravlje.gov.hr/UserDocImages/2023%20OBJAVE/Provedbeni%20program%20razvoja%20DIAP-a%20u%20RH\\_19\\_12\\_23.pdf](https://zdravlje.gov.hr/UserDocImages/2023%20OBJAVE/Provedbeni%20program%20razvoja%20DIAP-a%20u%20RH_19_12_23.pdf)

<sup>x</sup> Ministarstvo zdravstva, Strateški okvir razvoja mentalnog zdravlja do 2030. godine, studeni 2022.

<https://zdravlje.gov.hr/UserDocImages/2022%20Objave/STRATE%20C5%AOKI%20OKVIR%20RAZVOJA%20MENTALNOG%20ZDRAVLJA%20DO%202030..pdf>

<sup>xi</sup> Bovan, K., Mladi, mediji i demokracija, Centar Miko Tripalo, 2023., <https://tripalo.hr/publikacija-mladi-mediji-i-demokracija/>

<sup>xii</sup> <https://www.telegram.hr/politika-kriminal/skole-dramaticno-podbacile-vecina-mladih-politicki-nepismena-87-posto-maturanata-ne-zna-sto-znaci-kohabitacija/>

<sup>xiii</sup> Josipa Tukara Komljenović, Josip Miličević, NOVA GENERACIJA MLADIH: Analiza uključenosti mladih u donošenje odluka, Mreža mladih Hrvatske, Zagreb, 2023.

<sup>xiv</sup> Kovačić, M., N. Baketa i M. Bajkuša (2023.) Provedba međupredmetne teme “Građanski odgoj i obrazovanje” u osnovnim i srednjim školama u Hrvatskoj: rezultati kvalitativnog istraživanja. Zagreb: Forum za slobodu odgoja

<https://goo.hr/wp-content/uploads/2023/04/Provedba-medupredmetne-teme-GOO-u-OS-SS-u-HR-rezultati-kvalitativnog-istrazivanja-2023.pdf>

<sup>xv</sup> <https://podaci.dzs.hr/2024/hr/77038>

<sup>xvi</sup> Ibid.

<sup>xvii</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0430\\_HR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0430_HR.pdf)

<sup>xviii</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Water\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Water_statistics)

<sup>xix</sup> <https://www.hzjz.hr/sluzba-zdravstvena-ekologija/odjel-za-kontrolu-zdravstvene-ispravnosti-voda-i-vodoopskrbu/>

<sup>xx</sup> Ibid.

<sup>xxi</sup> Ibid.

<sup>xxii</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:52021DC0400>

- xxiii <https://www.hpc.hr/wp-content/uploads/2023/12/Survey-report-perception-of-citizens-of-HR-SI-BG-about-migrations.pdf>
- xxiv <https://www.cms.hr/hr/publikacije/izvjesce-u-sjeni-o-provedbi-mjera-integracije-u-hrvatskoj-integracija.zagreb.hr>
- xxv <https://www.ombudsman.hr/hr/informacije-za-strane-radnike-kako-zastititi-svoja-prava-na-radnom-mjestu/>
- xxvii [https://www.unhcr.org/hr/wp-content/uploads/sites/19/2023/12/croatia\\_intention\\_survey-2023.pdf](https://www.unhcr.org/hr/wp-content/uploads/sites/19/2023/12/croatia_intention_survey-2023.pdf)
- xxviii Anketa Eurobarometra FL519, provedena u siječnju 2023., Perceived independence of the national justice systems in the EU among the general public, Europska komisija, lipanj 2023.  
<https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2667>
- xxix <https://rm.coe.int/4th-summit-of-heads-of-state-and-government-of-the-council-of-europe/1680ab40c1>
- xxx <https://pace.coe.int/pdf/0586f6115ad64cdfaf081b76b5eaa215620cc95c2c8813efe43d95f4c255c697/res.%202494.pdf>
- xxxi <https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C12586020030807F/%24FILE/U-III-203-2020.pdf>
- xxxii [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/combating-hate-speech-and-hate-crime\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/combating-hate-speech-and-hate-crime_en)
- xxxiii <https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C1258A3F0029D93A/%24FILE/U-III-2864-2018.pdf>
- xxxiv <https://min-kulture.gov.hr/vijesti-8/potpisan-sporazum-o-suradnji-s-hrvatskim-novinarskim-drustvom-i-sindikatom-novinara-te-dva-protokola-za-zastitu-medijskih-djelatnika/24423>
- xxxv <https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C1258A8B0045C1E4/%24FILE/U-II-3503-2023.pdf>
- xxxvi <https://unece.org/environmental-policy/public-participation/press-releases-and-public-statements>
- xxxvii <https://azop.hr/agenciji-za-naplatu-potrazivanja-eos-matrix-d-o-o-izrecena-upravna-novcana-kazna-u-iznosu-od-547-milijuna-eura/>
- xxxviii Istraživanje su zajednički proveli Effectus Veleučilište, Hrvatska pošta i Alca Zagreb-  
[https://effectus.com.hr/wp-content/uploads/2023/09/Izviestaj\\_AI\\_mediji\\_15092023.pdf](https://effectus.com.hr/wp-content/uploads/2023/09/Izviestaj_AI_mediji_15092023.pdf)
- xxxix <https://www.moj-posao.net/Savjet/83183/Svaki-peti-radnik-u-Hrvatskoj-strahuje-da-ce-ostati-bez-posla-zbog-automatizacije-i-umjetne-inteligencije/55/>
- xl <https://hgk.hr/documents/analiza-percepcije-i-upotrebe-umjetne-inteligencije-u-hrvatskom-gospodarstvu656f2b98d09f5.pdf>
- xli Studija o utjecaju UI sustava, njihov potencijal za promicanje jednakosti, uključujući ravnopravnost spolova, i rizike koji mogu prouzročiti diskriminaciju <https://rm.coe.int/study-on-the-impact-of-artificial-intelligence-systems-their-potential/1680ac99e3>
- xlii <https://news.un.org/en/story/2023/10/1142867>
- xliiii <https://news.un.org/en/story/2023/10/1141922#:~:text=%E2%80%9CWe%20call%20on%20world%20leader%20s,Mirjana%20Spoljaric%20said%20on%20Thursday>
- xliv <https://www.unesco.org/en/articles/artificial-intelligence-partnership-between-unesco-and-eu-speed-implementation-ethical-rules>
- xlv <https://www.unesco.org/en/articles/artificial-intelligence-unesco-calls-all-governments-implement-global-ethical-framework-without>
- xlvi <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=1B378A31EA7E03211FDF0A5AC9AD40D1?text=&docid=280426&pageIndex=0&doclang=HR&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=173920>
- xlvii Deklaracija o pravima i odgovornostima pojedinaca, skupina i državnih tijela u unapređenju i zaštiti univerzalno priznatih ljudskih prava i temeljnih sloboda, usvojena Rezolucijom Opće skupštine 53/144 od 9. prosinca 1998.  
<https://www2.ohchr.org/english/issues/defenders/docs/declaration/declarationCroatian.doc>
- xlviii [Protecting human rights defenders at risk: EU entry, stay and support | European Union Agency for Fundamental Rights \(europa.eu\)](https://www.unhcr.org/en-us/refugees/protecting-human-rights-defenders-at-risk-eu-entry-stay-and-support)

<sup>xlix</sup> <https://fra.europa.eu/fr/cooperation/civil-society/civil-society-space>

<sup>i</sup> GA Res. A/C.3/78/L.27 on National Human Rights Institutions

<sup>ii</sup> Paying polluters: the catastrophic consequences of investor-State dispute settlement for climate and environment action and human rights, <https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/a78168-paying-polluters-catastrophic-consequences-investor-state-dispute>

<sup>iii</sup> [https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/187/187-20230412-app-01-00-en.pdf?\\_cf\\_chl\\_tk=9YJToH2AGGFLGZ0oAF\\_Pvzry3CSM5syKV8vSXGjA1ck-1705316103-0-gaNycGzNDIA](https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/187/187-20230412-app-01-00-en.pdf?_cf_chl_tk=9YJToH2AGGFLGZ0oAF_Pvzry3CSM5syKV8vSXGjA1ck-1705316103-0-gaNycGzNDIA)

<sup>iiii</sup> Rezolucija 2019/2930 (RSP): [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0078\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0078_EN.html)

<sup>lv</sup> [https://www.zelena-akcija.hr/system/document/1317/doc\\_files/original/Klimatski\\_zahtevi\\_upu%C4%87eni\\_Vladi\\_RH\\_i\\_Saboru\\_5.5.2023.pdf](https://www.zelena-akcija.hr/system/document/1317/doc_files/original/Klimatski_zahtevi_upu%C4%87eni_Vladi_RH_i_Saboru_5.5.2023.pdf)

<sup>lv</sup> ECRE, <https://ecre.org/editorial-migration-pact-agreement-point-by-point/>; <https://ecre.org/joint-statement-ngos-call-on-member-states-and-european-parliament-go-no-lower-reject-the-use-of-legal-loopholes-in-eu-asylum-law-reforms/>; Amnesty International, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2023/12/eu-migration-pact-agreement-will-lead-to-a-surge-in-suffering/>; Human Rights Watch, <https://www.hrw.org/news/2023/12/21/eus-migration-pact-disaster-migrants-and-asylum-seekers>.

<sup>lvi</sup> Mandates of the Special Rapporteur on the human rights of migrants; the Working Group on Arbitrary Detention; the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance; the Special Rapporteur on contemporary forms of slavery, including its causes and consequences; the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment; the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children and the Special Rapporteur on violence against women and girls, its causes and consequences, OL GBR 9/2023, 4 May 2023, <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=28674>.

<sup>lvii</sup> Spol pritužitelja je spol diskriminiranog djeteta na čiju se diskriminaciju pritužuju roditelji i druge osobe.