



REPUBLIKA HRVATSKA

PUČKI PRAVOBRANITELJ

IZVJEŠĆE O RADU ZA 2011. GODINU

Zagreb, travanj 2012.

DIO PRVI

UVODNE NAPOMENE

Sukladno Zakonu o pučkom pravobranitelju, Hrvatskom se saboru podnosi Izvješće o radu za 2011. godinu, sa podacima do kojih je pučki pravobranitelj došao o stupnju poštivanja ustavnih i zakonskih prava građana.

Izvješće se sastoji od uvodnog dijela u kojem su prikazani statistički podaci o predmetima kojima se Ured bavio, nakon čega slijedi analitički prikaz problema po pojedinim područjima, s primjerima i preporukama.

Pojedina su područja prikazana detaljnije a neka znatno kraće. Razlog tome je što su u nekim područjima češće uočene nepravilnosti u radu nadležnih tijela, a u nekim su područjima nepravilnosti rjeđe ali je ocijenjeno da se radi o težim povredama ljudskih prava. Dok je u rješavanju problema u nekim područjima zabilježen nedovoljan napredak (iako se o njima pisalo u nizu izvješća Hrvatskom saboru), u nekim područjima zamjetan je pomak. Primjer za potonje su predmeti obnove obiteljskih kuća i konvalidacije akata donesenih na područjima okupiranim tijekom rata.

Na kraju izvješća opisane su aktivnosti koje je pučki pravobranitelj poduzimao izvan rada na pojedinačnim predmetima, suradnja sa drugim organizacijama i tijelima, te zaključci i preporuke Hrvatskom saboru.

Pri sastavljanju Izvješća koristilo se više izvora: pritužbe građana, druge informativne izvore kao što su različita izvješća nadležnih državnih tijela, nevladinih organizacija, izvješća tijela nadležnih za praćenje pojedinih instrumenta međunarodnog prava, te podatke iz medija.

Broj pritužbi u 2011. godini bitno ne odstupa od višegodišnjeg prosijeka. Zaprimljeno je 1900 pisanih pritužbi (80-ak više nego prošle godine), a osobno je u Uredu obavljen razgovor sa 616 građana. Dodatno, velik broj upita svakodnevno primljeno je putem telefona, telefaksa i elektronske pošte.

Kao što je gore navedeno, neka se pitanja i problemi ističu godinama u izvješćima pučkog pravobranitelja, ali u njihovu rješavanju nije zabilježen napredak, pa im se stoga u ovom izvješću posvećuje posebna pažnja.

Prije svega, radi se o temi politizacije uprave i uređenju statusa / plaća državnih službenika i namještenika, potrebi daljnje reforme sustava besplatne pravne pomoći, razrješenja složenog pitanja odnosa vlasnika i najmoprimaca u njihovim stanovima, te nekih uočenih nepravilnosti u postupanjima nadležnih tijela koje se ponavljaju godinama.

Potonje se odnosi prije svega na postupke u rješavanju statusnih pitanja građana, u kojima Ministarstvo unutarnjih poslova donosi rješenja kojima se odbija zahtjev za reguliranje boravka ili primitak u hrvatsko državljanstvo, bez dostatnog obrazloženja.

Poseban problem predstavlja nekoliko preostalih slučajeva ranije privremeno zauzete imovine koju neki vlasnici ne mogu koristiti ili moraju isplatiti znatna sredstva privremenim korisnicima koji su ulagali u njihove nekretnine. Radi se o slučajevima ozbiljnog kršenja ljudskih prava, a postoje najave da će u nekim od tih slučajeva biti pokrenut postupak pred Europskim sudom za ljudska prava.

Prečesto je slučaj da problem ostane neriješen nakon intervencije ili izvješća pučkog pravobranitelja, pa dolazi do nepotrebnih sudskih i upravnih postupaka, ali i do tužbi Europskom sudu za ljudska prava. Njih će uvijek biti, ali bi im broj ipak bio manji ako se odgovornije pristupi njihovom rješavanju i boljom koordinacijom nadležnih tijela.

O generiranju sudskih postupaka i upravnih sporova krivnjom administracije, pisano je u nekoliko izvješća. Ovaj problem ne treba gledati samo kao pojedinačni, već kao jedan od uzroka neefikasnosti cjelokupnog aparata i primjer nepotrebnog trošenja proračunskih sredstava.

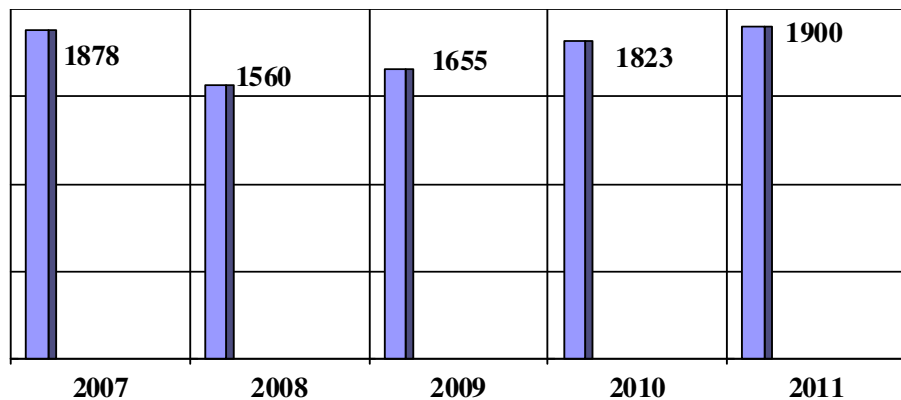
Zbog potrebe usklađivanja važećeg Zakona o pučkom pravobranitelju (iz 1992. godine) sa izmjenama Ustava iz 2010. godine, donesen je novi Zakon o pučkom pravobranitelju u studenom 2011. godine, ali je Ustavni sud (u veljači 2012. godine) utvrdio da Zakon ne može stupiti na snagu jer nije donesen s dovoljnim brojem glasova. Stoga što prije treba pristupiti izradi novoga zakonskog teksta.

DIO DRUGI

STATISTIČKI PODACI ZA 2011. GODINU

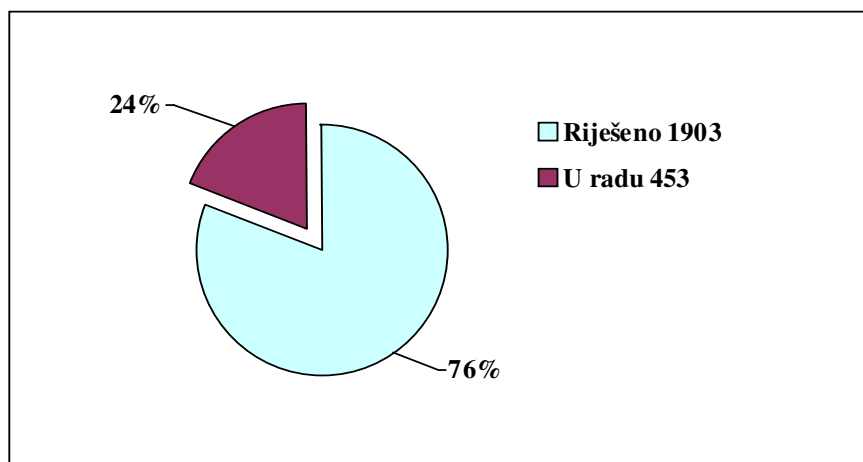
Tijekom 2011. godine zaprimljeno je 1900 pisanih pritužbi (prošle godine bilo ih je 1823, a 2009. godine 1655), a u Uredu je obavljen razgovor sa 616 građana. Dodatno, velik broj upita svakodnevno primljeno je putem telefona, telefaksa i elektronske pošte.

Slika 1. Broj zaprimljenih (pisanih) pritužbi u razdoblju 2007. - 2011.:



Od svih 2356 predmeta na kojima se radilo 2011. godine (ukupno sa predmetima iz ranijih godina), dovršeno je 1903 predmeta (od toga je dovršenih 1498 novih predmeta/pritužbi iz 2011).

Slika 2. Omjer riješenih predmeta i predmeta u radu:



O problemu neriješenih predmeta, možemo ponoviti ocjene iz prošlogodišnjeg izvješća.

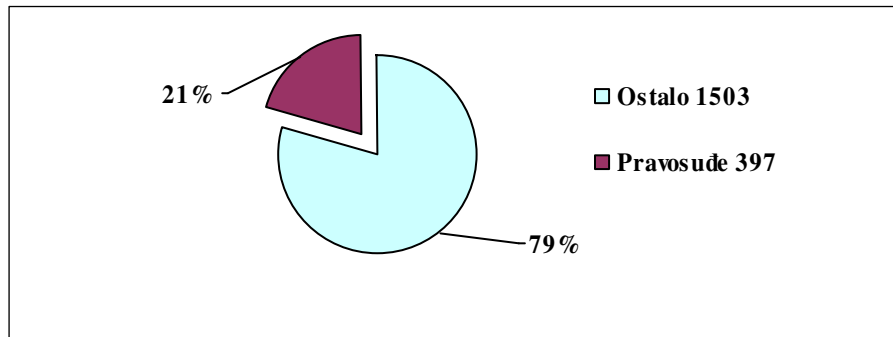
Duljina trajanja ispitnih postupaka u Uredu pučkog pravobranitelja ovisi i o trajanju

postupaka kod nadležnih tijela, a neki postupci traju i preko 10 godina. Dodatni problem u radu jest neažurnost nadležnih tijela u odgovaranju na upite pučkog pravobranitelja, u nekim slučajevima i preko godine dana (iako je zakonski rok 30 dana). U 173 predmeta bilo je potrebno uputiti od jedne do pet požurnica, pa je tek nakon toga dostavljeno traženo očitovanje, a u 60 predmeta, pučki pravobranitelj nije dobio odgovor niti nakon više požurnica.

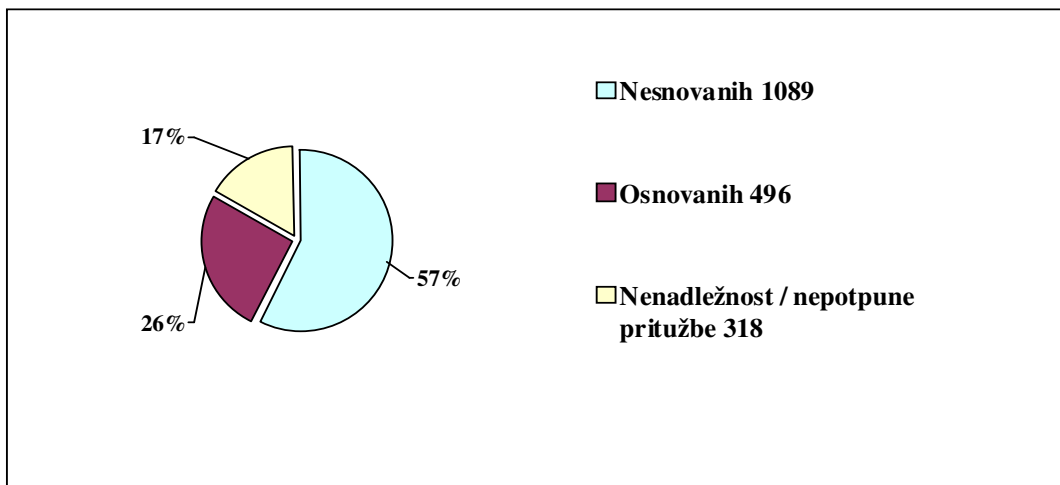
Među tijelima koja ne odgovaraju ažurno na upite su, prije svega (po starim nazivima): Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva, Ministarstvo pravosuđa, Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja, Ministarstvo uprave, te pojedine jedinice lokalne samouprave.

Kao i ranijih godina, znatan dio od 1900 novozaprimljenih pritužbi odnosi se na pravosuđe: 397 (ostalih predmeta je bilo 1503).

Slika 3. Udio pritužbi na pravosuđe:



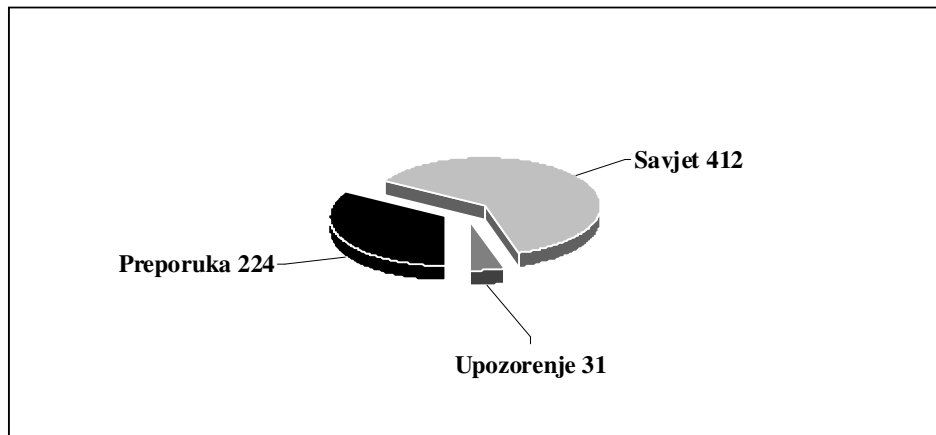
Slika 4. Omjer osnovanih, neosnovanih i preuranjenih / nepotpunih pritužbi od ukupno 1903 riješena predmeta:



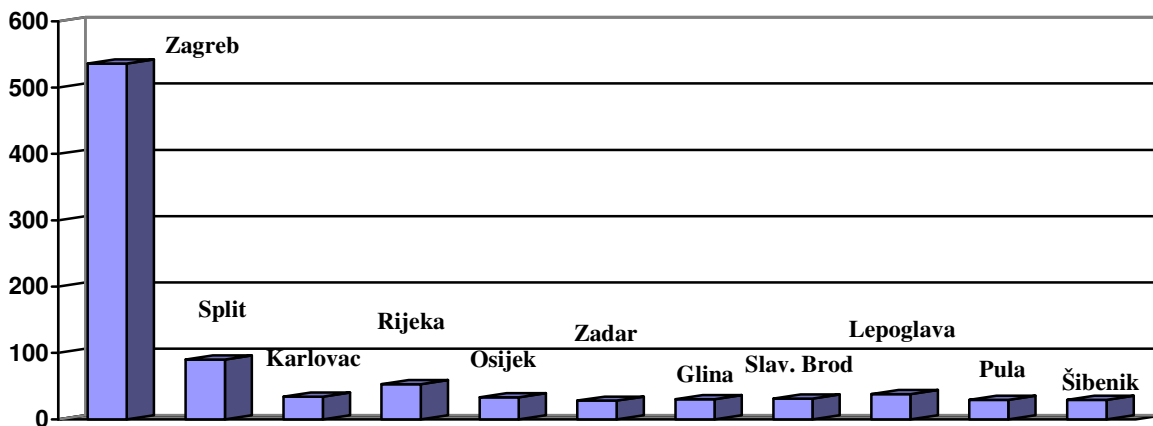
Znatan broj pritužbi ocijenjen je osnovanima iz razloga dugotrajnosti postupanja a ne zbog

osnovanosti samog zahtjeva pritužitelja. U 2011. godini bilježimo porast broja nepotpunih pritužbi. Ovu promjenu tumačimo djelomično činjenicom da raste broj korisnika interneta koji se lakše odlučuju uputiti pritužbu (elektronskom poštom), ali je kasnije ne dopunjuju traženom dokumentacijom i lakše odustaju od nje.

Slika 5. Poduzete mjere (preporuke i upozorenja) i savjeti strankama u dovršenih 1903 predmeta:

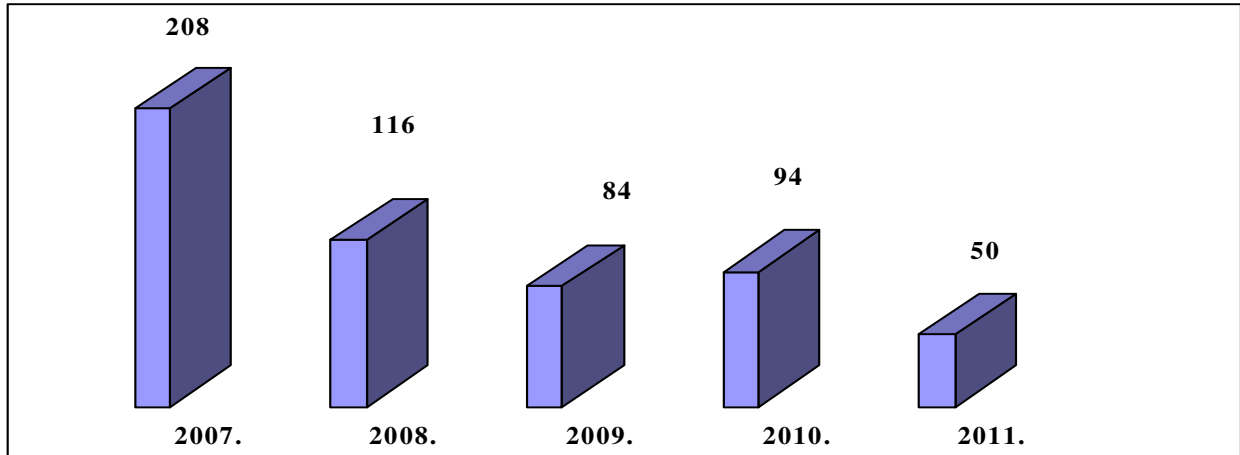


Slika 6. Pritužbe po gradovima, pri čemu su uključeni samo oni sa preko 30 pritužbi (vidljiv je udio mjesta u kojima su smješteni zatvori):



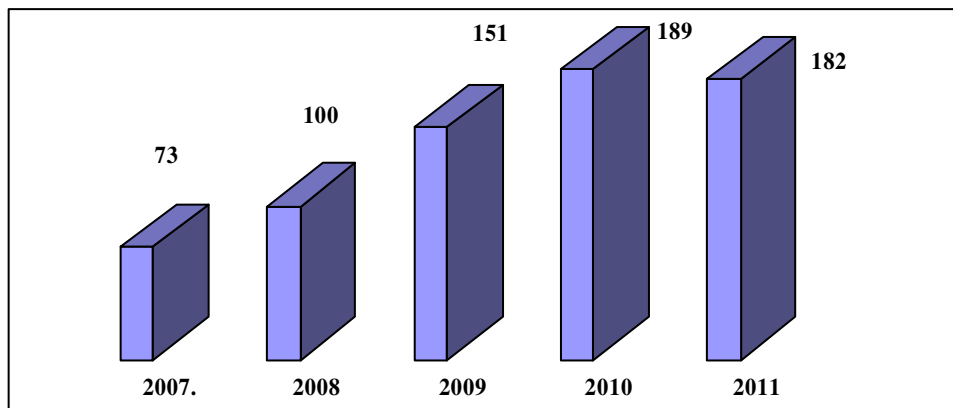
U predmetima pritužitelja koji su iznosili povrede prava u postupcima po zahtjevu za obnovu kuća, prije svega zbog njihove dugotrajnosti, bilježimo pad broja predmeta, što pokazuje da se proces obnove kuća radi omogućavanja povratka svih u svoje domove, bliži kraju.

Slika 7. Broj pritužbi iz područja obnove kuća (2007.-2011.):



Sljedeća slika prikazuje trend povećanja broja predmeta, što je povezano sa izmjenama propisa u području sustave državne uprave i području radnih i službeničkih odnosa.

Slika 8. Broj pritužbi u području radnih i službeničkih odnosa (2007.-2011.):



Slika 9.: Usporedni prikaz pritužbi po temama / pravnim područjima (2007.-2011.):

Područje:	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.
Pravosuđe	276	299	334	386	397
Mirovinsko	258	153	123	127	117
Pravo na obnovu	208	116	84	94	50
Osobe lišene slobode	131	177	213	217	212
Graditeljstvo / prostorno uređenje / buka / okoliš	129	81	79	63	67
Stambeno zbrinjavanje	117	56	28	50	37
Statusna prava (državljanstvo, prebivalište, prava stranaca, osobna iskaznica i putovnica)	88	56	55	94	58
Denacionalizacija	39	32	24	17	14
Stambeni odnosi	41	33	28	21	22
Drugi imovinskopravni odnosi	88	114	45	33	44
Radni i službenički odnosi	73	100	151	189	182
Socijalna skrb	70	46	59	76	68
Postupanje policijskih službenika	52	45	41	47	45
Zdravstvo	49	51	49	72	67
Obiteljsko pravo - Skrbništvo	/	23	49	46	50
Prava branitelja i članova obitelji	44	37	39	27	40
Predškolski odgoj, školstvo, visoko obrazovanje i znanost	/	/	/	32	31
Financije	/	/	/	31	48
Komunalne djelatnosti	/	/	13	20	18
Financije - ovrhe	/	/	/	40	129
Nenadležnost / nepotpune pritužbe	61	48	65	91	318
Ostalo	147	74	155	37	186
UKUPNO	1878	1560	1655	1823	1900

DIO TREĆI

ANALIZA PO UPRAVNIM PODRUČJIMA

STAMBENO ZBRINJAVANJE - OBNOVA KUĆA I INFRASTRUKTURE - POVRAT PRIVREMENO ZAUZETE IMOVINE

Broj pritužbi koje se odnose na ova upravna područja opada, zbog veće ažurnosti u njihovom rješavanju, ali predstoji još velik posao da se svi postupci okončaju.

U listopadu 2011. godine Europska komisija objavila je Izvješće o napretku za Republiku Hrvatsku u 2011., u kojem se zaključuje da je postignut napredak u postupku povrata izbjeglica, međutim, da treba i dalje ulagati napore vezane uz osiguranje stambenog zbrinjavanja i održivost povratka.

Stambeno zbrinjavanje

Od 37 pristiglih pritužbi tijekom 2011. godine, najviše ih je bilo iz Sisačko-moslavačke, Ličko-senjske županije, Šibensko-kninske i Vukovarsko-srijemske županije. Ovo upravno područje (kao i obnova u ratu oštećenih i uništenih kuća) u nadležnosti je Ministarstva regionalnog razvoja i fondova Evropske unije (prijašnje: Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva), Uprave za područja posebne državne skrbi i Uprave za obnovu.

I dalje primjećujemo da su se građani uglavnom prituživali na dugotrajnost postupka stambenog zbrinjavanja na području posebne državne skrbi (uzrokovano uglavnom, nedostatkom raspoloživih stambenih jedinica i to poglavito na području Vukovarsko-srijemske županije), zatim na (ne)uvjetnost objekata, te na nerješavanje zahtjeva za ostvarivanjem prava na novčanu naknadu sukladno Zaključku Vlade Republike Hrvatske od 17. srpnja 2008. godine. Prema ovom Zaključku, svaki član obitelji koji je ostvario pravo na zbrinjavanje ima pravo na 25,00 HRK dnevno u svrhu osiguranja stambenog smještaja u vlastitom aranžmanu, sve do uvođenja u posjed stana ili kuće u državnom vlasništvu.

Odlukom o stambenom zbrinjavanju nositelja stanarskog prava izvan područja posebne državne skrbi (NN, br. 29/11), produžen je rok za podnošenje zahtjeva u trajanju od 9.3.2011. do 9.12.2011. godine, a izmjenom Odluke (NN, br. 139/11), rok je ponovno produžen do 30. travnja 2012. godine. Pod određenim uvjetima, dana je mogućnost rješavanja stambenog pitanja izvan

područja posebne državne skrbi povratnicima, bivšim nositeljima stanarskog prava i članovima njihovih obitelji. Radi njihove bolje informiranosti, nadležno je Ministarstvo izdalo letak s odgovarajućim uputama i održalo instruktivne sastanke sa državnim i regionalnim uredima te udrugama koje pružaju pomoć zainteresiranim osobama.

U postupcima po zahtjevima za stambeno zbrinjavanje izvan područja posebne državne skrbi, uočen je problem ugroženosti pravne sigurnosti povratnika koji nemaju u vlasništvu kuću ili stan, a bili su nositelji stanarskog prava. Neki od zahtjeva, rješavani po Zaključku Vlade RH o načinu stambenog zbrinjavanja povratnika koji nisu vlasnici kuće ili stana a živjeli su u stanovima u društvenom vlasništvu (bivši nositelji stanarskog prava) na područjima Republike Hrvatske, koja su izvan područja posebne državne skrbi (NN, br. 100/03, 179/04 i 79/05) bili su odbijeni u prvom i drugom stupnju. Drugostupanjska su rješenja sadržavala pouku o pravnom lijeku, u kojoj se navodi da žalba nije dopuštena, već da se može podnijetu tužba Upravnom sudu Republike Hrvatske. Međutim, Upravni sud donosi presude u kojima je navedeno da se o zahtjevu za stambeno zbrinjavanje ne rješava u upravnom postupku, da žalba protiv prvostupanjskog rješenja nije bila dopuštena, te da se ista odbacuje.

Postavlja se pitanje pravne sigurnosti podnositelja ovih zahtjeva, jer, ako im nije omogućena žalba, nije jasno koji pravni lijekovi im stoje na raspolaganju u zaštiti njihovih prava. Dodatno, postavlja se pitanje kvalificiranosti službenih osoba koje pogrešno upućuju stranke u podnošenje pravnih lijekova i dovode do nepotrebnog opterećivanja upravnih tijela i Upravnog suda Republike Hrvatske.

O izloženom problemu govori primjer u nastavku, a o kojem je pučki pravobranitelj dobio obavijest od nevladine organizacije.

Primjer:

(1) Opis slučaja (P.P.-25-02-1714/2011): M. O. iz D., podnijela je žalbu protiv rješenja Regionalnog ureda Ministarstva regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva, kojim je odbijen njezin zahtjev za stambeno zbrinjavanje izvan područja posebne državne skrbi.

U žalbi se navodi da je prvostupanjsko tijelo neosnovano odbilo zahtjev, navodeći da je stranka postala vlasnica nekretnine, čime ne ispunjava kriterije za stambeno zbrinjavanje.

U svojoj žalbi, M.O. (između ostaloga) navodi da je postala suvlasnicom, a ne vlasnicom kuće sa tri prostorije, kuhinjom i kupaonicom, da je kuća vlažna, neuvjetna za stanovanje, građena od naboja, a njezin suvlasnički dio premalen za njezinu obitelj.

Nadležno je Ministarstvo rješenjem odbilo žalbu, uz pouku da se protiv tog rješenja može

podnijeti tužba Upravnom sudu Republike Hrvatske.

Upravni je sud tužbu uvažio, poništio drugostupanjsko rješenja navedenog Ministarstva i odbacio (kao nedopuštenu) žalbu pritužitelja protiv prvostupanjskog rješenja.

Ovakav stav sud objašnjava činjenicom da je, prema odredbama Zakona o općem upravnom postupku (ZUP), žalbu dopušteno izjaviti samo ukoliko rješenje, odnosno zaključak, protiv kojeg je ista izjavljena ima obilježja upravnog akta, odnosno ukoliko je tim aktom riješeno o kakvoj upravnoj stvari, što ovdje nije slučaj. Naime, prvostupanjsko rješenje doneseno je na temelju Zaključka Vlade RH o načinu stambenog zbrinjavanja povratnika koji nisu vlasnici kuće ili stana, a živjeli su u stanovima u društvenom vlasništvu (bivši nositelji stanarskog prava) na područjima Republike Hrvatske, koja su izvan područja posebne državne skrbi (NN, br. 100/03, 179/04 i 79/05). Sud smatra kako se o takvim zahtjevima ne odlučuje u upravnom postupku, jer nema odgovarajućeg materijalnog propisa na temelju kojeg bi zahtjev mogao biti riješen, čime se nameće pitanje mogućnosti ostvarivanja zaštite i pred redovnim sudovima ukoliko i oni zauzmu ovaj stav.

U ovom je predmetu postupak trajao ukupno više od pet godina, nakon čega je stranka dovedena u položaj da mora povesti postupak iz početka. Za dodati je da je navedeni Zaključak Vlade RH stavljen van snage Odlukom o stambenom zbrinjavanju povratnika - bivših nositelja stanarskog prava izvan područja posebne državne skrbi (NN, br. 29/11), kojom se opisani problem nije riješio.

Ovakvo normativno uređenje smatramo nedostatnim i neprihvatljivim.

Propisi koji uređuju sustav stambenog zbrinjavanja podijeljeni su na dva dijela: jedan dio propisa uređuje postupanje po zahtjevima koji se odnose na područja posebne državne skrbi, a drugi dio odnosi se na zahtjeve za stambenim zbrinjavanjem izvan posebne državne skrbi, za što ne nalazimo opravdane razloge. Sadašnje je stanje teško objašnjivo imajući u vidu primjer odredbu članka 10c Zakona o područjima posebne državne skrbi, koja se odnosi na dodjelu građevinskog materijala za popravak kuća koje se nalaze izvan područja posebne državne skrbi.

Pučki je pravobranitelj godinama skretao pozornost na problem brojnih propisa koji reguliraju područje stambenog zbrinjavanja, posebice Zakona o područjima posebne državne skrbi, koji se često mijenjao, a sadržavao je nejasne odredbe u tolikoj mjeri da je čak i Ustavni sud, prilikom jedne inicijative radi ispitivanja ustavnosti jedne njegove odredbe, konstatirao da je otežano utvrditi točan sadržaj tog Zakona.

Stoga cijeli sustav propisa o stambenom zbrinjavanju treba urediti jednim propisom za sve podnositelje, bez obzira radi li se o područjima posebne državne skrbi ili izvan tih područja. Na sve

postupke o stambenom zbrinjavanju trebale bi se primjenjivati procesne odredbe istog zakona. Time bi se skratilo trajanje postupaka, zaštitila pravna sigurnost građana i izbjeglo nepotrebno opterećivanje pravosuđa, koje smo opisali u gornjem primjeru.

Obnova u ratu oštećenih i uništenih kuća

Tijekom 2011. godine pristiglo je 50 pritužbi na postupanje nadležnih tijela po zahtjevima za obnovu, što je za 44 manje nego prethodne godine. U radu je bilo i 15 predmeta iz prethodne godine.

Prema podacima Ministarstva regionalnog razvoja i fondova Europske unije, na dan 1. siječnja 2012. godine bilo je 1054 neriješenih žalbi u predmetima po zahtjevu za obnovu kuće. Broj ovih predmeta je osjetno manji nego prijašnjih godina: 1.1.2010. bilo je 7200 predmeta, a 1.1.2011. ih je bilo 4300.

Pritužbe su se uglavnom odnosile na prekoračenje rokova u drugostupanjskom rješavanju, ali je postupak ubrzan već nakon prve ili druge požurnice pučkog pravobranitelja. Pritužitelji su tražili pomoć pučkog pravobranitelja zbog prekoračenja rokova za donošenje akta, pri čemu je u mnogim predmetima utvrđeno da su zahtjevi bili manjkavi jer je nedostajala potrebna dokumentacija. Nadležno je tijelo u nekim slučajevima tražilo dopunu dokumentacije i nakon nekoliko godina, umjesto da se primljeni zahtjevi pregledaju bez odgode i na vrijeme zatraži dopuna zahtjeva.

Jedan dio pritužbi odnosio se na započete, ali nezavršene poslove obnove kuća pri čemu su ostali nedovršeni neki manji, ali bitni građevinski radovi. U provedenim ispitnim postupcima po pritužbama, utvrđeno je da je u međuvremenu došlo do promjene izvoditelja radova ili da nadležno Ministarstvo nije imalo financijskih sredstava za nastavak radova.

Neki su pritužitelji iznosili prigovore radi loše izvedenih građevinskih radova pri obnovi objekata, ali kako je rok za podnošenje prigovora u tim slučajevima dvije godine, pritužbe su bile izvan toga roka.

U nekim su predmetima pritužitelji iz inozemstva prigovarali dugotrajnosti postupka obnove, ali je utvrđeno da su mijenjali adrese a da o tome nisu obavijestili nadležno tijelo. Stoga su se pismena vraćala, što je dovodilo do nepotrebnog odugovlačenja postupka. U takvim je slučajevima pučki pravobranitelj posebno dostavljao dopis pritužiteljima da u smislu članka 85. st. 4. Zakona o općem upravnom postupku (NN, br. 47/09) odrede opunomoćenika za primanje pismena u Republici Hrvatskoj i o tome izvijeste nadležno tijelo pred kojim se vodi postupak.

U izvještajnom su razdoblju ponovno zabilježeni brojni prigovori građana koji nisu dobili obnovu, pri čemu navode da su pravo na obnovu ostvarile osobe koje na to nisu imale pravo, no nisu

bile voljne prijaviti nepravilnosti. Velik broj prigovora ukazuje na potrebu organiziranja boljeg nadzora trošenja sredstava.

Povrat privremeno zauzete imovine

Gotovo u svim dosadašnjim izvješćima, pučki je pravobranitelj navodio probleme vlasnika čiju je imovinu preuzela na upravljanje Republika Hrvatska. U preostalom malom broju predmeta i dalje nalazimo nepravilnosti u postupanju nadležnih tijela, kako upravnih, tako i državnog odvjetništva i sudova, o čemu svjedoče neki slučajevi koji su riješeni pred Europskim sudom za ljudska prava u Strasbourgu.

Ima naznaka da će se Europskom sudu za ljudska prava obratiti još neki pritužitelji s tužbom protiv Republike Hrvatske. U tim je predmetima pučki pravobranitelj pokušao intervenirati ukazujući na povrede njihovih prava, ali sa djelomičnim uspjehom, kao što će biti prikazano na primjeru u nastavku teksta.

U listopadu 2011. godine Europska komisija objavila je Izvješće o napretku za Republiku Hrvatsku u 2011., u kojem je navedeno da su vlasnička prava uglavnom zaštićena. Ipak, preostali su neki slučajevi odugovlačenja povrata privremeno zauzete imovine i naknade vlasnicima koji nisu mogli koristiti svoju imovinu dodijeljenu na korištenje privremenim korisnicima. Nadalje, u Izvješću se navodi da su uočeni i problemi vlasnika nekretnina, od kojih bivši privremeni korisnici potražuju naknadu za sredstva uložena u nekretninu vlasnika.

Hrvatski je sabor upoznat u prijašnjim izvješćima pučkog pravobranitelja o predmetu M.M., vlasnice nekretnine u koju je bio smješten privremeni korisnik koji je na njezinoj kući obavio znatne građevinske radove. Pučki pravobranitelj pokušava posredovati u rješavanju slučaja od 2000. godine, smatrajući da se radi o primjeru ozbiljnog kršenja ljudskih prava, no bez uspjeha.

Budući da se rješavanje ovog slučaja zakompliciralo (ne)postupanjem nadležnih tijela, a po navodima pritužiteljice, priprema se tužba Europskom sudu za ljudska prava, smatramo potrebnim skrenuti pažnju na ovaj slučaj.

Primjeri:

(1) Opis slučaja (P.P.-1853/00): O predmetu pritužiteljice M.M pisano je u dva izvješća pučkog pravobranitelja, a budući da još uvijek nije riješen, prikazuje se u skraćenom obliku.

Obitelj pritužiteljice je prije rata imala stanarsko pravo na stanu u Zagrebu i vikendicu u sjevernom dijelu Hrvatske. Nakon što su ih uniformirane osobe dva puta u istom danu izbacile iz stana, obitelj je napustila Hrvatsku i pritužiteljica se vratila sama, no stanarsko je pravo prestalo

sudskom odlukom, a u vikendicu je provalio navodni branitelj (naknadno je utvrđeno da isti nema status branitelja), koji je tek godinu dana kasnije ishodio i rješenje o privremenom korištenju kuće. Ovo se navodi samo iz razloga što je razvidno da se pritužiteljici, koja je srpske nacionalnosti, petnaestak godina onemogućuje ostvarivanje njezinih prava, a s druge strane se postupa pristrano u korist privremenog korisnika njezine kuće, koji je još 1998. godine stambeno zbrinut kao član obitelji nositelja prava na obnovu kuće u Novskoj, ali nije nikada uselio u tu kuću. Za ovakvo trošenje proračunskih sredstava nije niti pokrenut postupak utvrđivanja odgovornosti službene osobe.

Privremeni je korisnik izveo na kući pritužiteljice građevinske radove, te je na mjestu vikendice površine 35m², bespravno izgradio (nedovršenu) betonsku prizemnu građevinu površine cca 120m², pri čemu je dio objekta izgradio na susjednoj parceli. Pritužiteljica je u sudskom postupku tražila iseljenje i uspjela u parnici, a prvostupanjska je presuda donesena 2001. godine (i potvrđena u II. stupnju 2005. godine). Međutim, po savjetu (tadašnje) Uprave za prognanike, odustala je od ovrhe, a Uprava je (putem nadležnog državnog odvjetništva) pokrenula novu parnicu radi iseljenja, temeljem koje je 2007. godine provedeno iseljenje i predaja nekretnine u posjed pritužiteljici.

Pri preuzimanju je sastavljen zapisnik u kojem stoji da je objekt devastiran i nepodoban za stanovanje.

Nakon iseljenja, privremeni je korisnik pokrenuo i dobio u I. i II. stupnju spor protiv vlasnice, te je presuđeno da ona mora isplatiti oko 300.000 HRK s naslova troškova građevinskih radova na kući. O njezinoj reviziji Vrhovnom sudu Republike Hrvatske, podnesenoj 26.3.2010. godine, još nije odlučeno.

Sukladno Zaključku Vlade RH, od 7. prosinca 2006. godine, pritužiteljica se obratila Ministarstvu regionalnog razvoja radi sklapanja vansudske nagodbe, kojom bi RH isplatila privremenog korisnika koji je ulagao u privremeno zauzetu imovinu, no bez uspjeha.

Nakon višegodišnjih intervencija pučkog pravobranitelja prema nadležnom ministarstvu i Vladi Republike Hrvatske, nadležno Županijsko odvjetništvo umiješalo se u ovaj postupak sredinom 2011. godine, stupivši u pravni položaj pritužiteljice, a potom je ishođeno brisanje mjere zabrane raspolaganja u zemljišnim knjigama.

Pritužiteljica živi od socijalne pomoć u iznosu od 500 HRK mjesečno, jer živi sama kao podstanarka, nezaposlena je i nema sredstava za život, a devastirani i nedovršeni objekt koji se prostire i na susjednu parcelu, ne može ni koristiti niti otuđiti.

Ishod: Republika Hrvatska je stupila u parnicu i preuzela daljnje vođenje spora oko spornog potraživanja (cca. 300.000 HRK), ali rješenje slučaja još nije na pomolu. Naime, unatoč nastojanjima, nije udovoljeno preporuci pučkog pravobranitelja da se sa pritužiteljicom sklopi nagodba i ponudi joj se odgovarajući manji stan u vlasništvo, a da ona preda u vlasništvo Republici Hrvatskoj devastiranu kuću (za koju je Ministarstvo procijenilo da obnova nije isplativa). Odvjetnik pritužiteljice najavljuje pokretanje sudskog postupka radi utvrđivanja diskriminacije i naknade štete, a u slučaju negativnog ishoda pred domaćim sudovima, i pokretanje postupka pred Europskim sudom za ljudska prava u Strasbourgu.

Ovaj je slučaj obuhvaćen u pristupnim pregovorima, u poglavlju 23. "Pravosuđe i temeljna prava" i predstavlja primjer nemoći sustava u rješavanju slučaja, za kojega smatramo da je moguće pronaći rješenje, bez potrebe vođenja postupka pred Europskim sudom za ljudska prava.

(2) Opis slučaja (P.P.-08-02-1402/09): Pučkom pravobranitelju obratila se gospođa D. Č. iz Slovenije, zbog problema s povratom stana u gradu G.

Općinski ured za prognanike i izbjeglice grada G., temeljem Odluke povjerenika Vlade Republike Hrvatske o korištenju vikend kuća za zbrinjavanje prognanika i izbjeglica, od 10. kolovoza 1992., stan je dodijelio (rješenjem o privremenom smještaju od 2. travnja 1993.) B.F. i njezinu (tada) malodobnom sinu. U obrazloženju tog rješenja ističe se kako je njegovo donošenje posljedica novonastalih prilika odnosno dolaska izbjeglica iz Bosne i Hercegovine te je privremenog karaktera, a s promjenom statusa prognanika i izbjeglica ono se opoziva, a stan se predaje Općinskom uredu za prognanike.

Pritužiteljica navodi kako je o događaju doznala tek u studenom 1997. godine i to putem Ministarstva za vanjske poslove Republike Slovenije, pa je nakon usmenih i telefonskih zahtjeva različitim tijelima, u rujnu 2009. godine, Ministarstvu regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva podnijela i pisani zahtjev za povratom stana. O zahtjevu još uvijek nije riješeno.

Poduzete mjere: Pučki pravobranitelj je intervenirao više puta prema Ministarstvu i gradu G., no oglasili su se nenadležnima. Ministarstvo se ne smatra nadležnim za povrat predmetnog stana jer članovi obitelji F. nisu u njega smješteni temeljem odredbi Zakona o privremenom preuzimanju i upravljanju određenom imovinom, a ono u pitanjima povrata postupa samo po tom propisu. Iako je ovo Ministarstvo (baš kao i njegovi prednici) nadležno rješavati i brinuti se oko prognanika, iz zaprimljenih očitovanja proizlazi kako u svojim evidencijama ne raspolažu podatkom o prognaničkom ili izbjegličkom statusu obitelji F. pa pritužiteljicu upućuju na tijela grada G.

Grad G. se također ne smatra nadležnim postupati, no potvrđuje da obitelj F. i danas boravi u

stanu. Nakon intervencije pučkog pravobranitelja 13. rujna 2010. pritužiteljici je izdana tabularna izjava o prijenosa vlasništva na njezino ime (iako joj je stan još 1985. godine dodijeljen kao naknada za eksproprirano stambenu kuću, isti nije bio uknjižen na njezino ime) čime joj se posredno zapravo daje do znanja kako je najbolje da sama sudskim putem ostvari pravo na posjed.

Očigledno je da tijela odriču nadležnost postupanja u konkretnom predmetu, istodobno ne želeći svoj stav formulirati pojedinačnim aktom – rješenjem, čime pritužiteljicu zakidaju za pravni lijek. Prebacivanje tereta iseljenja na stranku nije prihvatljivo. Ona se u ovoj situaciji našla mimo vlastite volje i krivnje, pa je ovakvo ignoriranje problema nedopustivo tim više što su sudski postupci dugotrajni i skupi a ona sama je neuka i u podmakloj dobi, već je uprava dužna učinkovitim i ekonomičnim postupanjem omogućiti strankama što lakše ostvarivanje i zaštitu prava.

Nesporno je da pojedinačni akti državne uprave moraju biti utemeljeni na zakonu, njihova zakonitost jamči se sudskom kontrolom. Ustavna je obveza građanima osigurati pravo na žalbu odnosno drugu pravnu zaštitu protiv pojedinačnih akata.

S obzirom na problem oko tumačenja i primjene pravnog okvira u konkretnom slučaju, pučki pravobranitelj je preporučio Uredu za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske da, sukladno svojim ovlastima iz Zakona o Vladi Republike Hrvatske, nadležnom tijelu da žurno stručno mišljenje o primjeni propisa radi postupanja u konkretnom predmetu a koje bi trebalo (i) uz sudjelovanje Državnog odvjetništva Republike Hrvatske rezultirati vraćanjem stana u posjed pritužiteljice.

Ishod slučaja: U trenutku pisanja ovog Izvješća nemamo podatak je li preporuka uvažena.

Zaključak: U predmetu je nedvojbeno utvrđeno da je Vlada RH preuzela privatnu imovinu i da ista nije vraćena. Stoga je neprihvatljivo pasivno držanje nadležnih tijela i dopuštanje da zbog takvog postupanja, po svoj prilici, stranka bude prisiljena potražiti rješenje u parnici pred redovnim sudom.

Obnova infrastrukture - područja posebne državne skrbi

Područja posebne državne skrbi pretrpjela su znatna razaranja tijekom Domovinskog rata, a posljedice su i dalje primjetne. Ova su područja nastanjena starijim pučanstvom, nižeg stupnja obrazovanja i slabijeg imovnog stanja, a postotak nezaposlenih je veći nego u drugim krajevima Republike Hrvatske. Povratak izbjeglog stanovništva pretežito se svodi na povratak umirovljenih osoba, a mlade obitelji nemaju dobre mogućnosti osigurati egzistenciju svojim radom.

Pristup dobrima otežan je u ovim područjima zbog nedovršene izgradnje objekata za opskrbu

električnom energijom, vodom i plinom, kao i moderne komunikacijske mreže (internet). Poseban su problem neobnovljeni putevi čime se dovodi u pitanje pristup zdravstvenim i obrazovnim uslugama ali i ostalim dobrima. Minirana područja još uvijek predstavljaju prepreku razvoja poljoprivrede.

Sve navedeno govori o otežanim uvjetima života u ovim područjima, za razliku od ostatka Hrvatske, te je nužno donošenje mjera radi rješavanja navedenih problema kako bi se osigurali približno jednaki uvjeti života svih građana Republike Hrvatske. Osim toga, s obzirom na gospodarsku situaciju, nužno je potaknuti zapošljavanje radno sposobnog stanovništva i bolje iskorištavanje raspoloživih prirodnih resursa.

PREPORUKE:

1. Preporučuje se nadležnom Ministarstvu regionalnog razvoja i fondova Evropske unije provesti reviziju propisa koji reguliraju stambeno zbrinjavanje radi ujednačavanja postupka ostvarivanja ovog prava za sve podnositelje zahtjeva, bez obzira radi li se o područjima posebne državne skrbi, te im na jednak način omogućiti korištenje pravnih lijekova.
2. Preporučuje se evidentirati slučajeve vlasnika kojima nije vraćena privremeno zauzeta imovina i slučajeve u kojima privremeni korisnici potražuju naknadu za uložena sredstva, te poduzeti potrebno radi eventualnog sklapanja nagodbi sa oštećenim građanima, kada postoje sumnje da je, nepravilnim radom nadležnih tijela, Republika Hrvatska doprinijela kršenju ljudskih prava.

MIROVINSKO I INVALIDSKO OSIGURANJE

U pravnom području mirovinsko-invalidskog osiguranja tijekom 2011. godine, pučki pravobranitelj je postupao u 117 novih predmeta, a u radu su bila još 53 predmeta iz ranijih godina.

Pučki pravobranitelj je pritužbe koje su se odnosile na ostvarivanje prava iz mirovinskog osiguranja pretežito prosljeđivao na odgovarajuće očitovanje HZMO-Središnjoj službi-Uredu za kontrolu u Zagrebu, koje je dostavljalo odgovore u roku, u najvećem broju slučajeva.

Ponovljena traženja radi dostave obavijesti od mjerodavnog tijela HZMO bila su vezana isključivo za stanje spisa u konkretnoj pravnoj stvari u kojima je već bio u tijeku upravni postupak, a nadležno tijelo je već odgovorilo na primarno traženje obavijesti pučkog pravobranitelja, odnosno konkretnog pritužitelja.

Suradnja s pučkim pravobraniteljem u pojedinačnim predmetima unaprijedila je kvalitetu

rada HZMO, što je rezultiralo manjim brojem nezadovoljnih stranaka i smanjenom broju pritužbi.

Pritužbe na rad HZMO u 2011. pretežito su se odnosile na: duljinu trajanja postupka (prvostupanjskog i drugostupanjskog) u tuzemnom osiguranju kao i u postupku ostvarivanja prava na temelju međunarodnih ugovora o socijalnom osiguranju, ostvarivanje prava na mirovinu, dostavljanje podataka iz matične evidencije HZMO, isplatu zaostalih mirovina, ostvarivanje prava na razmjerni dio mirovine, utvrđivanje staža osiguranja, te trajanje postupka medicinskog vještačenja.

U slučajevima primjene međunarodnih ugovora o socijalnom osiguranju najčešće su bile pritužbe iz Republike Srbije i Bosne i Hercegovine, uglavnom zbog dugotrajnosti postupka.

Nadležno tijelo HZMO u prvoj obavijesti pučkom pravobranitelja, u pravilu je priopćavalo da inozemni osiguratelji mirovinskog osiguranja ne dostavljaju na vrijeme ili uredno popunjenu propisanu dokumentaciju podobnu za donošenje o rješenja o zahtjevu stranke.

I u takvim slučajevima pučki pravobranitelj je nastavio pratiti rad nadležnih tijela HZMO, i po potrebi, nakon proteka razumnog roka tražio izvješće o stanju spisa, odnosno o tijeku postupka u predmetu pritužitelja.

Iz dostavljenih podataka i pritužbi možemo zaključiti da i dalje postoji problem nerazrađenog sustava komuniciranja, odnosno efikasne suradnje nadležne službe HZMO s inozemnim nositeljima osiguranja (posebice s nadležnim nositeljima osiguranja u Republici Srbiji i Bosni i Hercegovini).

Pučki pravobranitelj opetovano ističe da je međunarodnim ugovorima o socijalnom osiguranju i administrativnim sporazumima, koji se primjenjuju u Republici Hrvatskoj, propisano uzajamno pružanje službene pomoći između tijela za vezu i nositelja osiguranja, kao i besplatno pružanje pravne pomoći strankama do pokretanja sudskog postupka.

Pučki pravobranitelj je već u svojim ranijim izvješćima predlagao održavanje službenih sastanaka radi upoznavanja država potpisnica (u ovom slučaju Bosnu i Hercegovinu i Republiku Srbiju) s postojećim problemima, odnosno upozoravanja, na poseban način, nositelja mirovinskog i invalidskog osiguranja radi poduzimanja mjera bitnog poboljšanja provedbe potpisanih i ratificiranih Ugovora o socijalnom osiguranju između Republike Hrvatske i Bosne i Hercegovine (NN- Međunarodni ugovori, br. 3/01) i članka 2., 9. i 14. Općeg administrativnog sporazuma za provedbu ugovora između Republike Hrvatske i Savezne Republike Jugoslavije o socijalnom osiguranju (NN- Međunarodni ugovori, br. 10/03).

Naime, nakon dvanaeste novele Zakona o mirovinskom osiguranju prema kojoj se, u

slučajevima rješavanja o zahtjevu za ostvarivanje prava iz mirovinskog osiguranja primjenom međunarodnih ugovora o socijalnom osiguranju ili pravnih propisa Europske unije o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti, zahtjev može smatrati urednim kada Zavod od nadležnog inozemnog nositelja osiguranja zaprimi kompletirane podatke neophodne za dovršenje postupka, smatramo neutemeljenim dugo trajanje upravnog postupka u rješavanju zahtjeva radi ostvarivanja prava iz mirovinskog osiguranja.

Ponašanje nositelja mirovinskog i invalidskog osiguranja nužno bi trebalo dovesti do razumnog trajanja provedbe postupka i donošenja odluka o pravima stranaka, te osiguranja korištenja prava na efikasni pravni lijek protiv odluka nadležnih tijela.

Iz obavijesti HZMO-Središnje službe - Sektora provedbe međunarodnih ugovora o socijalnom osiguranju, glede realizacije Ugovora o socijalnom osiguranju između Republike Hrvatske i Bosne i Hercegovine, kao i Ugovora sa SR Jugoslavijom (za Republiku Srbiju), može se zaključiti da HZMO poduzima moguće i potrebne mjere radi pravovaljanog rada u rješavanju zahtjeva s međunarodnim obilježjem.

Na kraju, za istaknuti je da najveći broj država s kojima Republika Hrvatska primjenjuje ugovore o socijalnom osiguranju nemaju propisani rok glede trajanja postupka u predmetima rješavanja zahtjeva primjenom ugovora, te stoga, osim uobičajenih požurnica, HZMO nema izravan utjecaj na trajanje i ishod rješavanja zahtjeva u drugoj državi.

Pučki pravobranitelj je i tijekom 2011. godine, u interesu zaštite prava pritužitelja, surađivao s inozemnim ombudsmanima, tako što je zaprimljene zamolbe, odnosno pritužbe u svezi ostvarivanja prava iz mirovinskog-invalidskog osiguranja, a koje su mu oni dostavili, odmah proslijedio HZMO, te isto tako, izravno neke, koje je on zaprimio, dostavljao inozemnim ombudsmanima u vezi rada inozemnih nositelja mirovinskog osiguranja.

Za ovo izvještajno razdoblje može napomenuti da je u svim izravnim obraćanjima inozemnim ombudsmanima zaprimio tražene odgovore, odnosno obavijesti o poduzetim radnjama u svezi konkretnih predmeta.

Primjeri:

(1) Opis slučaja (P.P.-1219/11): Ž. S. iz Z., pritužio se pučkom pravobranitelju 26.8.2011. glede nerješavanja njegovog zahtjeva za zaštitu prava od 20.5.2011. i nerješavanja žalbe od 9.8.2011. godine (radi obustave isplate dijela mirovine).

Poduzete mjere: Pučki pravobranitelj je 6.9.2011. zatražio očitovanje HZMO o razlozima nerješavanja zahtjeva o zaštiti prava i razlozima nedonošenja odluke o zahtjevu u ovom predmetu.

Ishod slučaja: U dostavljenom očitovanju stoji da je nadležna služba HZMO, nakon uvida u odgovarajuću bazu podataka i predmet pritužitelja, utvrdila pogrešku u obračunu doprinosa za zdravstveno osiguranje nakon donošenja Zakona o izmjenama o dopunama Zakona o doprinosima (NN, br. 18, od 25.2.2011.).

Glede učinjene pogreške pritužitelj je obaviješten da će mu biti vraćena sredstva s osnova nepripadno obračunatog doprinosa, a od kolovoza 2011. godine, neće mu se obustavljati doprinos za zdravstveno osiguranje.

Intervencija uspjela.

Napomena: Utvrđena je povreda prava pritužitelja u provedbi Zakona o doprinosima o izmjenama i dopunama Zakona o doprinosima.

(2) Opis slučaja (P.P-981/11): H. R. iz S., BiH, pritužio se 29.6.2011. putem zastupnika pučkom pravobranitelju u svezi primjene Ugovora o socijalnom osiguranju između Republike Hrvatske i Bosne i Hercegovine povodom zahtjeva za priznanjem dijela invalidske mirovine.

Poduzete mjere: Pučki pravobranitelj je od nadležnog tijela HZMO zatražio očitovanje o primjeni Ugovora o socijalnom osiguranju između Republike Hrvatske i Bosne i Hercegovine u konkretnoj pravnoj stvari pritužitelja.

HZMO-Središnja služba-Sektor provedbe međunarodnih ugovora o socijalnom osiguranju je dana 20.7.2011. dostavila traženo obrazloženo očitovanje i pojašnjenje glede provedenog postupka spomenutog Ugovora u predmetu pritužitelja.

U očitovanju od 13.7.2011. navedeno je da je drugostupanjsko tijelo–Središnje službe dana 11.5.2011. donijelo rješenje o žalbi izjavljenoj protiv prvostupanjskog tijela HZMO od 23.11.2010. godine. Nadalje, da je HZMO obavijestio pritužitelja dopisom od 30.6.2011. da se protiv drugostupanjskog rješenja HZMO ne može izjaviti žalba, već se tužbom može pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom Republike Hrvatske, te da postoji mogućnost da se podnesak pritužitelja od 23.6.2011. "preinači" u tužbu ukoliko pritužitelj na to pristane budući da je taj podnesak zaprimljen u roku za podnošenje tužbe (odnosno pokretanje upravnog spora).

Ishod slučaja: Uspješna intervencija pučkog pravobranitelja.

(3) Opis slučaja (P.P.-1223/11): Pučki pravobranitelj je (31.8.2011.) zaprimio pritužbu R. N. iz B. u Republici Srbiji, na rad HZMO glede trajanja provedbe postupka ostvarivanja prava iz mirovinskog osiguranja, odnosno rješavanja žalbe na prvostupanjsko rješenje HZMO-PS u Š. od 27.4.2010.

Poduzete mjere: Pučki pravobranitelj je 8.9.2011. zatražio očitovanje nadležnog tijela HZMO o razlozima dugog trajanja postupka donošenja rješenja o žalbi i stanju spisa pritužitelja.

HZMO-Središnja služba-Sektor provedbe međunarodnih ugovora o socijalnom osiguranju u Zagrebu je dostavila od 13.10.2011 traženo očitovanje s preslikom drugostupanjskog rješenja.

Postupak rješavanja žalbe na rješenje prvostupanjskog tijela trajao je više od godinu dana, zbog čega je došlo do povrede prava pritužitelja.

Ishod slučaja: Uspješna intervencija pučkog pravobranitelja.

HRVATSKI BRANITELJI - STATUS - RAD I ZAPOŠLJAVANJE

Tijekom godine 2011. iz ovoga pravnog područja zaprimljeno je ukupno 12 pritužbi, koje su se odnosile na ostvarivanje prava iz Zakona o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji. U ovom upravnom području nadležno je bilo (u izvještajnom razdoblju) Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti. Zakonom o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave (NN, br. 15/11), ovo je Ministarstvo prestalo s radom, a njegove poslove preuzeli su Ministarstvo branitelja te Ministarstvo socijalne politike i mladih.

Statusna pitanja

Pritužbe su se u ovom razdoblju odnosile na provedbu postupka utvrđivanje statusa hrvatskog branitelja iz Domovinskog rata, utvrđivanje statusa hrvatskog ratnog vojnog invalida iz Domovinskog rata, na isplatu udjela u Fondu branitelja i evidencije podataka o hrvatskim braniteljima iz Domovinskog rata.

Nekoliko uzastopnih godina bilježimo napredak u rješavanju problema osoba koje se obraćaju Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti, tražeći posebnu pravnu zaštitu, odnosno pomoć kod ostvarivanja i zaštite prava.

Prije svega, ovo se odnosi na pravovremeno odlučivanje o zahtjevima, ali i na ažurnost u dostavljanju obavijesti o provedenim radnjama i donesenim rješenjima koje pučki pravobranitelj sukladno svojim ovlastima traži nakon zaprimljenih pritužbi.

Pučki pravobranitelj je sukladno svojim ovlastima, i u 2011., Upravnom sudu Republike Hrvatske dostavljao na znanje zaprimljene pritužbe koje su se odnosile na rad Suda.

Rad i zapošljavanje

Pučki pravobranitelj je zaprimio pritužbe hrvatskih branitelja G. V iz S. i I. N., iz Z., koji se pritužuju da im je protivno odredbama čl. 35. Zakona o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji (NN, br. 174/04 do 55/11), uskraćeno pravo prednosti pri zapošljavanju.

Pučki pravobranitelj je pritužbe dostavio na nadležno postupanje prosvjetnoj inspekciji radi obavljanja inspekcijskog nadzora, jer se u oba slučaja radilo o zapošljavanju u javnim ustanovama (Dječji vrtić R. u Z. i Osnovna škola T. u S.).

Prosvjetna inspekcija je o rezultatima inspekcijskog nadzora obavijestila pučkog pravobranitelja. Iz dostavljenih obavijesti proizlazi da pritužbe nisu osnovane.

Naime, u predmetu broj: P.P.-16-05-1277/11, inspekcijskim nadzorom je utvrđeno da pritužiteljici nije uskraćeno pravo prednosti pri zapošljavanju, jer nema status nezaposlene osobe (ista je u radnom odnosu u Ministarstvu unutarnjih poslova), dok je u predmetu broj: P.P.-16-05-1320/11, utvrđeno da pritužiteljici nije uskraćeno pravo prednosti pri zapošljavanju, budući da uz prijavu (ponudu) na natječaj nije priložila svu potrebnu dokumentaciju.

Poslodavac je sukladno odredbama čl. 35. st.1.- st.3. Zakona o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji, pri zapošljavanju, pod jednakim uvjetima, obvezan dati prednost nezaposlenoj osobi, ukoliko ista ispunjava tražene uvjete iz natječaja i uz uvjet da je uz prijavu (ponudu) na natječaj (uz ostalu natječajnu dokumentaciju) dostavila i dokaz da je nezaposlena.

OSOBE LIŠENE SLOBODE

Ovlasti pučkog pravobranitelja u zaštiti prava osoba lišenih slobode te sprječavanju kršenja njihovih prava, propisane su čl. 5. i 15. Zakona o pučkom pravobranitelju, te čl. 23. Poslovnika o radu pučkog pravobranitelja. Sukladno čl. 5. Zakona o pučkom pravobranitelju, pučki je pravobranitelj ovlašten razmatrati pojedinačne povrede prava građana što im prilikom izvršavanja poslova iz svoje nadležnosti pričinje tijela državne uprave ili tijela s javnim ovlastima, odnosno djelatnici u istima. Tijekom 2011. godine, pučki je pravobranitelj postupao po ukupno 248 pritužbi osoba lišenih slobode, od čega je 212 podnesenih u 2011. godini. Usporede li se ovi podaci s podacima za prethodnu, 2010. godinu, može se zaključiti da je situacija gotovo identična. Naime, ukupni broj predmeta osoba lišenih slobode, na kojima je pučki pravobranitelj radio tijekom 2010.

godine, iznosio je 249, od čega je bilo 217 novozaprimljenih pritužbi.

Jednako kao i prethodnih godina potrebno je naglasiti da navedeni podaci prikazuju broj pritužitelja koji su se obraćali pučkom pravobranitelju, a ne broj pritužbi, budući se nerijetko događa da jedan pritužitelj jednom pritužbom obuhvati više razloga, ili se isti pritužitelj tijekom iste kalendarske godine nekoliko puta obraća pučkom pravobranitelju s različitim pritužbama, a tada se, u pravilu, ne otvara novi predmet.

Sukladno zakonskim ovlastima iz članka 15. Zakona o pučkom pravobranitelju (NN 60/92), te članka 23. Poslovnika o radu pučkog pravobranitelja (NN 71/97), obveza je pučkog pravobranitelja najmanje jednom u dvije godine pregledati ustanove u kojima se ograničava sloboda kretanja. Tijekom 2011. godine, pučki je pravobranitelj na temelju spomenutih odredbi bio u redovitom ili kontrolnom pregledu zatvora u Sisku, Bjelovaru, Zadru, Šibeniku i Karlovcu te kaznionicama u Glini i Lipovici. Jednako tako, a uvažavajući činjenicu da se osobe kojima je ograničena sloboda kretanja ili su lišene slobode ne nalaze isključivo u zatvorskom sustavu, pučki je pravobranitelj tijekom 2011. godine pregledao policijske postaje u Policijskoj upravi šibensko kninskoj, Policijskoj upravi zadarskoj te prostorije I Postaje prometne policije Zagreb, te Psihijatrijsku bolnicu Ugljan.

Na temelju svih podataka utvrđenih u ispitnim postupcima prilikom razmatranja pritužbi osoba lišenih slobode, te onih prikupljenih tijekom pregleda, u nastavku se daje prikaz problema u pojedinim područjima.

Uvjeti smještaja

Kao i proteklih godina, prenapučenost je značajka koja u najvećoj mjeri određuje uvjete smještaja u zatvorskom sustavu. Usporede li se podaci iz prošlogodišnjeg izvješća pučkog pravobranitelja, prema kojima je napučenost zatvorskog sustava bila gotovo 150%, s ovogodišnjim podacima, kada se napučenost kreće oko 135%, nedvojbeno se uočava pozitivni pomak. Pad napučenosti rezultat je povećanja kapaciteta zatvorskog sustava (s dosadašnjih 3351 na 3771), pri čemu je potrebno naglasiti da se ne radi o povećanju kapaciteta prenamjenom već postojećih prostorija, nego se radi o novootvorenom objektu Kaznionice u Glini namijenjenom smještaju 420 osoba.

Unatoč navedenom, uvjeti smještaja su i nadalje jedan od najvećih problema zatvorskog sustava. Naime, unatoč statističkom smanjenju ukupne napučenosti zatvorskog sustava (sa 150% na 135%) napučenost nekih zatvora i nadalje premašuje 200%, (npr. zatvori u Bjelovaru, Osijeku,

Varaždinu, Karlovcu). Prema podacima Središnjeg ureda Uprave za zatvorski sustav (na dan 2. siječnja 2012. godine) najmanja napučenost nekog zatvora iznosi 146% (Zatvor u Požegi). S obzirom na navedeno, uvjeti smještaja su i nadalje jedan od osnovnih razloga pritužbi osoba lišenih slobode pučkom pravobranitelju.

Prenapučenost, kako je to bilo istaknuto i u dosadašnjim izvješćima pučkog pravobranitelja, generira brojne probleme u zatvorskom sustavu i u velikoj mjeri utječe na način izvršavanja kazne zatvora, te dovodi do ograničavanja ili povrede prava osoba lišenih slobode. Tako npr. u postojećim uvjetima nije moguće osigurati niti osnovne preduvjete za izvršavanje kazne zatvora – vlastiti ležaj za svaku osobu. Stoga nije rijetkost da osobe lišene slobode spavaju na madracima koji su smješteni na podu, u pravilu, već ionako prenapučene sobe. Prema podacima Središnjeg ureda Uprave za zatvorski sustav (na dan 2. siječnja 2012. godine) 23 osobe u zatvorima nije imalo vlastiti ležaj (od čega čak 17 u Zatvoru u Osijeku). Pučki pravobranitelj, ne želeći dovoditi u pitanje točnost podataka Središnjeg ureda, a imajući na umu podatke prikupljene tijekom pregleda, smatra da je situacija znatno ozbiljnija. Takav se stav temelji na podacima prikupljenim tijekom pregleda npr. Zatvora u Zadru, kada je utvrđeno da čak 15 osoba spava na madracima na podu, a tijekom pregleda Zatvora u Šibeniku dvije osobe nisu imale vlastiti ležaj. U uvjetima u kojima osobe nemaju vlastiti ležaj, a uprave zatvora su primorane sve prostorije prenamijeniti u spavaonice, doista je nemoguće očekivati izvršavanje kazne u skladu s zakonskim odredbama i propisanim standardima.

Sobe su zbog prenapučenosti vrlo često zagušljive i neuredne. Tako se npr. u izvješću koje je Zatvor u Karlovcu dostavio pučkom pravobranitelju, povodom pritužbe grupe zatvorenika, navodi: "Površina sobe br. 8 iznosi 26,33m² te ima 79m³. U sobu je smješteno deset kreveta, a osamnaest dana na pod je bio stavljen i dodatni madrac..., s obzirom na starost zgrade, instalacije se za sada ne mogu mijenjati, te je točno da se povremeno cijelim Zatvorom šire neugodni mirisi." Dakle, u prostoriji koja bi, sukladno zakonskim uvjetima, bila dovoljna za smještaj šest osoba, povremeno je smješteno jedanaest osoba. Pri navedenom treba uzeti u obzir činjenicu da je Zatvor u Karlovcu (prema podacima iz veljače 2012. godine), napučen 220% te su stoga sve prostorije prenamijenjene u spavaonice, pa nema mogućnosti za bavljenje slobodnim aktivnostima. Zatvorenici provode 22 sata zaključani u prenapučenim sobama, u kojim sanitarni čvor nije u cijelosti odvojen od ostatka zgrade, a dva im se sata dnevno osigurava šetnja na maloj terasi koja se nalazi na krovu zgrade. Doista je opravdano upitati se može li se u takvim uvjetima postići svrha izvršavanja kazne zatvora. Tijekom pregleda Zatvora u Šibeniku (lipanj 2011. godine) i Zatvora u Zadru (svibanj 2011. godine) brojni su se zatvorenici pritužili na vrućinu, zbog čega je upraviteljima upućena preporuka da

tijekom dana, gdje je to moguće, otvore sobe na određeno vrijeme, te na taj način smanje osjećaj prenapučenosti i osiguraju provjetravanje soba. Pri navedenom je potrebno imati na umu da u pojedinim zatvorima sanitarni čvorovi nisu u cijelosti odvojeni zidom od ostatka prostorije, što dodatno pogoršava situaciju. Ventilatori koje uprave zatvora osiguravaju zatvorenicima, doista su samo mala pomoć u opisanim situacijama. Iako upravitelji često u svojim izvješćima pučkom pravobranitelju naglašavaju da urednost soba održavaju sami zatvorenici, doista je teško održavati urednost ukoliko svaka osoba nema svoj ormarić i dovoljno mjesta za osobne stvari. Na ovom je mjestu potrebno naglasiti kako većina upravitelja na vlastitu inicijativu ili po preporuci pučkog pravobranitelja nastoji pronaći način da se učinci prenapučenosti smanje. Tako je npr. pučki pravobranitelj, postupajući po pritužbi grupe zatvorenika Zatvoru u Karlovcu uputio preporuku da jednu prostoriju namijeni tjelovježbi i bavljenju sportom. Unatoč ranije navedenoj prenapučenosti Zatvora, upraviteljica Zatvora u Karlovcu osigurala je prostor za tjelovježbu, o čemu je obavijestila pučkog pravobranitelja.

Nadalje, zbog prenapučenosti u sobama nema dovoljno stolaca, pa zatvorenici često moraju jesti u krevetima. Situaciju dodatno otežava činjenica da u većini zatvora, kako je utvrđeno tijekom pregleda, zatvorenici od pribora za jelo dobivaju samo žlicu pa su prisiljeni veće komade mesa trgati zubima. Ima li se na umu čl. 10. Pravilnika o standardima smještaja i prehrane zatvorenika sukladno kojem se pribor za jelo sastoji od: žlice, vilice, noža i male žlice standardnih veličina, nisu jasni razlozi navedenog postupanja te je od upravitelja, tijekom pregleda, zatraženo da se pribor uskladi s navedenim Pravilnikom. Pučki pravobranitelj smatra da je nužno, na razini cijelog sustava, osigurati zatvorenicima pribor za jelo, sukladno odredbama spomenutog Pravilnika.

Unatoč činjenici da zatvorski sustav ne može utjecati na napučenost i broj zatvorenika u zatvorima i kaznionicama, pučki pravobranitelj smatra da je nužno, u postojećim okolnostima, poduzeti sve što je moguće kako bi se učinci prenapučenosti umanjili. Logično je da će u pojedinim slučajevima to predstavljati dodatni posao za pojedine službenike. Tako će npr. otključavanje prostorija tijekom dana nedvojbeno zahtijevati dodatni angažman službenika odjela osiguranja, koji nerijetko obavljaju i poslove koji nisu u njihovoj nadležnosti (npr. podjela terapije) ili su opterećeni prekovremenim radnim satima jer odjeli osiguranja nisu popunjeni sukladno sistematizaciji. Na ovom je mjestu možda potrebno upitati se na koji će se način rješavati nedostatak službenika odjela osiguranja ili tretmana uzme li se u obzir najava da se prekovremeni sati neće plaćati? U zatvorima u kojima su sobe tijekom određenog dijela dana otključane, prema riječima upravitelja i službenika odjela osiguranja, nije bilo nikakvih ekscesa, niti je sigurnost dovedena u pitanje, a atmosfera među

zatvorenicima je znatno pozitivnija.

U Zatvorskoj bolnici još uvijek nisu osigurani odgovarajući uvjeti za smještaj i izdržavanje kazne zatvora osoba s tjelesnim invaliditetom jer nema dizala. Treba podsjetiti na odluku Ustavnog suda RH (U-III/64744/2009, od 3. studenoga 2010.) kojom se, Vladi Republike Hrvatske nalaže da u primjerenom roku, ne duljem od tri godine, omogući nesmetano kretanje zatvorenika s posebnim potrebama po Zatvorskoj bolnici.

Zdravstvena zaštita osoba lišenih slobode

Kvaliteta zdravstvene zaštite koja se osigurava u zatvorskom sustavu u 2011. godini bila je, uz uvjete smještaja, najčešći razlog pritužbi osoba lišenih slobode pučkom pravobranitelju. Kada država lišava građane njihove slobode ona preuzima na sebe odgovornost skrbi o njihovom zdravlju u smislu uvjeta pod kojima su oni zatvoreni, pojedinačnih postupaka koji mogu biti potrebni zbog tih uvjeta te osiguranja liječenja, mjera i aktivnosti zdravstvene zaštite kvalitetom i opsegom određenim u javnom zdravstvu za osigurane osobe iz obveznog zdravstvenog stanja.

Iako u članku 1. Zakona o zdravstvenoj zaštiti nije navedeno da se odredbe Zakona i na temelju njega donesenih podzakonskih propisa primjenjuju i na obavljanje zdravstvene zaštite u Ministarstvu pravosuđa (kao što je to navedeno za Ministarstvo obrane i Oružane snage), u skladu s člankom 18. st. 7. Zakona o izvršavanju kazne zatvora (u daljnjem tekstu: ZIKZ-a), nadzor nad pružanjem zdravstvene zaštite zatvorenicima obavlja ministarstvo nadležno za poslove zdravstvene zaštite. Tijekom veljače i travnja 2010. godine u četiri penalne ustanove proveden je zdravstveno-inspekcijski nadzor nad provođenjem zdravstvene zaštite (od 23 penalne ustanove unutar zatvorskog sustava) i to kao ciljani nadzor u vezi s propisivanjem narkotika u zatvorskom sustavu (nije proveden inspekcijski nadzor nad poštivanjem svih medicinskih standarda). Uzimajući u obzir utvrđeno tijekom pregleda zatvora i kaznionica od strane pučkog pravobranitelja (u većini penalnih ustanova pučki pravobranitelj nije mogao dobiti podatke o zadnjem obavljenom nadzoru nad zdravstvenom zaštitom koja se pruža zatvorenicima jer ista nije bila niti obavljena), te veliki broj pritužbi (uključujući i usmene pritužbe tijekom pregleda penalnih ustanova), pučki je pravobranitelj Hrvatskom saboru, u Izvješću o radu za 2010. godinu, dao mišljenje da je neophodno žurno provesti zdravstveno-inspekcijski nadzor u svim zatvorima, kaznionicama i odgojnim zavodima. Pri tome posebice treba uzeti u obzir i odluku Ustavnog suda u predmetu U-III/64744/2009 od 3. studenoga 2010., kojom se, između ostalog, nalaže Vladi Republike Hrvatske da uspostavi i djelotvorno provodi nadzor nad kvalitetom zdravstvene zaštite u cijelom zatvorskom sustavu. Prema podacima

dostupnim pučkom pravobranitelju, taj nadzor do danas nije uspostavljen.

U 2011. godini najčešći razlozi pritužbi osoba lišenih slobode na pruženu kvalitetu zdravstvene zaštite bili su na području: liječenja oboljelih od hepatitisa C (neliječenje ili predugo čekanje početka liječenja); izrade stomatološkog pomagala (neodobravanje izrade zubne proteze na račun zatvorskog sustava, u slučajevima kada zatvorenici nemaju vlastitih sredstava za izradu pomagala); načina provođenja sigurnosnih mjera obveznog psihijatrijskog liječenja i obveznog liječenja od ovisnosti, te dostupnosti psihijatrijske zaštite.

Pučki je pravobranitelj zaprimio pritužbe zatvorenika oboljelih od hepatitisa C, u kojima se žale na prevelik protok vremena (u nekim slučajevima i par godina) od dijagnosticiranja njihove bolesti do započinjanja liječenja. U očitovanjima dostavljenima pučkom pravobranitelju navode se različiti razlozi ovakvom postupanju (od nedostatka sredstava za nabavku pegiliranog interferona, do nepridržavanja propisanih dijeta i terapija). Pučki pravobranitelj ističe da je izrazito važno zatvorenicima osigurati odgovarajuće liječenje ove zarazne bolesti, posebice uzimajući u obzir rezultate istraživanja o raširenosti infekcije virusnih hepatitisa među zatvorenicima i pritvorenicima u zatvorima u Hrvatskoj (voditelj projekta prof. dr. sc. Vitimir Burek). Naime, prema dobivenim podacima značajno je veća raširenost infekcije virusom hepatitisa C među zatvorenicima u odnosu na opću populaciju, a zaraženi zatvorenici već unutar zatvorskog sustava šire infekciju. Stoga, uzimajući u obzir i postojeću prenapučenost u zatvorskom sustavu, pučki je pravobranitelj mišljenja da je neophodno započeti s liječenjem zatvorenika oboljelih od hepatitisa C, što je ranije moguće.

Sve su brojnije pritužbe na dugotrajnost čekanja na pružanje stomatološke zdravstvene zaštite. Posebno je to izražen problem u Kaznionici u Glini, gdje se stomatološka zaštita zatvorenika ostvaruje u dvije privatne stomatološke ambulante van Kaznionice (Kaznionica ima stomatološku ambulantu, ali nije opremljena). U prosijeku se na pregled čeka četiri mjeseca. Iz dobivenih podataka proizlazi da ovakav način pružanja stomatološke zaštite nije zadovoljavajući jer su potrebe znatno veće (posebice sada kod povećanja kapaciteta Kaznionice). Pučki je pravobranitelj stoga dao preporuku Središnjem uredu Uprave za zatvorski sustav Ministarstva pravosuđa da se, do trajnijeg rješenja problema stomatološke zaštite zatvorenika opremanjem stomatološke ambulante Kaznionice, razmotri mogućnost iznalaženja privremenog rješenja poboljšanja pružanja stomatoloških usluga zatvorenicima. Kako se iz odgovora Središnjeg ureda ne može zaključiti da će se u dogledno vrijeme poboljšati način pružanja stomatoloških usluga, pučki pravobranitelj ponovno ukazuje na ovaj problem.

U dva su se slučaja pučkom pravobranitelju obratili zatvorenici koji nisu mogli obaviti

preporučene operativne zahvate (u oba slučaja operativni zahvati nisu bili od vitalne važnosti, ali su ih specijalisti preporučili). Nadalje, u oba slučaja pritužitelji su navodili da su im specijalisti jasno davali do znanja da neće obaviti operativni zahvat. Nakon provedenih ispitnih postupaka, pučki je pravobranitelj uputio na odredbe Zakona o zaštiti prava pacijenata, po kojima pacijent uvijek ima pravo tražiti drugo stručno mišljenje o svom zdravstvenom stanju (pa se sukladno tome može razmotriti i pregled u drugoj bolnici). Nakon izrečenog upozorenja Upravi zatvorskog sustava, jedan zatvorenik je pregledan i operiran u drugoj bolnici. U drugom slučaju, rodbina drugog zatvorenika uspjela je dogovoriti mogućnost pregleda u drugoj bolnici te se u dogovoru s liječnikom kaznionice dogovara operativni zahvat.

Tijekom pregleda zatvora i kaznionica osobe lišene slobode ukazale su na problem nedostatka dovoljnog broja zdravstvenih radnika, što se neposredno odražava i na kvalitetu pružene zdravstvene zaštite. Tako je, primjerice, utvrđeno da i u Zatvoru u Šibeniku i u Zatvoru u Zadru ima manje zaposlenih zdravstvenih radnika nego je to predviđeno važećom sistematizacijom (primjerice, u Odjelu zdravstvene zaštite Zatvora u Šibeniku sistematizacijom su predviđena četiri zdravstvena radnika, a u Odjelu su trenutačno zaposlena samo dva zdravstvena radnika srednje stručne spreme medicinske struke - nedostaje jedan liječnik i jedna medicinska sestra). Iz prethodno navedenog, proizlazi i nemogućnost 24-satne pokrivenosti dežurstvom zdravstvenih radnika, što pučki pravobranitelj ne ocjenjuje prihvatljivim. U jednom dijelu penalnih ustanova zdravstvenu terapiju dijele pravosudni policajci (prethodno ih pripremi medicinska sestra ili tehničar), dok je u drugom dijelu ustanova to samo izuzetno, tijekom vikenda, kada nema dežurnih zdravstvenih radnika. Dijeljenje zdravstvene terapije od strane pravosudnih policajaca pučki pravobranitelj ocjenjuje neprihvatljivim.

Iz pritužbi zatvorenika te tijekom pregleda nekih zatvora (primjerice, Zatvor u Šibeniku) utvrđeno je da je pravosudni policajac nazočan u ambulanti tijekom liječničkog pregleda zatvorenika (tijekom psihijatrijskog pregleda nije nazočan, na inzistiranje psihijatra). Pučki pravobranitelj ovakvo postupanje ocjenjuje neprihvatljivim. Naime, liječnički bi se pregledi, u pravilu, trebali obavljati samo izuzetno (iz razloga sigurnosne procjene) u nazočnosti pravosudnog policajca. Prisutnost nezdravstvenih službenika liječničkim pregledima, ukoliko se ne radi o sigurnosnim razlozima, krši pravo na privatnost zatvorenika. Zakon o zaštiti prava pacijenata svakome čovjeku kao pacijentu jamči jednako pravo na kvalitetnu i stalnu zdravstvenu zaštitu primjerenu zdravstvenome stanju, a sukladno općeprihvaćenim stručnim standardima i etičkim načelima u njegovu interesu uz poštivanje njegovih osobnih stavova (to ne dovodi u pitanje niti

ZIKZ). Pri pružanju zdravstvenih usluga jamči se poštivanje ljudskoga bića, očuvanje fizičkog i mentalnog integriteta te zaštita osobnosti (pravo na privatnost jedno je od osnovnih prava koje regulira ovaj Zakon). Činjenica lišenja slobode ne može značiti i da se osoba automatski lišava i prava kao pacijenta na privatnost. Pri tome također ističemo i stajalište Europskog odbora za sprječavanje mučenja i nehumanog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT), prema kojem nema opravdanja za stalnu prisutnost nezdravstvenih službenika zdravstvenim pregledima zatvorenika, njihova nazočnost je štetna za uspostavljanje odnosa liječnik – pacijent i često je i nepotrebna sa stajališta sigurnosti. Prema stajalištu CPT-a treba iznaći neke druge mogućnosti koje će uskladiti zahtjev za privatnošću pacijenta i potrebe koje proizlaze iz sigurnosne procjene. U presudi Europskog suda za ljudska prava (Duval protiv Francuske; presuda nije konačna), istaknut je stav Suda da su primijenjene sigurnosne mjere tijekom puta u i iz bolnice, te tijekom samog pregleda i prisutnost pravosudne policije tijekom pregleda, predstavljale ponižavajuće postupanje i kršenje članka 3. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Zatvorenici su se tijekom 2011. godine prituživali i na provođenje sigurnosne mjere obveznog liječenja od ovisnosti te su tražili češće preglede kod psihijatra (primjerice, Zatvor u Sisku). Upravitelj Zatvora, uvažavajući potrebu za češćim pregledima kod psihijatra, odmah je zatražio od Središnjeg ureda Uprave za zatvorski sustav omogućavanje dolaska psihijatra u Zatvor dva puta mjesečno. Njegov zahtjev je odbijen (iako, primjerice na dan 31. prosinca 2011. godine, u Zatvoru u Sisku izdržavaju kaznu zatvora tri zatvorenika s izrečenom mjerom obveznog psihijatrijskog liječenja te deset zatvorenika s izrečenom mjerom obveznog liječenja od ovisnosti). Kako Zatvor u Sisku nema zaposlenog psihijatra niti s psihijatrom ima sklopljen ugovor o djelu već svoje zatvorenike jednom tjedno vode psihijatru u Zatvorsku bolnicu, te uzimajući u obzir navode zatvorenika, naglašen je problem nedostatnog uključivanja psihijataru u tretman zatvorenika. Pučki je pravobranitelj mišljenja da se u zatvore u kojima nema angažiranih psihijataru ne bi niti trebali upućivati zatvorenici s izrečenom mjerom obveznog psihijatrijskog liječenja, kako se ne bi ponovila situacija iz presude Europskog suda za ljudska prava Tomašić protiv Hrvatske (§56, §57 i §58). Također, uz prenapučenost zatvora, te kronični nedostatak službenika (pa tako i u tretmanu), u zatvore u kojima nema angažiranih psihijataru ne bi trebalo upućivati niti zatvorenike s izrečenim mjerama obveznog liječenja od ovisnosti. Ujedno pučki pravobranitelj, uzimajući u obzir stajalište Europskog suda za ljudska prava u predmetu Tomašić protiv Hrvatske, preporuča da se propiše način provođenja sigurnosnih mjera obveznog psihijatrijskog liječenja i obveznog liječenja od ovisnosti, kako bi se mogla ostvariti svrha ovih kaznenopravnih sankcija.

Tretman osoba lišenih slobode

Kao što je već prethodno istaknuto, u uvjetima u kojima osobe nemaju vlastiti ležaj, a uprave zatvora su primorane sve prostorije prenamijeniti u spavaonice (često i na uštrb radnih prostora pa su ponekad službenici tretmana prisiljeni obavljati razgovore sa zatvorenicima i na hodnicima), teško se može očekivati kvalitetno provođenje pojedinačnog programa izvršavanja kazne zatvora odnosno ostvarivanja svrhe izvršavanja kazne zatvora. Nedostatak prostora i odgovarajućeg broja i vrste stručnjaka značajno otežava odvijanje različitih aktivnosti (okupacijskih aktivnosti, različitih tretmanskih programa, slobodnih aktivnosti i sl.).

U pravilu, u odjelima tretmana, prema važećoj sistematizaciji koja je rađena uzimajući u obzir optimalni kapacitet zatvora i kaznionica, nedostaju službenici. Taj nedostatak još više dolazi do izražaja kada se uzme u obzir postojeća prenapučenost zatvorskog sustava. Logično je da se nedostatak službenika velikim dijelom odražava i na kvalitetu izravnog rada sa zatvorenicima (ponekad, unatoč upornom traženju zatvorenika, službenik tretmana ne može odmah reagirati na zamolbe za razgovor pa je moguć i protek vremena od mjesec dana do obavljanja traženog razgovora, kada povod više i ne treba biti aktualan).

Iz pritužbi zatvorenika (kako pisanih tako i usmenih tijekom pregleda) uočava se jedan zabrinjavajući trend. Iako zbog prenapučenosti zatvorskog sustava nije moguće poštivati sve odredbe ZIKZ-a (primjerice, odredbe o veličini prostora od 4 m² i 10 m³ u spavaonici po jednom zatvoreniku), zabrinjava činjenica da se neka prava zatvorenika i pogodnosti tumače vrlo restriktivno po zatvorenike. Primjerice, iako je u članku 14. ZIKZ-a navedeno da svaki zatvorenik ima pravo na boravak na otvorenom prostoru kaznionice, odnosno zatvora najmanje dva sata dnevno, u praksi se to tumači kao pravo na (točno) dva sata boravka na svježem zraku (minimum se ovdje prihvaća kao standard) i tamo gdje je moguće organizirati dulji boravak na svježem zraku.

Također, pravo na posjete članova obitelji iz članka 117. ZIKZ-a tumači se vrlo restriktivno i na štetu zatvorenika. Naime, člankom 117. stavkom 1. propisano je da zatvorenik ima pravo na posjete članova obitelji dva puta mjesečno i blagdanom u trajanju najmanje jedan sat. U stavku 2. istog članka propisano je da maloljetna djeca mogu posjećivati roditelja zatvorenika svaki tjedan i blagdanom (dijete do 14 godina posjećuje roditelja u pratnji odrasle osobe člana obitelji ili skrbnika). Sukladno tumačenju Središnjeg ureda Uprave za zatvorski sustav, ukoliko zatvoreniku svaki vikend dođe u posjetu dijete, on će na taj način iskoristiti maksimalni broj posjeta te ga ne mogu posjetiti drugi članovi obitelji odnosno, ukoliko mu u tom mjesecu u posjetu dva puta dođu

roditelji, preostaje mu manji broj posjeta za dijete. Prema Središnjem uredu, ovdje se ne radi o ograničavanju prava roditelja ili djeteta jer je zatvorenik taj koji odlučuje koga će primiti u posjetu. Ovo stajalište pučki pravobranitelj ocjenjuje neprihvatljivim, neutemeljenim u Zakonu, a ujedno i ne predstavlja poticaj za održavanje i učvršćivanje obiteljskih veza i veza roditelj – dijete. Naime, nigdje u ZIKZ-u nije propisano da broj posjeta djeteta (svaki tjedan i blagdanom) ograničava broj posjeta članova obitelji na koje zatvorenik ima pravo svaki mjesec. Dapače, gledajući stipulaciju članka, naglasak kod posjeta djeteta je više na pravu djeteta (na kontakte s roditeljem). U Pravilniku o pogodnostima zatvorenika, posredno se uređuje i maksimalni broj posjeta članova obitelji na koje zatvorenik ima pravo, pa prema Pravilniku, ukupni broj posjeta ne može iznositi više od broja nedjelja i blagdana u mjesecu, što se nigdje ne navodi u Zakonu. Pučki je pravobranitelj mišljenja da isto ne može biti predmet uređivanja pravilnika kojim se propisuju uvjeti stjecanja, postupak odobravanja i način korištenja pogodnosti zatvorenika tijekom izvršavanja kazne zatvora, jer se ovdje radi o pravima zatvorenika iz članka 117. ZIKZ-a. Stoga, ovakvo restriktivno tumačenje prava zatvorenika pučki pravobranitelj ocjenjuje neprihvatljivim.

Nadalje, iako sukladno članku 19. Pravilnika o kućnom redu u zatvorima za izvršavanje istražnog zatvora posjete mogu trajati najmanje petnaest minuta, a najviše jedan sat, u pravilu se zatvorenicima kojima je određen istražni zatvor posjete ograničavaju na petnaest minuta. Pučki je pravobranitelj mišljenja da, tamo gdje je to moguće, treba omogućiti dulje trajanje posjeta, a unutar zakonom propisanog okvira.

Korištenje pravnih sredstava

Osobe lišene slobode, koje se nalaze u zatvorskom sustavu, imaju na raspolaganju nekoliko mehanizama zaštite svojih prava. Sukladno čl. 15. ZIKZ-a zatvorenik ima pravo pritužbe na postupak i odluku državnih službenika i namještenika kaznionice, odnosno zatvora. Pritužba se podnosi upravitelju ili Središnjem uredu uprave za zatvorski sustav. Sukladno čl. 17. ZIKZ-a, zatvorenik može podnijeti zahtjev za sudsku zaštitu sucu izvršenja protiv postupka ili odluke kojom se zatvorenika nezakonito prikraćuje ili ograničava u nekom pravu iz ZIKZ-a. Osobe koje se nalaze u zatvorskom sustavu prije izdržavanja kazne zatvora (prিতvorenici, zatvorenici kojima je određen istražni zatvor) mogu, sukladno čl. 6. Pravilnika o kućnom redu u zatvorima za izvršavanje istražnog zatvora, podnijeti pritužbu upravitelju, a protiv odluke, mjere ili postupka upravitelja ili drugog zatvorskog službenika, mogu podnijeti usmenu ili pisanu pritužbu predsjedniku suda koji je odredio istražni zatvor. Jednako tako, osobe lišene slobode, koje smatraju da su njihova prava povrijeđena ili

ugrožena, imaju mogućnost podnijeti pritužbu pučkom pravobranitelju ili (kada se ispune formalne pretpostavke) ustavnu tužbu.

Nedvojbeno, mehanizmi predviđeni člancima 15. i 17. ZIKZ-a trebali bi imati najveći značaj u zaštiti prava osoba lišenih slobode. Značaj otklanjanja eventualnih nepravilnosti putem pritužbe upravitelju odnosno Središnjem uredu za zatvorski sustav proizlazi iz činjenice da se problem rješava "unutar sustava" te bi stoga ovaj mehanizam zaštite prava trebao biti najbrži i najučinkovitiji. S druge pak strane, značaj sudske zaštite, o kojoj odlučuje sudac izvršenja, proizlazi iz čl. 17. st. 2. ZIKZ-a sukladno kojem sudac izvršenja, ukoliko utvrdi zahtjev za sudsku zaštitu osnovanim, rješenjem će narediti otklanjanje nezakonitog prikraćivanja ili ograničavanja zatvorenika u pravu, a ako otklanjanje nezakonitosti nije moguće, rješenjem će nezakonitost utvrditi i zabraniti njezino ponavljanje. Međutim, prema pisanim pritužbama pučkom pravobranitelju, usmenim pritužbama tijekom pregleda zatvora i kaznionica te podacima Središnjeg ureda Uprave za zatvorski sustav, može se zaključiti da sustav pravne zaštite u praksi ne funkcionira.

Unatoč pritužbama (u najvećoj mjeri usmenim) na dugotrajnost postupka sudske zaštite ili nepostupanje povodom podnesenog zahtjeva, a uvažavajući ovlasti pučkog pravobranitelja i činjenicu da se radi o postupanju sudbene vlasti, na ovom će se mjestu ukazati na manjkavost zaštite prava osoba lišenih slobode putem pritužbe upravitelju (sukladno čl. 15. ZIKZ te čl. 6. Pravilnika o kućnom redu u zatvorima za izvršavanje istražnog zatvora).

Osobe lišene slobode vrlo često u svojim pritužbama ističu da su podnijeli pritužbu upravitelju, no da nikada nisu dobili odgovor. Imajući na umu čl. 15. ZIKZ-a, sukladno kojem se pritužba podnosi pisanim ili usmenim putem, te da na pritužbu (neovisno radi li se o pisanoj ili usmenoj) upravitelj mora odgovoriti u roku od 15 dana, tijekom pregleda zatvora i kaznionica zatraženi su podaci o broju i razlozima podnesenih pritužbi. Jednako tako, pučki je pravobranitelj, kako bi dobio cjelovitu sliku, zatražio od Središnjeg ureda uprave za zatvorski sustav podatke o broju podnesenih pritužbi sukladno čl. 15. ZIKZ te čl. 6. Pravilnika o kućnom redu u zatvorima za izvršavanje istražnog zatvora. Dobiveni podaci, potvrdili su sumnje u nefunkcioniranje pravne zaštite koje osobama lišenim slobode garantiraju spomenute odredbe. Naime prema dobivenim podacima, tijekom cijele 2011. godine, sukladno čl. 15. ZIKZ-a podneseno je samo 179 pritužbi. Pri čemu je nužno naglasiti da je, prema podacima, čak 126 pritužbi (dakle približno 70%) podneseno u Kaznionici u Lepoglavi, dok su u ostalim kaznionicama, uključujući i Zatvorsku bolnicu, podnesene samo četiri tijekom cijele godine. U zatvorima je ukupno podneseno 49 pritužbi (najviše u Zatvoru u Zagrebu i Zatvoru u Varaždinu, gdje je podneseno 14 pritužbi, te Zatvoru u Rijeci gdje je podneseno

12 pritužbi). U čak 8, od ukupno 14 zatvora, tijekom cijele godine nije podnesena niti jedna pritužba. Sukladno čl. 6. Pravilnika o kućnom redu u zatvorima za izvršavanje istražnog zatvora, prema dobivenim podacima, tijekom cijele 2011. godine, podneseno je samo 39 pritužbi (38 pritužbi podneseno je u Zatvoru u Splitu, jedna pritužba u Zatvoru u Rijeci). U 12 od ukupno 14 zatvora nije podnesena niti jedna pritužba. Čak i da zatvorski sustav nije opterećen brojnim problemima, od kojih se na neke ukazuje u ovom izvješću (prenapučenost, uvjeti smještaja, pružanje zdravstvene zaštite i dr.), podatak da niti jedan zatvorenik u čak 11 zatvora ili kaznionica tijekom 2011. godine nije podnio niti jednu pritužbu te da u 12 zatvora niti jedan pritvorenik ili zatvorenik kojem je određen istražni zatvor nije podnio pritužbu je temelj za ozbiljno promišljanje o razlozima očite neučinkovitosti ovog mehanizma zaštite prava osoba lišenih slobode.

Razloge je, prema mišljenju pučkog pravobranitelja, možda moguće tražiti u nedovoljnoj upućenosti osoba lišenih slobode s mehanizmima zaštite i nadležnosti. Naime, osobe lišene slobode često se pritužuju da im nisu dostupni propisi, te stoga, tijekom pregleda, pučki pravobranitelj posebnu pozornost obraća dostupnosti propisa. Utvrđeno je da najčešće jedan primjerak postoji na svakom odjelu, a jedan je u knjižnici. No, nerijetko se događa da je primjerak kod nekog zatvorenika, zbog čega nije dostupan drugima ili ga zatvorenici učine neupotrebljivim (potrgaju pojedine stranice, išaraju i sl.). Jednako tako, jedan od razloga nedovoljne upoznatosti osoba lišenih slobode s mehanizmima zaštite moguće je tražiti i u obilascima koje sudac izvršenja obavlja sukladno čl. 47. ZIKZ-a. Naime, temeljem čl. 47. ZIKZ-a sudac izvršenja najmanje jedanput godišnje obilazi zatvorenike, razgovara s njima i upućuje ih u njihova prava i načine ostvarivanja tih prava. Vrlo često, tijekom pregleda zatvora i kaznionica zatvorenici ističu da ih sudac izvršenja nije obišao i da nisu nikada razgovarali s njim. U svojim prošlogodišnjim izvješćima pučki je pravobranitelj, ne želeći se upuštati u ocjenjivanje postupanja sudbene vlasti, ukazivao na provedbu čl. 47. ZIKZ-a u praksi. Naime, dolazak samo na pojedini odjel, jednom godišnje, bez obilaska svih zatvorenika na svim odjelima, ne može se, prema mišljenju pučkog pravobranitelja, smatrati ispunjavanjem dužnosti iz čl. 47. ZIKZ-a.

Opisana situacija ne pruža razloge za zadovoljstvo te pučki pravobranitelj smatra da je nužno pritužbe zatvorenika učiniti djelotvornim pravnim sredstvom, kakvo je zakonodavac imao na umu pri donošenju ZIKZ-a.

Policijske postaje

Na temelju ovlasti iz članka 15. Zakona o pučkom pravobranitelju, pučki je pravobranitelj i

tijekom 2011. godine pregledavao prostorije u policijskim postajama. Bez prethodne najave, pregledane su prostorije: PU zadarske (II. PP Zadar, PP Biograd n/m, PP Benkovac, PP Obrovac i PP Gračac), PU šibensko kninske (PP Šibenik, PP Knin, PP Drniš i PP Vodice), te I. Postaje prometne policije Zagreb. Budući da tijekom pregleda niti u jednoj policijskoj postaji nije zatečena niti jedna uhićena ili zadržana osoba koja je privremeno smještena u prostorije namijenjene za osobe kojima je oduzeta sloboda, samo je u pojedinim postajama napravljen uvid u dokumentaciju (po metodi slučajnog odabira). Uvidom u dokumentaciju nisu utvrđene nepravilnosti. S obzirom na navedeno, provedeni pregledi bili su prije svega preventivnog karaktera, te im je cilj bio ukazati na određene manjkavosti uvjeta smještaja i odstupanja od preporuka Europskog odbora za sprečavanje mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT). O utvrđenom je sastavljeno izvješće s preporukama za uklanjanje utvrđenih nedostataka, koje je upućeno Ravnateljstvu policije, povodom kojeg je Ravnateljstvo policije obavijestilo pučkog pravobranitelja o poduzetom u vezi upućenih preporuka.

Tako je, npr., tijekom pregleda prostorije I. Postaje prometne policije Zagreb, utvrđeno da prostorije uglavnom odgovaraju standardima, no ukazano je na kvar vodovodnih instalacija zbog čega je dostupnost tekućoj vodi i vodi za ispiranje sanitarnog čvora bila ograničena. Ravnateljstvo policije izvijestilo je pučkog pravobranitelja da je PU zagrebačka otklonila nedostatak. Jednako tako, u pojedinim policijskim postajama (PU šibensko kninska) sanitarni čvor je bio obuhvaćen video nadzorom, te je Ravnateljstvo policije izvijestilo pučkog pravobranitelja kako je u tijeku otklanjanje ukazanog nedostatka, na način da se izrađuje paravan kojim će intimni prostor sanitarnog čvor biti zaklonjen od video nadzora. U pojedinim prostorijama utvrđen je nedostatak umjetnog i dnevnog svjetla (npr., PP Knin), budući da se prostorije nalaze u podrumu. Pučki je pravobranitelj obaviješten da je pojačana električna rasvjeta. U pojedinim prostorijama nije dostupna pitka voda (npr. PP Šibenik i PP Drniš), u vezi s čim je Ravnateljstvo policije obavijestilo pučkog pravobranitelja da će do trajnog rješavanja problema, dostupnost vode biti osigurana putem plastičnih boca. Ovakvo se rješenje može smatrati samo privremenim i nužnim, no Ravnateljstvo policije ukazalo je da je otklanjanje nedostataka u nadležnosti policijskih uprava koje u Financijskom planu za tekuću godinu imaju za tu namjenu odobrena financijska sredstva na stavci tekućeg održavanja. Nedvojbeno je da raspoloživost financijskih sredstava, te starost zgrade u kojoj se nalazi policijska postaja, uvelike određuje smještajne uvjete pa tako uvjeti smještaja u onim policijskim postajama, koje se nalaze u novim zgradama, odgovaraju standardima. No, potrebno je naglasiti da su sve pregledane prostorije bile uredne (izuzev išaranih zidova u pojedinim postajama),

iako su pregledi bili nenajavljeni. Tijekom pregleda pučki je pravobranitelj utvrdio da u pojedinim postajama policijski službenici ponekad moraju od vlastitih sredstava kupovati obroke uhićenim ili zadržanim osobama. Stoga je nužno, neovisno o činjenici da se osobe u prostorijama, u pravilu, nalaze kratko vrijeme, iznaći jedinstveno rješenje osiguravanja obroka, na razini cijelog sustava.

S obzirom na to da je u rujnu prošle godine na snagu stupio novi Zakon o kaznenom postupku sukladno kojem se pritvor izvršava u pritvorskim jedinicama, tijekom 2012. godine posebna pozornost bit će posvećena pregledima pritvorskih jedinica i postupanju prema pritvorenicima.

Ustanove za smještaj osoba s duševnim smetnjama

Sukladno svojoj obvezi da najmanje jednom u dvije godine pregleda ustanove kojima se ograničava sloboda kretanja, pučki je pravobranitelj u 2011. godini pregledao Psihijatrijsku bolnicu Ugljan.

Tijekom pregleda pučki je pravobranitelj razgovarao sa zaposlenicima PB Ugljan te je obišao forenzički odjel, odjel za psihogerijatriju, odjel za demencije i retardacije, odjel za liječenje ovisnika o alkoholu te posebni odjel socijalne skrbi. Svrha ovoga pregleda bila je utvrditi smještajne uvjete u kojima pacijenti (odnosno korisnici u posebnom odjelu socijalne skrbi) borave, te stupanj poštivanja njihovih ustavnih i zakonskih prava. Tijekom pregleda bolnice pučki je pravobranitelj razgovarao i s pojedinim pacijentima na pregledanim odjelima. Nitko od pacijenata se nije žalio na probleme u odnosu s drugim pacijentima, a nisu dobivene niti pritužbe na postupanje liječnika. Po završetku pregleda zaposlenicima PB Ugljan usmeno su iznesene primjedbe i prijedlozi za otklanjanje istih u svrhu jačanja zaštite prava osoba s duševnim smetnjama. Primjerice, uočeno je da većina pacijenata nosi jednaku bolničku odjeću (sukladno Kućnom redu, svi je pacijenti moraju nositi tijekom smještaja u bolnici). Stoga je ponovno preporučeno da se promijeni ova praksa i da se omogući pacijentima nošenje vlastite odjeće odnosno razmotri načine nabavke različite odjeće u skladu s financijskim mogućnostima. Naime, individualizacija odjeće treba predstavljati dio terapijskog procesa, pa nošenje bolničkih pidžama tijekom cijelog dana ne pridonosi jačanju osobnog identiteta i samopoštovanja kod pacijenata (§109 u izvješću CPT-a o posjeti Republici Hrvatskoj, iz 2007. godine). Nadalje, ukazano je i na potrebu usklađivanja Kućnog reda s odredbama Zakona o zaštiti osoba s duševnim smetnjama te Zakona o zaštiti prava pacijenata. Također, pučki je pravobranitelj upoznat i s namjerama Bolnice da se jedan manji dio kapaciteta oslobodi za pružanje usluga pacijentima koji će sami plaćati smještaj i liječenje (posebice se govorilo o mogućim razlozima

njihovog smještaja i otpusta). To je prilikom pučki pravobranitelj ukazao na mogućnosti zloupotrebe i kršenja ljudskih prava na ovom području i preporučio da se još jednom razmotri donošenje ove odluke. Nekoliko mjeseci nakon pregleda ustanove, pučki je pravobranitelj obaviješten da je Bolnica do daljnjeg odustala od pružanja usluga pacijentima koji bi sami plaćali svoje liječenje.

Nastavljajući praksu od prošle godine, pučki je pravobranitelj posebnu pozornost posvetio pregledu eventualnog postojanja zatvorenih kreveta za vezanje (cages/net beds). Navedeni kreveti nisu zatečeni tijekom pregleda (njihovo postojanje negiraju zdravstveni radnici, a o njima nemaju saznanja niti pacijenti s kojima je razgovarano). Napominjemo da pučki pravobranitelj nije zaprimio nikakve informacije o njihovom eventualnom postojanju u zdravstvenom sustavu ili u sustavu socijalne skrbi, ali, uzimajući u obzir zabrinutost Odbora za ljudska prava UN-a, izraženu u Zaključnim razmatranjima Odbora na drugo periodično izvješće Republike Hrvatske o primjeni Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, točka 12., zbog trenutnog korištenja zatvorenih kreveta za vezanje (cages/net beds) kao sredstva za svladavanje pacijenata koji su osobe s duševnim smetnjama, uključujući djecu, u ustanovama, pučki će pravobranitelj i nadalje posebnu pozornost, tijekom pregleda ustanova, posvećivati provjeri eventualnog postojanja sličnih kreveta.

Pored pregleda psihijatrijskih ustanova, pučki je pravobranitelj zaprimio i dvije pritužbe osoba s duševnim smetnjama na zakonitost smještaja u psihijatrijsku ustanovu, povodom kojih su pokrenuti ispitni postupci koji su još uvijek u tijeku.

Nacionalni preventivni mehanizam (NPM)

Hrvatski je sabor, imajući na umu čl. 3. i 17. Fakultativnog protokola uz Konvenciju protiv mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja (OPCAT), 28. siječnja 2011. godine, usvojio Zakon o nacionalnom preventivnom mehanizmu za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja. Sukladno Zakonu, poslove Nacionalnog preventivnog mehanizma obavlja pučki pravobranitelj, a u obavljanju poslova obvezno sudjeluju dva predstavnika NGO-a i dva predstavnika akademske zajednice. Zakonom je propisano da se u rad NPM-a po potrebi mogu uključiti i drugi neovisni stručnjaci.

Sukladno članku 3. Zakona o nacionalnom preventivnom mehanizmu za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja poslovi NPM-a su: redoviti obilasci mjesta u kojima se nalaze ili bi se mogle nalaziti osobe lišene slobode radi jačanja njihove zaštite od mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja, davanje preporuka nadležnim tijelima vlasti i ustanovama radi poboljšavanja postupanja prema

osobama lišenim slobode i uvjeta u kojima se one nalaze radi sprečavanja mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja, davanje prijedloga i primjedbi na zakone i druge propise te nacрте zakona i drugih propisa radi promicanja zaštite osoba lišenih slobode od mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja, suradnja s Pododborom Ujedinjenih naroda za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja slanje informacija i sastajanje s Pododborom za sprečavanje mučenja.

S obzirom da u 2011. godini nisu bila osigurana sredstva, NPM nije započeo s radom u punom opsegu. Budući da su u Državnom proračunu za 2012. godinu sredstva osigurana te su doznačena pučkom pravobranitelju, NPM će u 2012. godini započeti s radom, sukladno odredbama OPCAT-a i Zakona o nacionalnom preventivnom mehanizmu za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja.

PREPORUKE:

1. Potrebno je osobama lišenim slobode, koje se nalaze u zatvorskom sustavu, omogućiti telefonski razgovor s odvjetnikom bez vremenskog ograničenja, pod pretpostavkom da se time ne narušavaju prava drugih zatvorenika na istovjetan oblik kontakta s odvjetnikom, institucijama i udrugama koje se bave zaštitom ljudskih prava;
2. Potrebno je uspostaviti i žurno provesti zdravstveno-inspekcijski nadzor u svim zatvorima, kaznionicama i odgojnim zavodima;
3. Preporuča se propisivanje načina provođenja sigurnosnih mjera obveznog psihijatrijskog liječenja i obveznog liječenja od ovisnosti, kako bi se mogla ostvariti svrha sigurnosnih mjera;
4. Potrebno je u svim policijskim postajama, u prostorijama u kojim se nalaze osobe lišene slobode, osigurati uvjete smještaja sukladne standardima Europskog odbora za sprječavanje mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT);
5. Upozoriti upravitelje zatvora i kaznionica da je na pisanu pritužbu, podnesenu sukladno čl. 15. Zakona o izvršavanju kazne zatvora, nužno pisanim putem odgovoriti zatvorenicima u zakonskom roku od petnaest dana.

POSTUPANJE POLICIJSKIH SLUŽBENIKA

Tijekom 2011. godine pučkom pravobranitelju podneseno je 45 pritužbi radi postupanja policijskih službenika, što je na razini prethodne 2010. godine (47 pritužbi).

U većini slučajeva bio je primjetan ažuran rad prituženog tijela glede brzine provedenih postupaka i dostavljenih odgovora. Međutim, unatoč provedenim ispitnim postupcima, obavijesti ili izvješća nerijetko su bila formalnog karaktera, a u nekim slučajevima pojedini pritužbeni navodi nisu bili u potpunosti razjašnjeni, pri čemu valja naglasiti da je većina pritužbi pučkom pravobranitelju podnesena radi neprofesionalnog odnosa prema građanima ili primjene sredstava prisile. Stoga ovakvo postupanje prituženog tijela, unatoč dosadašnjim upozorenjima pučkog pravobranitelja, ne samo da nije prihvatljivo već nerijetko ukazuje na nedostatak volje da se odgovarajuće sankcioniraju pojedinci koji u obavljanju policijskih poslova prekorače svoje ovlasti ili postupaju nezakonito. Iako je promptna osuda svakog neprofesionalnog ili nezakonitog postupanja temelj prevencije, ona počesto izostaje, što nesumnjivo, kod pojedinaca može biti protumačeno kao "zeleno svjetlo" za daljnje neprofesionalno ili nezakonito djelovanje.

Uzrok takvog postupanja prituženog tijela, između ostaloga, treba tražiti i u ustanovljenom načinu rada te manjkavostima normativnog okvira kojim se uređuje postupak ispitivanja pritužbi građana, o čemu je pučki pravobranitelj izvještavao u svojim ranijim izvješćima Hrvatskom saboru. S obzirom na navedeno, pučki pravobranitelj smatra opravdanim naglasiti da postupak ispitivanja pritužbi do danas nije nimalo unaprijeđen, još od donošenja bivšeg Zakona o policiji 2000. godine (NN, br. 129/00 i 41/08; prestao važiti temeljem Zakona o policiji iz ožujka 2011. - NN, br. 34/11).

Osim manjkavosti normativnog okvira postupka ispitivanja pritužbi, pučki je pravobranitelj u svojim prethodnim godišnjim izvješćima naglašavao i potrebu zakonskog uređivanja nadležnosti, uloge, zadaće i neovisnost u radu Odjela za unutarnju kontrolu te nužnost uspostave građanskog nadzora nad radom policije.

Iako donošenjem Zakona o policiji (iz 2011. godine; u nastavku: važeći Zakon) ukazani nedostaci nisu bili otklonjeni, pojedine je odredbe pučki pravobranitelj ocijenio kao pozitivan pomak (detaljnije u Izvješću o radu pučkog pravobranitelja za 2010. godinu). Nedvojbeno, pozitivnim se ocijenilo propisivanje sudjelovanja predstavnika javnosti u postupcima ispitivanja pritužbi, pri čemu je istaknuta nužnost žurnog donošenja pravilnika o načinu rada i postupanja po predstavkama i pritužbama građana (iz čl. 5. važećeg Zakona). Međutim, taj pravilnik, unatoč obvezi iz čl. 124. novoga Zakona (sukladno kojem Vlada Republike Hrvatske i ministar trebaju

donijeti provedbene propise u roku od 6 mjeseci od dana stupanja na snagu Zakona, dakle do listopada 2011. godine), do danas nije donesen niti su, prema podacima kojima raspolaže pučki pravobranitelj, imenovani predstavnici javnosti u povjerenstvu za rad po pritužbama. Imajući na umu navedeno, opravdano je zaključiti da važeći Zakon, u odnosu na ispitivanje pritužbi građana, unatoč najavama, nije polučio pozitivan rezultat te nije doprinio transparentnosti rada policije, a samim time i jačanju povjerenja građana u policiju.

Imajući na umu značaj Odjela za unutarnju kontrolu, naročito u odnosu na profesionalizaciju, zakonitost i etičnost policijskog postupanja te upravo spomenute manjkavosti sustava ispitivanja pritužbi, pučki je pravobranitelj u svojim godišnjim izvješćima opetovano ukazivao na potrebu faktičnog i normativnog jačanja Odjela te nužnost zakonskog definiranja njegove nadležnosti i samostalnosti. No, važećim Zakonom to nije učinjeno. Krajem 2011. godine donesen je Pravilnik o načinu provedbe unutarnje kontrole i nadzora rada službenika i ustrojstvenih jedinica ministarstva unutarnjih poslova, kojim je trebalo uspostaviti temelje jakog, neovisnog unutarnjeg nadzora nad radom policije. Prema mišljenju pučkog pravobranitelja (imajući na umu odredbe Pravilnika) to nije postignuto. Budući da je u tijeku izrada i donošenje novog Zakona o policiji sukladno kojem će se donositi novi provedbeni propisi, na ovom mjestu se neće ulaziti u analizu spomenutog Pravilnika i njegovih manjkavosti.

U veljači 2012. godine pučkom je pravobranitelju dostavljen Nacrt prijedloga Zakona o policiji s Konačnim prijedlogom Zakona (u daljnjem tekstu; Nacrt). Smatramo da prečeste izmjene zakonodavstva negativno utječu na pravnu sigurnost. Naime, u srpnju 2009. godine stupio je na snagu Zakon o policijskim poslovima i ovlastima, kojim su se pravila postupanja izdvojila iz Zakona o policiji. Važeći Zakon o policiji stupio je na snagu prije manje od godine dana. Takva situacija ne samo da može utjecati na pravnu sigurnost već ona u javnosti može biti shvaćena kao svojevrsno eksperimentiranje koje, ima li se na umu da se radi o represivnom aparatu, nije dobrodošlo. No unatoč tome, ukoliko se donošenje novog Zakona o policiji shvati kao prilika za uklanjanje manjkavosti i poboljšanje, tada donošenje novog Zakona treba ocijeniti pozitivnim. Međutim, iz teksta Nacrta se može zaključiti da manjkavosti nisu ispravljene (pri navedenom, je potrebno imati na umu da tijekom pisanja ovog izvješća pučki pravobranitelj nije upoznat s eventualnim izmjenama dostavljenog teksta).

Jedna od prvih primjedbi na tekst dostavljenog Nacrta odnosi se na način depolitizacije i profesionalizacija policije, predviđen u čl. 7., sukladno kojem ministar usmjerava policiju na način da joj daje naputke za rad, te joj može narediti da u granicama svoje nadležnosti obavi određene

poslove i poduzme određene mjere i o njima ga izvijesti. Vrlo često kao argument uvrštavanje ove odredbe u Nacrt navodi se komparativno zakonodavstvo. No, činjenica da neka zakonodavstva sadrže sličnu ili identičnu odredbu (u konkretnom slučaju Zakon o policiji Republike Slovenije), ne mora *a priori*, biti dovoljan razlog propisivanja u hrvatskom zakonodavstvu. Naime, prilikom "preslikavanja" određene odredbe iz jednog zakona u drugi, posebnu pozornost treba obratiti na cjelokupni normativni okvir oba zakonodavstva, jer norme su sastavni dijelovi određene cjeline i valja ih ocjenjivati kroz cjelinu. Osnovne dvojbe u odnosu na članak 7. proizlaze iz činjenice da ministar, sukladno postojećim propisima (prije svega sukladno Zakonu o sustavu državne uprave i Zakonu o Vladi Republike Hrvatske) već ima mogućnost usmjeravanja. Nadalje, jedino ograničenje ovlasti, koje se može iščitati iz Nacrta, proizlazi iz čl. 7. st. 7., sukladno kojem se usmjeravanje ne odnosi na policijska postupanja usmjeravanje kojih je preuzeo nadležni državni odvjetnik. S obzirom da policija, postupa i po vlastitoj inicijativi, opravdano je upitati se može li ministar i u tim slučajevima (dakle, dok državni odvjetnik nije preuzeo usmjeravanje) davati naputke. U svakom slučaju, pučki je pravobranitelj mišljenja da je eventualno, ukoliko prema mišljenju struke u pojedinim situacijama doista postoji potreba za "usmjeravanjem", nužno Zakonom jasno precizirati u kojim situacijama i okolnostima i u odnosu na koja pitanja ministar može narediti policiji obavljanje određenih poslova i poduzimanje određenih mjera.

Imajući na umu izneseno u prošlogodišnjim izvješćima, pučki je pravobranitelj s osobitom pažnjom razmatrao odredbe Nacrta kojima se uređuje (ili bi se trebao uređivati) Odjel za unutarnju kontrolu, postupak podnošenja i ispitivanja pritužbi te građanski nadzor, koji su temelj jamstva poštivanja i zaštite ljudskih prava.

U obrazloženju pojedinih odredaba Nacrta navodi se da se čl. 8. uvodi novi način nadzora rada policije koji su do sada obavljali policijski službenici unutarnje kontrole. Budući da u Nacrtu nema ni riječi o unutarnjoj kontroli, ostaje potpuno nejasna budućnost Odjela za unutarnju kontrolu. Nejasno je vode li rješenja Nacrta ka ukidanju Odjela za unutarnju kontrolu ili će Odjel imati neke druge zadaće i ulogu (ako hoće, kojim propisom se to planira urediti). Obzirom na ove nedorečenosti pučki pravobranitelj smatra neophodnim još jednom ponoviti svoj, do sada već više puta iskazani, stav da je Zakonom o policiji nužno propisati organizacijski i funkcionalno neovisni Odjel za unutarnju kontrolu te jasno propisati njegove ovlasti, poslove i zadaće.

Nadalje, u Nacrtu se kao važna novina spominje detaljno propisivanje odredbi o tzv. "građanskom nadzoru" nad radom policije. Namjeru preciznijeg definiranja postupka pritužbi zakonom valja ocijeniti pozitivnim, budući se time doprinosi standardizaciji postupanja po

pritužbama. No, sama je materija nejasno propisana i ostavlja određene dvojbe. Tako je, npr., Nacrtom predviđeno da se pritužba može podnijeti ustrojstvenoj jedinici ili Ministarstvu, no u čl. 44. je propisano je da pritužbu razmatra rukovoditelj ustrojstvene jedinice ili policijski službenik kojeg rukovoditelj ustrojstvene jedinice za to ovlasti. Znači li to da se će pritužbe podnesene Ministarstvu samo proslijediti rukovoditelju ustrojstvene jedinice? Nadalje, nakon što rukovoditelj ustrojstvene jedinice razmotri pritužbu obavlja se razgovor s podnositeljem pritužbe. Ukoliko podnositelj pritužbe nije suglasan s utvrđenim, spis se dostavlja povjerenstvu za rad po pritužbama. No, nije jasno kojem povjerenstvu. Naime, iz teksta Nacrta može se zaključiti da postoje dvije vrste povjerenstava (povjerenstvo koje rješava pritužbe na rad policijskih službenika Ravnateljstva policije i povjerenstvo koje ispituje rješavanje pritužbi na rad policijskih službenika u policijskim upravama). Odnos ta dva povjerenstva, ukoliko su u ikakvom međusobnom odnosu, nije razvidan. Stoga bi trebalo, mišljenja je pučki pravobranitelj, razmotriti mogućnost uređivanja postupka ispitivanja pritužbi na način da povjerenstva u policijskim upravama rješavaju pritužbe. U slučaju da podnositelj pritužbe nije suglasan s utvrđenim, tada bi se spis predmeta trebao dostaviti povjerenstvu Ministarstva na daljnji postupak.

Nadalje, u Nacrtu se navodi da je: "...važna novina utvrđena Prijedlogom Zakona detaljno propisivanje odredbi o "civilnom" nadzoru nad radom policiji." Prema stavu pučkog pravobranitelja, dva je predstavnika javnosti koji sudjeluju u rješavanju pritužbi na rad policijskih službenika, doista ambiciozno nazivati "građanskim nadzorom". Naime, pogrešno je govoriti o građanskom nadzoru ukoliko predstavnike imenuje ministar (iako prema neslužbenim informacijama kojima raspolaže pučki pravobranitelj postoje naznake da će predstavnike ipak imenovati saborski Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, kako je to propisano i sada važećim Zakonom o policiji) te je njihovo postupanje određeno pravilnikom koji donosi ministar.

Dio Nacrta kojim se propisuju policijski poslovi i ovlasti, po mišljenju pučkog pravobranitelja, valja doraditi. Činjenica je da važeći Zakon o policijskim poslovima i ovlastima na identičan način (kao Nacrt), uređuje pojedine ovlasti ili njihovu primjenu, no to ne znači da određene odredbe nije moguće poboljšati.

S obzirom na navedeno (ne samo u ovogodišnjem izvješću već i u prošlogodišnjim izvješćima) pučki pravobranitelj smatra da je radi jačanja garancije zaštite ljudskih prava tekst Nacrta potrebno doraditi.

Jednako kao i prošlih godina suradnja s policijskim upravama tijekom ispitnih postupaka i nadalje se ocjenjuje pozitivnom u dijelu koji se odnosi na pravodobno izvješćivanje i postupanje

prema traženjima pučkog pravobranitelja.

Primjer:

Opis slučaja (P.P.-22-02-1299/10): Gospođa M. P. iz O., uputila je pritužbu na postupanje policijskih službenika PP O. Prema pritužbenim navodima, pritužiteljica je privedena u policijsku postaju te joj je istom prilikom oduzet mobilni uređaj. Nakon sat vremena je puštena, ali uz određena upozorenja koje je pritužiteljica shvatila kao pokušaj zastrašivanja. Isto tako, pritužiteljica je tvrdila da unatoč privođenju i oduzimanju mobilnog uređaja nije dobila nikakvu potvrdu o tome, niti joj je prilikom davanja izjave dana mogućnost da pozove odvjetnika. U svome podnesku pritužiteljica je naglasila spremnost na suradnju s policijom u vezi sa svime što može biti vezano uz nju, ali očekuje da će joj biti omogućeno pravo na podnošenje kaznene prijave zbog lažnog prijavljivanja kaznenog djela.

Poduzete mjere: Pučki je pravobranitelj od Odjela za unutarnju kontrolu MUP-a zatražio detaljno izvješće o pritužbenim navodima. Izvješćem navedenog Odjela obaviješteni smo da su policijski službenici, u cilju prikupljanja obavijesti o počinjenom kaznenom djelu, došli u dom pritužiteljice i njenog nevjenčanog supruga te ih službenim vozilom prevezli do policijske postaje, gdje je obavljen razgovor u trajanju oko sat vremena, nakon čega su predmetne osobe odvezene kući. Također, obaviješteni smo, s obzirom na visoki stupanj trudnoće pritužiteljice, da je sam razgovor obavljen na obazriv način. Naglašeno je kako su osobe dragovoljno došle u PP, da nije bilo njihovog dovođenja, da mobiteli nisu oduzeti već im je samo bilo ograničeno njihovo korištenje, a pošto nisu bili predmetnom kaznenog djela nije niti izdana potvrda o oduzimanju predmeta.

Međutim, analizom navoda iz izvješća te onih iz pritužbe uočene su određene nejasnoće koje su zahtijevale dodatno pojašnjenje. Naime, navodi iz izvješća kako su mobiteli "vraćeni" predmetnim osobama ukazuje da isti određeno vrijeme nisu niti bili u njihovom posjedu, niti je razvidna zakonska osnova toga. Također, navodi iz izvješća o dragovoljnosti odlaska u PP u opreci je s tvrdnjama pritužiteljice, osobito stoga što se iz njezinih navoda moglo zaključiti kako nije niti imala mogućnost ne pristati poći s policijskim službenicima u policijsku postaju. Stoga, novim dopisom Odjelu za unutarnju kontrolu ukazano je na odredbe Zakona o policijskim poslovima i ovlastima kojim je, između ostalog, propisano da policijski službenik primjenjuje policijsku ovlast u skladu s Ustavom i zakonom te je dužan poštivati dostojanstvo, ugled i čast svake osobe, kao i druga temeljna prava i slobode čovjeka. Također, ukazano je na odredbu kojim jest propisano da policijski službenik može prikupljati obavijesti od građana, između ostalog, uz prethodni pristanak osobe i u njezinom domu, osobito stoga što je i izvješćem MUP-a konstatirano da je pritužiteljica bila u

podmaklom stupnju trudnoće. Pučki je pravobranitelj pozvao Odjel za unutarnju kontrolu na dostavu preslike cijelog spisa koji se odnosi na predmetni slučaj kako bi se izvršila dodatna analiza.

Ishod slučaja: Dodatnim očitovanjem, uz dostavu tražene dokumentacije, izvješteni smo da je razlog nazočnosti pritužiteljice i njezinog nevjenčanog supruga u prostorijama policijske postaje bio tehničkog karaktera obzirom da je radi provođenja službenih radnji bilo neophodno fotografiranje. Fotografije su radi prepoznavanja upućene elektronskom poštom policijskim službenicima druge PP, koji su provodili izvide odnosno obavljali obavijesni razgovor s drugim osobama koje su mogle pomoći u prepoznavanju počinitelja kaznenog djela koje se istraživalo. Po pregledu zaprimljenih fotografija, konstatirana je sličnost počiniteljima ali ne i istovjetnost. O tome su odmah izvješteni policijski službenici druge PP, koji su u međuvremenu utvrdili stvarni identitet počinitelja kaznenog djela.

Iz dostavljene predmetne dokumentacije bilo je razvidno kako je načelnik Policijske uprave ocijenio da je tijekom spornog postupanja ipak došlo do počinjenja lakših propusta te da su policijski službenici postupili suprotno odredbama članka 46. Zakona o policijskim poslovima i ovlastima, stoga je policijskim službenicima, sukladno Zakonu o državnim službenicima, izrečeno usmeno upozorenje i ukazano na učinjene propuste.

U tom je smislu pučki pravobranitelj ukazao pritužiteljici, ukoliko smatra da joj je navedenim propustom policijskih službenika učinjena šteta, na članak 13. Zakona o sustavu državne uprave koji propisuje da štetu koja građaninu nastane nezakonitim ili nepravilnim radom tijela državne uprave, naknađuje Republika Hrvatska.

PREPORUKE:

1. Potrebno je zakonom propisati ovlasti, poslove i zadaće Odjela za unutarnju kontrolu te zakonski osigurati potreban stupanj organizacijske i funkcionalne samostalnosti i neovisnosti;
2. Potrebno je zakonom propisati i žurno uspostaviti neovisni i objektivni sustav ispitivanja pritužbi građana koji će jamčiti zaštitu ljudskih prava i sloboda. Provedbene propise kojima se detaljnije uređuje postupanje po pritužbama potrebno je donijeti u najkraćem mogućem roku;
3. Nužno je uspostaviti građanski nadzor nad radom policije.

GRADENJE

Pritužbe u području građenja, odnosile su se najčešće na postupanje građevinske inspekcije kod nezakonite gradnje. Naime, od 67 pritužbi 2011. godine iz područja građenja, 38 izjavljeno je zbog nezakonite gradnje. Dodatno, pratilo se i 70 slučajeva povrede prava građana koja su posljedica nezakonite gradnje, za koje je postupak ispitivanja pred pučkim pravobraniteljem pokrenut prije desetak godina.

Razlog zbog kojega je gotovo dvostruko veći broj "starih" od "novih" slučajeva nezakonite gradnje je u činjenici da Uprava za inspekcijske poslove Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva neredovito odgovara na traženja pučkog pravobranitelja. Katkada se radi o kašnjenju od pola godine, a u nekim predmetima i znatno dulje. Budući da postupanje građevinske inspekcije traje i po nekoliko godina, postupak po ovim pritužbama traje jednako dugo. Nakon donošenja upravnog akta kojim je utvrđeno da je učinjena nezakonita gradnja, gotovo da se ne provode druge radnje koje bi dovele do konačnog izvršenja inspekcijske mjere određene za nezakonitu gradnju. Stoga inspekcijska rješenja kojima je u proteklom razdoblju izrečena naredba uklanjanja stvarno imaju karakter deklaratornog, a ne autoritativnog akta s neposrednim učinkom.

Kako nezakonita gradnja nije odobrena aktom javnopravnog tijela, te nije u redovnom postupku (koji se inače provodi za izdavanje odobrenja za građenje) prošla postupak usklađivanja s javnim i privatnim interesima koja već postoje na određenoj lokaciji, takvom se gradnjom često čini povreda prava drugih. Dokaz učestalosti povrede prava drugih su pritužbe izjavljene pučkom pravobranitelju. Pritužitelji, čija se prava u pravilu vrijeđaju, ugrožavaju ili ograničavaju nezakonitom gradnjom, su nezaštićeni jer im se ne priznaje položaj stranke u postupku nadzora građevinskog inspektora. Nepriznavanje položaja stranke u postupku znači da ta osoba ne može svoja prava zaštititi, ne samo u inspekcijskom postupku, nego svoja prava ne može zaštititi ni pravnim sredstvom pred višim tijelom, niti može tražiti uspostavu prijašnjeg stanja ili uklanjanje. S obzirom da se postupak izvršenja inspekcijskih rješenja kojima je izrečena mjera uklanjanja ili mjera uspostave prijašnjeg stanja godinama ne provodi, građani čija su prava povrijeđena, često prekomjerno trpe nedostojne uvjete stanovanja.

Unatoč tome što građani već prijavom o gradnji navedu da je razlog zbog kojeg podnose prijavu povreda nekog njihovog prava ili povreda njihovog određenog pravnog interesa, građevinska inspekcija smatra da poznatom podnositelju prijave o gradnji u inspekcijskom postupku položaj stranke u postupku može biti priznat samo ako to naknadno traži posebnim zahtjevom. U slučaju podnošenja zahtjeva za priznavanje prava stranke u inspekcijskom postupku, mora se provesti

poseban postupak u kojem se ispituje pravo podnositelja zahtjeva kao stranke i o tome donosi posebno rješenje (upravni akt). Dakle, potrebno je provesti dodatni samostalni upravni postupak u kojem se protiv rješenja o priznavanju svojstva stranke može izjaviti žalba i pokrenuti upravni spor.

Iako građevinska inspekcija stajalište o nepriznavanju u inspekcijskom postupku svojstva stranke poznatom podnositelju prijave o gradnji temelji na odredbama ZUP-a (čl. 53.), ne raspolažemo pritužbom koja bi sadržavala podatak da je građevinska inspekcija prema odredbama ZUP-a ma i u jednom slučaju obavijestila zainteresiranu osobu o uvjetima, načinu i postupku ostvarivanja zaštite njezinih prava ili pravnih interesa (čl. 155. st. 1. ZUP-a), konkretno da je poučilo o pravu na naknadno priznavanje položaja stranke. Stoga se ne raspolaže ni podatkom da je koji podnositelj prijave o gradnji ostvario položaj stranke u tijeku inspekcijskog postupka koji je u povodu njegove prijave pokrenut po službenoj dužnosti.

Zainteresiranoj osobi mora biti omogućeno da i u inspekcijskom postupku može zaštititi svoja prava, najmanje priznavanjem prava na podnošenje zahtjeva kojim traži izvršenje inspekcijske mjere, kada ta mjera nije izvršena na način i u roku kako je to utvrđeno inspekcijskim rješenjem. Na obvezu poštivanja prava zainteresirane osobe upućuje i Zakon o upravnim sporovima (NN, br. 20/2010). Prema ovom Zakonu zainteresirana osoba je svaka osoba kojoj bi propuštanje postupanja javnopravnog tijela povrijedilo njezino pravo ili pravni interes.

Okolnosti u odnosu na nezakonitu gradnju izmijenjene su stupanjem na snagu Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama (NN, br. 90/11). Prema ovom Zakonu, prekinut će se svi inspekcijski postupci izvršenja rješenja o uklanjanju nezakonito izgrađene zgrade do pravomoćnog dovršetka postupka za donošenje rješenja o izvedenom stanju, odnosno rješenja o ozakonjenju. Prekid inspekcijskog postupka za pritužitelje znači produljenje roka u kojem su dužni trpjeti posljedice nezakonite gradnje s prijetnjom da će stanje koje trpe biti trajno zadržano. Stoga, dok ovaj Zakon s jedne strane otvara mogućnost investitorima koji su se upustili u nezakonitu gradnju da je ozakone, s druge strane ne sadrži mehanizme kojima će građani moći zaštititi svoja prava povrijeđena nezakonitom gradnjom.

Mehanizam zaštite predviđen je samo za slučajeve gradnje protivno prostornom planu. Samo u slučajevima u kojima je za zgradu izgrađenu protivno planu poznati podnositelj prijave o nezakonitoj gradnji do 21. lipnja 2011. godine, u vezi s nezakonito izgrađenom zgradom, podnio prijavu građevinskoj inspekciji ili je sudu podnio tužbu u svrhu zaštite svojega vlasništva ili drugih stvarnih prava, poznati prijavitelj ima mogućnost otkloniti posljedice koje trpi na način da uskrati dati suglasnost za donošenje rješenja o izvedenom stanju. Međutim, ukoliko se ne radi o zgradi

izgrađenoj protivno planu, nego o nesolidno izvedenoj gradnji ili gradnji koja na drugi način ugrožava prava poznatog podnositelja prijave o gradnji na mirno uživanje vlasništva, Zakon ne predviđa mogućnost ozakonjenja uvjetovanog izvršavanjem sanacije štete ili nemogućnost ozakonjenja zbog već pričinjene teško popravljive štete.

Nadalje ostaje neriješeno pitanje dobrovoljnog i prisilnog izvršenja izrečenih mjera uklanjanja i pitanje rokova u kojima će se provesti uklanjanje u svim onim slučajevima u kojima ta mjera ne može biti stavljena izvan snage naknadnom promjenom statusa zgrade. Stoga propisima koji uređuju građenje svakako treba utvrditi djelotvoran mehanizam koji će za ubuduće odbiti investitore od nezakonite gradnje i kojim će se nezakonita gradnju moći pravodobno sankcionirati. Kao djelotvoran instrument utjecaja na izvršenje rješenja, građevinskom inspektoratu mogla bi biti dana ovlast izricanja novčane kazne.

Nakon stupanja na snagu Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama veliki broj građana obratio se pučkom pravobranitelju radi savjeta u odnosu na činjenicu da je stupila na snagu zabrana pravnog prometa nezakonito izgrađenih zgrada. Zabrana pravnog prometa za ove nekretnine određena je na način da sklopljeni ugovor o kupoprodaji zgrade ne proizvodi pravne učinke, te se ne može provesti u zemljišnim niti u drugim javnim evidencijama. S obzirom da ugovor o kupoprodaji ne podliježe javnobilježničkoj potvrdi ugovora (solemnizacija), jer javni bilježnik ne provjerava odgovara li ugovor propisanim uvjetima u odnosu na formu i predmet ugovora i ne objašnjava sudionicima u pravnom poslu smisao i posljedice toga posla nego (samo) ovjerava potpise na ugovoru, nakon što je, u prvo vrijeme po stupanju Zakona na snagu, zaustavljen pravni promet nezakonito izgrađenih zgrada, nastavljen je kao pravni promet zemljišta bez zgrade.

Nadalje, kako rješenje o izvedenom stanju (ozakonjenju) nema pravnih učinaka na vlasništvo i druga stvarna prava na zgradi za koju je doneseno i za zemljište na kojem je ta zgrada izgrađena, to rješavanje pitanja ozakonjenja ujedno otvara pitanje novih postupaka radi povrede prava vlasništva. S obzirom da Zakon nije ozakonjenje zgrade uvjetovao dokazom o pravu vlasništva zemljišta ili zgrade, u slučajevima (ozakonjene) uzurpacije, vlasnik će zaštitu svojih prava morati ostvarivati pred sudom, tužbom radi zaštite prava vlasništva i drugih stvarnih prava.

Dana 10. kolovoza 2011. stupile su na snagu izmjene i dopune Zakona o prostornom uređenju i gradnji (ZPUG) prema kojima se zakonitost zgrade u zemljišnim knjigama cijeni u odnosu na zabilježbu u zemljišnoj knjizi da je za zgradu priložen akt za njezinu uporabu. Naime, nakon stupanja na snagu navedenih izmjena ZPUG-a vlasnici zgrada za koje nije stavljena zabilježba o aktu za uporabu, dovedeni su u situaciju obveznog pokretanja postupka radi

dokazivanja činjenice zakonitosti zgrade upisane u zemljišnu knjigu. Ministarstvo pravosuđa interveniralo je 3. listopada 2011. na način da je svim Općinskim sudovima u Hrvatskoj uputilo nalog o primjeni odredbi ZPUG. Za zgradu za koju u zemljišnoj knjizi nije stavljena zabilježba o aktu za uporabu u svrhu uknjižbe prava vlasništva, potrebno je dokazati da se zgrada zakonito izgrađena (tek) prilikom prometa ili u trenutku raspolaganja.

Primjeri:

(1) Opis slučaja (P.P.-09-04-682/11): B. M. zatražila je zaštitu zbog onemogućavanja korištenja donjeg dijela svoje kuće, vrta i dvorišta te glavnog ulaza u stambenu građevinu u P. Povreda prava vlasništva traje od 2000. godine, kada je započeta gradnja zida na međi. Gradnju je prijavila građevinskoj inspekciji, izdana je mjera uklanjanja armirano-betonskog potpornog zida ukupne dužine 27,5 m. S obzirom da nije provedeno prisilno uklanjanje ovog zida, investitor je nastavio s radovima te je na susjednoj građevinskoj parceli u cijelosti izgrađena i zgrada, tlocrtne veličine 24,09 m x 10,00 m.

Pritužiteljica je zaštitu vlasničkih prava zatražila i pred Općinskim sudom u P. Zbog odugovlačenja od strane ovršenika, ni Sud nije proveo postupak ovrhe (zabrana gradnje i povrat u prijašnje stanje).

Poduzete mjere: O slučaju gradnje iz pritužbe o povredi prava gospođe B.M. obaviještena je građevinska inspekcija. Građevinski inspektor utvrdio je da su zid i zgrada izgrađeni bez građevinske dozvole. Posljedica propuštanja građevinskog inspektora u odnosu na kontrolu nad izvršenjem uklanjanja je da investitor nije spriječen u izvođenju nezakonite gradnje koju je izveo nakon inspeksijskog rješenja (zgrada tlocrtne veličine 24,09x10,00 m). Kako se zgrada izravno oslanja na potporni zid koji stabilizira kosinu, a zid i zgrada u statičkom i konstruktivnom smislu čine jednu građevinski cjelinu to inspekcija neće provoditi uklanjanje. Inspekcija zaključuje da uklanjanje nije moguće provesti a da se istodobno ne ugrozi infrastruktura u trupu nogostupa gradske prometnice, da se ne ugroze druge građevine i izravno prouzroči materijalna šteta i ugrožavanje života i zdravlja ljudi. Dostavljeno očitovanje potvrdilo je prigovore navedene u pritužbi.

Ishod slučaja: Pritužba je osnovana. S obzirom da građevinski inspektor nije pravodobno, pravilno i potpuno proveo postupak po službenoj dužnosti, to je pritužiteljici izravno trajno pričinjena povreda prava. Podnositeljica prijave o gradnji nije ostvarila zaštitu svojih prava i pravnih interesa zbog kojih se 2000. godine obratila građevinskoj inspekciji.

Napomena: Pritužiteljica se naknadno obratila pučkom pravobranitelju, jer očitovanje koje

je pučkom pravobranitelju dostavljeno (tek nakon sedam mjeseci) ne prikazuje stvarno činjenično stanje. Građevinska inspekcija nije uopće dala očitovanje u odnosu na sporni zid na istočnoj međi duljine cca 15,00 m, koji njoj neposredno priječi ulaz u vrt, a čije uklanjanje ne dovodi do ugrožavanja opisanih razmjera. Uklanjanjem samo ovog zida pritužiteljica bi ostvarila pravo prolaza i provoza. Međutim, građevinska inspekcija ni to nije poduzela.

(2) Opis slučaja (P.P.-09-10- 557/10): M. B. iz D. obratila se radi povrede prava na mirno uživanje vlasništva uslijed nezakonite gradnje susjeda, na udaljenosti od 0,40 m. Izložena je dugogodišnjem trpljenju nezakonitog ponašanja investitora samo iz razloga jer građevinski inspektor propušta provesti nadzor i odrediti mjeru koja to može otkloniti i spriječiti. Prijavu o gradnji podnosila je od 1989. godine više puta, uključujući i davanje obavijesti o nastavljanju izvođenja započetih radova. Prvi nadzor nad građenjem izvršen je u studenom 1988. godine, kada je investitoru izrečena novčana mjera, a potom je izdano rješenje od 6. travnja 1989. godine, kojim je građevinski inspektor investitorima naredio uklanjanje stambene građevine. Upravo zbog nedopuštene udaljenosti od stana pritužiteljice investitori svoju dogradnju nisu uspjeli legalizirati u razdoblju od 1989. do 2010. godine.

Poduzete mjere: Uprava za inspekcijske poslove pozvana je 22. travnja 2010. da se u roku od 30 dana očituje na navode pritužbe u odnosu na "šutnju". Zatraženo očitovanje nije dostavljeno, te je pučki pravobranitelj uputio požurnice 15. srpnja 2010., 18. ožujka 2011. i 30. lipnja 2011. Odgovor je zaprimljen u prosincu 2011. godine.

Za predmetnu je gradnju u kolovozu 2003. proveden novi inspekcijski postupak u kojem je utvrđeno da su investitori nastavili s gradnjom. Naknadno je izgrađena još jedna stambena zgrada, stubište i garaža. Izgrađene građevine zajedno čine jednu građevinsku cjelinu. Građevinska inspekcija je ponovo propustila provesti prisilno uklanjanje.

Ishod slučaja: Nakon pokretanja postupka ispitivanja pred pučkim pravobraniteljem Uprava za inspekcijske poslove Ministarstva utvrdila je da za opisanu građevinu nije izdan akt kojim se odobrava njezino građenje, te je kod te Uprave u tijeku donošenje rješenja kojim će se vlasnicima zemljišta na kojem je izgrađena narediti uklanjanje. Osoba u čije ime se predmetna građevina gradila u međuvremenu je umrla. Izgrađena građevina nije bila predmet ostavinskog postupka.

Utvrđeno je da građevinska inspekcija nekadašnje Općine D. nije provela potpuni postupak radi sprečavanja daljnje gradnje i uklanjanja nezakonite gradnje, a da to potom nije spriječila i učinila ni županijska građevinska inspekcija, kao ni građevinska inspekcija Uprave za inspekcijske

poslove, koja je od 1. listopada 1999. godine u nadležnosti Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva.

Pritužba je osnovana.

(3) Opis slučaja (P.P.-09-04- 592/09): M. Z. je, u ožujku 2009. godine, prvi puta podnio pritužbu zbog neizvršenja inspekcijskog rješenja o uklanjanju građevina sagrađenih u mjestu V. M. Pritužitelj je suvlasnik građevina na koje se odnosi naredba građevinskog inspektora. Nadograđeno visoko potkrovlje prekomjerno opterećuje postojeću građevinu, te narušava stabilnost i mehaničku otpornost. Stoga postoji osnovana prijetnja neposredne opasnosti za život i zdravlje ljudi.

Poduzete mjere: Od građevinske inspekcije zatražen je podatak o razlozima zbog kojih nije provedeno uklanjanje građevina za koje je inspekcijski pregledom u lipnju 2005. utvrđena bespravnost, u prosincu 2007. godine rješenjem izrečena naredba uklanjanja, a u ožujku 2008. utvrđena izvršnost.

Ishod slučaja: Prema kriterijima Ministarstva za određivanje prioriteta za izvršenje inspekcijskih rješenja ovaj slučaj nije ispunjavao uvjete za stavljanje u prioritete: uvjet povrede prava vlasništva trećih i uvjet prekoračenja razumnog roka (3 god.) u kojem bespravni investitor nije izvršio rješenje niti je pokrenuo postupak legalizacije radi promjene statusa građevine. S obzirom da inspekcijsko rješenje nije izvršio, investitor koristi mogućnost ozakonjenja nezakonito izgrađene zgrade.

Napomena: Na dopis od 11. lipnja 2010. godine radi dostave podataka o slučaju pritužitelja, Uprava za inspekcijske poslove odgovorila je 8. prosinca 2011., nakon 1,5 godine od traženja pučkog pravobranitelja. Dostavljeni podaci potvrđuju prigovor o propuštanju provedbe administrativnog izvršenja u roku iz inspekcijskog rješenja.

PREPORUKE:

1. Nakon donošenja upravnog akta kojim je utvrđena nezakonita gradnja obavezno obavljati nadzor nad izvršenjem izrečene mjere građevinskog inspektora, odmah po isteku zadanog roka za njezino izvršenje.
2. Kao djelotvorni instrument utjecaja na izvršenika inspekcijskog rješenja, potrebno je utvrditi mogućnost da se na izvršenje naredbe iz rješenja građevinskog inspektora utječe naplatom novčanih kazni u korist Državnog proračuna.
3. Zainteresiranoj osobi omogućiti da i u postupku građevinskog inspektora može zaštititi svoja prava bez podnošenja posebnog zahtjeva za priznavanje svojstva stranke u postupku u svim

onim slučajevima u kojima je očito i nesumnjivo povrijeđeno pravo podnositelja prijave gradnji.

4. Utvrditi mehanizme kojima će građani u postupku ozakonjenja nezakonito izgrađenih zgrada moći zaštititi svoja prava povrijeđena nezakonitom gradnjom neovisno o tome je li nezakonita zgrada izvedena u skladu s planom ili je protivna prostornom planu.

STANOVANJE

Područje stanovanja uređeno je institutom građanskog prava - ugovorom o najmu stana, a za zaštitu prava sudionika u ovim odnosima nadležni su općinski građanski sudovi. Tijekom 2011. godine, pučkom se pravobranitelju obratilo 22 građana, tražeći uglavnom savjete ili pobliža obrazloženja u odnosu na posebne okolnosti konkretnog slučaja. Radi se o pritužbama u odnosu na Zakonom o najmu utvrđene otkazne razloge, pritužbe kojima je zatražena zaštita radi priznavanja najmoprimcu prava na sklapanje ugovora o najmu stana na neodređeno vrijeme, te o pritužbama radi (ne)priznavanja dugogodišnjem stanaru prava na kupnju državnog stana po povoljnijoj, a ne tržišnoj cijeni.

Na području stanovanja ponovo je potrebno istaknuti neriješeno pitanje prava zaštićenih stanara na korištenje privatnih stanova i prava vlasnika na te stanove. Radi se o slučajevima otkaza ugovora o najmu stana kada u stan koji koristi zaštićeni najmoprimac namjerava useliti sam vlasnik ili u taj stan namjerava useliti svoje potomke, roditelje ili osobe koje je dužan uzdržavati (čl. 21. i čl. 40. st. 1. Zakona o najmu stanova).

Prošlo je trinaest (13) godina od kada je Ustavni sud ukinuo odredbu članka 21. stavka 2. i članka 40. stavka 2. Zakona o najmu stanova (Odluka od 31. ožujka 1998. godine), a da još uvijek nisu uređene pretpostavke za provedbu otkaza ugovora o najmu stana. Ukinute odredbe određivale su da se ugovor o najmu stana, sklopljen na neodređeno vrijeme, može otkazati samo ako se najmoprimcu osigura drugi stan pod uvjetima stanovanja koji nisu nepovoljniji za najmoprimca. Bez obveze osiguravanja drugog stana, zaštićenom najmoprimcu ugovor o najmu stana može otkazati samo vlasnik koji temeljem posebnog propisa ima pravo na stalnu socijalnu pomoć ili ima više od 60 godina, a nema za sebe i svoju obitelj riješeno stambeno pitanje. Samo u ovom slučaju je zaštićenom najmoprimcu drugi stan dužna osigurati jedinica lokalne samouprave odnosno Grad Zagreb (čl. 40. st. 3. Zakona o najmu stanova).

Obje suprotstavljene strane imaju pravo na zaštitu svojih ustavnih i zakonskih prava: neovisno o socijalnom statusu vlasnik ima pravo na useljenje u vlastiti stan a zaštićeni najmoprimac

ima pravo na stambeno zbrinjavanje. Miješanje države u ovom slučaju je mjera koja je prijeko socijalno potrebna i nužna.

Nepovredivost doma je temeljno ljudsko pravo osobnih sloboda i prava. Stoga je na činjenicu da na odgovarajući način nisu uređene pretpostavke za otkaz ugovora o najmu stana upozoreno Izvješćem o radu pučkog pravobranitelja za 2007., 2008., 2009. i 2010. godinu. Ustavni je sud, posebnim izvješćem Hrvatskom saboru, upozorio o nepotpunosti Zakona o najmu stanova još u lipnju 2007. godine. U okolnostima da nisu uređene pretpostavke za otkaz ugovora o najmu stana sa zaštićenom najamninom, Ustavni sud može samo odgoditi ovrhu presuda nadležnih sudova o iseljenju najmoprimaca do donošenja odluke o ustavnoj tužbi. Međutim, meritorno odlučivanje o ustavnoj tužbi nije moguće, jer odluka kojom su ukinute naveden odredbe Zakona o najmu stanova od 1998. godine, nije provedena.

Važno je istaknuti da do odgode iseljenja zaštićenih najmoprimaca dolazi samo u onim slučajevima u kojima je podnesena ustavna tužba Ustavnom sudu Republike Hrvatske. S obzirom da u očekivanju donošenja pretpostavki za otkaz ugovora o najmu stana ni općinski sudovi više ne mogu odugovlačiti s donošenjem odluka, to se u slučajevima u kojima nije pokrenut ustavnosudski postupak provode postupci ovrhe iseljenjem zaštićenih najmoprimaca iz stanova u vlasništvu fizičkih osoba (J.V. iseljen iz stana u Zagrebu, P.V., M.J. i T.A. iz stanova u Splitu, S.B. iz stana u Mošćeničkoj Dragi, N.N. iz stana u Šibeniku itd.). Iseljeni najmoprimci stana nakon četrdeset ili pedeset godina korištenja stana u pravnom položaju zaštićenog stanara ostaju stambeno nezbrinuti. U pravilu se radi o stanarima koji zbog materijalnog stanja i životne dobi nisu u stanju sami riješiti stambeno pitanje.

Opravdavajući pred sudom razloge zbog kojih traže raskid ugovora, vlasnici stanova navode da je ugovor o najmu stana sa zaštićenom najamninom "kvazi ugovor", jer je ugovornim strankama nametnut odnos najmodavac-najmoprimac. Ugovorne strane nisu imale nikakav utjecaj na izbor druge ugovorne strane niti su imale utjecaj na bitne sastojke ugovora (cijena). Vlasnicima stanova u koje su do prosinca 1974. godine useljeni zaštićeni stanari država je jednostranim činom ograničila/oduzela pravo na posjed stana. Vlasnik je zadržao pravo raspolaganja sa stanom ali je i to pravo ograničeno, jer je obuhvaćalo raspolaganje "neuseljivim stanom". Ova činjenica bitno utječe na cijenu.

Vlasnici stavljaju i prigovor na kontroliranu najamninu (zaštićena najamnina) odnosno prigovor (ne)poštene ravnoteže između interesa najmodavaca u odnosu na pokrivanje gubitaka nastalih u vezi s održavanjem stana i općeg interesa osiguravanja stana zaštićenim stanarima.

Zaštićena najamnina utvrđuje se prema Uredbi o uvjetima i mjerilima za utvrđivanje zaštićene najmnine (NN, br. 40/97 i 117/05). Iznos ove najmnine ne omogućava najmodavcu ispunjenje obveze obavljanja skupih poslova održavanja. Stoga vlasnici stanova smatraju da im je propisivanjem zaštićene najmnine (kontrolirana najamnina), bez mogućnosti povisivanja u odnosu na vrijednost i/ili troškove obnove stana, nametnut prekomjeran i nerazmjeran teret.

Iako je primjena ograničenja opravdana i razmjerna cilju kojemu se težilo u općem interesu (zaštita stanara, socijalno osjetljivo pitanje), visinom najmnine ispod troškova održavanja nije uspostavljena poštena raspodjela socijalnog i materijalnog tereta uključenog u reformu stambenog zakonodavstva. Mehanizam zaštite, odnosno nedostatak pravnog puta nadoknade gubitaka nije osiguran (npr. subvencija troškova održavanja ili subvencija najmnine).

S druge strane zaštićeni najmoprimci ističu da su bili u istom pravnom položaju svi stanari koji su stekli stanarsko pravo do donošenja prvog hrvatskog Zakona o stambenim odnosima iz prosinca 1974. godine, neovisno je li stanarsko pravo stečeno na stanu u tadašnjem društvenom ili privatnom vlasništvu.

Useljajem u stan, stanari su stekli pravo na trajno i nesmetano korištenje stana. Stoga smatraju da bi im trebalo biti priznato i pravo na kupnju stana, a vlasnicima pravo na obeštećenje. Svoje stajalište o priznavanju prava na kupnju stana stanarima koji su stanarsko pravo stekli prije 1974. godine obrazlažu izmjenama i dopunama zakona kojima je omogućena kupnja stana korisnicima državnih stanova koji imaju zaštićeni pravni položaj prema posebnim propisima, bez obzira na duljinu trajanja ili vrijeme kada je stečeno stanarsko pravo.

Odgovarajućim mjerama, pravni sustav treba osigurati pravičnu ravnotežu između interesa najmodavaca i općeg interesa zaštite stanara. Svim građanima mora biti osigurana jednaka pravna zaštita.

Primjeri:

(1) Opis slučaja (P.P.-08-04-107/11): J.D. iz Z. je zaštićena najmoprimka stana u vlasništvu fizičke osobe. Pritužuje se zbog nebrige vlasti za stanare u privatnim stanovima. Smatra da joj je ugroženo temeljno ljudsko pravo na nepovredivost doma, da joj je povrijeđeno stečeno pravo zaštićenog najmoprimca, te da je stavljena u nepovoljan položaj već time što je dužna odazivati se pozivima suda na rasprave u sporu koji je vlasnik stana pokrenuo tužbom radi iseljenja.

Poduzete mjere: Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva upozoreno je na slučaj, jer se radi o odnosima iz stanovanja na koju se odnosi Odluka Ustavnog suda od 31. ožujka 1998. godine, a kojom su ukinute odredbe Zakona o najmu stanova. Slučaj je nastao kao

neposredna posljedica činjenice da u roku od šest mjeseci, za vrijeme dok ukinute odredbe nisu prestale vrijediti, nisu uređene nove pretpostavke za otkaz ugovora o najmu stana za slučaj kada vlasnik stana u taj stan namjerava useliti sam ili namjerava useliti svoje potomke, roditelje ili osobe koje je prema posebnim propisima dužan uzdržavati.

Ishod slučaja: Sudski postupak radi otkaza ugovora o najmu stana sa zaštićenom najamninom još nije okončan.

(2) Opis slučaja (P.P.-08-04-172/06): D. L. iz L. obratio se prvi puta u veljači 2006. godine, s pritužbom u ime šesnaest (16) umirovljenih državnih službenika kojima je osporeno pravo na kupnju službenih stanova u kojima stanuju od vremena zapošljavanja, prije gotovo četrdeset godina. Podnositelji pritužbe smatraju da su stavljeni u nejednakopravni položaj u odnosu na duge stanare kojima je otkup dopušten.

Poduzete mjere: Pitanje prodaje ovih stanova ne može se riješiti bez provedbe prethodnog postupka za skidanje oznake "stan za službene potrebe". Ocjenjeno je da postoji osnovana sumnja da su podnositelji pritužbe stavljeni u položaj pravne nesigurnosti, jer od sredine 2006. godine, kada je pokrenut postupak evidentiranja, popisivanja i provjere stanova u kojima stanuju djelatnici Uprave za zatvorski sustav, nije provedena promjena statusa stanova.

Ishod slučaja: Ministarstvo pravosuđa konačno je 2011. godine Agenciji za upravljanje državnom imovinom uz popis stanova kojima upravlja uputilo i prijedlog za skidanje ove oznake na stanovima koje koriste umirovljeni djelatnici Kaznionice L., kako bi mogli biti predmet kupoprodaje na temelju Odluke Vlade RH o prodaji stanova u vlasništvu Republike Hrvatske, od 2. rujna 2010. godine (NN, br. 109/10).

Napomena: Agencija za upravljanje državnom imovinom još nije okončala postupak.

PREPORUKA:

1. Novelom Zakona o najmu stanova utvrditi pretpostavke za otkaz ugovora o najmu stana sa zaštićenom najamninom na način da se osiguraju mehanizmi za održavanje pravične ravnoteže između interesa najmodavaca koji su vlasnici stanova i općeg interesa zaštite stanara u privatnim stanovima, a svim građanima osigura poštena i jednaka pravna zaštita. Prije četrnaest godina (31. ožujka 1998. godine), Ustavni je sud ukinuo odredbu članka 21. stavka 2. i članka 40. stavka 2. Zakona o najmu stanova, a još uvijek nisu uređene pretpostavke za provedbu otkaza ugovora o najmu stana.

ZDRAVSTVENA ZAŠTITA

Tijekom 2011. godine pučkom je pravobranitelju upućeno 67 pritužbi koje su se odnosile na zdravstvenu zaštitu. Najveći broj pritužbi iz ovog područja građani su uputili radi povrede prava na zdravstvenu zaštitu s obzirom na kvalitetu, sadržaj i vrstu pružene zdravstvene usluge.

Dio pritužbi uputili su doktori medicine i doktori dentalne medicine koji su prije potpisivanja koncesijskog ugovora obavljali zdravstvenu djelatnost u vlastitom prostoru kao ugovorni zdravstveni radnici privatne prakse. Budući da im je Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi već odobrilo rad u privatnoj praksi, smatraju da ne bi trebali podnositi novi zahtjev za obavljanje privatne prakse na osnovi koncesije, odnosno postavljaju pitanje kakav će biti njihov status u slučaju raskida ili nakon isteka koncesijskog ugovora. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zdravstvenoj zaštiti (NN, br. 22/11) riješio je ovo pitanje člankom 2., kojim je propisao kako će ministar zdravstva i socijalne skrbi (sada ministar zdravlja) donijeti pravilnik kojim će propisati uvjete i postupak za odobrenje nastavka rada zdravstvenog radnika u privatnoj praksi u slučaju prestanka koncesije. Člankom 4. istog Zakona određen je rok od 3 mjeseca za donošenje ovog pravilnika. U vrijeme pisanja izvješća pravilnik još uvijek nije donesen. Skrećemo pozornost da neizvjesnost oko statusa zdravstvenih radnika u privatnoj praksi u slučaju prestanka koncesije osobito pogađa one koji su investirali značajna vlastita sredstva u uređenje prostora i kupnju opreme te zaustavlja daljnja ulaganja u ordinacije, što se u konačnici odražava na kvalitetu zdravstvene usluge koju pružaju pacijentima.

Smatramo potrebnim u ovom, kao i u prošlogodišnjem izvješću, upozoriti da Hrvatski sabor još uvijek nije dopunio novom odredbu članka 35. Zakona o zaštiti prava pacijenata, koju je Ustavni sud Republike Hrvatske ukinuo u ožujku 2008. godine. Radi se o središnjoj odredbi o pravnom sredstvu koje pripada pacijentu za zaštitu njegovih prava.

Pravno sredstvo za zaštitu prava propisanih Zakonom o zaštiti prava pacijenata prema ukinutoj odredbi bila je usmena ili pisana pritužba odgovornoj osobi zdravstvene ustanove. Odgovorna osoba bila je obvezna u roku od osam dana obavijesti pacijenta o poduzetim mjerama kako bi on u daljnjem roku od petnaest dana, ukoliko nije zadovoljan, mogao pritužbu ponoviti Povjerenstvu za zaštitu prava pacijenata.

Odgovorna osoba, kao i nadležno Povjerenstvo odlučivali su o pacijentovoj pritužbi izvan zakonom propisanih postupovnih pravila. Neodređena diskrecijska ovlast odgovorne osobe na obavještavanje pacijenata o tome što je poduzeto po njegovoj pritužbi otvarala je mogućnost proizvoljnog reagiranja, što je moglo dovesti do neopravdanog privilegiranja nekih, odnosno

uskraćivanja prava drugih pacijenata. Stoga je Ustavni sud smatrao da pritužba, propisana ukinutim člankom nije pravno sredstvo kojim bi se na djelotvoran i efikasan način moglo ostvariti Ustavom zajamčeno pravo na zdravstvenu zaštitu, budući da se, sukladno odredbama članka 19. Ustava, u povodu pritužbe ne donosi pojedinačni akt utemeljen na zakonu niti je osigurana sudska kontrola zakonitosti tog pojedinačnog akta kojega je donijelo tijelo sa javnim ovlastima.

Citirajući dio odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske, pučki pravobranitelj dao je preporuku da se žurno dopuni Zakon o zaštiti prava pacijenata odredbom o djelotvornom pravnom sredstvu za zaštitu prava propisanih tim zakonom: "Propust zakonodavca da regulaciju članka 35. osporenog Zakona o zaštiti prava pacijenata prilagodi zahtjevima odredaba članka 19. Ustava, Ustavni sud ocjenjuje naročito teškim. Ovdje je riječ o kategoriji osoba kojima je osobito potrebna pravna zaštita jer se kao pacijenti nalaze u odnosu uske ovisnosti sa zdravstvenim ustanovama, u kojima se tijekom liječenja odlučuje o njihovim pravima koja im jamči osporeni Zakon i gdje se, po prirodi stvari, često mora odlučiti o primjeni mjere važne za život i zdravlje pacijenta. U reguliranju zaštite prava pacijenata, kad ih je već proklamirao, popisao i propisao, zakonodavac se mora poslužiti jasnom, preciznom i potpunom regulacijom postupaka odlučivanja o njima, a ne prepustiti ih u cijelosti prostoru neograničene diskrecijske prosudbe odgovornih osoba ili povjerenstava."

Na temelju pritužbi prispjelih u izvještajnom razdoblju, kao i prethodnih godina, uočili smo da u pojedinim slučajevima Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi ne rješava zahtjeve stranaka u upravnom postupku ni nakon nekoliko presuda Upravnog suda Republike Hrvatske koje ga na to obvezuju.

U primjeru koji ćemo iznijeti u prikazu slučajeva, Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi nije riješilo zahtjev stranke za obavljanje privatne prakse od 2005. godine, pa ni nakon tri presude Upravnog suda Republike Hrvatske (iz 2008., 2009. i 2010. godine) koje su ga na to obvezale. Iz obrazloženja presuda razvidno je kako Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi, ni u jednom od tri upravna spora, nije dostavilo odgovor na tužbu i spis predmeta. Time je na štetu pritužitelja povrijedilo odredbu članka 62. Zakona o upravnim sporovima koja propisuje obveznost sudske presude.

Dodatni problem ostvarivanju prava građana, u situaciji kada javnopravno tijelo neće riješiti njegov zahtjev, predstavlja činjenica što Upravni sud Republike Hrvatske do sada nije djelovao kao sud pune jurisdikcije. U konkretnom slučaju, svojim je presudama samo nalagao Ministarstvu zdravstva i socijalne skrbi rješavanje zahtjeva stranke u propisanom roku.

Javnopravna tijela koja ne poštuju presude Upravnog suda glede roka donošenja novog

upravnog akta ili se ne pridržavaju pravnog shvaćanja suda izraženog u presudi, ne snose za to nikakvu sankciju. U takvim slučajevima faktički ne postoji sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti, zajamčena člankom 19. stavkom 2. Ustava Republike Hrvatske. Pritužbe građana ukazuju na moguće zlouporabe i samovolju javnopravnih tijela te izražavaju njihovu bespomoćnost pred sustavom koji im unatoč brojnim pravnim sredstvima ne osigurava zaštitu prava.

Vjerujemo da će od siječnja 2012. godine, kada počinje primjena novog Zakona o upravnim sporovima, pravna sredstva osigurati građanima djelotvorno i efikasno ostvarivanje i zaštitu njihovih prava.

Primjeri:

(1) Opis slučaja (P.P. – 13-02-1242/11): Pučkom pravobranitelju obratile su se A.Z. i N.V., magistre farmacije u ljekarni Doma zdravlja X, te B.D., Z.N. i A.P., magistre farmacije u ljekarni Doma zdravlja Y.

Pritužiteljice navode da je Općinski sud u Z. presudom iz 2005. godine, a Općinski sud u S. presudom iz 2007. godine, utvrdio kako su pritužiteljice stekle pravo zakupa ljekarni koje se nalaze u sklopu zgrada domova zdravlja u kojima su zaposlene. Istim presudama obvezao je domove zdravlja na zaključenje ugovora o zakupu.

Nakon sklapanja ugovora o zakupu, pritužiteljice su podnijele zahtjev Ministarstvu zdravstva i socijalne skrbi za donošenje rješenja o odobrenju za rad u privatnoj grupnoj ljekarničkoj praksi u Domu zdravlja X, odnosno Domu zdravlja Y. Kako Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi ni nakon ponovljenog traženja nije zahtjeve riješilo, pritužiteljice su pokrenule upravni spor.

Presudom Upravnog suda Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu Upravni sud) od 23. travnja 2008. godine, uvažena je tužba A.Z. i N.V., te je naloženo Ministarstvu zdravstva i socijalne skrbi da u roku od 30 dana donese rješenje o njihovom zahtjevu za rad u privatnoj grupnoj ljekarničkoj praksi u ljekarni Doma zdravlja X. U obrazloženju citirane presude navedeno je: "Tuženo tijelo niti nakon drugog traženja nije dostavilo odgovor na tužbu niti spis predmeta..."

Presudom Upravnog suda, od 11. prosinca 2009. godine, uvažena je tužba B.D., Z.N. i A.P. te je naloženo Ministarstvu zdravstva i socijalne skrbi da u roku od 30 dana donese rješenje o njihovom zahtjevu za rad u privatnoj grupnoj ljekarničkoj praksi u ljekarni Y. Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi ni u ovom sudskom postupku nije dostavilo Upravnom sudu spise predmeta. Budući da ministarstvo nije postupilo sukladno sudskoj presudi, pritužiteljice su ponovo pokrenule upravni spor tražeći da Upravni sud presudom riješi njihov zahtjev. Iz obrazloženja

presude od 13. svibnja 2010. godine razvidno je da Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi nije dostavilo Sudu zatraženu obavijest o razlozima zbog kojih nije donijelo upravne akte niti je dostavilo spise koji se odnose na taj predmet.

Pritužiteljice, dakle, imaju ugovor o zakupu ljekarni koje se nalaze u zgradi Doma zdravlja X i Doma zdravlja Y, ali im Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi nakon 7, odnosno 4 godine i tri presude Upravnog suda još uvijek nije riješilo zahtjeve za rad u privatnoj grupnoj ljekarničkoj praksi.

Poduzete mjere: Pučki je pravobranitelj od Grada Z., kao osnivača domova zdravlja, zatražio očitovanje na navode pritužbe te odgovor na pitanje o radno pravnom statusu pritužiteljica.

U dobivenom očitovanju Grada Z. navedeno je kako sve pritužiteljice sa domovima zdravlja u kojima rade imaju sklopljene ugovore o radu na neodređeno vrijeme.

Pregledom Registra Trgovačkog suda u Zagrebu, utvrdili smo da ni Dom zdravlja X, kao ni Dom zdravlja Y nisu registrirani za obavljanje ljekarničke djelatnosti. Stoga isti nisu mogli sklopiti ugovore o radu za obavljanje djelatnosti koja na propisani način nije registrirana kod nadležnog trgovačkog suda.

Slijedom navedenoga, pučki je pravobranitelj uputio preporuku ministru zdravlja da u sklopu svojih ovlasti ispita predmetni slučaj, osobito ignoriranje zahtjeva pritužiteljica za obavljanje privatne prakse od strane Ministarstva, kao i presuda Upravnog suda Republike Hrvatske, te zakonitost radno pravnog statusa pritužiteljica. Preporučeno je, nadalje da se o utvrđenom stanju i poduzetim mjerama obavijesti pučki pravobranitelj u roku od 30 dana.

Ministarstvo zdravlja obavijestilo je pučkog pravobranitelja da su pritužiteljice podnijele tužbu Općinskom sudu u Zagrebu protiv Republike Hrvatske - Ministarstva zdravlja radi naknade štete nastale nedonošenjem rješenja po njihovom zahtjevu za rad u privatnoj grupnoj ljekarničkoj praksi. Istaknuto je da ministarstvo ne može uvažiti pritužbu do pravomoćnog okončanja ovog spora.

Ishod slučaja: postupak je u tijeku.

Napomena: Pritužiteljice su u međuvremenu dostavile pučkom pravobranitelju presliku presude Općinskog građanskog suda u Z. broj: Pr-735/07, kojom je utvrđena obveza Republike Hrvatske da A.Z. i V.N. isplati na ime naknade štete 2.825.251,00 HRK zajedno sa pripadajućom zakonskom zateznom kamatom i parničnim troškom u iznosu od 167.660,10 HRK. U obrazloženju presude navedeno je da se naknada dosuđuje temeljem članka 13. (po novom Zakonu čl. 14.) Zakona o sustavu državne uprave kojim je propisana dužnost Republike Hrvatske da građanima

naknadi štetu koju im nezakonitim ili nepravilnim radom prouzroče tijela državne uprave.

(2) Opis slučaja (P.P.-13-02-1275/11): Odvjetnice K.G. i D.K. uputile su pučkom pravobranitelju u ime svojih klijenata R. i K.Z., roditelja dvoje malodobne djece, prijedlog za ocjenu ustavnosti članaka 40. i 77. Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti te odredaba provedbenog akta, Pravilnika o načinu provođenja imunizacije, seroprofilakse, kemoprofilakse protiv zaraznih bolesti te o osobama koje se podvrgavaju toj obvezi. Pri tome navode da citirane odredbe Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti nisu u suglasnosti s odredbama članaka 35. i 64. Ustava Republike Hrvatske.

R. i K.Z. kao roditelji malodobne djece smatraju da se ne može zakonom propisati obveza roditelja na imunizaciju djece protiv bolesti utvrđenih Programom obveznog cijepljenja djece školske i predškolske dobi, već da je to isključivo pravo odluke roditelja.

Poduzete mjere: Nakon što je razmotrio prijedlog i dostavljenu dokumentaciju, pučki je pravobranitelj podnositeljima uputio dopis u kojem je, između ostalog, naveo:

"Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti u članku 1. određuje da je suzbijanje zaraznih bolesti i zaštita pučanstva od zaraznih bolesti od interesa za Republiku Hrvatsku. Ovaj interes ne bi bilo moguće ostvariti kada bi provođenje mjera zaštite pučanstva od zaraznih bolesti bilo prepušteno na volju svakom pojedincu.

Uostalom, prava koja svaki pojedinac ima u ostvarivanju zdravstvene zaštite kao što je pravo na odbijanje pregleda i liječenja ili pravo na samovoljno napuštanje zdravstvene ustanove svatko može koristiti uz ograničenje iz članka 16. Ustava Republike Hrvatske, odnosno ako time ne ugrožava zdravlje drugih ljudi.

Iz navedenog proizlazi da su odredbe članaka 40. i 77. Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti u suglasnosti s Ustavom pa pučki pravobranitelj ne nalazi osnova za podnošenje zahtjeva Ustavnom sudu Republike Hrvatske za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom."

Ishod slučaja: Neosnovana pritužba.

PREPORUKE:

1. Preporučuje se ministru zdravlja da u što kraćem roku donese Pravilnik o uvjetima i postupku za odobrenje nastavka rada zdravstvenog radnika u privatnoj praksi u slučaju prestanka koncesije sukladno članku 4. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zdravstvenoj zaštiti (NN, br. 22/11), kako bi se otklonila neizvjesnost njihovog radno pravnog statusa.

2. Preporučuje se Hrvatskom saboru da žurno dopuni Zakon o zaštiti prava pacijenata odredbom o djelotvornom pravnom sredstvu. Podsjećamo da je odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske ukinut i prestao važiti 31. prosinca 2008. godine članak 35. Zakona o zaštiti prava pacijenata, koji je propisivao sredstva i način zaštite prava pacijenata.

ZDRAVSTVENO OSIGURANJE

U području zdravstvenog osiguranja od ukupno 22 zaprimljenih pritužbi u 2011. godini, u pet pritužbi se ukazivalo na probleme zdravstvenog osiguranja stranaca, odnosno na nemogućnost plaćanja doprinosa za obvezno zdravstveno osiguranje stranaca (državljana Bosne i Hercegovine i Republike Crne Gore) koji u Republici Hrvatskoj imaju odobren privremeni ili stalni boravak.

U sedam pritužbi se ukazivalo na moguće propuste u radu Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje (u nastavku teksta: HZZO) i nepravilnu primjenu propisa, zbog kojih pritužitelji - hrvatski državljani, nisu mogli ostvariti pravo na policu dopunskog zdravstvenog osiguranja na teret državnog proračuna.

U preostalim pritužbama, za koje je tijekom ispitnog postupka utvrđeno da su neosnovane, pritužitelji su ukazivali na propuste u radu HZZO glede ostvarivanja prava s osnove ozljede na radu, zdravstvenog osiguranja nezaposlene osobe te plaćanje doprinosa za zdravstveno osiguranje poljoprivrednika.

Primjeri:

(1) Opis slučaja (P.P.-13-03-1119/10): Pučki pravobranitelj je zaprimio podnesak UNHCR-a, u kojemu navode da im se za pomoć obratila. H.P. iz Z., državljanka Bosne i Hercegovine, ukazujući na nemogućnost podmirenja duga s osnove doprinosa za obvezno zdravstveno osiguranje, za sebe i dva malodobna sina (državljana Bosne i Hercegovine), sa statusom stranca, kojima je odobren privremeni boravak u Republici Hrvatskoj. Prema navodima u podnesku, obitelj H.P. živi u podstanarskom smještaju, preživljavajući od skromnih i nedostatnih primanja supruga H.P. (također državljanina Bosne i Hercegovine). Ukupni porezni dug iznosio je 13.000 HRK, a utvrđen je rješenjima Porezne uprave Ministarstva financija, protiv kojih nisu izjavljene žalbe.

Poduzete mjere: Pučki pravobranitelj je predložio da H.P. (za sebe i djecu) Poreznoj upravi, podnese zahtjev za otpis duga (u cijelosti) s osnove doprinosa za obvezno osiguranje, uz obrazloženje da bi zbog teške materijalne i financijske situacije njene obitelji, izvršenje naplate poreznog duga, dovelo u pitanje osnovne životne potrebe nje i članova njene obitelji. Pučki pravobranitelj je predložio i to da ga, nakon što H.P. za sebe i djecu podnese zahtjev za otpis

poreznog duga, o tome povratno obavijesti, kako bi pučki pravobranitelj Poreznoj upravi dao preporuku za otpis poreznog duga.

H.P. je uputila zahtjev za otpis poreznog duga nadležnoj Poreznoj upravi, te ga dostavila pučkom pravobranitelju na znanje, nakon čega je pučki pravobranitelj (9. studenoga 2010.godine) uputio preporuku Poreznoj upravi u Z., radi otpisa poreznog duga.

UNHCR-a je u svome podnesku od 14. travnja 2011.godine obavijestio pučkog pravobranitelja da je pritužiteljica nedavno dobila nove uplatnice na ime neplaćenog poreznog duga u ukupnom iznosu od 15.386,49 HRK, te da je pritužiteljica od strane nadležne porezne uprave obaviještena da je njen predmet proslijeđen Odjelu za ovrhu.

Pučki pravobranitelj je dopisom od 15.4.2011. godine od nadležne Porezne uprave, zatražio žurnu obavijest o stanju spisa predmeta, a u srpnju i rujnu 2011. godine uputio požurnicu, te konačno, 12. listopada 2011.g zaprimio obavijest pročelnika Porezne uprave PU u Z., u kojoj se navodi da je zahtjev pritužiteljice (za otpis poreznog duga) proslijeđen na nadležno postupanje Središnjem uredu Porezne uprave.

Dopisom od 14. listopada 2011. godine, upućenim Središnjem uredu Porezne uprave, pučki pravobranitelj je zatražio žurno očitovanje o stanju spisa predmeta, napominjući da o zahtjevu za otpisa poreznog duga pritužiteljice, nije odlučeno već gotovo godinu dana.

Ishod slučaja: Pučki pravobranitelj je 28. listopada 2011. godine zaprimio obavijest Središnjeg ureda Porezne uprave, u privitku koje je dostavljena preslika rješenja Središnjeg ureda Porezne uprave od 13. listopada. Iz obavijesti kao i preslike citiranog rješenja razvidno je da je pritužiteljici odobren otpis poreznog duga s osnove doprinosa za obveznog zdravstvenog osiguranja, u ukupnom iznosu od 16.300,15 HRK.

(2) Opis slučaja (P.P.-13-03-61/11): Pučkom pravobranitelju se zamolbom za pomoć se obratio D.F. iz P. U podnesku navodi da njegova četveročlana obitelj od kojih su svi (kao i on) povratnici u Republiku Hrvatsku, državljani Republike Crne Gore i Bosne i Hercegovine, sa statusom stranca kojima je 27. listopada 2010.g. odobren stalni boravak u Republici Hrvatskoj, bez zaposlenja i u teškoj socijalnoj situaciji, te da jedva preživljavaju od prodaje plastičnih boca kako bi podmirili mjesečne režijske troškove za stan. Pritužitelj je kao bivši nositelj stanarskog prava, u lipnju 2009. godine, s Ministarstvom regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva, potpisao ugovor o najmu stana.

Ukupan porezni dug s osnove doprinosa za obveznog zdravstvenog osiguranja je iznosio 19.800 HRK, a pritužitelj kao niti članovi njegove obitelji, protiv rješenja Porezne uprave nisu

izjavili žalbu, niti su podnijeli zahtjev za otpis poreznog duga.

Poduzete mjere: Pritužitelju je predloženo da se pučkom pravobranitelju javi nakon podnošenja zahtjeva za otpis poreznog duga, kako bi pučki pravobranitelj Poreznoj upravi dao preporuku za otpis poreznog duga.

Pučki pravobranitelj je od Centra za socijalnu skrb u P. zatražio dostavu socijalne anamneze za obitelj pritužitelja, te uputio preporuku Centru kako bi se obitelji pritužitelja osigurala prava utvrđena Zakonom o socijalnoj skrbi.

Nakon što ga je pritužitelj obavijestio da su on i članovi njegove obitelji podnijeli zahtjev za otpis poreznog duga, pučki pravobranitelj je dopisom od 10. veljače 2011. godine Poreznoj upravi, PU u P., uputio preporuku za otpis poreznog duga.

Pučki pravobranitelj je 17. ožujka zaprimio socijalnu anamnezu obitelji pritužitelja dostavljenu od Centra za socijalnu skrb u P. Socijalna anamneza Centra potvrdila je loše socijalne uvjete obitelji pritužitelja, zbog čega je Centar pritužitelju odobrio isplatu jednokratne novčane pomoći u iznosu od 2.500 HRK.

Ishod slučaja: Podneskom UNHCR-a zaprimljenim 4. svibnja (isti je tijekom cijelog postupka pružao pravnu pomoć pritužitelju), pučki pravobranitelj je obaviješten da je rješenjem Porezne uprave, otpisan porezni dug pritužitelju i članovima njegove obitelji, u ukupnom iznosu od 28.500 HRK, budući da je porezni dug u međuvremenu narastao s 19.800 HRK na 28.500 HRK.

(3) Opis slučaja (P.P.-13-03-161/11): Pučkom pravobranitelju se na postupanje Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje (u daljnjem tekstu: HZZO), pritužio I.M iz Z., navodeći da kao nezaposlena osoba prijavljena kod Hrvatskog zavoda za zapošljavanje (bez prava na novčanu naknadu), ne može ostvariti pravo na policu dopunskog zdravstvenog osiguranja.

Poduzete mjere: Pučki pravobranitelj je pritužbu dostavio na nadležno postupanje Direkciji HZZO-a, tražeći poduzimanje mjera iz nadležnosti toga tijela.

Ishod slučaja: Direkcija HZZO-a dostavila je odgovor u kojemu se navodi da je pritužitelj pisanim podneskom pozvan dostaviti potrebnu dokumentaciju na temelju koje bi mogao ostvariti pravo na dopunsko zdravstveno osiguranje na teret sredstava državnog proračuna. Nakon što je pritužitelj dostavio potrebnu dokumentaciju, HZZO je utvrdio da je njegov zahtjev osnovan, te je pritužitelj s HZZO-om sklopio ugovor o dopunskom zdravstvenom osiguranju na teret sredstava državnog proračuna.

STATUSNA PRAVA GRAĐANA

Tijekom 2011. godine nastavljen je trend pritužbi iz prethodnog izvještajnog razdoblja koji se odnosio na postupke primitka u hrvatsko državljanstvo i postupke odobravanja boravka strancima te se najveći broj pritužbi i nadalje odnosi se na građane čiji neregulirani status, i nakon više od dvadeset godina, vuče korijene iz tranzicijskog razdoblja.

Državljanstvo

Kao i u prethodna dva izvješća pučkog pravobranitelja, značajan broj pritužbi u svezi primitka u hrvatsko državljanstvo odnosio se na odbijajuća rješenja MUP-a zbog nepoštivanja pravnog poretka Republike Hrvatske. Rješenja je MUP temeljio na ocjeni koju je dobivao od Središnje obavještajne agencije, bez pobližih podataka o čemu se radi u konkretnom predmetu.

Praksa Upravnog suda Republike Hrvatske ukazuje da rješenja Ministarstva unutarnjih poslova, koja se pozivaju na klasificirane podatke Središnje obavještajne agencije o nepoštovanju državnog pravnog poretka, predstavljaju kršenje odredaba Zakona o općem upravnom postupku, jer svaka odluka donesena u upravnom postupku mora biti obrazložena. Rješenje mora sadržavati i razloge koji s obzirom na utvrđeno činjenično stanje upućuju na odluku sadržanu u dispozitivu rješenja.

Međutim, MUP u ovim predmetima samo obavještava pučkog pravobranitelja kako je člankom 42. Zakona o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske propisano da se sigurnosna provjera provodi za sve osobe koje se primaju u hrvatsko državljanstvo, te da ocjena predstavlja klasificirani podatak.

Pritužitelji su pučkom pravobranitelju nerijetko priložili uvjerenja nadležnih sudova kojima se potvrđuje da protiv njih nije podizana optužnica, niti je izrečena osuđujuća presuda za kaznena djela za koja je predviđena novčana kazna ili zatvor. U nekim je slučajevima i pučki pravobranitelj od MUP-a zatražio obavijest i dobio podatak da pritužitelji nisu bili evidentirani u kriminalističkim evidencijama Ministarstva.

Pučki je pravobranitelj u ovakvim situacijama upućivao pritužitelje na podnošenje predstavke nadležnim tijelima, pa su neki pritužitelji pokrenuli postupke pred Vijećem za građanski nadzor sigurnosno-obavještajnih agencija.

Ustavni je sud Republike Hrvatske, svojim odlukama iz 1999. godine (broj: U-I-406/1994, U-I-907/1994, U-I-418/1995) izrazio stav "da se pravo na žalbu, odnosno drugu pravnu zaštitu,

može učinkovito ostvarivati samo ako tijelo koje je donijelo rješenje navede razloge za to rješenje, koji se onda mogu pobijati u obrani žaliteljevih prava i na zakonu zasnovanih interesa. Bez upućenosti u te razloge onemogućeno je ili bitno otežano učinkovito korištenje ustavnim pravom na žalbu odnosno drugu pravnu zaštitu. Jedino građanin kojemu su razlozi rješenja poznati može ga uspješno pobijati, ali isto tako i doći do uvjerenja o bezizglednosti žalbe protiv rješenja u kojemu razlozi nisu navedeni. Nesumnjivo je da obrazloženje određenog rješenja učvršćuje načelo zakonitosti te djeluje protiv eventualne samovolje i proizvoljnosti. Upravo se iz obrazloženja može najlakše utvrditi da li je upravno tijelo poštovalo načelo zakonitosti i postupalo na način da je u vođenju postupka i odlučivanju omogućilo strankama da što lakše zaštite svoja prava, vodeći pritom računa da ostvarenje njihovih prava ne bude u suprotnosti sa zakonom utvrđenim javnim interesom."

Istom odlukom, Ustavni je sud izrazio stav da, tek općenita zakonska naznaka o razlozima zaštite nacionalne sigurnosti, pravnog poretka i drugi razlozi zaštite javnog poretka, bez pobližeg zakonskog određenja ovih pravnih standarda, a uz izostanak obrazloženja u rješenju, dovode do bitnog ograničenja temeljnih elemenata prava na žalbu odnosno drugu pravnu zaštitu.

Pritužitelji su najčešće osobe koje su rođene ili su najveći dio svog života prebivale na teritoriju Republike Hrvatske, a do danas nisu regulirali svoj status. Prije podnošenja zahtjeva za primitak u hrvatsko državljanstvo, ove su osobe prolazile kroz proces višekratnog odobravanja privremenog boravka i stalnog boravka, pri čemu se provodila njihova sigurnosna provjera, a te su provjere prošle bez problema.

No, kada su podnijeli zahtjev za primitak u hrvatsko državljanstvo, utvrđeno je da predstavljaju opasnost za nacionalnu sigurnost, odnosno, da su kršitelji pravnog poretka, što izaziva sumnju u pravilnost postupanja. Tim više, što isto ne proizlazi iz odluka pravosudnih tijela. Također, izražavaju mišljenje da se radi o situaciji pravne nesigurnosti.

Opisane situacije ukazuju na nužnost, kako navodi Ustavni sud u svojim odlukama, "pobližeg određenja pravnih standarda" prilikom donošenja ocjena koje se odnose na pitanje razloga nacionalne sigurnosti, zaštite pravnog poretka i drugih razloga zaštite javnog poretka. Osim toga, mišljenja smo da bi Upravni sud trebao raspolagati klasificiranim podacima, pa bi onda mogao ocijeniti radi li se o arbitrarnom postupanju nadležnog tijela ili je postupak proveden zakonito.

Identična je situacija uočena i u postupcima odobravanja stalnog boravka te privremenog boravka. Naime, osobe koje su već više puta prošle sigurnosnu procjenu kroz postupak odobrenja i produžavanja privremenog boravka, nakon podnošenja zahtjeva za stalni boravak najednom budu ocijenjeni "sigurnosnom prijetnjom" za ustavnopravni poredak Republike Hrvatske.

Jedan je predmet ilustrativan za navedene probleme. Naime, pritužitelju je u kolovozu 2010. godine odbijen zahtjev za produžavanje privremenog boravka jer je, na osnovi uvida u klasificirane podatke, utvrđeno postojanje sigurnosnih zapreka, a u listopadu 2010. godine MUP je odbio njegovu žalbu. Pučki je pravobranitelj u ispitnom postupku dobio podatak da je pritužitelju u siječnju 2011. godine odobren privremeni boravak iz humanitarnih razloga jer je, između ostalog, i temeljem uvida u klasificirane dokumente utvrđeno da nema zapreka za odobrenje privremenog boravka. Nameće se pitanje koji su zapravo kriteriji da osoba u jednom trenutku predstavlja sigurnosnu prijetnju, a nakon tri mjeseca to više nije.



Osim pozivanja na klasificirane podatke drugog nadležnog tijela da osoba ne poštuje pravni poredak, također i MUP dodatno donosi svoju ocjenu o nepoštivanju pravnog poretka.

U nekoliko slučajeva, u obrazloženjima rješenja MUP ocjenjuje "kako činjenica da osoba ne poštuje pravni poredak potvrđuje se i pismenom nadležne ispostave Porezne uprave o postojanju neplaćenog iznosa javnih davanja", jer se "pravni poredak definira kao skup pravnih pravila jedne države čiji sastavni dio čine i zakonske odredbe kojima se uređuje porezni sustav". Iz navedenog proizlazi da se na temelju pismena drugog tijela (ispostave Porezne uprave) ocjenjuje kako osoba izbjegava plaćanje porezne obveze. U najvećem broju ovakvih slučajeva radilo se o osobama koje su korisnici različitih oblika socijalne pomoći, pa zaključujemo da se ne radi o izbjegavanju već o nemogućnosti plaćanja poreznih davanja, a u takvim slučajevima može doći do primjene odredbi Općeg poreznog zakona o otpisivanju duga.

S druge strane, stav je Upravnog suda Republike Hrvatske da se zahtjevi tužitelja imaju raspraviti polazeći od okolnosti kakve su bile u trenutku podnošenja zahtjeva. Stoga, ocjene o nepoštivanju pravnog poretka zbog navodnog izbjegavanja plaćanja poreznog duga a koji je možda nastao u vremenu nakon podnošenja zahtjeva (što se iz obrazloženja rješenja ne vidi), nisu pravno prihvatljive.

Pučki je pravobranitelj upućivao MUP-u mišljenja i preporuke da ovakve slučajeve treba ocjenjivati na način i u kontekstu kako ih, temeljem pozitivnih pravnih propisa, ocjenjuju i druga nadležna tijela. Tim više, jer je MUP dužan, poštujući načelo materijalne istine, utvrditi pravo stanje stvari. Osim toga, pučki je pravobranitelj ukazivao da je prema Ustavu, Republika Hrvatska i socijalna država, da u hrvatskom pravnom poretku postoje mjere pomoći osobama koje se nalaze u otežanoj socijalnoj situaciji i ne mogu ispunjavati svoje fiskalne obveze, upućujući na Opći porezni zakon.

Obveza je službene osobe koja vodi postupak da neznanje ili neukost stranke ne bude na štetu prava koja im po zakonu pripadaju, ali u nekim slučajevima pritužiteljima nije ukazano na koji način propisi pružaju mogućnost za rješenje spornih situacija.

Pučki je pravobranitelj također ukazivao da, prema praksi Europskog suda za ljudska prava, prilikom ocjene o nepoštovanju javnog poretka, osnovni kriterij jest da osobno ponašanje pojedinca mora predstavljati stvarnu, sadašnju i dovoljno ozbiljnu prijetnju koja utječe na jedan od temeljnih interesa društva, dok se opravdanja koja se oslanjaju na okolnost opće prevencije ne mogu priznavati. Štoviše, prema istoj praksi, čak niti prethodne kaznene osude ne smiju same po sebi predstavljati temelj za općenitu ocjenu o nepoštovanju pravnog poretka.

Treba istaknuti da prethodno navedeno, zapravo, nije ništa novo jer je i u ranijim odlukama Ustavnog suda Republike Hrvatske (npr., U-III/524/1999), jasno izražen stav kako "je neosporno da nečija osuđivanost može ukazivati na određeno nepoštivanje pravnog poretka. Međutim, utvrđenje poštuje li neka osoba pravni poredak i običaje u Republici Hrvatskoj ili ne, mora se temeljiti na ocjeni ukupnosti ponašanja određene osobe kroz cijeli životni vijek". Dakle, ne samo kroz određeno vremensko razdoblje i ne samo za određenu životnu situaciju.



I u 2011. godini pučkom pravobranitelju obraćale su se osobe čiji su postupci primitka u hrvatsko državljanstvo trajali više godina. Već od ranije poznati su stavovi Ministarstva unutarnjih poslova kako je uzrok dugogodišnjeg trajanja ovakvih postupaka vezan uz prikupljanje podataka iz inozemstava, putem diplomatsko-konzularnih predstavništava, neaktivno sudjelovanje stranaka i sl. Međutim, i u ovom izvještajnom razdoblju neki su pritužitelji ukazivali na postupke u kojima su i prije više godina dostavili sve tražene podatke ali odluka u postupku nije donesena.

U prošlogodišnjem Izvješću pučki je pravobranitelj opisao slučaj u kojem je Ustavni sud Republike Hrvatske donio odluku (broj: U-III/2820/2010) kojom je usvojio ustavnu tužbu, ukinuo presudu Upravnog suda Republike Hrvatske i rješenje MUP-a te predmet vratio na ponovni postupak. Pučki je pravobranitelj pozvao nadležno tijelo da ga obavijesti kada je zaprimljena spomenuta odluka i kada se može očekivati okončanje postupka, tim više što je pritužiteljica prvi zahtjev za reguliranje hrvatskog državljanstva podnijela 2000. godine. Svojim odgovorom Uprava za upravne i inspeksijske poslove MUP-a navela je datum primitka odluke Ustavnog suda, uz obavijest kako će u ponovljenom postupku, u svrhu potpunog utvrđenja činjeničnog stanja, kod nadležnog inozemnog tijela (iz Republike Srbije) zatražiti potrebne podatke u svrhu ocjene pritužiteljčine pripadnosti hrvatskom narodu, što je jedna od pretpostavki stjecanja hrvatskog državljanstva beneficiranom naturalizacijom.

Ovim odgovorom dano je na znanje kako se postupak namjerava voditi na jednak način kao i prije odluke Ustavnog suda. Stoga je pučki pravobranitelj novim dopisom ukazao Ministarstvu da je u predmetnoj odluci Ustavnog suda jasno izražena ocjena da su u konkretnom slučaju postupanja MUP-a i Upravnog suda Republike Hrvatske neosnovano ograničila dokaznu građu tijekom postupka samo na pisanu građu (odnosno ispravu), čime je ograničena mogućnost utvrđivanja relevantnih činjenica, a što je upućivalo na zaključak o arbitrarnosti u postupanju. Također, MUP-u je ukazano na odredbu članka 77. st. 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, kojim se propisuje da je pri donošenju novog akta nadležno upravno tijelo obvezno poštovati pravna stajališta Ustavnog suda izražena u odluci o ukidanju akta kojim je povrijeđeno ustavno pravo podnositelja ustavne tužbe. Pučki je pravobranitelj, s obzirom na realnu mogućnost ponovnog postupanja tog tijela na način koji je Ustavni sud već ocijenio arbitrarnim, dao preporuku da se u ponovljenom postupku poštuje pravno stajalište Ustavnog suda izraženo u odluci kojom je ukinut akt.



O slučaju "greškom izdanih domovnica" od strane matičnih ureda, pučki je pravobranitelj izvještavao i u prethodna dva izvješća. Radi se o slučaju kada se osobe, rođene u Hrvatskoj, nakon više godina obavještava da su im domovnice, kao dokaz o hrvatskom državljanstvu, izdane greškom u radu matičnog ureda. Pritužiteljima nije razvidan postupak utvrđivanja pogrešnog upisa, mogućnost sudjelovanja u postupku, postupak donošenja akta i njegovo dostavljanje stranci. Dakle, unatoč opravdanom nastojanju da podaci u maticama budu istiniti, pritužitelji izražavaju sumnju u zakonitost takvih postupaka jer je nerazvidno na koji način građani mogu sudjelovati u njima, te da u tome smislu ne postoji garancija da matičar ponovo nije pogriješio.

Pučki je pravobranitelj u ovakvim slučajevima od Ministarstva uprave zatražio obavijesti, osobito u kontekstu navoda da pritužiteljima nije bilo moguće sudjelovanje u postupku. U većini slučajeva Ministarstvo uprave odgovorilo je kako je matični ured utvrdio pogrešno upisan podatak o bivšem republičkom državljanstvu u matici rođenih ili matici državljana, te kako se po službenoj dužnosti pristupilo ispravicima tih podataka.

Međutim, nakon primljenih odgovora i dalje nije razvidna praksa prilikom ispravaka podataka u matičnim knjigama. Naime, u nekim slučajevima navodi se kako je doneseno rješenje kojim se odobrava ispravak pogrešno upisanog podatka u matici, dok u pojedinim slučajevima takvog navoda nema, iz čega proizlazi da rješenja nisu donesena. Stoga se opravdano postavlja pitanje na koji je način stranka u takvim postupcima mogla sudjelovati te kako je osigurana kontrola zakonitosti postupka ukoliko stranka nije mogla uložiti pravni lijek, odnosno, gdje je garancija da

matičar nije ponovo pogriješio.

U određenom broju predmeta, od onih u kojima je doneseno rješenje, pučki je pravobranitelj obaviješten kako je Ministarstvo uprave, nakon njegove intervencije, uvidom u spis utvrdilo nepravilnu primjenu odredaba Zakona o općem upravnom postupku koji se odnose na dostavu akta stranci. Stoga se pritužitelje pozvalo da od nadležnih Ureda državne uprave zatraže naknadnu dostavu rješenja kako bi mogli koristiti pravni lijek.

U situacijama kada se pojavi sumnja na pogrešan upis u matici, matični ured izdaje potvrdu, nakon čega šalje obavijest nadležnoj Policijskoj upravi. MUP po službenoj dužnosti pokreće postupak poništavanja izdanih osobnih isprava jer presumira da osobe nisu hrvatski državljani - a da matični ured prethodno nije proveo postupak određen ZUP-om.

U pojedinim slučajevima, u kojima se "nepoštivanje pravnog poretka" tumači na pojednostavljeni način, donose se negativna rješenja, pa su osobe koje su rođene i školovane, te živjele desetljećima u Republici Hrvatskoj, služile vojni rok u Hrvatskoj vojsci, glasovale na izborima - sada postale strancima u vlastitoj domovini. Dodatno, oni moraju snositi trošak novog postupka za primitak u hrvatsko državljanstvo.

Pojedini pritužitelji ukazali su i na situacije da su im matičari prilikom rođenja upisali da su hrvatski državljani, iako su njihovi roditelji u tom trenutku još uvijek bili strani državljani. Međutim, nakon nekog vremena dok su pritužitelji još bili maloljetni, njihovi roditelji su stekli hrvatsko državljanstvo. Stoga, postavljaju pitanje zašto već tada matični uredi, dakle, u vrijeme dok su još bili maloljetni, nisu njihovim roditeljima ukazali na pogrešno upisan podatak o hrvatskom državljanstvu djeteta. Naime, postupak reguliranja hrvatskog državljanstva za maloljetne osobe jednostavniji je nego nakon što su postali punoljetni. Pritužitelji stoga smatraju da su dovedeni u nepovoljniju situaciju i to ne jednom pogreškom tijela, već njegovim kontinuiranim neažurnim radom.

Boravak stranaca

U ovom izvještajnom razdoblju primjetan je porast broja odobrenih privremenih boravaka iz humanitarnih razloga, što je povezano s otežanim ekonomskim i socijalnim uvjetima života u kojima su se našle osobe s odobrenim privremenim boravkom u Republici Hrvatskoj. Većina tih osoba imala je odobren privremeni boravak u svrhu spajanja s obitelji, međutim, s obzirom na strože uvjete koji trebaju biti ispunjeni prilikom odobravanja ovog boravka, mogućnost reguliranja boravka pronađena je u odobravanju boravka iz humanitarnih razloga.

U posljednja dva godišnja izvješća pučki je pravobranitelj ukazao da značajan broj osoba

prijavljuje nemogućnost udovoljavanju uvjeta propisanih Uredbom Vlade RH o načinu izračuna i visini sredstava za uzdržavanje stranca u Republici Hrvatskoj, a vezano za uvjet iz članka 52. točke 1. i 3. bivšeg Zakona o strancima, koji je propisivao da će se strancu odobriti privremeni boravak ako ima sredstva za uzdržavanje te ako ima zdravstveno osiguranje. Odredbom članka 54. točke 3. i 4. novog Zakona o strancima, koji se primjenjuje od 1. siječnja 2012. godine propisani su isti uvjeti, dok je člankom 230. stavak 2. navedenog Zakona propisano da će Vlada Republike Hrvatske uredbom propisati način izračuna i visinu sredstava za uzdržavanje u svezi odobravanja privremenog i stalnog boravka. Stupanjem na snagu novog Zakona o strancima stvorena je prilika da se pri izradi uredbe vodi osobito računa o osobama koje nedvojbeno imaju čvrstu poveznicu s Republikom Hrvatskom ali žive u otežanim socijalnim i materijalnim prilikama. Naime, često se radi o osobama koje su rođene u Republici Hrvatskoj ili su do osamostaljenja Republike Hrvatske na njenom prostoru živjele desetljećima a nisu uspjele regulirati svoj status upravo zbog tranzicijskih razloga, ili se radi o osobama koje su članovi uži obitelji hrvatskih državljana. Iz zaprimljenih pritužbi razvidno je kako uvjeti propisani trenutno važećom Uredbom za veliki broj osoba koje podnose zahtjeve predstavljaju nepremostivu prepreku za reguliranje privremenog boravka zbog spajanja obitelji ili odobravanja stalnog boravka.

Člankom 65. stavkom 1. novog Zakona o strancima propisuje se da osoba koja traži odobravanje privremenog boravak iz humanitarnih razloga ne mora imati osigurana sredstva za uzdržavanje i zdravstveno osiguranje, što je veliki doprinos u odnosu na prethodni zakon, međutim, u velikoj većini slučajeva podnositelji zahtjeva za odobravanje privremenog boravka su članovi obitelji osoba koje u Republici Hrvatskoj već imaju reguliran status (hrvatskih državljana i stranaca s odobrenim stalnim boravkom) pa bi ipak trebalo naći načina da svoj boravak reguliraju kao članovi obitelji hrvatskih građana a ne iz humanitarnih razloga, kao što je to bio slučaj do sada. Time bi se ojačao značaj boravka zbog spajanja obitelji, obzirom da je obitelj zaštićena i Ustavom, a jednako tako boravak iz humanitarnih razloga odobravao bi se upravo iz onih razloga zbog kojih takva mogućnost i postoji.



Vezano za iznos koji stranci mjesečno trebaju izdvajati za svoju zdravstvenu zaštitu, već je spomenuto kako je isti vrlo često dio pritužbi koje zaprima pučki pravobranitelj. Sukladno Zakonu o zdravstvenoj zaštiti stranaca u Republici Hrvatskoj, osobe kojima je odobren privremeni boravak dužne su mjesečno plaćati doprinos za zdravstveno osiguranje. Nemogućnost plaćanja traženog iznosa zbog loših materijalnih prilika, pridonosi stvaranju poreznog duga dok dugotrajnija nemogućnost plaćanja tog doprinosa uzrokuje nastanak duga koji za osobe, a vrlo često i njihove

obitelji, predstavlja značajan novčani iznos. Nemogućnost podmirenja tog izdatka predstavljao je prepreku pri odobravanju privremenog boravka u svrhu spajanja obitelji i u svrhu humanitarnog razloga.

Status osigurane osobe imaju stranci s odobrenim stalnim boravkom. Stranac kojemu je odobren produženi boravak, a zdravstvena zaštita mu nije osigurana po drugoj osnovi, obveznik je uplate doprinosa i nije moguće zdravstveno ga osigurati na način da doprinos bude plaćen preko, na primjer, zaposlenog supružnika koji je hrvatski državljanin ili stranac s odobrenim stalnim boravkom. Stoga pritužitelji često postavljaju upite da li se mogu očekivati promjene propisa u tom smjeru.

Glede pozicije stranca s odobrenim privremenim boravkom iz humanitarnog razloga kao obveznika plaćanja doprinosa za zdravstveno osiguranje, postavlja se pitanje: ukoliko se osobi odobrava status zbog humanitarnosti, nije li neuobičajeno teretiti je plaćanjem spomenutog doprinosa? Tim više jer, kao što smo već naglasili, radi se uglavnom o osobama koje imaju čvrstu poveznicu s hrvatskim društvom i teritorijem. Valja spomenuti da je novim Zakonom o strancima propisano da bez dozvole za boravak i rad ili potvrde o prijavi rada mogu raditi stranci koji u Republici Hrvatskoj imaju odobren privremeni boravak u svrhu spajanja obitelji s hrvatskim državljaninom, strancem na stalnom boravku, azilantom te stancem kojem je odobrena supsidijarna ili privremena zaštita, dok je točkom 4. istog stavka takva mogućnost dana i strancu koji ima odobren privremeni boravak iz humanitarnih razloga. U tom kontekstu, čini se oportunistički gledajući obveze plaćanja doprinosa za zdravstveno osiguranje, poziciju nezaposlenog stranca s odobrenim privremenim boravkom u svrhu humanitarnih razloga s pozicijom azilanata koji nisu obveznici plaćanja zdravstvenog osiguranja. Novim Zakonom o strancima je osobama s uredno reguliranim privremenim boravkom u Republici Hrvatskoj omogućeno sudjelovanje na tržištu rada i ostvarivanje prihoda, pa te osobe svakako ima mogućnost regulirati svoje zdravstveno osiguranje, međutim, obzirom na trenutnu situaciju glede broja nezaposlenih u Republici Hrvatskoj očito je da sam pojam humanitarnosti zahtijeva viši stupanj senzibilnosti za nezaposlene osobe s odobrenim boravkom iz tog razloga.

U izvještajnom razdoblju osobe koje su bile u postupku odobravanja ili produžavanja boravka u svrhu humanitarnog razloga isticale su kao problem i visinu pristojbe koju su morale plaćati prilikom preuzimanja rješenja. Naime, u tu svrhu morale su plaćati iznos od pet stotina kuna, što je u situaciji kada se radilo o višečlanim obiteljima predstavljalo značajnu sumu i vrlo često veliku prepreku pri reguliranju njihovog statusa.

●

Duljina trajanja postupaka za odobravanje stalnog boravka strancima također je bila jedan od razloga pritužbi građana pučkom pravobranitelju. Osobe koje pokreću postupke za odobravanje stalnog boravka su one koje u Republici Hrvatskoj već imaju regulirane privremene boravke i u tom smislu, nadležnom tijelu uglavnom su poznati svi relevantni podaci potrebni za donošenje pozitivne ili negativne odluke o stalnom boravku.

Međutim, pojedine pritužbe ukazuju da neki postupci za odobravanje stalnog boravka traju znatno duže od roka propisanog zakonom, ponekad i više godina. Zbog toga se podnositelji zahtjeva nađu u poziciji da više puta moraju produžavati privremeni boravak, što znači da moraju višekratno dokazivati da za njega ispunjavaju uvjete, plaćati pristojbe postupka za privremeni boravak i tražene doprinose te ponovo pribavljati nove dokumente iz matičnih zemalja, čime su izloženi dodatnim financijskim troškovima.

Stalni je boravak najviši stupanj odobrenog boravka za stranca u Republici Hrvatskoj te se zahtjev za odobrenje tog boravka može podnijeti uz uvjet reguliranog privremenog boravka, o čemu je nadležno tijelo prethodno više puta odlučivalo svojim pravorijekom. Stoga, pritužitelji postavljaju pitanje zašto su neki od tih postupaka dugotrajni te zašto posljedice te dugotrajnosti padaju isključivo na njihov teret. U pojedinim predmetima u kojima je pučki pravobranitelj zatražio obavijesti od nadležnog tijela o razlozima dugotrajnog postupka odobrenja stalnog boravka, osim formalnog odgovora, nije dano relevantno objašnjenje razloga dugotrajnosti postupka.

●

Još je jedna situacija bila specifična za postupak odobrenja stalnog boravka. Naime, člankom 83. bivšeg Zakona o strancima bilo je propisano da će se stalni boravak odobriti strancu koji, između ostalog, poznaje hrvatski jezik i latinično pismo te hrvatsku kulturu i društveno uređenje. Ispit iz poznavanja hrvatskog jezika i latiničnog pisma mogla su provoditi visoka učilišta koja na temelju dopusnice ministarstva nadležnog za visoko obrazovanje izvode studijske programe iz hrvatskog jezika, a što je zahtijevalo ne mala financijska sredstva za podnositelje zahtjeva za stalni boravak.

Poznavanje hrvatske kulture i društvenog uređenja Republike Hrvatske stranac je dokazivao popunjavanjem upitnika u postupku odobravanja stalnog boravka. Stranac, koji bi samostalnim popunjavanjem navedenog upitnika dokazao poznavanje hrvatske kulture i društvenog uređenja Republike Hrvatske, nije bio dužan pristupiti ispitu iz poznavanja hrvatskog jezika i latiničnog pisma.

Međutim, nadležne policijske uprave nisu mogle omogućiti posredno dokazivanje znanja hrvatskog jezika i latiničnog pisma popunjavanjem spomenutog upitnika jer on nije donesen.

Pritužitelje se upućivalo na znatno skuplju opciju polaganja ispita jezika i pisma u visokim učilištima u Zagrebu, Rijeci, Osijeku, Zadru, Splitu i Puli. Mogućnost posrednog dokazivanja poznavanja jezika i pisma ispunjavanjem spomenutog upitnika propisana izmjenama i dopunama Zakona o strancima još 2009. godine, pa pučki pravobranitelj smatra potrebnim upozoriti da upitnik još uvijek nije izrađen. Također, s tim u vezi nameće se pitanje, na koji su način podnositelji zahtjeva za odobravanje stalnog boravka mogli dokazati poznavanje hrvatske kulture i društvenog uređenja.

PREPORUKE:

1. Preporučuje se MUP-u pridržavati se tumačenja Ustavnog suda RH u statusnim postupcima primitka u RH državljanstvo osoba koje zbog "tranzicijskih razloga" još uvijek nemaju reguliran status, poglavito kada se radi o osobama koje su članovi obitelji hrvatskih državljana, imajući u vidu odredbu Ustava da je obitelj pod osobitom zaštitom države.
2. Nadležna tijela (uredi državne uprave, Ministarstvo uprave, Ministarstvo unutarnjih poslova) trebaju pružati pomoć i pravnu podršku osobama koje, zbog pogrešno upisanog podatka o hrvatskom državljanstvu u državnim maticama, moraju pokrenuti novi postupak za primitak u hrvatsko državljanstvo.
3. Potrebno je normativno utvrditi pravni standard "nacionalne sigurnosti" i "nepoštivanja pravnog poretka" u svrhu sprječavanja moguće zlouporabe pri obrazloženju odbijanja zahtjeva za primitak u hrvatsko državljanstvo odnosno zahtjeva za odobrenje boravka. MUP treba uskladiti praksu sa stajalištima Ustavnog suda RH.

GRADANSKA STANJA

U ovom upravnom području nije zaprimljena niti jedna pritužba tijekom izvještajnog razdoblja, ali je potrebno ukazati Hrvatskom saboru na višegodišnje nepoduzimanje mjera radi rješavanja problema hrvatskih državljanke koje su udajom promijenile prezime, pri čemu novo prezime ima više od dvije riječi. Ove građanke imaju problema u pravnom prometu zbog različitog prezimena u svojim osobnim dokumentima, a razlog svemu je neprikladno zakonsko rješenje u Zakonu o osobnom imenu.

U primjeru jedne hrvatska državljanke koja je sklapanjem braka sa strancem stekla prezime

koje sadrži više od dvije riječi, pritužila se pučkom pravobranitelju zbog povrede prava na služenje osobnim imenom. Pritužiteljica je morala odabrati dvije riječi prezimena kojima će se služiti u pravnom prometu (prilikom izdavanja putovnice), s obzirom da je člankom 2. stavkom 4. Zakona o osobnom imenu propisano da ime i prezime kojim se osoba služi u pravnom prometu može sadržavati svako za sebe najviše dvije riječi.

Budući da se s ovim problemom susreo veći broj osoba, pučki je pravobranitelj još 2007. godine uputio poticaj Hrvatskom saboru za dopunu Zakona o osobnom imenu. Predložio je da se dopunom predvide izuzeci od odredbe članka 2. stavka 4. Zakona o osobnom imenu, odnosno, slučajevi u kojima ime i prezime kojim se osoba služi u pravnom prometu može sadržavati svako za sebe više od dvije riječi.

Tadašnji Središnji državni ured za upravu podržao je poticaj pučkog pravobranitelja te se obvezao izraditi radni tekst prijedloga dopune Zakona, no do danas to nije učinjeno.

PREPORUKA:

Ponavlja se preporuka iz 2007. godine, te se Hrvatskom saboru predlaže izmijeniti Zakon o osobnom imenu, na način da propiše kako u posebnim slučajevima prezime može sadržavati više od dvije riječi.

RADNI I SLUŽBENIČKI ODNOSI

Radni odnosi u gospodarstvu i obrtu

Pučki pravobranitelj je zaprimio 39 pritužbi u kojima su pritužitelji ukazivali na povredu prava iz radnog odnosa kod poslodavaca u gospodarstvu i obrtu.

Pritužbe su se odnosile na: prestanak radnog odnosa, neproduženje ugovora o radu sklopljenog na određeno vrijeme, neisplatu plaće, otpremnine, jubilarne nagrade, naknade plaće za vrijeme privremene nesposobnosti za rad (bolovanja), te na "mobbing" - zlostavljanje na radu.

Pritužbe u kojima se ukazivalo na moguću povredu prekršajno sankcioniranih odredbi Zakona o radu, pučki pravobranitelj je dostavljao na nadležno postupanje Državnom inspektoratu.

Pritužitelji su se pučkom pravobranitelju obraćali i upitima zbog toga jer zbog neukosti i nedovoljnog poznavanja pravnih propisa u području radnih odnosa, nisu znali kojemu nadležnom tijelu prijaviti moguće nezakonitosti, pa ih je pučki pravobranitelj upućivao na nadležne inspekcijske službe. Osim toga, pritužitelji su pučkom pravobranitelju dostavljali "na znanje" zahtjeve za zaštitu

prava (zbog otkaza) upućenih poslodavcu.

U pritužbama u kojima se ukazivalo na mogući nedopušteni (nezakoniti) otkaz ugovora o radu, uzimajući obzir prekluzivnost rokova za zaštitu prava iz radnog odnosa, propisanim odredbama čl. 129. Zakona o radu (NN br. 149/09 i 61/11, u daljnjem tekstu: ZOR), pučki pravobranitelj je pritužitelje odmah po zaprimanju pritužbi upozoravao na pravne posljedice propuštanja rokova za zaštitu prava.

Polazeći od odredbi čl. 129. st. 3. ZOR-a, ako pritužitelj u roku od 15 dana od dana dostave pisanog otkaza ugovora o radu ili u roku od 15 dana od dana saznanja za otkaz (ukoliko mu poslodavac nije dostavio otkaz u pisanom obliku), ne podnese poslodavcu zahtjev za zaštitu prava, ne može zahtijevati sudsku zaštitu prava zbog otkaza.

U pritužbama u kojima se ukazivalo da poslodavac pritužitelju nije isplatio dospjelu, dugovanu plaću, ili da mu nije isplatio otpremninu, odnosno da mu nije isplatio jubilarnu nagradu, pritužitelj je upućen da potraživanja iz radnog odnosa može ostvarivati putem suda (čl. 135. ZOR-a), uz napomenu da ta potraživanja zastarijevaju za tri godine.

Pritužitelji su u 8 pritužbi ukazivali na izloženost mobbing-u, tj. "zlostavljanju na radu", tražeći pomoć i savjet pučkog pravobranitelja.

Institut mobbing-a, tj. zlostavljanja na radu, pravno je reguliran odredbama čl. 133. Kaznenog zakona (NN, br. 125/11, od 7. studenoga 2011. godine; u daljnjem tekstu: novi Kazneni zakon).

Odredbama spomenutog članka "zlostavljanje na radu" postaje kazneno djelo za koje je predviđena kazna zatvora u trajanju do dvije godine.

Budući da novi Kazneni zakon stupa na snagu tek 1. siječnja 2013. godine, pučki pravobranitelj je, kao i do sada, pritužitelje upućivao da zaštitu prava (naknadu štete) zbog zlostavljanja na radu, mogu ostvarivati sukladno odredbama Zakona o obveznim odnosima (NN br. 35/05 i 41/08), koje se odnose na zaštitu "prava osobnosti".

Radni odnos u javnim službama

Ukupno 45 pritužbi u kojima se ukazivalo na moguće povrede prava iz radnog odnosa u javnim službama (predškolskim ustanovama, osnovnim te srednjoškolskim ustanovama, zdravstvenim ustanovama), odnosile su se na nepravilnosti pri zapošljavanju, nedopušteni otkaz ugovora o radu, te na "mobbing"- zlostavljanje na radu.

U pritužbama u kojima se ukazivalo na mogući nedopušteni (nezakoniti) otkaz ugovora o

radu, pučki pravobranitelj je pritužitelje odmah po zaprimanju pritužbi upozoravao na pravne posljedice propuštanja rokova za zaštitu prava.

Pritužbe u kojima se ukazivalo se moguće nepravilnosti pri zapošljavanju, pučki pravobranitelj je (ovisno o dostavljenim podacima) dostavljao na nadležno postupanje prosvjetnoj inspekciji (koja djeluje u sastavu Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta) ili Državnom inspektoratu, odnosno upućivao pritužitelje da se obrate spomenutim nadležnim inspekcijama.

Pritužitelji su u 8 pritužbi ukazivali na izloženost mobbing-u, tj. "zlostavljanje na radu", te u vezi s tim tražili pomoć i savjet pučkog pravobranitelja. Vezano za spomenute pritužbe, postupljeno je na isti način kao što je već opisano u poglavlju "Radni odnos u gospodarstvu i obrtu".

Pritužitelji su se pučkom pravobranitelju obraćali i upitima kome se obratiti radi prijave moguće nezakonitosti, pa ih je pučki pravobranitelj upućivao na nadležne inspeksijske službe.

Primjer:

Opis slučaja (P.P.-11-04-878/10): Pučkom pravobranitelju pritužbom se obratila D.K. iz B.M., u radnom odnosu kod poslodavca Dom za starije i nemoćne osobe iz B.M., navodeći da je poslodavac za nju i još 20-ak radnika, od srpnja 2009. godine izmijenio način obračuna plaće, tako da im je, nakon više od 10 godina od konvalidacije radnog staža, prestao obračunavati i isplaćivati uvećanu plaću za konvalidirane godine staža, a da o tome nije donio bilo kakvu odluku. Oštećeni radnici obratili su se poslodavcu, koji im je odgovorio da se novi način obračuna i isplate plaće temelji na rješenju Uprave za socijalnu skrb Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi (u nastavku teksta: MZSS) od 5.6.2009. godine, donesenog nakon što je MZSS obavilo inspeksijski nadzor.

Poduzete mjere: Na zahtjev pučkog pravobranitelja, MZSS je dostavilo izvješće i traženu dokumentaciju, smatrajući navode pritužiteljice neosnovanima, a rješenje zakonitim. Ovo se obrazlaže time da je većem dijelu radnika zaposlenih kod poslodavca, u radni staž priznat staž koji je konvalidiran, što, prema mišljenju ovoga tijela, nije u skladu s odredbama Zakona o konvalidaciji i Uredbe za provođenje Zakona o konvalidaciji za upravno područje rada, zapošljavanja, mirovinskog i invalidskog osiguranja, doplatka za djecu, socijalne skrbi i zaštite vojnih i civilnih invalida rata. Stoga je rješenjem inspektora MZSS-a naloženo da konvalidirani staž isključi iz radnog staža.

Po zaprimanju izvješća MZSS-a, pučki pravobranitelj je od Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje (u nastavku teksta: HZMO) zatražio mišljenje o postupanju MZSS-a glede konvalidacije radnog staža, te dobio odgovor u kojem se navodi da Zakon o radu, kao niti propisi iz mirovinskog osiguranja, ne definiraju pojam radnog staža, pa predlaže pučkom pravobranitelju da zatraži

mišljenje od Ministarstva gospodarstva, rada i poduzetništva (u nastavku teksta: MINGORP).

Uprava za rad i tržište rada MINGORP-a, dostavila je mišljenje od 8. studenoga 2010. godine, u kojemu se, u bitnom navodi, da tumačenje ukupnog radnog staža te pojma staža ostvarenog u javnoj službi, može dati povjerenstvo nadležno za tumačenje Temelnog kolektivnog ugovora za službenike i namještenike u javnim službama.

Pučki je pravobranitelj pribavio mišljenje MINGORP-a, od 24. veljače 2010. godine, u kojem se navodi da je Vlada Republike Hrvatske, temeljem odredbi Zakona o konvalidaciji (NN br. 104/97), donijela Uredbu (NN br. 51/98 i 74/08), a MINGORP je donijelo Pravilnik o postupku konvalidiranja odluka i pojedinačnih akata iz područja mirovinskog osiguranja (NN br. 53/08). Budući da, kako se navodi u mišljenju, niti jedan od važećih propisa ne definira pojam "radnog staža", stajališta su da je u konkretnom slučaju (pritužiteljice i ostalih radnika poslodavca), primjenjiva odredba čl. 3. spomenute Uredbe, koja propisuje da osobe zatečene u radnom odnosu na temelju akata konvalidiranih temeljem Zakona o konvalidaciji, a koje imaju ili sklope ugovor o radu u skladu s propisima Republike Hrvatske, ostvaruju kontinuitet prava iz radnog odnosa utvrđena zakonom, podzakonskim propisima i kolektivnim ugovorima.

Pučki je pravobranitelj MZSS-u uputio preporuku radi obnove upravnog postupka po službenoj dužnosti, kako bi se, uzimajući u obzir mišljenje MINGORP-a od 24. veljače 2010. godine, u obnovljenom postupku poništilo rješenje MZSS-a od 5. lipnja 2009. godine (u dijelu koje se odnosi na konvalidaciju radnog staža), te nakon toga donijelo pozitivno rješenje za pritužiteljicu, kao i za ostalih 20-ak radnika kojima je poslodavac od lipnja 2009. godine prestao isplaćivati uvećane plaće za konvalidirane godine radnog staža, ukoliko su i ostali radnici, kao i pritužiteljica, zatečeni u radnom odnosu na temelju konvalidiranih akata.

Pozivajući se na mišljenje Uprave za rad i tržište rada MINGORP-a od 8.11.2010. godine, te zaključak broj 37/2005, Zajedničke komisije za tumačenje Kolektivnog ugovora za službenike i namještenike u javnim službama, Uprava za socijalnu skrb MZSS-a je obavijestila pučkog pravobranitelja da ne može prihvatiti preporuku za obnovu upravnog postupka.

Pučki se pravobranitelj (3.1.2011.) obratio MINGORP-u, iznoseći kronologiju događanja i upozorio na posljedice koje mogu proizvesti različita pravna mišljenja unutar istoga ministarstva (MINGORP-a), kao i na stvaranje pravne nesigurnosti kod svih onih koji traže mišljenje MINGORP-a, te je dao preporuku za žurno zauzimanje jedinstvenog stava i dostavu usuglašenog pravnog mišljenja MINGORP-a u ovome predmetu.

U odgovoru od 27.1.2011. godine, MINGORP navodi da u cijelosti ostaje kod svog mišljenja

od 24.2.2010. i od 8.11.2010., ne smatrajući da se radi od neusuglašenim mišljenjima istoga tijela. Nadalje, da se radi o radnom odnosu s područja javnih službi, a da su materijalna prava, koja se vežu uz pojam radnog staža, uređena Temeljnim kolektivnim ugovorom za službenike i namještenika u javnim službama (u daljnjem tekstu: TKU), te da očitovanje u odnosu na prava s osnove staža ostvarenog u javnoj službi, može dati isključivo tijelo nadležno za tumačenje TKU-a.

Pučki pravobranitelj je dopisom od 2. veljače 2011.g. od Povjerenstva za tumačenje TKU-a, čija tumačenja prema čl. 20. t.5. TKU-a, imaju pravnu snagu i učinke kolektivnog ugovora, zatražio tumačenje čl. 51. st.2. TKU-a, vezano za pravo na isplatu uvećane plaće s obzirom na godine radnog staža (uključivo i godine konvalidiranog staža).

Povjerenstvo je pučkom pravobranitelju 10.3.2011. dostavilo zaključak br. 54/2011, u koje se navodi sljedeće: Konvalidirani radni staž temeljem Zakona o konvalidaciji i Uredbe o provođenju Zakona o konvalidaciji na poslovima odgovarajuće struke i spreme koji je priznat i upisan u radnu knjižicu uključuje se u obračun osnovne plaće sukladno čl. 51. st.2. TKU-a.

Pučki pravobranitelj je zaključak dostavio MZSS-i te ponovno dao preporuku radi obnove upravnog postupka po službenoj dužnosti, zatraživši obavijest o učinjenom.

MZSS-i je obavijestilo pučkog pravobranitelja da je od Povjerenstva zatražilo preispitivanje tumačenja ovog zaključka, te od Povjerenstva zatražilo uputu o postupanju uzimajući u obzir rješenje inspektora MZSS-i od 5.6.2009., navodeći da je spomenuto rješenje doneseno u skladu s ranijim (drukčijim) tumačenjem Povjerenstva.

Budući da više od 6 mjeseci nije zaprimio obavijest MZSS-i, pučki pravobranitelj je dopisom od 26. listopada 2011.g. zatražio žurnu dostavu obavijesti o stanju spisa predmeta.

Nakon upućene požurnice, MZSS-i je 19.12.2011. obavijestilo pučkog pravobranitelja da je rješenjem MINGORP-a dopuštena obnova postupka u predmetu po provedenom inspekcijskom nadzoru u Domu za starije i nemoćne osobe u B. M.

Ishod postupka: Iako se o ishodu obnovljenog postupka MZSS obvezalo obavijestiti pučkog pravobranitelja, do danas to nije učinjeno.

Prava za vrijeme nezaposlenosti

U ukupno 19 pritužbi koje su se odnosile na ostvarivanje prava za vrijeme nezaposlenosti, pritužitelji su u 9 pritužbi iskazivali nezadovoljstvo ukidanjem prava na produženu novčanu naknadu za vrijeme nezaposlenosti, dok su u ostalih 10 pritužbi iskazivali nezadovoljstvo rješenjem Hrvatskog zavoda za zapošljavanje (u daljnjem tekstu: HZZ) kojim se pritužiteljima utvrđuje

prestanak prava na novčanu naknadu, kao i nezadovoljstvo zbog mogućih nepravilnosti vezano za program prekvalifikacije i program za obrazovanje odraslih te na moguće nepravilnosti vezano za posredovanje pri zapošljavanju na javnim radovima.

Primjer:

Opis slučaja (P.P.-11-13-1464/11): Pučkom pravobranitelju pritužilo se više pritužiteljica, a između ostalih i N.M. iz K.

N.M. navodi da joj je ukinuto pravo na produženu novčanu naknadu zbog nezaposlenosti od strane HZZ-a, i to šest mjeseci prije ispunjenja uvjeta za starosnu mirovinu, te da će zbog toga do dolaska u mirovinu biti bez ikakvih primanja. Naime, HZZ od 1. studenoga 2010. godine, tj. od stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti (NN, br. 121/10, u daljnjem tekstu: Zakon) obustavlja isplatu novčane naknade prije ispunjenja uvjeta za prijevremenu ili starosnu mirovinu, pa dosadašnje korisnice toga prava, iako nisu ispunile uvjete za odlazak u mirovinu, ostaju bez novčane naknade.

Poduzete mjere: Pučki je pravobranitelj uputio preporuku-inicijativu za izmjene Zakona (tadašnjem) Ministarstvu gospodarstva, rada i poduzetništva (u nastavku: MINGORP; Stupanjem na snagu Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave - NN, br. 150/11, MINGORP je prestao s radom, a njegove poslove preuzimaju Ministarstvo gospodarstva, Ministarstvo poduzetništva i obrta te Ministarstvo rada i mirovinskog sustava).

Pučki pravobranitelj smatra da bi HZZ trebao uzeti u obzir odredbe čl. 26. i 27. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o mirovinskom osiguranju (NN, br. 121/10; u nastavku: ZOMIO 2010), kojim je uvedeno 20-godišnje prijelazno razdoblje za izjednačavanje dobi žena i muškaraca za odlazak u mirovinu. Ukazujući da su žene starije životne dobi jedna od najranjivijih skupina korisnika novčane naknade, pučki pravobranitelj smatra da restriktivna tumačenja Zakona nisu u duhu namjere zakonodavca da zaštiti osobe koje zbog svojih godina ne mogu očekivati novo zaposlenje, tj. koje čekaju ispunjenje uvjeta za odlazak u mirovinu.

Ishod slučaja: Pučki pravobranitelj je zaprimio odgovor MINGORP-a u kojemu se navodi da HZZ donosi rješenja o pravu na novčanu naknadu u kojima vremenski određuje trajanje novčane naknade. Sukladno navedenom, osobama koje su ostvarile pravo na novčanu naknadu na temelju odredbi ranijih zakona, odnosno na temelju Zakona o zapošljavanju (NN br. 59/96, 82/01 i 114/01) i Zakona o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti iz 2002. ili 2009. godine, a koje su ispunjavale uvjet za starosnu mirovinu ili ispunjavale uvjet staža osiguranja za prijevremenu starosnu mirovinu, utvrđeno je trajanje prava na novčanu naknadu vremenski

ograničeno, do navršenja godina života koje su bile potrebne za ispunjenje uvjeta za prijevremenu starosnu mirovinu odnosno starosnu mirovinu sukladno Zakonu o mirovinskom osiguranju koji je bio na snazi u trenutku odlučivanja o zahtjevu za novčanu naknadu.

U odgovoru MINGORP-a se navodi da od 1.11.2010. godine, kada je stupio na snagu ZOMIO 2010, spomenute kategorije osoba danom isteka novčane naknade, prema ranijim rješenjima HZZ-a, više ne ispunjavaju uvjete za prijevremenu starosnu mirovinu odnosno starosnu mirovinu. Ujedno MINGORP ističe da su rješenja HZZ-a o pravu na novčanu naknadu postala pravomoćna, te da za njihovo poništavanje ili ukidanje sukladno odredbama Zakona o općem upravnom postupku, nema pravnog temelja.

Nadalje, MINGORP ističe da u Zakonu o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti, nema više uvjeta "do stjecanja prava na prijevremenu starosnu mirovinu", budući da je to brisano u odredbama ZOMIO 2010. Stoga smatra da ne postoji pravna osnova za donošenje novog rješenja i priznavanja prava na produženje novčane naknade do ispunjenja novih uvjeta prijevremenu starosnu mirovinu sukladno ZOMIO 2010.

U odgovoru se navodi i to da bi u slučaju da se navedenim osobama utvrdi pravo na novčanu naknadu do ispunjenja uvjeta za starosnu mirovinu, te osobe bile stavljene u bitno povoljniji položaj jer bi se njima trajanje novčane naknade produžilo za 5 i više godina, a osobe, koje s istim uvjetima dolaze na HZZ-e nakon stupanja na snagu izmjena i dopuna Zakona, više neće moći ostvariti trajnu naknadu, budući da trajnu novčanu naknadu mogu ostvariti osobe koje su provele na radu više od 32 godine i kojima nedostaje do 5 godina do ispunjenja uvjeta dobne granice za stjecanje prava na starosnu mirovinu.

MINGORP-a ukazuje i na prijelazne i završne odredbe, tj. čl. 13. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti (NN br. 121/10), kojim je propisano: "Korisnicima prava za vrijeme nezaposlenosti koji su do dana stupanja na snagu ovoga Zakona ta prava ostvarili prema propisima o zapošljavanju koji su se primjenjivali do toga dana, osiguravaju se ta prava u opsegu i trajanju prema propisima o zapošljavanju na temelju kojih su ta prava stekli."

Smatrajući da izmjene i dopune Zakona o posredovanje pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti ne rješavaju predmetnu problematiku, MINGORP nije prihvatio preporuku pučkog pravobranitelja.

Prava državnih službenika

Pritužbe iz područja službeničkih odnosa državnih službenika u 2011. godini odnosile su se na postupak prijma u državnu službu, premještaj u državnoj službi i prestanak službe.

U vezi postupka prijma u državnu službu pritužbama se ukazivalo na povrede prava zbog prikraćivanja zaštite prava kandidata protiv obavijesti o formalnoj neispravnosti podnesenih prijava, te na dvojbe u primjeni službeničkog zakonodavstva i isključivanja primjene Zakona o općem upravnom postupku (NN, br. 47/09; u nastavku: ZUP).

Državni službenici su ukazivali na povrede prava premještajem na radna mjesta niže složenosti poslova, zbog navodnih potreba službe, iako u rješenjima nisu bile utvrđene i obrazložene potrebe službe. Kao razlog premještaja, umjesto potreba službe u rješenjima je bilo navedeno, da službenici nisu svoje poslove obavljali kvalitetno, iako u vezi toga nije proveden nikakav postupak, a službenici su bili ocijenjeni najvišim ocjenama. Iz tih razloga, Odbor za državnu službu je povodom žalbi poništavao rješenja o premještaju, a neka i više puta uzastopno. U postupku donošenja rješenja, nakon što su prethodna bila poništena, nisu poštivana stajališta Odbora za državnu službu izrečena u poništavajućim rješenjima.

I pritužbe zbog prestanka državne službe odnosile su se na donošenje istovjetnih rješenja, nakon što su prethodna bila poništena pred Upravnim sudom RH, ali i na neizvršavanje u zakonskom roku presuda Suda kojima su bila poništena rješenja o prestanku službe.

Primjeri:

(1) Opis slučaja (P.P.- 11-07-773/11): D. C. iz R., M. G. iz F. i E. B. iz R., službenici Policijske uprave Istarske su zajedničkom pritužbom ukazali na povredu prava zbog uzastopnog nezakonitog premještaja u policijskoj državnoj službi na poslove niže složenosti, bez obrazloženja činjenica o potrebama službe za premještajem.

Umjesto toga, u obrazloženjima rješenja kao razlozi premještaja bili su navedeni njihovi lošiji rezultati rada, iako su prije ovih premještaja pritužitelji bili raspoređeni na radna mjesta načelnika sektora, odnosno načelnika odjela unutar Policijske uprave i kao dugogodišnji policijski službenici s preko 20 godina radnog staža i iskustvom na poslovima diplomiranih kriminalista, za koje su ocjenjivani najvišim ocjenama, te nagrađivani brojnim domaćim i inozemnim nagradama za stručni rad.

Iako je Odbor za državnu službu povodom žalbi poništavao prethodna rješenja o premještaju, rješenjima prituženog tijela ovi službenici su bili više puta uzastopno premještani.

Prema navodima pritužbe, prituženo je tijelo odugovlačilo s dostavom poništavajućih

drugostupanjskih rješenja i nije poštivalo stajališta Odbora za državnu službu u vezi utvrđenih nezakonitosti, a pritužiteljima nisu pripočeni stvarni razlozi premještaja.

Poduzete mjere: Na zahtjev pučkog pravobranitelja, Ministarstvo unutarnjih poslova je dostavilo izvješće iz kojeg je bilo razvidno da zakoniti razlozi premještaja prvotno nisu bili navedeni, ni obrazloženi. Tek u rješenjima kojima se izvršavaju poništavajuća rješenja Odbora za državnu službu, ukazuje se na nedosljedno i nedovoljno kreativno izvršavanje povjerenih zadaća, unatoč već navedenim činjenicama o najvišim ocjenama i godinama iskustva ovih diplomiranih kriminalista. U obrazloženja tih rješenja i nadalje nisu bile navedene zakonom propisane potrebe službe za premještajem ovih službenika.

Slijedom uzastopnih žalbenih postupaka protiv rješenja o premještaju i nepridržavanja stajališta iz poništavajućih rješenja drugostupanjskog tijela, pučki je pravobranitelj zatražio izvješće Odbora za državnu službu. Budući, da je temeljem izvješća Odbora za državnu službu utvrđeno da su rješenja o premještaju povodom žalbi u slučaju ovih službenika bila tri puta uzastopno poništavana, pučki je pravobranitelj, uz upozorenje na obvezu pridržavanja stajališta iz poništavajućih rješenja, zatražio dopunsko izvješće Ministarstva u vezi njihovog izvršenja.

Ishod slučaja: Prema dostavljenom izvješću Ministarstva službenici su vraćeni na radna mjesta, čime je postupak po ovoj zajedničkoj pritužbi uspješno dovršen.

(2) Opis slučaja (P.P.-11-07-694/11): Pritužitelju D. S. iz Z. je rješenjem od 30. rujna 2010. godine prestala djelatna vojna služba u Vojnoj sigurnosno – obavještajnoj agenciji (u nastavku: VSOA), a prema istom rješenju je imao pravo rasporeda unutar sustava MORH-a i Oružanih snaga RH. Raspored pritužitelja prema rješenju unutar sustava obrane i oružanih snaga nije proveden, iako su, prema navodima iz pritužbe, o tome unutar Ministarstva obrane postojali određeni zahtjevi i usuglašena stajališta.

Protiv rješenja o prestanku službe pritužitelj je pokrenuo upravni spor pred Upravnim sudom RH, koji je rješenje poništio (presudom broj: Us-11591/2010-4 od 13. travnja 2011. godine), uz obrazloženje da u spisu nije pronađen niti jedan dokaz o razlozima prestanka službe.

Budući da nakon poništavanja rješenja VSOA-e o prestanku službe nije izvršena presuda suda, pritužitelj se obratio pučkom pravobranitelju.

Poduzete mjere: Pučki je pravobranitelj pritužbu dostavio Ministarstvu obrane i zatražio dostavu izvješća o poduzetom, a osobito na navode iz pritužbe u vezi stajališta Ministarstva obrane o rasporedu pritužitelja sukladno postavljenim zahtjevima za raspored u Inspektorat obrane.

Prema dostavljenom izvješću Ministarstva obrane od 19. listopada 2011. godine, pritužitelj je

(rješenjem od 6.5.2011. godine) raspoređen na radno mjesto stožernog časnika za mobilizaciju, a žalba protiv tog rješenja je odbijena kao neosnovana rješenjem od 5. rujna 2011. godine.

Pučki je pravobranitelj obavijestio pritužitelja o poduzetom i dostavio mu na uvid izvješće Ministarstva obrane.

Dopunom pritužbe od 28. studenoga 2011. godine pritužitelj je ukazao da time nije izvršena navedena presuda Upravnog suda RH, kojom je poništeno rješenje o prestanku službe.

U prilog te tvrdnje pritužitelj je ukazao, da tijekom upravnog spora koji je vodio protiv rješenja VSOA-e zbog prestanka službe, nije izvršen dio izreke rješenja o njegovom raspoređivanju unutar sustava obrane i oružanih snaga. Nakon što je Upravni sud RH poništio rješenje o prestanku službe, umjesto izvršenja presude, pristupilo se naknadnom izvršenju navedene točke sada već poništenog rješenja o prestanku službe. U postupku njegovog rasporeda rješenjem od 6. svibnja 2011. godine, zatraženo je i mišljenje VSOA-e, koja je dala preporuku da pritužitelj, s obzirom na razloge prestanka službe, ne može biti raspoređen na poslove unutar Inspektorata obrane, Vojne policije i druge poslove na kojima se provode zadaće vezane za sigurnosno – obavještajne poslove u okviru nadležnosti i djelokruga rada MORH-a i Glavnog stožera oružanih snaga.

Istovremeno, za pritužitelja, kako se dalje navodi, nije bio vođen postupak sigurnosne provjere, temeljem koje bi VSOA- a (ili SOA) eventualno mogla ukazivati na navedena ograničenja o njegovom raspoređivanju.

Iz tih je razloga pučki pravobranitelj od Ministarstva obrane zatražio dopunsko očitovanje o raspoređivanju pritužitelja rješenjem od 6. svibnja 2011. godine, osobito na okolnosti je li raspored pritužitelja time izvršen sukladno presudi Upravnog suda RH kojom je poništeno rješenje o prestanku službe ili naknadnim izvršenjem rješenja o prestanku službe VSOA-e od 30. rujna 2010. godine, iako je to rješenje poništeno navedenom presudom.

Ishod postupka: Postupak po pritužbi je u tijeku.

Rukovodeći službenici i depolitizacija državne uprave

Promjene službeničkog zakonodavstva, te brojne dvojbe u njihovoj primjeni, od utjecaja su na povrede prava državnih službenika i njihov nejednak položaj. Pučki je pravobranitelj u izvješću za 2010. godinu ukazao da imenovanjem rukovodećih službenika nakon ukidanja dužnosničkih radnih mjesta nije izvršena i stvarna depolitizacija državne uprave. U prilog toj tvrdnji ukazuju razlike u provedbi natječajnog postupka za imenovanje rukovodećih službenika i prijam ostalih državnih službenika.

Rukovodeće je službenike i nadalje kao i dužnosnike imenovala Vlada RH na prijedlog ministra, a provjera znanja sposobnosti i vještina provodila se razgovorom s čelnikom središnjeg tijela državne uprave. Za ostale državne službenike provjera znanja provodi se pisanim testiranjem poznavanja općih i posebnih propisa u vezi poslova pojedinog radnog mjesta, izradom praktičnog rada i razgovorom pred višečlanom komisijom.

Istovremeno, zbog nedonošenja zakona o plaćama državnih službenika prema Zakonu o državnim službenicima iz 2005. godine, još uvijek nije osigurana puna primjena tog Zakona za sve državne službenike. Državni službenici koji nisu mijenjali radno mjesto nakon donošenja Zakona iz 2005. godine i nadalje imaju rješenja prema starom Zakonu o državnim službenicima i namještenicima iz 2001. godine. Službenici koji su primljeni u državnu službu prema Zakonu iz 2005. godine nakon stupanja na snagu Uredbe o klasifikaciji radnih mjesta iz 2008. godine, raspoređeni su rješenjima donesenim prema novom Zakonu, kao i zatečeni službenici koji su nakon 2008. godine raspoređeni na radna mjesta više složenosti zbog stupanja na snagu propisa o nižim uvjetima u pogledu iskustva u struci i po toj osnovi ostvarili i veće plaće od drugih zatečenih službenika koji do danas nisu raspoređeni prema tom Zakonu.

Zbog načina imenovanja rukovodećih službenika, smanjenja potrebnog iskustva u struci i znatno višim plaćama od ostalih državnih službenika, nastale su još veće razlike u položaju državnih službenika. Iz tih razloga je pučki pravobranitelj ukazao da položaj rukovodećih službenika i nadalje upućuje na njihov dosadašnji dužnosnički status ali i moguće razrješavanje nakon promjene vlasti, što se nakon parlamentarnih izbora provedenih krajem 2011. godine i dogodilo.

Prava lokalnih službenika i namještenika nakon promjena ustrojstva upravnih tijela

Tijekom 2011. godine zabilježen je porast broja pritužbi koje su podnosili lokalni službenici upravnih tijela jedinica lokalne i područne samouprave, a u kojima su ukazivali na nezakonite promjene strukture zaposlenih u upravnim tijelima zbog promjena političke opcije na lokalnim izborima i drugog političkog ili stranačkog opredjeljenja zatečenih službenika.

Odluke kojima se mijenjalo ustrojstvo upravnih tijela u ovim slučajevima nisu sadržavale odredbe o pravnom slijedu dosadašnjeg i novog ustroja, sukladno odredbama 103. do 108. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, niti se on izvodio iz sadržaja tih promjena. Time se izbjegavala primjena propisanih pravila za zakonit raspored zatečenih službenika prema poslovima koje su obavljali i rezultata rada odnosno ocjenjivanja. Službenici su se raspoređivali prema slobodnoj volji izvršnog čelnika, a istovremeno su na

raspolaganje bili stavljani službenici koji su prema pravnom slijedu promjena ustroja i poslova koje su obavljali, trebali biti raspoređeni. Budući da razlozi za takvo postupanje, u pravilu, nisu bili uvjetovani stručnim već političkim mjerilima, oni nisu bili raspoređivani ni tijekom roka raspolaganja, a istekom tog roka prestala im je služba.

Nakon donošenja novih odluka o ustroju upravnih tijela (ili izmjena postojećih) izvršni čelnici razrješavali su i zatečene pročelnike. Samo zbog činjenice donošenja nove odluke i pravilnika raspisivali su se natječaji za imenovanje novih pročelnika upravnih tijela u lokalnim jedinicama, iako upravna tijela nisu bila ukinuta, pročelnici se nisu smatrali razriješenima po sili zakona i ispunjavali su propisane uvjete.

Time su se protivno odredbama članka 103. do 108. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi do okončanja natječajnog postupka nezakonito imenovali drugi službenici za privremeno obavljanje dužnosti pročelnika. Dosadašnji pročelnici upravnih tijela, kao i drugi zatečeni službenici čiji se poslovi i nadalje obavljaju u istom ili drugom upravnom tijelu stavljaju se na raspolaganje. Istekom roka raspolaganja i njima je prestala služba, iako za to nisu bili ispunjeni uvjeti propisani navedenim Zakonom.

Razrješavanje pročelnika upravnog tijela

Rješavajući pritužbe u vezi povrede postupka razrješavanja pročelnika upravnih tijela jedinica lokalne i područne samouprave, temeljem odredbe članka 53.a Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, pučki je pravobranitelj utvrdio brojne dvojbe i različitu primjenu u praksi, što dovodi do povreda prava razriješenih pročelnika.

Prema navedenoj odredbi, izvršni čelnik razrješava pročelnike upravnih tijela, između ostalog, ako ne izvršavaju opće akte, te ako su svojim radom jedinici počinili veću štetu. Ujedno, prema odredbi stavka 4. članka 53.a navedenog Zakona, na prava, obveze i odgovornost pročelnika u dijelu koji nije uređen tim Zakonom, primjenjuju se propisi o radnim odnosima službenika u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Budući, da postupak utvrđivanja odgovornosti lokalnih službenika, zbog povreda službene dužnosti, uključujući i odgovornost pročelnika, nije propisan Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, pučki pravobranitelj smatra, da se na postupak utvrđivanja odgovornosti pročelnika kao i svih drugih službenika, primjenjuju odredbe Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Postupak zbog povrede službene dužnosti, sukladno potonjem Zakonu, provodi službenički sud prema propisanim pravilima za pokretanje postupka i utvrđivanja odgovornosti, ovisno o

povredama koje se službeniku stavljaju na teret, te načinu izricanja i vrstama propisanih kazni.

Iz tih razloga, razrješenje pročelnika po izvršnom čelniku, bez prethodno provedenog propisanog postupka zbog teške povrede službene dužnosti odnosno bez utvrđivanja činjenica o odgovornosti za povrede koje mu se stavljaju na teret u vezi neizvršavanja općih akata ili počinjenja veće štete, pred nadležnim službeničkim sudom, protivno je Zakonu.

U praksi nekih jedinica, izvršni čelnici prema odredbi članku 53.a Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi razrješavaju pročelnike upravnih tijela lokalnih jedinica, iako činjenice o razlozima za razrješenje predviđeni tom odredbom Zakona (o neizvršavanju općih akata, počinjenoj većoj šteti i dr.) nisu utvrđene na način i po postupku odgovornosti zbog teške povrede službene dužnosti.

Pri tome, pojedini izvršni čelnici jedinica lokalne samouprave različito postupaju. Dok jedni razrješavaju pročelnike, te pogrešnom interpretacijom dijela odredbe čl. 53.a ZLP(R)S raspoređuju na drugo radno mjesto niže složenosti, drugi ih razrješavaju i potom protiv njih pokreću postupak zbog povrede službene dužnosti pred službeničkim sudom. Na tragu takvog postupanja je i mišljenje Ministarstva uprave koje je pučkom pravobranitelju dostavljeno na njegovo traženje u vezi rješavanja podnesenih pritužbi.

Budući da su oba načina razrješavanja pročelnika protivna postupku utvrđivanja odgovornosti zbog teške povrede službene dužnosti, osobito zbog ovako teških povreda, kao što su neizvršavanje općih akata i počinjenje veće štete jedinici, mišljenja smo da se do eventualne izmjene odredbe članka 53.a ZLP(R)S ove dvojbe trebaju rješavati na način da se odgovornost pročelnika, primjenom st. 4. čl. 53. Zakona, utvrđuje pred nadležnim službeničkim sudom. Tada, ovisno o provedenom postupku i izrečenoj kazni izvršni čelnik može donositi rješenje o razrješenju pročelnika kojem je pred službeničkim sudom izrečena kazna prestanak službe. Rješenje o rasporedu na drugo radno mjesto izvršni čelnik može donositi, samo ako je službenički sud pročelniku izrekao takovu kaznu, predviđenu Zakonom o službenicima i namještenicima u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Ujedno, za vrijeme postupka pred službeničkim sudom pročelnika se, ako to okolnosti zahtijevaju, može udaljiti iz službe i privremeno za obavljanje poslova pročelnika do okončanja postupka ovlastiti drugog službenika tog tijela koji ispunjava propisane uvjete.

Bez provedbe propisanog postupka utvrđivanja odgovornosti zbog povreda službene dužnosti, izvršni čelnici će razrješavati pročelnike, koristeći to kao mogućnost za kadrovske promjene postojećih pročelnika s eventualnim rasporedom na drugo radno mjesto, iako je možda

počinio štetu za koju se izriče prestanak službe ili će razriješiti pročelnika i pokrenuti postupak pred službeničkim sudom, unatoč tome što se ti postupci međusobno isključuju.

Službeničko zakonodavstvo i primjena ZUP-a

Česte i nedosljedne promjene službeničkog zakonodavstva u dva odvojena zakona za državne i lokalne službenike i namještenike kojima su pravila za iste vrste postupaka nepotrebno različito propisana, od utjecaja su na njegovu pogrešnu primjenu i povrede prava službenika i namještenika, na što je pučki pravobranitelj i do sada ukazivao.

Postupak prijma u državnu i lokalnu službu nepotrebno je složen i dugotrajan i ne osigurava dovoljnu zaštitu temeljnih prava sudionika tog postupka, uključujući i zaštitu koju propisuje ZUP i jamči Ustav Republike Hrvatske.

Propisivanje, da se na postupak prijma u državnoj i lokalnoj službi do donošenja rješenja ne primjenjuje ZUP, nedopustivo je pravno pravilo. Upravni postupak i primjena ZUP-a se ne isključuje posebnim zakonom, već se njegova primjena izričito propisuje ili se o primjeni ZUP-a posredno izvodi zaključak prema obilježjima upravne stvari, ako nije propisana primjena drugog općeg propisa. Tijelo koje rješava upravnu stvar i donosi rješenje kao upravni akt, dužno je osim materijalnog zakona pridržavati se i odredbi ZUP-a i to kako pravila o nadležnosti za vođenje postupka, tako i pravila o provedbi svih radnji postupka i donošenju rješenja.

Prema noveli službeničkog Zakona o lokalnim službenicima i propisima o provedbi natječaja za prijam državnih službenika, osoba koja nije podnijela pravodobnu i urednu prijavu ili ne ispunjava formalne uvjete iz javnog natječaja, ne smatra se kandidatom prijavljenim na javni natječaj. Toj osobi dostavlja se pisana obavijest protiv koje nije dopušteno podnošenje pravnog lijeka.

Pojedine radnje u provedbi natječajnog postupka mogu i moraju biti prilagođene zahtjevima postupka o prijmu službenika, ali to ne može biti na štetu zaštite prava sudionika tog postupka.

Budući da isključivanje primjene ZUP-a na ovaj način, umjesto kandidata, štiti službene osobe tijela koja provode natječajni postupak i donose rješenja o prijmu, neovisno o tome jesu li pogreškom ili zloporabom svog položaja prikratile pravo sudjelovanja u daljnjem tijeku natječajnog postupka osobi koja je na natječaj podnijela ispravnu prijavu, pučki pravobranitelj ukazuje na potrebu preispitivanja tih odredbi lokalnog službeničkog Zakona i Uredbe o raspisivanju i provedbi natječaja za prijam u državnu službu.

Ujedno, zbog nadzora nad provedbom službeničkog zakonodavstva potrebno je osigurati uvjete za redoviti nadzor (najmanje jednom godišnje u svim tijelima), što zahtijeva povećanje broja upravnih inspektora i jačanje njihovih ovlasti. Time bi se stvorili preduvjeti za pravilnu primjenu službeničkog zakona, ali i pravovremeno poništavanje nezakonitih rješenja, osobito zbog nepostupanja prema naloženim mjerama upravne inspekcije ili neizvršavanja presuda upravnih sudova i Visokog upravnog suda.

U izvješću za 2010. godinu pučki je pravobranitelj upozorio Ministarstvo uprave na nemogućnost pokretanja postupka zbog teže povrede službene dužnosti protiv državnog službenika koji u obavljanju svoje službene dužnosti počinio teže povrede službene dužnosti, samo zbog činjenice što je nadređeni službenik ujedno i sindikalni povjerenik. S tim u vezi pokrenuta je inicijativa za zakonsko reguliranje te materije na način da se razgraniče prava i obveza po osnovi službe i sindikalnih dužnosti.

Međutim, sadržaj čl. 96.a Zakona o državnim službenicima koji je mijenjan i u 2012. godini, nije u potpunosti otklonio prigovore pučkog pravobranitelja. Postupak zbog teže povrede službene dužnosti se može pokrenuti protiv državnog službenika koji je ujedno i sindikalni povjerenik, ako se sindikat u roku 8 dana ne izjasni o davanju suglasnost za pokretanje postupka, odnosno temeljem odluke upravnog suda, ako je sindikat odbio dati suglasnost.

Budući, da zbog kratkih rokova za pokretanje i vođenja postupaka zbog teže povrede službene dužnosti i nadalje postoji bojazan da će nastupanjem zastare biti dovedeno u pitanje pokretanje i vođenje ovih postupaka, pučki pravobranitelj predlaže preispitivanje ove odredbe Zakona o državnim službenicima.

Pravo lokalnih službenika na žalbu pred neovisnim tijelom

U postupku imenovanja i razrješenja pročelnika upravnih tijela koji i nadalje imaju status službenika, a ne dužnosnika, nije dopuštena žalba, već se može pokrenuti upravni spor pred nadležnim upravnim sudom.

Zaštita službeničkih prava pročelnika u sudskom postupku pred upravnim sudom, bez mogućnosti korištenja žalbe, u pravilu je dugotrajan i nedostižan oblik zaštite. Pročelnici upravnih tijela time se dovode u neravnopravan položaj, osobito u odnosu na državne službenike koji u žalbenom postupku pred Odborom za državnu službu, kao neovisnim tijelom, imaju mogućnost brže i učinkovitije zaštite svojih prava.

Pučki pravobranitelj, zbog nejednake zaštite prava pročelnika, ali i drugih lokalnih

službenika, ukazuje na potrebu uvođenja dvostupanjskog postupka pred neovisnim tijelom na način kako je propisano za državne službenike.

Žalbeni postupak protiv rješenja o imenovanju i razrješenju pročelnika upravnih tijela, pred neovisnim drugostupanjskim tijelom, zasigurno bi ubrzao postupak poništavanja nezakonitih rješenja izvršnih čelnika, ali jednako tako i rješenja na koja izvršni čelnici imaju politički utjecaj, a donose ih povodom žalbi lokalnih službenika upravnih tijela u drugom stupnju.

Nadzor nad primjenom ZUP-a

Pučki je pravobranitelj zbog zaštite prava građana i do sada upozoravao na obveze obavljanja redovitog nadzora nad provedbom ZUP-a i izvještavanja o rješavanju upravnih stvari u upravnom postupku. Nadzor nad primjenom ZUP-a, temeljem odredbi članka 165. i 167., provodi središnje tijelo državne uprave (sada Ministarstvo uprave) i druga ministarstva koja u svom djelokrugu nadziru rješavanje upravnih stvari, a inspekcijski nadzor nad primjenom ZUP-a provodi upravna inspekcija.

Ujedno, Ministarstvo uprave je temeljem odredbe članka 167. ZUP-a dužno izvještavati Vladu RH o rješavanju upravnih stvari te o provedenim postupcima zaštite od postupanja javnopravnih tijela i postupanja pružatelja javnih usluga.

Podaci o rješavanju upravnih stvari u javnopravnim tijelima ne vode se na propisani i pravilan način, a njihovo prikupljanje i obrada za podnošenje izvješća Vladi RH, unatoč upozorenjima pučkog pravobranitelja, do sada nije bilo prikaz objektivnog stanja o rješavanju upravnih stvari, a time ni stvarnih rezultata rada javnopravnih tijela za potrebe građana.

Iz ovih razloga, pučki pravobranitelj i nadalje upozorava na propisane obveze sustavnog prikupljanja i izvještavanja Vlade RH o rješavanju upravnih stvari odnosno o radu javnopravnih tijela, ali i na poduzimanje mjera protiv onih koji to ne rade.

Nadzor općih akata - lokalna i područna samouprava

Pučki je pravobranitelj i do sada upozoravao da se redoviti nadzor općih akata, propisan odredbama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN, br., 33/01 do 125/08) ne provodi na način koji osigurava državni nadzor nad zakonitošću rada jedinica lokalne samouprave.

Za provedbu nadzora općih akata koje sve češće neovlašteno donose izvršni čelnici jedinica lokalne i područne samouprave, nije osiguran zadovoljavajući zakonodavni okvir prema kojem bi se

takvi akti dostavljali tijelima koja provode nadzor zakonitosti. Nadzor tih akata provodi se najčešće na inicijativu pojedinih građana kada su njihova prava povrijeđena, a tada postupak nadzora u pravilu završava bez poduzimanja mjera.

Na to je pučki pravobranitelj upozorio u svom izvješću za 2010. godinu povodom pritužbi u vezi postupka za dodjelu stipendija temeljem Odluke koju je kao opći akt neovlašteno donijela općinska načelnica (umjesto predstavničkog tijela), a potom i pojedinačne odluke o dodjeli stipendija, bez pisanog akta i prava na žalbu.

O utvrđenom stanju pučki je pravobranitelj obavijestio Ministarstvo uprave i zatražio poduzimanje mjera, temeljem ovlasti o nadzoru općih akata utvrđenih odredbama 78. do 82. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, a zbog nemogućnosti podnošenja žalbi ili druge zaštite prava u vezi dodijeljenih stipendija zatražen je i nadzor primjene ZUP-a.

Prema obavijesti Odjela upravne inspekcije za državnu upravu, Ministarstva uprave (KLASA: 050-02/10-01/643, URBROJ: 515-05-01/1-11-10, od 8. srpnja 2011. godine), utvrđeno je da Odluku o dodjeli stipendija kao opći akt donosi predstavničko tijelo, a ne izvršni čelnik.

Međutim, upravna inspekcija smatra, da ne treba poduzimati mjere propisane ZLP(R)S u vezi nadzora općih akata, zbog činjenice da su u proračunu te jedinice osigurana sredstva za te namjene (stipendije), te da i Državna revizija u tom smislu nije imala primjedbi.

Budući da se u konkretnom slučaju radi o općem aktu koji je neovlašteno donijelo izvršno, a ne predstavničko tijelo, pučki pravobranitelj i nadalje upozorava, da osiguranje financijskih sredstava u proračunu jedinice lokalne samouprave iako bitna pretpostavka za njihovo namjensko korištenje koje nadzire Državna revizija, ne može biti zamjena za donošenje općeg akta kojim se utvrđuju određena prava građana, mjerila i postupak za ostvarivanje tih prava pod jednakim uvjetima, te zaštita prava građana kao sudionika u postupku donošenja pojedinačnih akata o pravima građana.

Nadalje, načelo razmjernosti intervencije nadzorne vlasti u odnosu na važnost interesa koji se namjeravaju zaštititi, na koje se temeljem članka 8. točke 3. Europske povelje o lokalnoj samoupravi Ministarstvo uprave poziva kao razlog za nepoduzimanje mjera u nadzoru ovoga i sličnih općih akata, nije utemeljeno.

Budući da je svatko dužan pridržavati se Ustava RH i zakona, uključujući i jedinice lokalne samouprave, načelo razmjernosti intervencije nadzorne vlasti ne isključuje provedbu nadzora zakonitosti općih akata, osobito zbog nezakonitih radnji nenadležnog tijela jedinice lokalne samouprave na štetu građana.

Samostalnost jedinica lokalne samouprave u smislu načela razmjernosti intervencije nadzorne vlasti nije upitna u propisivanju vrste i visine stipendija i ukupnih financijskih sredstava za te namjene, te drugih uvjeta za stipendiranje učenika i studenata, kao i razine ostvarivanja drugih prava građana iz izvornog samoupravnog djelokruga lokalnih jedinica. Državna tijela u tom dijelu ne provode nadzor općih akata iz izvornog samoupravnog djelokruga lokalnih jedinica (tzv. nadzor svrhovitosti) iz tih razloga.

SOCIJALNA SKRB - OBITELJSKO - PRAVNA ZAŠTITA I SKRBNIŠTVO - RODILJNE I RODITELJSKE POTPORE

Tijekom 2011. godine zaprimljeno je 118 pritužbi u ovim upravnim područjima, a u radu su bile 53 pritužbe iz ranijih godina.

Socijalna skrb

Pučki pravobranitelj je u prethodnim godišnjim izvješćima ukazivao na potrebu usklađivanja zakonodavstva s primjedbama i zaključcima Europskog odbora za socijalna prava glede niskog iznosa stalne pomoći, posebice u odnosu na samca. Novim Zakonom o socijalnoj skrbi (N.N. br. 57/11) povećan je iznos pomoći za uzdržavanje za samca za 20% (za radno sposobnu osobu koja živi sama sada pomoć iznosi 600 HRK, a za osobu s općom nesposobnosti za rad koja živi sama, pomoć iznosi 900 HRK).

Tijekom izrade novoga Zakona o socijalnoj skrbi ukazano je da je trebalo funkcionalno i fiskalno decentralizirati sustav socijalne skrbi, uz prethodnu usku suradnju s predstavnicima jedinica regionalne (područne) i lokalne samouprave. Međutim, decentralizacija je odgođena i određena Strategijom razvoja sustava socijalne skrbi bivše Vlade RH, iako je sustav socijalne skrbi previše centraliziran (sredstva za financiranje djelatnosti socijalne skrbi osiguravaju se pretežno iz državnog proračuna, i to oko 96%, dok se ostalih 4% osigurava iz prihoda za posebne namjene).

Europska komisija u svojim preporukama na JIM izvješće u RH navodi da su glavne brige i izazovi Zajedničkog memoranduma o socijalnom uključivanju (JIM) procesi decentralizacije i deinstitucionalizacije i da implementacija novoga Zakona o socijalnoj skrbi treba biti koordinirana s tekućim aktivnostima u općinama, gradovima i županijama.

Pučki pravobranitelj upozoravao je Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi te županije i velike gradove i na probleme beskućnika, posebice na poteškoće oko reguliranja njihova

prebivališta, zbog čega ne mogu ostvariti zdravstvenu zaštitu i prava iz socijalne skrbi. Novim Zakonom o socijalnoj skrbi definiran je pojam beskućnika i njihova prava u sustavu socijalne skrbi. Međutim, u ostvarivanju njihovih prava i socijalnog uključivanja beskućnika u lokalnu zajednicu važna je dobra suradnja između centara za socijalnu skrb i jedinica lokalne samouprave. Stoga bi prihvatilišta ili skloništa za beskućnike trebala osiguravati samo privremeni prihvati, a ne stalni smještaj dugi niz godina (institucionalizacija beskućnika). Ovakva skrb je neprimjerena, posebice u velikim gradovima koji imaju financijsku mogućnost organizirati edukaciju i trening beskućnika radi njihova uključivanja u svijet rada. Starijim i bolesnim beskućnicima sustav socijalne skrbi trebao bi osigurati primjerenu skrb izvan prihvatilišta, a radno sposobnim koji zbog statusa beskućnika spadaju u teže zapošljivu skupinu, uz suradnju sa socijalnom službom, udrugama i službama za zapošljavanje, omogućiti zaposlenje i time im osigurati dostojanstven život. Ovakvim pristupom zbrinjavanja beskućnika prihvatilišta ne bi bila prepuna, a niti bi novim beskućnicima bio onemogućen kratkotrajni prihvati dok se financijski i stambeno ne oporave.

Pučki pravobranitelj ukazao je i na obvezu donošenja Strategije o socijalnom stanovanju. Naime, sukladno mjeri iz JIM-a "Donošenje nacionalnog programa poticanja socijalnog stanovanja" Strategiju je trebalo donijeti do kraja 2008. ali je njezino donošenje odgođeno zbog fiskalnih i financijskih teškoća. Strategija nije donesena u 2011. godini, niti se više govori o provedbi navedene mjere. Stoga sustav socijalnog stanovanja ostaje i dalje nerazvijen, regionalno nejednak i potpuno ovisan o fiskalnim mogućnostima jedinica lokalne samouprave. Uzrok takvog stanja je nedonošenje posebnog zakona o socijalnom stanovanju kojim bi se propisali i objedinili svi instrumenti socijalnog stanovanja i omogućio jednak pristup pravima.

U 2010. godini porastao je broj korisnika prava na sufinanciranje troškova stanovanja temeljem Zakona o socijalnoj skrbi na 28 954, a korisnika pomoći za ogrjev na 41 684. Zakonom o socijalnoj skrbi propisano je da se korisniku pomoći za stanovanje koji se grije na drva priznaje pomoć za ogrjev u jednokratnom iznosu. Stoga je upitan podatak koji pokazuje da je znatno veći broj korisnika pomoći za ogrjev nego korisnika pomoći za stanovanje. Pomoć za stanovanje financiraju jedinice lokalne samouprave, a pomoć za ogrjev financira županija, odnosno državi proračun putem fonda izravnjanja. Zbog načina planiranja sredstava i izvora financiranja moguće je da jedinice lokalne samouprave pomoć za ogrjev odobravaju većini korisnika pomoći za održavanje (približno sličan broj korisnika jednog i drugog prava). Ostaje otvoreno pitanje je li trebao biti veći broj korisnika pomoći za stanovanje. Kako je ova pomoć u nadležnosti jedinica lokalne samouprave, obzirom na nepoznavanje propisa i nedostatak financijskih sredstava moguće

je da se ova pomoć ne priznaje svima koji ispunjavaju propisane uvjete.

Pučki pravobranitelj u više slučajeva upozoravao je Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi na nepravilnosti u postupanju jedinica lokalne samouprave glede priznavanja prava na pomoć za stanovanje i drugih prava propisanih njihovim općim aktima. Budući da se nije postupalo prema danim upozorenjima, Ministarstvu je dostavljena općenita preporuka broj: P.P.-14-01-884/11-01, u kojoj je ukazano na navedene probleme i nepravilnosti te potrebu provođenja kontinuiranih nadzora nad radom i općim aktima jedinica lokalne samouprave u području socijalne skrbi. Također je preporučeno da se dostavi svim županijama preporuka sličnog sadržaja, uz obvezu da je dostave svim jedinicama lokalne samouprave ustrojenim unutar određene županije i da se u preporuci, osim obveze usklađivanja općih akata s novim Zakonom o socijalnoj skrbi, navedu, do sada, uočene pogreške i nesuklađenosti sa Zakonom. Ministarstvo je uputilo preporuku svim županijama i Gradu Zagrebu.

U Republici Hrvatskoj je zanemariv pomak u deinstitucionalizaciji smještenih duševno (psihički) bolesnih osoba. Naime, prema podacima Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi do 31.12.2010. u državnim i privatnim ustanovama smješteno je 4.264 duševno bolesnih osoba. Međutim, umjesto da se postupno smanjuje broj institucionaliziranih psihički bolesnih osoba, u 2010. se njihov broj povećao, iako je Republika Hrvatska prihvatila preporuku oblikovanu tijekom interaktivnog dijaloga nakon predstavljenog Nacionalnog izvješća po UPR proceduri u Ženevi: "Primijeniti snažnije utemeljen pristup na ljudskim pravima i životu u zajednici kada je riječ o deinstitucionalizaciji mentalno bolesnih osoba." Stoga je neophodna brža deinstitucionalizacija uz prethodno osiguranje mreže usluga i podrške u lokalnoj zajednici koje bi psihički bolesnim osobama osigurale ravnopravan život u zajednici.

Gospodarska kriza i recesija u Republici Hrvatskoj usporila je provedbu planiranih mjera radi suzbijanja siromaštva starijih i nemoćnih osoba. Novim Zakonom o socijalnoj skrbi trebalo je u sustav uvesti novi institut "državne potpore starijim osobama bez mirovine tzv. socijalnu mirovinu, kao što je i bilo određeno u JIM-u. Stoga se u zadnjim preporukama Europske komisije od 17. studenog 2011., među inim, navodi da je odluka o rješavanju materijalnog položaja starijih osoba bez mirovina ponovno odgođena i da bi voljeli dobiti pobliže objašnjenje o tom pitanju.

Glede institucionalizirane skrbi o starijim i nemoćnim osobama nisu uočene bitne promjene. Domovi za starije i nemoćne osobe nisu ušli u Nacionalni plan deinstitucionalizacije i transformacije domova socijalne skrbi za razdoblje 2011. do 2018. godine. U decentraliziranim domovima za starije i nemoćne osobe (županijski domovi i domovi Grada Zagreba) na dan 31.12.2010. godine,

prema podacima Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi ima 4.994 starijih i nemoćnih osoba smještenih u stambeni dio doma (pokretni korisnici) i 19.780 zahtjeva zainteresiranih osoba za stalni smještaj, dok je 5.538 smještenih nepokretnih korisnika u stacionarnom dijelu doma, a 5.559 zahtjeva zainteresiranih osoba.

U nedržavnim tzv. privatnim domovima za starije i nemoćne osobe, na dan 31. 12. 2010., smješteno je u stambeni dio 2.253 korisnika, a bilo je 190 zahtjeva osoba zainteresiranih za smještaj. U stacionare je smješteno 1.957 nepokretnih starijih i nemoćnih osoba, a zainteresiranih je 269.

Budući da je cijena smještaja bitno povoljnija u tzv. županijskim domovima navedeni podaci govore o golemom interesu i pritisku za smještaj u tim domovima. Naime, u ovim domovima cijenu smještaja starije osobe mogu podmiriti iz svojih mirovinskim primanja uz manju participaciju njihovih obveznika uzdržavanja. Međutim, starije i nemoćne osobe koje nemaju sreće smjestiti se u županijske domove nego u privatne domove (koji imaju sklopljene ugovore s Ministarstvom zdravstva i socijalne skrbi radi pružanja socijalnih usluga smještaja), moraju plaćati znatno više cijene smještaja iako koriste isto zakonsko pravo – pravo na stalni smještaj, kao i korisnici u županijskim domovima. Na ovaj problem ukazano je tijekom rasprave o novom Zakonu o socijalnoj skrbi. Tek će provedba novog Zakona pokazati hoće li se smanjiti navedene razlike i da li će smješteni korisnici u domovima koji su javnoj mreži, neovisno jesu li županijski ili privatni domovi, za istu kvalitetu i standard socijalnih usluga plaćati sličnu cijenu smještaja.

Iako je institut udomiteljstva reguliran posebnim zakonom iz 2007. godine, uočeni su problemi i nedostaci u njegovoj provedbi, posebno nedostatak registra udomitelja, pa je 2011. godine donesen novi Zakon o udomiteljstvu. Ukupni broj udomiteljskih obitelji za odrasle osobe je 1303, u kojima je smješteno 1394 korisnika (starije i nemoćne osobe, osobe s invaliditetom, psihički bolesne odrasle osobe). Jedan od glavnih ciljeva novoga Zakona je kvalitetniji i brži razvoj udomiteljstva koji bi trebao doprinijeti i započetoj deinstitucionalizaciji i transformaciji domova socijalne skrbi. Novim zakonom trebalo je poticati i srodničke udomiteljske obitelji. Međutim propisano je da srodničke obitelji nemaju pravo na udomiteljsku naknadu nego samo na opskrbninu korisnika.

Primjeri:

(1) Opis slučaja: (P.P.- 14-01-1530/10): Centar za građanske inicijative P. pritužio se glede neadekvatne skrbi u udomiteljskim obiteljima i obiteljskim domovima, općenito, ali i o skrbi sada pok. Z.R., koja je bila na smještaju u udomiteljskoj obitelji M. Š. u F. od 10. 8. 2005. g. Zbog pogoršanja zdravstvenog stanja premještena je u udomiteljsku obitelj u L. ali je nakon deset dana od

premještaja umrla.

Poduzete mjere: Pučki pravobranitelj zatražio je očitovanje od Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi kao i informaciju da li se provode kontinuirani upravni nadzori nad centrima za socijalnu skrb, posebice u odnosu na kvalitetu kontrole udomiteljskih obitelji od strane centara za socijalnu skrb. Također je zatraženo očitovanje o provedbi inspekcijskog i stručnog nadzora obiteljskih domova koji skrbe o starijim i nemoćnim osobama i domova za starije i nemoćne osobe.

Ministarstvo je, nakon požurnice, obavijestilo pučkog pravobranitelja da je udomiteljska obitelj M. Š. pribavila Ocjenu Centra za socijalnu skrb R. za pružanje skrbi izvan vlastite obitelji za 10 korisnika, ali nisu uskladili rad s propisanim uvjetima prema odredbama Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj skrbi iz 2003. Stoga je inspekcija Ministarstva donijela rješenje od 6. 10. 2005. g. kojim je naređen prekid smještaja svim osobama kojima se pružaju usluge skrbi izvan vlastite obitelji, a protiv udomiteljice je pokrenut prekršajni postupak. Međutim, nastupila je apsolutna zastara izvršenja novčane kazne. U prosincu 2008. g. proveden je inspekcijски nadzor u novoustrojenom Obiteljskom domu E. Š., tijekom kojeg je utvrđeno da dom pruža usluge skrbi za 20 starijih i nemoćnih osoba izvan mreže djelatnosti, a nepravilnosti u radu nisu utvrđene. Budući da je inspekcijски nadzor obavljen nakon smrti i pogreba pok. Z. R., gospođa D. M. je upućena kojim se mjerodavnim institucijama može obratiti ako želi pokrenuti određene postupke.

Glede općenitog upita o radu udomiteljskih obitelji i obiteljskih domova te provođenju nadzora, iz očitovanja Ministarstva proizlazi da su inspektori u razdoblju od 2005. do 2009. g. proveli 395 nadzora nad subjektima koji skrbe o starijim i nemoćnim osobama, od toga 68 obiteljskih domova i 124 pružatelja usluga bez pravnog temelja. Rješenjima inspektora naređene su mjere za otklanjanje utvrđenih nepravilnosti.

Tijekom 2009. i 2010. provedeno je 38 cjelovitih upravnih nadzora centara za socijalnu skrb, od kojih su četiri kontrolna, što je u odnosu na ukupni broj centara za socijalnu skrb i njihovih podružnica nedostatno.

Zaključno, navode da usluge socijalne skrbi izvan vlastite obitelji koje se osiguravaju starijim i nemoćnim osobama u djelatnosti socijalne skrbi, kvalitetom i opsegom, uglavnom, zadovoljavaju potrebe većeg dijela brzo rastuće starije populacije, a postojeći nedostaci bi se trebali otkloniti postupnim uvođenjem standarda kvalitete socijalnih usluga u djelatnosti socijalne skrbi koje je započelo 2010. godine.

(2) Opis slučaja: (P.P.-14-03-1424/11): Pučkom pravobranitelju pritužila se gospođa Z. K. iz Č. navodeći da je podnijela zahtjev za priznavanje pomoći za stanovanje Gradu Č. jer je korisnica

pomoći za uzdržavanje u visini 750 HRK. Upravni odjel Grada Č. donio je rješenje o podmirenju troškova stanovanja kojim su odobreni troškovi stanarine, troškovi ogrjeva i troškovi komunalne naknade. U pouci o pravnom lijeku navedeno je da se žalba može izjaviti gradonačelniku. Pritužiteljica je priložila i prigovore na rad lokalne samouprave, Grada Č. podnesene Ministarstvu zdravstva i socijalne skrbi u kojima ukazuje na nepravilnosti u postupanju. Međutim, Ministarstvo nije ocijenilo potrebnim provesti nadzor nad radom Grada Č., već je prigovor ustupljen na nadležno postupanje Gradu Č.

Poduzete mjere: Pučki pravobranitelj upozorio je Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi da je u predmetnom slučaju valjalo provesti upravni nadzor sukladno članku 281. stavku 1. podst. 2. i st. 3. Zakona o socijalnoj skrbi. Ukazano je na pogrešnu pouku o pravnom lijeku kojom je određeno da se žalba izjavljuje Gradonačelniku. Obzirom da je pritužiteljica korisnica prava na pomoć za uzdržavanje u iznosu 750 HRK, pomoć za stanovanje trebala je iznositi najmanje polovicu ovoga iznosa, tj. 375 HRK mjesečno, a prema spornom rješenju odobreno joj je 127,34 HRK. O ovom upozorenju upoznato je Ministarstvo uprave i nadležna županija.

Povodom toga Ministarstvo uprave upozorilo je Grad Č. da sporno rješenje nije doneseno u skladu sa Zakonom o socijalnoj skrbi, Zakonom o općem upravnom postupku i Uredbom o uredskom poslovanju. Grad Č. donio je novo rješenje kojim priznato je pravo na pomoć za stanovanje u ukupnom iznosu od 1.531,94 HRK, u trajanju od 1.7.2011. do 31.12.2011.

Pritužiteljica se ponovno pritužila pučkom pravobranitelju, a budući da novim rješenjem nisu ispravljene sve nepravilnosti, pučki je pravobranitelj ponovno upozorio Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi na konkretne nepravilnosti.

Sukladno uputi pučkog pravobranitelja pritužiteljica je izjavila žalbu i protiv novoga rješenja. Potom je Županija dostavila pučkom pravobranitelju očitovanje i primjerak drugostupanjskog rješenja kojim je nezakonito rješenje Grada Č. poništeno i predmet vraćen na ponovni postupak, s obrazloženjem da se pomoć za stanovanje treba priznati u polovici iznosa pomoći za uzdržavanje, da se uz mjesečni iznos ove pomoći treba jednokratno odobriti i pomoć za ogrjev (pritužiteljica se grije na drva), a u troškove stanovanja treba priznati sve troškove stanovanja, a ne samo stanarine i komunalne naknade (do pripadajućeg iznosa).

Ishod slučaja: Slučaj je uspješno okončan suradnjom Ministarstva uprave i nadležne županije, dok je upravni nadzor resornog Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi, nažalost, izostao.

(3) Opis slučaja: (P.P.- 14-02-429/11): Pučkom pravobranitelju obratili su se B. I. i B. A. s posljednjim prebivalištem u S., navodeći da su bez smještaja i novca budući da ih je stanodavac

izbacio iz stana, a nemaju mogućnost privređivati. Zatražili su pomoć u Centru za socijalnu skrb Z., Uredu S., tražeći jednokratnu pomoć dok se ne snađu, ali umjesto pomoći upućeni su da pribave hrpu dodatne dokumentacije iako su imali potvrdu o prijavi prebivališta i potvrdu da im dohodak nije evidentiran od strane porezne uprave. Kako nisu imali novac, niti za tramvajsku kartu, nisu mogli ponovno otići u Ured S.

Poduzete mjere: Iz Ureda pučkog pravobranitelja kontaktiralo se s voditeljem Ureda prema mjestu gdje su se pritužitelji zatekli i predloženo da se pritužiteljima odobri jednokratna pomoć ili da se upute u Prihvatište za beskućnike dok nadležni Ured ne provede postupak radi njihova daljnjeg zbrinjavanja. Kako se u uredima Centra za socijalnu skrb Z., iza 15 sati, ne može raspolagati sredstvima iz blagajne već u takvim situacijama upućuju na policiju koja zove dežurnu osobu iz Centra za socijalnu skrb Z., pritužiteljima se isti dan nije moglo pomoći. Sljedeći dan voditeljica Ureda S. profesionalno je primila pritužitelje i odobrila im jednokratnu pomoć. Pritužitelji su obavijestili pučkog pravobranitelja da u Prenočištu Grada Z. u K. nema slobodnog mjesta za njihov privremeni prihvata.

Da bi pomoć beskućnicima bila brza i učinkovita pučki pravobranitelj uputio je preporuku Ministarstvu zdravstva i socijalne skrbi da nastoje, u okviru zakonskih mogućnosti i novog ustroja, pojednostaviti administrativno postupanje u uredima Centra za socijalnu skrb Z., uz potrebu bolje međusobne komunikacije posebice u žurnim situacijama, uz primjenu načela pomoći nekoj osobi te načela učinkovitosti i ekonomičnosti. Predloženo je da se provjeri kvaliteta suradnje između Centra za socijalnu skrb Z. i Grada Z. glede upućivanja beskućnika u Prenočište K., i da se razmotri mogućnost određivanja jednog od Ureda koji ima sjedište u centru Grada Z. za prijam i zbrinjavanje beskućnika.

Ishod slučaja: Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi se očitovalo da prihvaćaju preporuku pučkog pravobranitelja i da će prilikom ustroja novoga Zavoda za socijalnu skrb Grada Z. voditi računa da jedna ustrojbeno jedinica Zavoda sa sjedištem u centru grada bude nadležna za beskućnike.

Rodiljne i roditeljske potpore i doplatak za djecu

Iz zaprimljenih pritužbi razvidno je da je (nakon prenesenih ovlasti sa centara za socijalnu skrb na područne službe HZZO) glede stjecanja prava na dopust ili rad sa skraćanim radnim vremenom zbog njege djeteta s težim smetnjama u razvoju, u početku bilo problema, posebice u odnosu na vještačenja djece tijekom postupka. Prigovori su roditelja da vještačenja u sustavu

zdravstva nemaju multidisciplinarni pristup kao što je to regulirano u sustavu socijalne skrbi.

Glede primjene Zakona o doplatku za djecu pučki pravobranitelj upozorio je da roditelj - stranac, s privremenim boravkom na području RH, ne može ostvariti doplatku za djecu nakon smrti drugog roditelja (hrvatskog državljanina), iako su djeca hrvatski državljani i prebivaju na području RH. Budući da nije prihvaćena preporuka pučkog pravobranitelja da se pravo na doplatku za djecu propiše kao pravo djeteta, a ne kao pravo roditelja, i tako otkloni nejednako postupanje prema svojoj djeci s hrvatskim državljanstvom, neovisno o podrijetlu i statusu roditelja-stranca, pučki pravobranitelj dostavio je Hrvatskom saboru preporuku radi pokretanja postupka izmjene i dopune navedenog Zakona. Zakon o doplatku za djecu u tom smislu nije izmijenjen.

Pučki je pravobranitelj povodom pritužbe majke koja koristi roditeljski dopust preporučio Ministarstvu obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti da razmotri prijedlog radi eventualnog pokretanja postupka izmjene propisa kojima bi se osiguralo da se svim roditeljima, odnosno roditeljima koji koriste roditeljski dopust ne umanjuju naknade plaće zbog uračunatog kriznog poreza. Naime, tijekom 2011. godine, nekim roditeljima/roditeljima obračunavala se naknada plaće temeljem prosijeka plaća koje su bile umanjene za iznos "kriznog" poreza, pa se zbog toga njihova naknada plaće nije povećala. Iako je izračun bio točan i zakonski utemeljen ipak ovakav obračun nije socijalno pravedan i nije u duhu pronatalitetne politike u Republici Hrvatskoj. Ministarstvo nije prihvatilo preporuku pučkog pravobranitelja, odnosno iskazali su jasan stav da ne treba mijenjati poseban zakon.

Također je primijećeno da roditelji imaju problema glede ostvarivanja prava na jednokratnu novčanu pomoć za novorođeno dijete sukladno odlukama jedinica lokalne samouprave. Iako su općim aktima propisani uvjeti i mjerila za priznavanje ovoga prava, neke jedinice lokalne samouprave ne priznaju ovo pravo donošenjem upravnog akta (rješenjem), nego zaključkom, a o prestanku prava ne donose rješenja nego pisane obavijesti stranci. Ovakvim nezakonitim postupanjem onemogućava se roditeljima korištenje pravnih lijekova.

Pučki pravobranitelj upozorio je da je donošenje pojedinačnih akata uređeno čl. 76. do 77.a Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, odnosno da upravna tijela jedinica lokalne samouprave donose upravne akte, kojima se u izvršavanju općih akata predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave rješava o pravima, obvezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih osoba.

Primjeri:

(1) Opis slučaja (P.P.-14-07-1427/11): Pučkom pravobranitelju pritužila se S. K. iz K. navodeći da joj Grad K. nije priznao pravo na jednokratnu novčanu pomoć za novorođeno (treće)

dijete, sukladno Odluci o uvjetima i načinu ostvarivanja prava na jednokratnu novčanu pomoć za novorođeno dijete za 2011 godinu, te moli da joj pomognemo da ostvari ovu pomoć, odnosno da se poništi ili ukine nezakonito rješenje Grada K.

Poduzete radnje: Kako pučki pravobranitelj nema ovlasti poništavati niti ukidati upravne akte tijela državne uprave ili jedinica lokalne samouprave, preporučeno je pritužiteljici da izjavi žalbu u određenom roku. Sukladno pouci o pravnom lijeku pritužiteljica je izjavila žalbu ali je ista odbijena rješenjem gradonačelnika.

Povodom ove pritužbe pučki pravobranitelj preporučio je Ministarstvu uprave da predloži Upravnom odjelu za zdravstvo, socijalnu skrb, udruge i mlade u županiji da poduzme radnje iz svojeg djelokruga glede poništavanja nezakonitog rješenja, sukladno članku 129. i 131. ZUP-a, budući da gradonačelnik nije nadležan za rješavanje žalbi.

Također je ukazano da Odluku o uvjetima i načinu ostvarivanja prava na jednokratnu novčanu pomoć za novorođeno dijete za 2011 godinu nije donijelo stvarno nadležno tijelo, Gradsko vijeće Grada K, nego Gradonačelnik Grada K.

Stoga je pozvano Ministarstvo uprave da poduzme radnje u okviru svojeg djelokruga sukladno članku 79. i 80.a Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Ishod slučaja: Grad K. se očitovao 29.12.2011. navodeći da su prihvatili preporuku pučkog pravobranitelja i da će predsjednik Gradskog vijeća uvrstiti u dnevni red na prvoj sjednici u 2012. godini novu Odluku. Ministarstvo uprave nije odgovorilo u zadanom roku.

(2) Opis slučaja (P.P.-14-07-1397/10): Pučkom se pravobranitelju pritužila gospođa J. E. iz Grada S., navodeći da je temeljem Rješenja HZZO, Područnog ureda u S. od tijekom 2008. g. ostvarila pravo na naknadu plaće za korištenje roditeljskog dopusta do treće godine života djeteta, u trajanju do 20.12.2010. godine. Pritužiteljica navodi da je Ured bio upoznat sa činjenicom da je bila u radnom odnosu na određeno vrijeme (do 31.12.2008.) te da je mogla nakon proteka godine dana od rođenja djeteta nastaviti raditi kod poslodavca, ali kako je zaprimila navedeno rješenje odlučila je iskoristiti priznato pravo i biti s djetetom. HZZO joj je uredno uplaćivao na ime naknade 1.663 HRK. Međutim, kako se zaposlila i počela raditi 27.10.2010. godine, obavijestila je HZZO o toj promjeni, odnosno namjeri da će prekinuti korištenje prava na naknadu zadnja dva mjeseca. Tom prilikom joj je rečeno da je donesen novi zakon koji je stupio na snagu 1.1.2009. godine, da su pogriješili što su joj priznali pravo pa joj poništavaju radni staž (poništeno u radnoj knjižici). O eventualnom povratu iznosa nije bilo rečeno ništa pobliže.

Poduzete radnje: Pučki pravobranitelj dostavio je preporuku Direkciji HZZO-a, u kojoj

napominje da se spornim rješenjem obustavlja isplata pomoći, odnosno da se ukida rješenje i da je upitna zakonitost postupanja Ureda u S., s obzirom da je prijelaznim odredbama Zakona o roditeljskim i roditeljskim potporama propisano da osobe koje su se na dan stupanja na snagu ovoga Zakona zatekle u korištenju prava mogu nastaviti korištenje (stečenog) prava. Budući da se u ovom slučaju radi o pogrešci službe, koju nije prouzročila pritužiteljica, pučki je pravobranitelj predložio da dostave valjanu uputu o postupanju nadležnom uredu da ne bi pritužiteljicu doveli u nepovoljan položaj.

Ishod slučaja: Prema obavijesti Direkcije HZZO razvidno je da nisu oštetili pritužiteljicu, djelomično su potvrdili prvostupajsko rješenje u dijelu priznavanja prava na roditeljsku brigu od 1.1.2009. do 26.10.2010. s pripadajućom naknadom.

Obiteljskoppravna zaštita i skrbništvo

U prošlogodišnjem Godišnjem izvješću o radu ukazalo se na potrebu usklađivanja Obiteljskog zakon (Skrbništvo) i drugih propisa s UN Konvencijom o pravima osoba s invaliditetom (članka 12.). Izmjene i dopune Obiteljskog zakona nisu provedene, ali su planirane u Strategiji razvoja sustava socijalne skrbi.

Prema službenim podacima Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi u Republici Hrvatskoj na dan 31.12.2010. bilo je 19.356 osoba pod skrbništvom, a od toga 18.087 odraslih, od kojih je 15.761 potpuno lišenih poslovne sposobnosti, a 2.326 djelomično lišeno poslovne sposobnosti. Proizlazi da je, od ukupnog broja, 87% osoba lišenih u potpunosti poslovne sposobnosti, što znači da nije bilo pozitivnog pomaka u odnosu na 2009. godinu.

Stoga se i u ovom izvješću ukazuje da bi Republika Hrvatska trebala slijediti praksu europskih zemalja, koje u svojim sustavima nastoje što više zaštititi ljudska prava uvažavajući različitost osobe, njezino dostojanstvo i njezino poticanje na što veće uključivanje u normalan život u zajednici. Standardi sadržani u UN Konvenciji o pravima osoba s invaliditetom, Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda te u Preporuci br. R (99)4 Vijeća Europe (Odbor ministara VE usvojio 1999.) traže da postupak lišenja poslovne sposobnosti treba biti jasan i definiran pravilima, uključujući detaljno stručno medicinsko mišljenje vještaka o utjecaju dijagnosticirane bolesti ili duševne smetnje ili mentalne nesposobnosti osobe na stanje njezinih funkcija. Primjena instituta potpunog lišenja poslovne sposobnosti morala bi se ograničiti na rijetke i izrazito opravdane slučajeve (načelo 3. t. 1. Preporuke). Primjerene mjere zaštite trebale bi osigurati poštivanje ljudskih prava osobe o kojoj se vodi postupak lišenja poslovne sposobnosti.

Pučki pravobranitelj smatra potrebnim, bez odgađanja, provesti reformu instituta skrbništva, a posebice, napustiti dosadašnji institut potpunog lišenja poslovne sposobnosti i primjenjivati ga iznimno, na rijetke i izrazito opravdane slučajeve te prenijeti ovlasti centara za socijalnu skrb iz područja skrbništva na sudove jer se radi o ograničavanju ljudskih prava.

Primjer:

Opis slučaja: (P.P.-15-02-583/11): Pučkom pravobranitelju pritužio se B. F. iz Z., nezadovoljan što ga je sud djelomice lišio poslovne sposobnosti i to glede raspolaganja većim novčanim iznosima i nekretninama. Također navodi da je nezadovoljan postupanjem Centra za socijalnu skrb Z. Ureda M. i njegove skrbnice, koja ga ne zastupa kako treba, nije ga nikada posjetila, a iako nema prihode ne ostvaruje socijalnu pomoć.

Poduzete radnje: Od ravnateljice Centra za socijalnu skrb Z. zatraženo je očitovanje o postupanju Ureda M., kao i o primijenjenim oblicima socijalne skrbi te o ovlastima i postupanju posebne skrbnice, posebice glede mogućnosti ulaganja pravnog lijeka. Također je preporučeno ravnateljici Centra da svim uredima Centra dade uputu da se kod donošenja rješenja o stavljanju pod skrbništvo, pri određivanju opsega dužnosti i ovlasti skrbnika, strogo drže sudskih rješenja, odnosno da se prava štíćenika ne ograničavaju više nego što je to određeno sudskom odlukom. Skrbnike bi trebalo uputiti da prije poduzimanja važnijih mjera zaštite razmotre mišljenje, želje i osjećaje štíćenika.

Iz dostavljenog očitovanja proizlazi da Centar nije mogao dostaviti određenu dokumentaciju jer je predmet dostavljen Ministarstvu zdravstva i socijalne skrbi na drugostupanjsko postupanje, povodom izjavljene žalbe štíćenika.

Budući da je protekao rok za donošenje drugostupanjskog rješenja preporučeno je Ministarstvu zdravstva i socijalne skrbi da, sukladno odredbi članka 121. Zakona o općem upravnom postupku, predmet uzme u prioritetno rješavanje.

Preporučeno je da se preispita stručni rad i pravilnost postupanja posebne skrbnice u predmetnom slučaju, ali se ravnateljica Centra o tome nije očitovala.

Iako je rješenjem Centra za socijalnu skrb Z. o stavljanju pod skrbništvo štíćeniku ograničena poslovna sposobnost u većem opsegu nego što je to određeno pravomoćnim sudskim rješenjem, protiv tog rješenja posebna skrbnica nije izjavila žalbu, nego sam štíćenik.

Ishod slučaja: Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi postupilo je prema preporuci i prioritetno riješilo žalbu. Žalba štíćenika je uvažena, rješenje o stavljanju pod skrbništvo je poništeno, a predmet vraćen na ponovni postupak.

PREPORUKE:

1. Poticati rad prihvatilišta ili skloništa za beskućnike u velikim gradovima zbog kvalitetnijeg privremenog prihvata, te poboljšati suradnju sa centrima za socijalnu skrb radi socijalnog uključivanja beskućnika u lokalnoj zajednici u kojoj žive.
2. Donijeti Strategiju i Zakon o socijalnom stanovanju kojim bi se razvio sustav socijalnog stanovanja i omogućio jednak pristup pravima, odnosno ublažile regionalne nejednakosti.
3. Ubrzati proces deinstitutionalizacije, posebice duševno (psihički) bolesnih osoba, uz prethodno osiguranje mreže usluga i podrške u lokalnoj zajednici koje bi osobama s invaliditetom osigurale ravnopravan život u zajednici.
4. Provoditi stalni nadzor nad radom i općim aktima jedinica lokalne samouprave u području socijalne skrbi, radi otklanjanja nepravilnosti u njihovom postupanju, posebice glede priznavanja prava na pomoć za stanovanje i novčane pomoći radi nabavke opreme za novorođeno dijete.
5. Stvoriti preduvjete radi uvođenja novog instituta "državne potpore starijim osobama bez mirovine" tzv. socijalnu mirovinu.
6. Osigurati multidisciplinarni pristup u postupku vještačenja radi ostvarivanja roditeljskih potpora u sustavu zdravstva, odnosno ubrzati ustrojavanje jedinstvenog tijela vještačenja za sve sustave.
7. Žurno provesti reformu instituta skrbništva, posebice napustiti dosadašnji institut potpunog lišenja poslovne sposobnosti i primjenjivati ga iznimno, u rijetkim i opravdanim slučajevima, a ovlasti centara za socijalnu skrb iz područja skrbništva valja prenijeti na sudove, jer se radi o ograničavanju ljudskih prava.

PREDŠKOLSKI ODGOJ, OSNOVNO, SREDNJE I VISOKO OBRAZOVANJE I ZNANOST

U 2011. godini, pučki je pravobranitelj primio 31 pritužbu iz područja predškolskog odgoja, osnovnoškolskog i srednjoškolskog odgoja i obrazovanja i visokog obrazovanja, što je na razini broja pritužbi iz prošlog izvještajnog razdoblja.

Dio pritužbi koje su se odnosile na predškolski odgoj bio je upućen na cijene vrtića u Gradu Zagrebu. Podsjećamo, Gradska skupština Grada Zagreba donijela je 20. travnja 2011. godine

Odluku o načinu ostvarivanja prednosti pri upisu djece i mjerilima za naplatu usluga predškolskih ustanova Grada Zagreba od roditelja – korisnika usluga, prema kojoj roditelji sudjeluju u ekonomskoj cijeni redovitih programa predškolskih ustanova u Gradu Zagrebu sa 200 HRK za djecu do navršene treće godine života, odnosno sa 400 HRK za djecu od navršene treće godine života do polaska u osnovnu školu. Tom Odlukom zadržan je dosadašnji model plaćanja usluga predškolskih ustanova. Gradonačelnik Grada Zagreba predlagao je, naprotiv, odluku prema kojoj bi mjerilo za plaćanje usluga predškolskih ustanova bio dohodovni cenzus obitelji. Budući da je gradonačelnik obustavio od primjene odluku predstavničkog tijela, za vrijeme trajanja postupka sukladno članku 42. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, bilo je neizvjesno kojim iznosom roditelji participirati u cijeni vrtića.

Pravobraniteljica za djecu uputila je jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave 26. studenoga 2010. godine, prije donošenja proračuna za narednu godinu, preporuku koja se odnosila na subvencije za smještaj djece u dječje vrtiće te od istih zatražila izvješća. Stoga je pučki pravobranitelj pritužbe na cijene vrtića ustupao na rješavanje pravobraniteljici za djecu.

Ostalim podnescima koji su se odnosile na predškolski odgoj, građani su uglavnom tražili intervenciju pučkog pravobranitelja radi upisa djece u predškolske ustanove, ukazujući na teške materijalne ili zdravstvene prilike u obitelji.

Manji broj pritužbi iz ovog područja odnosio se na osnovnoškolsko i srednjoškolsko obrazovanje s tim što se, za razliku od prošle godine, samo jedna pritužba odnosila na državnu maturu.

Pritužbe iz visokog obrazovanja u najvećem su se dijelu odnosile na troškove studiranja koje snose sami studenti ili školarine. Iz podataka do kojih smo došli razmatrajući pojedinačne pritužbe, vidjeli smo da se na visokim učilištima u Republici Hrvatskoj plaćaju vrlo različiti iznosi školarine te da postoje različiti kriteriji za njenu naplatu i visinu. Također smo uočili da je veliki broj visokih učilišta povećao upisne kvote, što sigurno ne doprinosi kvaliteti studiranja.

Sukladno Zakonu o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, visoka učilišta u Republici Hrvatskoj imaju financijsku autonomiju. Člankom 86. stavcima 4. i 5. toga Zakona propisano je da se troškovi redovitog, kao i izvanrednog studija, financiraju sukladno općem aktu sveučilišta. U praksi sveučilišta prepuštaju određivanje školarine svojim sastavnicama.

Primjerice, Sveučilište u Zagrebu odredilo je uspjeh u razredbenom postupku, odnosno u studiranju kao zajednički kriterij prema kojem će se određivati iznos studentove participacije u troškovima studija. Ostali kriteriji i uvjeti prepušteni su određivanju svake pojedine sastavnice, uz

obvezu ishođenja potvrde Senata Sveučilišta.

Podsjećamo da je pučki pravobranitelj ukazivao na ovu pojavu još u svom izvješću o radu za 2009. godinu, kada je uputio preporuku Ministarstvu znanosti, obrazovanja i sporta da u okviru svojih ovlasti uredi pitanje troškova studiranja i participacije studenata u tim troškovima.

Primjeri:

(1) Opis slučaja (P.P.-18-02-1429/11): Pučkom pravobranitelju obratio se M.Z. u ime svog malodobnog sina J. Navodi da je odbijen njegov zahtjev za djetetov upis u dječji vrtić. Ističe da je J. dijete kojemu su oba roditelja zaposlena te da u njegovoj obitelji ima četvero malodobne djece, što mu sukladno Pravilniku o upisu djece i ostvarivanju prava i obveza korisnika usluga u dječjem vrtiću daje prednost pri upisu u redovite programe vrtića. Unatoč tome J. nije upisan. Otac navodi da je iz usmenog razgovora s ravnateljicom vrtića saznao kako je tome razlog što već tri godine ima nepodmireno dugovanje za usluge vrtića za svojih dvoje starije djece.

Poduzete mjere: Pučki je pravobranitelj proveo ispitni postupak. Uputio je dopis dječjem vrtiću u kojem je zatražio obavijest o razlozima odbijanja upisa J. u vrtić, razlog nastanka pritužiteljevog duga te obavijest o tome što je poduzeto u cilju podmirenja duga.

U propisanom roku dječji vrtić udovoljio je traženju pučkog pravobranitelja. U njegovom dopisu navedeno je kako se u vrtiću oslobodilo jedno mjesto za dijete J-ove dobi te da je vrtić pozvao roditelje kako bi s pedagoginjom obavili razgovor koji prethodi polasku djeteta u vrtić.

Glede pritužiteljevog duga navedeno je kako je isti nastao zbog nepodmirenih obveza za usluge koje je vrtić pružio njegovoj kćerki Z. i sinu M., u razdoblju od listopada 2005. do svibnja 2010. Obaviješteni smo kako je pritužitelj s vrtićem postigao suglasnost o isplati duga u 12 obroka, o čemu je sklopljen sporazum pred javnim bilježnikom.

Ishod slučaja: Uspješno okončan.

(2) Opis slučaja (P.P. – 18-05-339/11): Studentice A.K. i D.A. obratile su se pučkom pravobranitelju pritužbom na odluku kojom je dekanica Edukacijsko-rehabilitacijskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu utvrdila pravila za određivanje participacije studenata u troškovima svog diplomskog studija.

Poduzete mjere: Pučki pravobranitelj odgovorio je pritužiteljicama sljedećim dopisom: "Sukladno odredbi članka 4. stavka 5. Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, autonomija sveučilišta na svim visokim učilištima u Republici Hrvatskoj obuhvaća, između ostalog, financijsku autonomiju u skladu s tim Zakonom.

Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju u članku 86. stavcima 4. i 5.

propisuje da se troškovi redovitog, kao i izvanrednog studija, financiraju sukladno općem aktu sveučilišta.

Sveučilište u Zagrebu propisalo je u članku 12. stavku 2. Pravilnika o studiranju na preddiplomskim i diplomskim studijima Sveučilišta u Zagrebu da kriterije i uvjete studentskog udjela u troškovima studija za svaku vrstu studija utvrđuje sastavnica koja izvodi nastavu na tom studiju, a potvrđuje Senat Sveučilišta.

Iz navedenog je razvidno da je Edukacijsko-rehabilitacijski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, u okviru Ustavom zajamčene autonomije sveučilišta, a sukladno Zakonu o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju te Pravilniku o studiranju na preddiplomskim i diplomskim studijima Sveučilišta u Zagrebu, donio odluku o pravilima za određivanje participacije studenata u troškovima svoga diplomskog studija.

Kako pitanje određivanja udjela studenata u troškovima studija spada u područje sveučilišne autonomije, pučki pravobranitelj nije nadležan postupati po Vašoj pritužbi."

PREPORUKA:

Preporučuje se ministru znanosti obrazovanja i sporta da u okviru svojih ovlasti poduzme mjere kako bi se sustavno uredilo pitanje troškova studiranja na visokim učilištima i participacije studenata u tim troškovima.

KULTURA

Tijekom 2011. godine pučki pravobranitelj razmatrao je dvije pritužbe na nezakonitosti u radu Ministarstva kulture, a obje su, nakon provedenog postupka, ocijenjene osnovanima.

Slijedi kratak opis jednog slučaja.

Primjer:

(1) Opis slučaja (P.P.-19-01-1236/11): K. L. iz Z., pritužila se na imenovanja i sukob interesa pojedinih članova Kulturnih vijeća tvrdeći da se postupa protivno odredbi čl. 4. st. 2. Zakona o kulturnim vijećima (NN, br. 48/04 i 44/09). Naime, imenovanjem osoba koje sudjeluju u upravljanju pravnih osoba koje obavljaju djelatnosti u kulturi iz područja nadležnosti Vijeća omogućuje se dodjela sredstava "sebi i svojim projektima" dok se druge umjetnike i njihove projekte istodobno stavlja u nepovoljniji položaj. Navodi primjere dvojice članova Vijeća za likovne djelatnosti koji su istodobno predsjednik i dopredsjednik upravnog odbora društva likovnih umjetnika koje je za 2010. godinu od ukupnog proračuna Vijeća dobilo najveći iznos od 15%

sredstava. Slično je, navodno i u Vijeću medijske kulture.

Poduzete mjere: Kulturna vijeća osnivaju se za pojedina područja umjetničkog i kulturnog stvaralaštva radi predlaganja ciljeva kulturne politike i mjera za njihovo provođenje, te posebice predlaganja programa javnih potreba u kulturi za koja se sredstva osiguravaju državnim proračunom. Za članove Vijeća ministar kulture imenuje kulturne djelatnike i umjetnike koji svojim iskustvom, savjetima i prijedlozima pridonose realizaciji ciljeva kulturne politike. Zakon o Kulturnim vijećima izričito propisuje tko i zbog čega ne može biti član Vijeća.

Na zahtjev pučkog pravobranitelja, Ministarstvo je dostavilo očitovanje kojim se potvrđuju navodi iz pritužbe, objašnjavajući da je takva situacija posljedica nemogućnosti dobivanja kandidature relevantnog i uvaženog umjetnika za svako područje, a koji se i sam ne bavi umjetničkim djelovanjem na tom području. Eventualni sukobi interesa sprječavaju se izuzimanjem od glasovanja i odlučivanja u donošenju odluka vezanih uz osobno sudjelovanje u nekom umjetničkom projektu.

PREPORUKA:

Zbog sprječavanja sukoba interesa članovi Kulturnih vijeća moraju biti imenovani sukladno odredbama Zakona o kulturnim vijećima (NN 48/04 i 44/09). Preporuča se žurno poduzimanja mjera radi otklanjanja dosadašnje prakse imenovanja članova Kulturnih vijeća mimo izričitih zakonskih odredbi kao i njezinih posljedica, po potrebi i izmjena propisa.

IMOVINSKOPRAVNI ODNOSI

Imovina oduzeta za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine

Ovo upravno područje regulirano je Zakonom o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine (NN, br. 92/96 do 81/02; u nastavku: Zakon o naknadi). Tijekom 2011. godine zaprimljeno je 14 pritužbi iz ovog područja, a ukupno sa pritužbama iz prethodnih godina bilo ih je ukupno 36.

Većina pritužbi iz ovog upravnog područja odnosila se na dugotrajnost vođenja postupaka. Postupak povrata i utvrđivanja naknade za oduzetu imovinu je složen i zahtijeva detaljnu provjeru obimne dokumentacije. Od voditelja postupka zahtijeva se i poznavanje propisa temeljem kojih je imovina oduzimana njenim vlasnicima prije sedam desetljeća (konfiskacija, nacionalizacija), te

propisa koje je RH donijela nakon osamostaljenja, a koji se na bilo koji način odnose na oduzetu imovinu. Stoga se nerijetko događa da prvostupanjski postupci traju i do 11 godina, pa podnositelji zahtjeva (u pravilu starije dobi), odnosno ovlaštenici naknade i ne dočekaju pravomoćno okončanje postupka.

Protiv prvostupanjskih rješenja ureda državne uprave u županijama, DORH gotovo uvijek podnosi žalbe, pa se stoga povećava broj i trajanje drugostupanjskih postupaka. Kod prekoračenja roka za rješavanje često dolazi do tužbi Upravnom sudu (zbog šutnje administracije), nakon čega Uprava za građanska stanja Ministarstva pravosuđa odmah rješava konkretnu žalbu.

Nadalje, kad pučki pravobranitelj požuruje rješavanje žalbe, Ministarstvo odgovara tipiziranim dopisom u kojem se navodi da se žalbe rješavaju redom kako su zaprimljene, uz napomenu da nemaju dovoljan broj zaposlenih koji bi rješavali mnogobrojne žalbe. Drugostupanjsko rješavanje u Ministarstvu pravosuđa obuhvaća veliko upravno područje, koje se brojem zaprimljenih žalbi znatno povećalo donošenjem Zakona o naknadi, pa se u tim predmetima ni približno ne može rješavati u rokovima propisanim u Zakonu o općem upravnom postupku, niti u razumnom roku.

Prema zadnjem izvješću Ministarstva pravosuđa (od 20.2.2012.) na dan 31.12.2011. godine, u rješavanju je bilo 1662 predmeta iz područja naknade za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine, 179 iz područja izvlaštenja i 33 predmeta iz područja određivanja naknade za deposedirane/eksproprirane nekretnine. Ukupno je bilo 3507 neriješenih žalbi (uključujući i druga upravna područja). Radi ilustracije, u 2011. zaprimljeno je 1982 predmeta, a od toga 1356 se odnosi na povrat oduzete imovine ili 38,66% u odnosu na ukupan broj neriješenih predmeta (3507) na drugostupanjskom rješavanju. Od 1. siječnja 2012. do 20. veljače 2012. zaprimljeno je 205 žalbi ili 10,3% više u odnosu na 2011. za isto razdoblje. Ako se tome doda povećani broj žalbi uvjetovan stupanjem na snagu Zakona o upravnim sporovima, koji se primjenjuje od 1. siječnja 2012. i obveza koje iz njega proizlaze za tuženo tijelo, opseg poslova Odjela za drugostupanjske upravne postupke znatno će se povećati. Nadalje, također je višestruko povećan broj žalbi, ali i presuda Upravnog suda RH zbog nedonošenja i nedostavljanja rješenja od strane prvostupanjskih tijela, po zahtjevu stranaka u propisanim rokovima.

U odnosu na ove brojčane podatke vezane za broj žalbi, na drugostupanjskom rješavanju radi 10 izvršitelja – viših upravnih savjetnika ili 62% od predviđenih 16 izvršitelja i to bez načelnika odjela i voditelja odsjeka u Zagrebu, te dvoje izvršitelja koji ispunjavaju uvjete za starosnu mirovinu. Prema važećoj Uredbi o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva pravosuđa (NN, br. 38/10 i

132/11), postoji Odjel za drugostupanjske upravne postupke u čijem sastavu su i četiri odsjeka: u Zagrebu, Osijeku, Rijeci i Splitu, sa ukupno 21 izvršiteljem. Budući da se radi o najsloženijim poslovima iz djelokruga navedenog Odjela za obavljanje kojih poslova su potrebni izvršitelji educirani iz spomenutih pravnih područja s radnim iskustvom na ovakvim ili sličnim poslovima, radna mjesta nije bilo moguće popuniti ni preraspodjelom između postojećih državnih službenika.

Za istaći je činjenicu da se ovlaštenicima naknade odbija vratiti upravo ono "njihovo" oduzeto poljoprivredno zemljište. Upravno tijelo nadležno za raspolaganje državnim poljoprivrednim zemljištem, sukladno programima raspolaganja tim zemljištem, u stvari ne ostavlja dovoljne površine za povrat, nego više zemljišta planira za dugoročni zakup i prodaju jer dio sredstava za navedene oblike raspolaganja pripada proračunu općina i gradova. Isto tako, velike površine se vraćaju bivšim PIK-ovima, a fizičkim osobama za povrat ne ostane gotovo ništa od zemljišta, iako se često radi o staračkim poljoprivrednim domaćinstvima kojima bi zemlja itekako dobro došla. Međutim, primorani su prihvatiti naknadu u novcu ili obveznicama, čime najčešće nisu zadovoljni jer se naknada isplaćuje 20 godina u obveznicama, a utvrđena naknada daleko je niža od tržišne vrijednosti zemlje.

Primjeri:

(1) Opis slučaja (P.P.-08-03-1122/2011): S. Š. iz V., obratila se pritužbom pučkom pravobranitelju pritužujući se na Općinu N., tražeći naturalnu restituciju 17ha poljoprivrednog zemljišta, u jednom komadu, umjesto nekoliko odvojenih parcela.

Poduzete mjere: U ispitnom postupku pučki pravobranitelj je zatražio od Općine N očitovanje o mogućnosti vraćanja pritužiteljici poljoprivrednog zemljišta u jednom komadu.

Ishod postupka: Općina N. dostavila je očitovanje u kojem navodi da ima dovoljno zemljišta predviđenog Programom raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u državnom vlasništvu za područje te Općine, ali da zemljište tako velike površine nema u jednom komadu, te pritužiteljici nudi manje parcele, ukupne površine 17ha. Naime, u postupku arondacije koji je davno proveden, grupirano je pritužiteljčino zemljište u table za potrebe PIK s tog područja. U naputku Ministarstva pravosuđa, uprave i lokalne samouprave izričito stoji da, ako nije moguće vratiti isto zemljište u naravi, a prijašnji vlasnik ustraje upravo na takvom zemljištu, nema pravne zapreke da mu se na ime naknade dodijeli drugo odgovarajuće poljoprivredno zemljište sukladno Programu raspolaganja..., u ovom slučaju, za Općinu N. Naime, u čl. 55. Zakona o naknadi propisano je da se ne vraća u vlasništvo prijašnjih vlasnika poljoprivredno zemljište koje se nalazi unutar komasiranih gromada poljoprivrednog odnosno šumskog zemljišta. Isto se odnosi i na zemljište koje je u postupku

arondacije okrupnjeno u veće table za potrebe PIK-ova.

(2) Opis slučaja: (P.P.-626/03): S. M. iz Z., obratila se pučkom pravobranitelju pritužujući se na Grad S., koji je donio djelomično rješenje o utvrđivanju naknade za oduzeto zemljište i odredio joj drugo zamjensko zemljište, ali koje se nalazi u tabli velike površine. Međutim, u tom slučaju potrebno je izvršiti parcelaciju, a troškove bi morala snositi pritužiteljica. Pritužiteljica traži od pučkog pravobranitelja pomoć radi prebacivanja troškova na državu.

Poduzete mjere: pučki pravobranitelj je proveo ispitni postupak i od nadležne službe Grada S. zatražio očitovanje o stanju rješavanja predmetnog postupka utvrđivanja naknade za oduzetu imovinu.

Ishod slučaja: nadležna služba Grada S. očitovala se uvažavajući stav i mišljenje DORH-a prema kojem su ovlaštenici naknade dužni sami platiti troškove parcelacije u slučajevima kada na ime naknade traže drugo zamjensko zemljište koje se nalazi u sklopu neke veće površine – table. Naime, DORH smatra da trošak cijepanja poljoprivrednog zemljišta za koje će se sklopiti nagodba, trebaju snositi prijašnji vlasnici koji žele ostvariti pravo vlasništva poljoprivrednog zemljišta - umjesto prava na obveznice koje im inače pripadaju po Zakonu o naknadi. Ovo tim više što prijašnji vlasnici i inače snose troškove postupka (pa i troškove parcelacije) po Zakonu o naknadi, odnosno Zakonu o općem upravnom postupku koji se supsidijarno primjenjuje na ove postupke. U slučaju da ovlaštenici prava na naknadu (pritužiteljica) ne želi snositi troškove parcelacije, u tom slučaju preostaje joj pravo na naknadu prema Zakonu o naknadi.

PREPORUKA:

Osigurati dovoljan broj izvršitelja u prvostupanjskom i drugostupanjskom rješavanju predmeta.

Raspolaganje državnim poljoprivrednim zemljištem

Uvjeti, način, oblici te ostalo vezano za raspolaganje državnim poljoprivrednim zemljištem propisano je Zakonom o poljoprivrednom zemljištu (NN, br. 152/08 do 61/11).

Tijekom 2011. zaprimljene su četiri nove pritužbe koje su se odnosile na primjenu ovog Zakona u postupcima zakupa ili prodaje poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države, a postupalo se i po jednoj pritužbi iz prethodne godine.

Nadležno Ministarstvo poljoprivrede (ranije: Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i ruralnog

razvoja) ni u jednom slučaju nije dostavilo traženo očitovanje, kako bi se moglo utvrditi je li bilo pojedinačnih slučajeva ugroženosti prava građana, pa su pritužbe još uvijek u postupku pred pučkim pravobraniteljem. U svim pritužbama radi se o tome da se pritužitelji, kao sudionici odnosno ponuditelji na javnom natječaju za zakup ili prodaju poljoprivrednog zemljišta, pritužuju na nepravilnu primjenu kriterija propisanih Zakonom o poljoprivrednom zemljištu i nepravilno utvrđivanje statusa "dosadašnji korisnik", a što ima značajan utjecaj na pravilan odabir najpovoljnije ponude. Također, ističu postojanje sukoba interesa članova povjerenstava koji odlučuju o najpovoljnijoj ponudi kad su često i oni ponuditelji za određene katastarske čestice ili table obuhvaćene natječajem.

Opis slučaja (P.P.-08-05-1703/10): I. B., iz V., navodi da je općina V. provela javni natječaj za zakup poljoprivrednog zemljišta u državnom vlasništvu, ali da Županijsko državno odvjetništvo u V. nije dalo pravno mišljenje na nacrt ugovora o zakupu odnosno na katastarsku česticu obuhvaćenu tim ugovorom, nego je naloženo da Općinsko vijeće Općine V. dostavi gore navedenom Ministarstvu novu Odluku o izboru najpovoljnije ponude za zakup navedenog zemljišta radi poništenja prethodne suglasnosti.

Poduzete mjere: Pučki pravobranitelj je 30. prosinca 2010. od Ministarstva poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja zatražio očitovanje o navodima pritužitelja.

Ishod slučaja: Do sastavljanja ovoga izvješća očitovanje nije dostavljeno.

Napomena: Navedeno Ministarstvo nije se očitovalo ni u jednom slučaju po dostavljenim požurnicama od strane pučkog pravobranitelja unazad tri godine, što se svakako drži neprimjerenim ponašanjem službi unutar Ministarstva u čijoj je nadležnosti raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u državnom vlasništvu.

Nadalje, Zakonom je propisana mogućnost i obveza Ministarstva na provođenje upravnog nadzora, međutim, to se evidentno ne čini, a što je navedeno i u Izvješću o radu pučkog pravobranitelja za 2010. godinu.

Izvlaštenje

Ovo upravno područje regulirano je Zakonom o izvlaštenju (NN, br. 4/94 do 79/06). Tijekom 2011. godine, primljene su dvije nove pritužbe koje su se odnosile na postupak izvlaštenja, odnosno neke procesne radnje, a u radu su bile i tri pritužbe iz ranijih godina.

Uglavnom, pritužitelji su isticali neslaganje s visinom predložene naknade u upravnom

postupku, te prigovarali da se njihova žalba na prvostupanjsko rješenje u nadležnom Ministarstvu pravosuđa nije rješavala u razumnom roku, unatoč nekoliko požurnica.

Opis slučaja (P.P.-08-07-915/2011): I. T. iz S., obratio se pučkom pravobranitelju za pomoć u postupku izvlaštenja njegovog zemljišta. Pritužbom se traži požurivanje Ministarstva pravosuđa u postupku rješavanja o žalbi.

Poduzete mjere: Pučki pravobranitelj je 29. srpnja i 26. listopada 2011. uputio požurnice Ministarstvu pravosuđa.

Ishod slučaja: Do sastavljanja ovoga izvješća (ožujak 2012. godine), Ministarstvo nije dostavilo očitovanje pučkom pravobranitelju.

Napomena: Pritužbe su se uglavnom odnosile na prekoračenje zakonskog i razumnog roka za rješavanje u drugom stupnju. Pritužitelji su se često bez uspjeha obraćali prvo Ministarstvu pravosuđa, pa zatim pučkom pravobranitelju, jer u pravilu postupci dugo traju pred upravnim tijelom, ali i kasnije, u sudskim postupcima radi utvrđivanja visine naknade.

FINANCIJE - OVRHE

U odnosu na prethodnu godinu, tijekom 2011. godine u području financija, gospodarstva i obrta zaprimljen je znatno veći broj pismenih podnesaka i telefonskih poziva građana, od kojih se daleko najveći broj odnosio na ovrhe na novčanim sredstvima, plaćama i mirovinama. Mnogi podnesci nisu imali karakter pritužbi u smislu Zakona o pučkom pravobranitelju, ali su prikazani u nastavku jer predstavljaju upozorenje na težak položaj sve većeg broja subjekata u Republici Hrvatskoj (kako građana, tako i obrtnika).

Ti podnesci nisu sadržavali navode i činjenice o povredi ustavnih i zakonskih prava građana u postupku pred državnim upravom i tijelima koja imaju javne ovlasti, odnosno pojedinačne slučajeve ugroženosti njihovih prava koje su im prilikom izvršavanja poslova iz svoje nadležnosti pričinili organi državne uprave, tijela sa javnim ovlastima ili djelatnici u tim organima ili tijelima. U bitnome, opisivali su teško ekonomsko i socijalno stanje i probleme s tim u vezi, te tražili mišljenja, tumačenja, savjet i objašnjenje određenih propisa, kao i pomoć u rješavanju teškog ekonomskog i socijalnog stanja uzrokovanog nezaposlenošću, prestankom pružanja javnih usluga (obustava isporuke električne energije i vode) od strane pružatelja tih usluga, a zbog neplaćanja istih.

Prema navodima iz podnesaka, kao i brojnih telefonskih poziva, u pogledu ovrha uočene

su sljedeće situacije:

- građani nemaju saznanja i ne mogu saznati (ni u banci, niti u FINI) što je osnova za plaćanje, odnosno, za koje dugove im se obustavljaju sredstva sa računa u banci, plaći ili mirovini, iako je člankom 19. Zakona o provedbi ovrhe na novčanim sredstvima (NN, br. 91/10) propisana obveza Agencije (FINE) na davanje, čuvanje i pohranu podataka iz Očevidnika (Očevidnik redosljeda osnova za plaćanje),

- građanima (ovršenicima) nije dostavljena osnova za plaćanje – najčešće se radilo o rješenju javnog bilježnika o ovrši za potraživanja za električnu i toplinsku energiju, plin, vodu, TV pristojbu telekomunikacijske usluge, komunalne usluge, pričuvu, čime su građani prikraćeni za pravo ulaganja žalbe i prigovora zastare,

- određeni broj podnesaka odnosio se na upite može li se ovrha vršiti na sredstvima porodiljne naknade, cjelokupne plaće i mirovine, stipendije, iako su člancima 148. i 149. bivšeg i člancima 91. i 92. novog Ovršnog zakona taksativno navedena primanja izuzeta od ovrhe,

- građani su se žalili na poslovanje banaka, odnosno njihovo ponašanje kada su u pitanju ovrhe, blokade računa vraćanje kredita i slično,

- nekoliko pritužbi odnosilo se na ovrhu nad cjelokupnom plaćom odnosno mirovinom građana, što je bilo moguće temeljem članka 178. Ovršnog zakona (NN, br. 88/05), a posljedica je isprave o suglasnosti o zapljeni plaće ovjerene kod javnog bilježnika prije stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Ovršnog zakona (NN, br. 67/08), odnosno prije 17.6.2008. godine, koje isprave su i dalje valjane i na njih se ne primjenjuju ograničenja, što je izričito propisano čl. 26. toga Zakona o izmjenama i dopunama Ovršnog zakona,

- neke su se primjedbe odnosile na visoke troškove javnih bilježnika kod donošenja Rješenja o ovrši na temelju vjerodostojne isprave.

Nesporno je da su u provedbi ovrhe na novčanim sredstvima postojale određene poteškoće koje se mogu pravdati novim sustavom ovrhe na novčanim sredstvima propisanim Zakonom o provedbi ovrhe na novčanim sredstvima (NN, br. 91/10; na snazi od 1.1.2011. godine) i činjenicom da se je do 1.1.2012. djelomično primjenjivao bivši a djelomično novi Ovršni zakon, što je predstavljalo poteškoće i samim stručnjacima. Stoga ne čudi da je u takvoj situaciji neuka stranka trpjela štetne posljedice zbog nepoznavanja prava koje joj pripada.

Ovdje se može postaviti pitanje jesu li tijela zadužena za provedbu predmetnog zakona poduzela dovoljno u cilju upoznavanja građana s njihovim pravima i obvezama kao i posljedicama koje mogu proizaći primjenom ovih Zakona.

Isto tako, vidljivo je da postoji određeni stupanj financijske nediscipline kako pravnih osoba - pružatelja javnih usluga, koje nisu dovoljno brinule o naplati svojih potraživanja tako i samih građana koji svoje obveze nisu plaćali, u nekim slučajevima i po nekoliko godina.

Primjera radi, Hrvatska radiotelevizija ispostavlja račune i naplaćuje pristojbu za nekoliko godina unatrag, čak za 2005. godinu, a takvih primjera ima i kod drugih pružatelja javnih usluga.

S obzirom na ovlasti koje ima pučki pravobranitelj i probleme koje su građani u svojim podnescima iznosili, pučki pravobranitelj je građane upućivao na:

- odredbe o nadležnosti javnih bilježnika u ovršnog postupku propisane čl. 252.a do 252.f Ovršnog zakona (NN, br. 57/96 do 67/08) koje su bile na snazi temeljem članka 339. novog Ovršnog zakona,

- odredbe čl. 148. i 149. istog Zakona prije i poslije izmjena (NN, br. 67/08), koje su bile na snazi do stupanja na snagu odredbi čl. 91. i 92. i članka 122. Ovršnog zakona (NN, br. 139/10), kojima su taksativno navedena primanja izuzeta od ovrhe i postupak za njihovo izuzimanje od ovrhe,

- na odredbe toga Zakona o pravu na žalbu i, između ostaloga, pravo isticanja prigovora zastare na koje su se pritužitelji često pozivali u svojim podnescima, ali nisu ulagali žalbu na ovršna rješenja,

- odredbe Zakona o provedbi ovrhe na novčanim sredstvima (NN, br. 91/10; na snazi od 1.1.2011.), koji propisuje: obvezu Agencije (FINE) na davanje, čuvanje i pohranu podataka iz Očevidnika (Očevidnik redosljedna osnova za plaćanje); postupanje u slučaju nedostatka novčanih sredstava za provedbu ovrhe i druga pitanja važna za provođenje ovrhe na novčanim sredstvima.

Sukladno članku 25. Zakona o provedbi ovrhe na novčanim sredstvima, Ministarstvo financija nadzire primjenu toga Zakona u Agenciji i poslovnim subjektima, Hrvatska narodna banka nadzire primjenu Zakona u bankama, stambenim štedionicama i kreditnim unijama, a nadzor nad radom javnobilježničke službe obavlja Ministarstvo pravosuđa. Stoga je pučki pravobranitelj uputio dopis (20. travnja 2011.) Ministarstvu financija, Ministarstvu pravosuđa i Hrvatskoj narodnoj banci, opisao probleme iz pritužbi s prijedlogom i preporukom da u okviru svojih nadležnosti poduzmu sve moguće mjere u cilju otklanjanja poteškoća i nepravilnosti u propisa o ovrsi.

Ministarstvo financija odgovorilo je na predmetni dopis, s osvrtom na članak 122. Ovršnog zakona (NN, br. 139/10) i činjenicu da se pravo iz navedenog članka ne ostvaruje automatski, već na zahtjev ovršenika, popunjavanjem Obavijesti s podacima o svim naknadama i primanjima koja mu se uplaćuju na njegov račun koji je pod ovrhom kao i podatke o isplateljima

tih primanja, nakon čega FINA pokreće postupak otvaranja posebnog računa, o čemu je pučki pravobranitelj u svojim odgovorima informirao građane. Isto tako osvrće se na Pravilnik o postupanju s primanjima i naknadama izuzetim od ovrhe (NN br: 148/10 i 31/11) kojim su uređeni uvjeti i način postupanja ovršenika, FINE, banke i uplatitelja sredstava.

Ministarstvo pravosuđa je i preko Hrvatske udruge za zaštitu potrošača upoznato s problemom dostave pismena u ovršnom postupku kad se dostava vrši građanima.

Kada su u pitanju banke i njihov odnos prema klijentima, polazeći od činjenice da pučki pravobranitelj nema ovlasti u odnosu na banke, građani su informirani o mogućnostima koje im temeljem članka 309. Zakona o kreditnim institucijama (NN, br. 117/08 do 153/09) stoje na raspolaganju u zaštiti njihovih prava, a u slučaju M. P. iz Z. koji je iscrpio sve mogućnosti iz čl. 309. Zakona o kreditnim institucijama, pučki pravobranitelj se obratio Hrvatskoj narodnoj banci koja je zatražila očitovanje banke, nakon čega je problem između banke i njenog klijenta riješen.

U nekim slučajevima, koji su bili izvan nadležnosti pučkog pravobranitelja, građani su, zavisno od razloga zbog kojih su se obraćali, upućivani na Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći (NN, br. 62/08 do 81/11) ili na Zakon o socijalnoj skrbi (NN, br. 57/11).

PRITUŽBE NA RAD PRAVOSUĐA

U 2011. godini bile su u radu ukupno 425 pritužbe, od čega 397 novozaprimljenih, pa je u odnosu na prošlu, 2010. godinu (386) zabilježen neznatan porast.

Pritužbe na kojima se radilo u 2011. godini, najvećim dijelom odnosile su se na meritorni ishod sudskih postupaka, gdje su zbog nepovoljnog ishoda sudskog postupka stranke iznosile svoje nezadovoljstvo i primjedbe.

Pritužbi na dugotrajnost sudskih postupaka bilo je manje u odnosu na ranije godine jer građani u sve većem broju upućuju neposredno sudovima zahtjeve za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku.

Zaprimljene pritužbe građana koje su se odnosile na odugovlačenje postupka, ponašanje suca ili drugog djelatnika suda prema stranci u tijeku postupka ili obavljanje drugih službenih radnji i sadržavale su podatke potrebne za njihovo ispitivanje, pučki pravobranitelj je dostavljao na ispitivanje Ministarstvu pravosuđa kao tijelu nadležnom za obavljanje poslova pravosudne uprave.

Povodom neposredno iznesenih, usmenih pritužbi pučkome pravobranitelju, građanima se ukazivalo na ovlasti pučkog pravobranitelja i poučavalo o mogućnostima upućivanja pritužbi Upravi za organizaciju pravosuđa Ministarstva pravosuđa nadležnoj za ispitivanje predstavki građana na rad

sudova sukladno ovlastima propisanimi člancima 61.-64. i čl. 67. Zakona o sudovima (NN br. 150/05 do 130/11.).

Prema podacima Uprave za organizaciju pravosuđa koji su dostavljeni na traženje pučkoga pravobranitelja, proizlazi, da je u 2011. godini zaprimljeno 2109 novih predmeta povodom predstavki i pritužbi građana na rad sudova i državnih odvjetništava, kao i da se u odnosu na 2010. g. godinu sa 1622 novih predmeta u ovoj godini bilježi porast za 477 novoformiranih predmeta.

Međutim, ove godine zabilježen je pad ponovljenih predstavki građana, tzv. "prijusa" sa 4426 u 2010. godini, na 3029 u 2011. godini, ili 1397 manje.

Predstavke na rad državnih odvjetništava Uprava za organizaciju pravosuđa još uvijek zasebno ne iskazuje, međutim, prema podnesenom izvješću proizlazi da od sveukupnog broja predstavki, pritužbe na rad državnih odvjetnika okvirno iznose oko 10%.

Prema izvješću Ministarstva pravosuđa, oko 30% predstavki zaprimljenih tijekom 2011. godine bilo je osnovano, dok u velikoj većini predstavki u odnosu na koje je utvrđena njihova neosnovanost su njihovi podnositelji samo izražavali svoje nezadovoljstvo sadržajem sudske odnosno državno odvjetničke odluke.

Prosječno trajanje ispitivanja predstavki u Ministarstvu od njihovog zaprimanja pa do dostavljanja odgovora stranci je oko 3 mjeseca. Na poslovima ispitivanja predstavki u 2011. godini radilo je 7 izvršitelja, te Ministarstvo ocjenjuje da je raspolagalo dovoljnim brojem izvršitelja za učinkovito obavljanje ovih poslova.

Pravosudna inspekcija je u 2010. godini obavila 12 nadzora pravosudne uprave, od toga dva u županijskim sudovima, pet u općinskim sudovima, jedan u trgovačkom sudu, te četiri u prekršajnim sudovima. Od navedenog broja osam nadzora je bilo redovnih, a četiri izvanredna. Poslove pravosudnih inspektora u 2011. godini obavljalo je šest sudaca privremeno raspoređenih na rad u Ministarstvo radi obavljanja nadzora, te Ministarstvo ocjenjuje da je navedeni broj sudaca bio dostatan.

Nadalje, Uprava je u 2011. godini zaprimila ukupno 12 pritužbi koje su se odnosile na rad javnih bilježnika, dok je 2010. godine zaprimljeno bilo 13 predstavki.

Sve predstavke ispitane su u roku od najduže mjesec dana. Tijekom 2011. Ministarstvo pravosuđa nije obavljalo nadzore nad radom javnih bilježnika.

U 2011. godini nije zaprimljena niti jedna pritužba odnosno predstavka na rad odvjetnika, dok ih je 2010. godine bilo pet. Ministarstvo pravosuđa nema nadzornih ovlasti nad radom odvjetnika, već prati i proučava rad odvjetništva, u koju svrhu može od Hrvatske odvjetničke

komore tražiti odgovarajuća izvješća i podatke, vodeći računa o samostalnosti i neovisnosti odvjetništva. Suradnju s Hrvatskom odvjetničkom komorom Ministarstvo ocjenjuje zadovoljavajućom.

Temeljem podataka Ministarstva pravosuđa, u 2011. godini zaprimljeno je na svim sudovima u Republici Hrvatskoj 7268 zahtjeva za suđenje u razumnom roku, dok ih je u 2010. godini zaprimljeno neznatno manje: 7263. Podnositeljima zahtjeva za isplatu naknade zbog pravomoćno utvrđene povrede prava na suđenje u razumnom roku tijekom 2011. godine ukupno je isplaćeno 25.040.709,64 HRK (dok je u 2010. godini bio isplaćen iznos od ukupno 35.066.896,00 HRK).

Pučki pravobranitelj je u 2011. godini osim pritužbi na rad sudova zaprimao i pritužbe građana na rad državnog odvjetništva, javnih bilježnika i odvjetnika. Takve pritužbe bile su znatno malobrojnije od pritužbi na rad sudova.

Tako je u ove godine zabilježeno svega 11 pritužbi na rad državnog odvjetništva (od toga jedna na rad USKOK-a), dvije pritužbe na rad javnog bilježnika i 13 na rad odvjetnika.

U svojim odgovorima pučki je pravobranitelj je podnositelje pritužbi upućivao na tijela koja su nadležna za ispitivanje predmetnih pritužbi.

Primjer:

Opis slučaja (P.P.-20-01-506/11): Pučkom se pravobranitelju obratio G.G., s pritužbom vezanom uz pravomoćno okončani sudski spor.

Pritužuje se da je meritornom odlukom suda u tom sporu prisiljen svoj samostalni posjed stana stečen ugovorom o doživotnom uzdržavanju predati u suposjed protustranci. Navodi da je ishod navedenog spora i pokretanje ovrhe bio osnova za pokretanje i vođenje nova tri sudska spora. U pogledu sudske odluke nadalje ističe sumnju u nepristranost suda jer je žalba u njegovom predmetu riješena odbijanjem u neuobičajeno kratkom roku (nakon 24 dana od njezina zaprimanja), što ukazuje i na prekoredno rješavanje iste.

Radi pravnih nelogičnosti obrazloženja presude sudskog vijeća (koje pripisuje grešci u prijepisu odnosno poslovanju), kao i nepravilnog obavljanja poslova pravosudne uprave na Županijskom sudu, pritužitelj je putem odvjetnika, dana 12. 9. 2008. godine, uputio predstavku Ministarstvu pravosuđa, tražeći nadzor temeljem čl. 63. Zakona o sudovima.

Povodom predmetne predstavke, se međutim Ministarstvo pravosuđa potpuno oglušilo, te na istu nije čak niti odgovorilo.

Poduzete mjere: Povodom pritužbe na odluku i rad suda, pritužitelj je pri prvom neposrednom kontaktu sa zamjenikom pučkoga pravobranitelja upoznat sa ovlastima pučkoga

pravobranitelja kao i nemogućnosti utjecaja na tijek ili ishod sudskog postupka. te je upućen da poduzme sve radnje u sudskim postupcima radi zaštite svojih prava.

Vezano uz predstavku na koju pritužitelj i njegov punomoćnik međutim nisu dobili odgovor Ministarstva pravosuđa, pučki pravobranitelj je dopisom od 3.6.2011. godine zatražio očitovanje Ministarstva.

Povodom upita pučkoga pravobranitelja, Ministarstvo pravosuđa je u svome dopisu od 1.7.2011. godine potvrdilo primitak predmetne predstavke od 12. 9. 2008. godine, kao i da je u istoj podnositelj zatražio nadzor pravosudne uprave temeljem čl. 63. Zakona o sudovima. U pogledu nedostavljanja odgovora na predstavku podnositelju, Ministarstvo se očitovalo o razlozima, kako slijedi: "... budući je iz sadržaja ali i priloga spomenute predstavke vidljivo da se pritužba odnosi isključivo na nezadovoljstvo pravomoćnom sudskom odlukom, te slijedom navedenoga, a uzimajući u obzir da se radi o odvjetniku za kojeg se podrazumijeva poznavanje propisa tim više što se na iste poziva, *nismo dostavili odgovor o nenadležnosti za preispitivanje sudskih odluka podnositelju predstavke.*"

Predmetno očitovanje je Ministarstvo pravosuđa dostavilo i na znanje punomoćniku odvjetniku.

Ishod slučaja: Povodom zaprimljenog očitovanja, pučki pravobranitelj je Upravi za organizaciju pravosuđa 29.9.2011. godine uputio upozorenje, koje je dostavio na znanje i punomoćniku, kao podnositelju predstavke, te između ostaloga, naveo:

"Odredbom članka 46. Ustava Republike Hrvatske propisano je da svatko ima pravo slati predstavke i pritužbe, davati prijedloge državnim i drugim javnim tijelima i dobiti na njih odgovor.

Prema tome, Ustav svim građanima jamči jednako pravo na iskazivanje nezadovoljstva predstavkom i na dobivanje odgovora.

Stoga, kada nadležno tijelo za ispitivanje predstavlki podnositelju predstavke uopće ne odgovori, čini povredu navedenog Ustavom zajamčenog prava.

Dakle, na obvezu podnošenja odgovora nema utjecaja što podnositelj navodi kao razlog pritužbe, budući da nadležno tijelo ima ustavnu i zakonsku zadaću podnositelju na predstavku odgovoriti, a u svojem odgovoru mora navesti razloge radi kojih predstavku podnositelja nije razmatralo. Radi toga, pučkome pravobranitelju neprihvatljivo je obrazloženje o razlozima neupućivanja odgovora podnositelju.

Stoga, ukoliko je Ministarstvo pravosuđa kao nadležno tijelo za ispitivanje predstavlki na rad sudova smatralo da se predstavka ne odnosi na pravosudnu upravu već na meritum spora u čije

ispitivanje se ne smije upuštati, bilo je dužno izvijestiti podnositelja o razlozima zbog kojih se njegova predstavka neće ispitivati.

Pučki pravobranitelj također ovdje želi istaknuti, da se u predmetnom slučaju radilo o neodgovaranju na predstavku odvjetniku, kojemu je pružanje pravne pomoći zanimanje. Smatra da takav odnos tijela izvršne vlasti ima dodatnu težinu jer neodgovaranje odvjetniku predstavlja zapreku njegovom pružanju pravne pomoći fizičkim i pravnim osobama u ostvarivanju i zaštiti njihovih prava i pravnih interesa, kao i obavljanju odvjetničkog posla kao neovisne i slobodne djelatnosti."

PRAVO NA PRISTUP INFORMACIJAMA

Tijekom 2011. godine zaprimljeno je nekoliko pritužbi građana u ostvarivanju prava na pristup informacijama, iz kojih je razvidno da postojeće normativno rješenje nije ostvarilo svoju svrhu.

Zakon o pravu na pristup informacijama (NN, br. 172/03; u nastavku: ZPPI) izmijenjen je Zakonom o izmjenama i dopunama 2010. godine, ali je Ustavni sud RH ovaj Zakon ukinuo jer nije donesen odgovarajućom većinom u Hrvatskom saboru. Stoga je, u svibnju 2011. godine, donesen novi (identični) Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama (NN, br. 77/11).

Radi se o pravu zajamčenom Ustavom Republike Hrvatske, koji u članku 38. proglašava pravo na pristup informacijama temeljnom slobodom i pravom građana, dok ograničenja tog prava mogu biti samo "*razmjerna naravi potrebe za ograničenjima u svakom pojedinom slučaju i nužna u slobodnom i demokratskome društvu, a propisuju se zakonom*".

Međutim, praksa je pokazala da je Zakon o pravu na pristup informacijama neprovediv jer je onemogućen učinkovit nadzor nad odlukom prvostupanjskog tijela kojom se odbija zahtjev za pristup informaciji, ako je informacija koja se traži klasificirana sukladno zakonu i/ili općem aktu donesenom na temelju zakona kojim se propisuje tajnost podataka (članak 8. stavak 1. ZPPI).

Tijela javne vlasti, prema članku 17. ZPPI, imaju dužnost u postupku po žalbi omogućiti drugostupanjskom tijelu (Agenciji za zaštitu osobnih podataka) uvid u informaciju koja je predmet postupka, ako se radi o informaciji iz članka 8. st. 2. ZPPI ili ako se radi o podacima zaštićenim zakonom kojim se uređuje područje zaštite osobnih podataka, no ne i u informacije iz stavka 1. članka 8. ZPPI, to jest one koje su klasificirane sukladno zakonu i/ili općem aktu.

Primjer gore opisanog problema vidljiv je u rješenju Agencije za zaštitu osobnih podataka

kojim se odbija žalba izjavljena protiv rješenja trgovačkog društva kojim je odbijen zahtjev za pristup informacijama temeljem čl. 15. st. 3. t. 1. ZPPI, a u vezi s čl. 8. st. 1. ZPPI, jer se radi o informacijama koje su poslovna tajna, to jest koje su klasificirane sukladno općem aktu tijela (Rješenje Agencije, klasa:UP/II-008-04/11-01/54, urbroj: 567-06/04-11-04 od 20. lipnja 2011. godine).

Agencija je žalbu protiv rečenog rješenja odbila kao neosnovanu budući je tražena informacija klasificirana u skladu sa važećim općim aktom trgovačkog društva te nije obuhvaćena čl. 17. ZPPI, slijedom čega trgovačko tijelo nije bilo dužno pružiti na uvid traženu informaciju Agenciji. Protiv opisanog rješenja Agencije podnositelj zahtjeva za pristup informacijama podnio je tužbu Upravnom sudu RH, koji je svojom presudom tužbu odbio kao neosnovanu, budući da su traženi podaci klasificirani stupnjem tajnosti sukladno općem aktu tijela i nisu obuhvaćeni člankom 17. ZPPI (presuda Upravnog suda RH, broj Us-8284/2011-4, od 14. rujna 2011. godine).

Upravni sud također je neosnovanim našao i zahtjev za provođenje testa javnog interesa budući je trgovačko društvo ispravno označilo tražene podatke poslovnom tajnom. Za zaključiti je da podatak jednom klasificiran na temelju općeg akta ili zakona ne podliježe nikakvoj daljnjoj provjeri opravdanosti klasifikacije ukoliko su zadovoljeni osnovni formalni uvjeti postupka klasificiranja.

Intencija Zakona o pravu na pristup informacijama, a u skladu sa ustavnim jamstvom, jest upravo omogućavanje pristupa informacijama, no primjeri iz prakse pokazuju da ovako uređen propis predstavlja prepreku u ostvarivanju prava na pristup informacijama.

PREPORUKA:

Preporučuje se izmjena odredbi Zakona o pravu na pristup informacijama, na način koji bi omogućio drugostupanjskom tijelu provođenje testa proporcionalnosti i ostvarenje ustavnog prava na pristup informacijama.

DIO ČETVRTI

MEĐUNARODNA SURADNJA

AKTIVNOSTI VEZANE ZA STATUS NACIONALNE INSTITUCIJE ZA LJUDSKA PRAVA

Podnesci Vijeću za ljudska prava UN-a

Pučki pravobranitelj imao je prigodu obratiti se, po prvi puta, Vijeću za ljudska prava UN-a, najvišem tijelu za ljudska prava UN-a. U svojstvu akreditirane nacionalne institucije za ljudska prava sa statusom "A", pučki je pravobranitelj podnio dva usmena izlaganja na 16. zasjedanju Vijeća, održanom u ožujku 2011., u Ženevi: komentar na izvješće Posebne izvjestiteljice UN-a o stambenom zbrinjavanju u Republici Hrvatskoj, te osvrt na tijek Univerzalne periodične revizije (UPR) stanja ljudskih prava prigodom završne rasprave i usvajanja Izvješća o Hrvatskoj.

Tom prigodom Hrvatska je dobila ukupno 116 preporuka od kojih državno izaslanstvo nije prihvatilo samo dvije preporuke: za ublažavanje kriterija za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoći i za ublažavanje uvjeta za stjecanje hrvatskoga državljanstva građanima drugih nacionalnosti.

Na kraju prvog kruga UPR-a, pučki je pravobranitelj, kao koordinator neformalne koalicije neovisnih institucija za zaštitu ljudskih prava koja je podnijela zajedničko izvješće, izrazio žaljenje što su predstavnici vlasti propustili prigodu da kroz široke konzultacije i tripartitni dijalog sa svim sudionicima ostvare veće koristi iz ovog procesa.

Kao što je u svojim izvješćima Hrvatskome saboru već isticao, pučki pravobranitelj inzistira da vlasti ponovno razmotre i prihvate preporuku za ublažavanje kriterija za ostvarivanje besplatne pravne pomoći kako bi ona bila dostupna širem krugu osoba slabijeg imovnog stanja.

U izjavi za javnost pučki je pravobranitelj tražio da se na vrijeme prevedu sve ocjene i preporuke i stave na uvid građanima. Pozvao je nadležna ministarstva da pri izradi akcijskog plana za provođenje preporuka surađuju s neovisnim institucijama za zaštitu ljudskih prava i organizacijama civilnoga društva.

Godišnja skupština Koordinacijskog odbora za nacionalne institucije

(Ženeva, 16.-20. svibnja 2011.)

Koordinacijsko tijelo za nacionalne institucije, osnovano 1993.g. i koje okuplja danas stotinu

akreditiranih nacionalnih institucija za zaštitu i promicanje ljudskih prava, od kojih 67 sa statusom "A" prema kriterijima Pariških načela, u proteklih godinu dana ostvarilo je povećanu vidljivost u sustavu UN-a, ponajprije u Vijeću za ljudska prava i njegovim tijelima. Najveći broj članica Koordinacijskog odbora do sada je aktivno sudjelovalo u radu svih mehanizama ustanovljenih za zaštitu ljudskih prava u okviru UN-a. Ipak, najviše priznanja nacionalne institucije dobile su za angažman u procesu Univerzalnog periodičnog pregleda stanja ljudskih prava u svojim zemljama (među kojima i institucija pučkog pravobranitelja čiji su stavovi i preporuke u cijelosti ugrađeni u Izvješće UN-a o RH) te za izvještavanje tijela pojedinih konvencija. Visoka povjerenica za ljudska prava, Navy Pillay, ocijenila je vrlo vrijednima preporuke Koordinacijskog odbora za jačanje uloge nacionalnih institucije u budućem radu Vijeća, od kojih je većina i prihvaćena.

Radionica "Jačanje provedbe preporuka UN-ovih mehanizama za ljudska prava na državnoj razini"

U organizaciji Ureda Visoke povjerenice za ljudska prava UN-a (OHCHR), 29. i 30. studenog 2011., u Beogradu je održana radionica za predstavnike državnih tijela, neovisnih institucija za zaštitu ljudskih prava i organizacija civilnog društva na temu jačanja provedbe preporuka UN-ovih mehanizama za ljudska prava – Univerzalna periodična revizija stanja ljudskih prava, tijela pojedinih konvencija i Specijalne procedure. Svrha ove radionice bila je ponajprije potaknuti aktivnosti na provođenju preporuka UN-a i suradnju svih triju bitnih dionika u procesu na državnoj razini: tijela vlasti, neovisne institucije i civilno društvo.

Ured Visoke povjerenice za ljudska prava tom prigodom predstavio je metodologiju, odnosno, pokazatelje za procjenu provođenja preporuka kao i Univerzalni indeks ljudskih prava (www.universalhumanrightsindex.org) pomoću kojega se može, temeljem nekoliko kriterija, u svakom trenutku provjeravati stanje po pojedinim državama: koje ugovore su potpisale, vidjeti periodična izvješća podnesena tijelima (državna, izvješća neovisnih institucija i civilnog društva), preporuke koje je država dobila od tijela UN-a i slično.

Tijekom praktičnih radionica, na kojima su po prvi puta zajedno radili predstavnici tijela vlasti, neovisnih institucija i civilnoga društva pojedinih zemalja, pokazano je kako se pomoću objektivnih pokazatelja može i treba mjeriti stupanj provođenja pojedinih preporuka, što će služiti kao podloga za sva naredna periodična izvješća koja neka zemlja podnosi tijelima UN-a.

Okrugli stol Vijeća Europe o ulozi pravobraniteljskih institucija u smanjenju podnesaka Europskom sudu za ljudska prava

U organizaciji Vijeća Europe i Zaštitnika naroda (Defensor del pueblo) Kraljevine Španjolske, u Madridu je, 21. i 22. rujna 2011. godine, održan okrugli stol o mogućim vidovima jače uloge pravobraniteljskih institucija u cilju smanjenja podnesaka Europskom sudu za ljudska prava u Strasbourgu (u nastavku: Sud), koji je do te mjere preopterećen da u pitanje dolazi djelotvornost, autoritet i sama svrha njegova postojanja. Stoga se, od "prirodnih saveznika", neovisnih institucija za zaštitu i promicanje ljudskih prava, očekuje veći doprinos na tri područja: u pružanju objektivnih informacija potencijalnim podnositeljima tužbi o nadležnostima, sudskoj praksi (case-law) te kriterijima za prihvatanje tužbe od strane Suda kako bi se smanjio velik broj neprihvatljivih podnesaka; u praćenju provedbi sudskih presuda kako bi se smanjio velik broj ponavljanja istih slučajeva; u promociji i edukaciji o ljudskim pravima kako bi se prevenirao velik broj obraćanja Sudu.

Razlog za organizaciju ovog skupa leži u činjenici da je Sud zatrpan podnescima (zbog nedostatka povjerenja u domaće sudstvo), od kojih je čak 90% odbačeno jer ne odgovara kriterijima Suda (ne može se donijeti meritorna odluka), te da zaostaje 2-3 godine u donošenju presuda. Broj individualnih podnesaka se udvostručio u odnosu na 1990. godinu pa se znatan dio rada Suda svodi na "filtriranje" podnesaka i na suđenje u tzv. ponavljajućim slučajevima za koje je već donesena "pilot presuda" zbog kršenja Europske konvencije o ljudskim pravima.

Vijeće Europe očekuje prvenstveno od vlada država članica da učine odlučan korak u poštivanju načela Europske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda i djelatno surađuju sa Sudom. U tom smislu održana je (na razini ministara) Konferencija o budućnosti Suda, u Interlakenu (veljača 2010.), donesena Deklaracija i Akcijski plan za podršku sustavu Europske konvencije o ljudskim pravima kao i za reformu Suda. Na drugoj konferenciji u Izmiru (travanj 2011.) otišlo se korak dalje i donesene su konkretne preporuke za provođenje Akcijskog plana s obvezom da države članice do kraja 2011. godine dostave izvješće i vlastiti akcijski plan koji će sadržavati konkretne mjere za provedbu dokumenta iz Interlakena i prijedlog načina rješavanja uočenih nedostataka u suradnji sa Sudom. Zamjenik pučkog pravobranitelja član je radne skupine osnovane krajem 2011. godine pri Ministarstvu pravosuđa za izradu i provedbu toga akcijskog plana.

Pučki pravobranitelj je u svom dosadašnjem radu pratio rad Suda i pozivao se na njegovu sudsku praksu u svojim preporukama te posebice u godišnjim izvješćima Saboru ukazivao na nepotrebno trošenje proračunskih sredstava za plaćanje odštete po sudskim presudama i nudio

prijedloge za sustavno rješavanje uočenih nedostataka u domaćem pravosuđu.

Kontakti s Delegacijom Europske unije u Republici Hrvatskoj

Tijekom 2011. godine pučki je pravobranitelj imao česte kontakte sa Delegacijom Europske unije, vezano uz ispunjavanje mjerila za zatvaranje Poglavlja 23 – a jedno je mjerilo bilo i jačanje kapaciteta institucije pučkog pravobranitelja.

Pučki pravobranitelj primio je u travnju 2011. članove Delegacije EU u Republici Hrvatskoj koju je predvodio Paolo Berizzi, šef Odjela za politička, gospodarska i trgovinska pitanja, tisak i informiranje. U središtu pozornosti bio je napredak u svezi jačanja institucije pučkog pravobranitelja, te kadrovskih i materijalnih kapaciteta Ureda, što predstavlja jedno od mjerila za zatvaranje Poglavlja 23 – pravosuđe i temeljna prava. Delegacija EU imala je zadatak provjeriti što je konkretno napravljeno na planu zapošljavanja novih djelatnika u Odjelu za diskriminaciju od zadnjeg Izvješća o napretku RH do danas, jesu li osigurana dostatna financijska sredstva za rad Ureda u izvršavanju svih ovlasti (i s obzirom na novu funkciju preventivnog mehanizma protiv mučenja), jesu li osigurani mehanizmi za postupanje po preporukama pučkog pravobranitelja i slično.

Na poziv šefa Delegacije EU u Republici Hrvatskoj, Paula Vandorena, pučki pravobranitelj Jurica Malčić sudjelovao je, 5. listopada 2011. godine, kao gost na sastanku veleposlanika zemalja članica EU akreditiranih u Republici Hrvatskoj, na temu sadašnjeg trenutka i razvoja institucije pučkog pravobranitelja, te aktualnosti vezanih uz donošenje novog Zakona o pučkom pravobranitelju.

Nakon izlaganja veleposlanike je najviše zanimalo stajalište pučkog pravobranitelja o prijedlogu novog zakona, te da li taj prijedlog osigurava jačanje institucije pučkog pravobranitelja, što je bilo mjerilo za zatvaranje Poglavlja 23 – pravosuđe i temeljna prava.

Veleposlanik Kraljevine Danske u Republici Hrvatskoj, Bo Eric Weber, posjetio je 3. listopada 2011. pučkog pravobranitelja Juricu Malčića. Tema sastanka bila je vladavina prava u Republici Hrvatskoj i uloga institucije pučkog pravobranitelja u njezinoj uspostavi.

Veleposlanik Weber informirao je domaćina da će Danska, kao buduća predsjedateljica Europskom unijom od 1. siječnja 2012. godine, nastaviti podupirati Hrvatsku kao novu članicu Europske unije, te pratiti napredak u provedbi preuzetih obveza u okviru pristupnih pregovora, posebice Poglavlja 23 – pravosuđe i temeljna prava kao i nastavak reforme javne uprave u kojoj su sudjelovali danski stručnjaci kroz višegodišnji *twinning* projekt.

Suradnja s Europskim ombudsmanom

Pučki pravobranitelj Jurica Malčić sudjelovao je na 8. seminaru europskih ombudsmana što je održan u Kopenhagenu od 20. do 22. listopada 2011. godine.

Glavna tema skupa bila je važnost dobrog odnosa parlamenta i ombudsmana i prednosti takvoga odnosa koji može donijeti dvostruku korist: pojačati učinkovitost pravobraniteljske institucije kao i učinkovitost parlamentarne kontrole nad izvršnom vlašću. Dobra suradnja može pomoći da odgovornost uprave postane jednako važna kao i ona financijska – koja obično podliježe većoj parlamentarnoj kontroli. Dobar odnos također pomaže uspostavi demokratske veze između parlamenta i građana kojima služi. Parlament, preko pravobranitelja, može dobiti konkretne dokaze ponašanja izvršne vlasti, što omogućuje parlamentu da traži veću odgovornost izvršne vlasti prema građanima.

Razgovaralo se i o prednosti određivanja jednog parlamentarnog odbora nadležnog za suradnju s pravobraniteljem. Odbor koji posveti dužnu pažnju suradnji s pravobraniteljem može pridonijeti većoj pozornosti radu pravobraniteljske institucije i može pozvati na odgovornost tijela koja ne postupaju po preporukama pravobranitelja.

V. susret mediteranskih ombudsmana:

"Uloga ombudsmana u osnaživanju dobre uprave i demokracije"

Kako pravobraniteljske institucije mogu pridonijeti kvaliteti demokracije neposredno - promicanjem odgovornosti javne uprave i aktivnog građanstva, te posredno - osnaživanjem vladavine prava, bilo je u središtu pozornosti tridesetak članica Udruženja mediteranskih ombudsmana, održanom 30. i 31. svibnja 2011. na Malti.

Učinkovito poštivanje ljudskih prava u velikoj mjeri ovisi o kvaliteti javne uprave. Nezakonito postupanje uprave, uključujući i kršenje temeljnih prava, uvijek predstavlja i zloupotrebu službenog položaja. Zato nije slučajno da je postojanje snažne neovisne institucije za zaštitu ljudskih prava ključan uvjet za članstvo u EU, jer je ona temeljni čimbenik za promociju dobre vladavine i demokracije, istaknuo je tom prigodom Europski ombudsman, Nikiforos Diamandouros.

DIO PETI

OCJENE I PRIJEDLOZI

Ovo je prvo redovno godišnje izvješće o radu koje pučki pravobranitelj podnosi novom sazivu Hrvatskog sabora. Izvješće se odnosi na 2011. godinu, u kojoj je još uvijek na snazi Zakon o pučkom pravobranitelju iz 1992. godine, iako su promjenom Ustava iz lipnja 2010. godine bitno izmijenjene i ojačane ovlasti i zadaće ove institucije.

Stoga se izvješće kao i do sada temelji na djelokrugu utvrđenom starim zakonom i sadrži podatke o radu po pritužbama i predstavkama građana i ocjene o pojavama ugrožavanja i kršenja prava građana u pojedinim upravnim oblastima, odnosno, o nezakonitom ili nepravilnom radu središnjih i lokalnih upravnih tijela i tijela s javnim ovlastima.

Ovaj zaključni dio izvješća u kojem se upozorava na stanje, trendove i područja koja zaslužuju posebnu pažnju zastupnika, donekle izlazi iz tih okvira jer pučki pravobranitelj kao ustavna institucija s novo naglašenom ulogom u promicanju ljudskih prava mora, više nego do sada, ocjenjivati stanje i upozoravati na one okolnosti, propuste i deficite u svim granama vlasti kao i na širi kontekst u kojem ostvarivanje ljudskih prava i sloboda može biti ugroženo ili otežano.

S obzirom na okolnost da izvješće po prvi puta razmatra novi saziv Hrvatskog sabora smatrali smo korisnim, uz neke nove, ponoviti i preuzeti i one ocjene i preporuke iz ranijih izvješća koje i dalje držimo aktualnim i vrijednim pažnje i angažmana zastupnika i državnih tijela na koja se odnose.

UPRAVA

I u 2011. godini zabilježen je porast broja pritužbi građana. Najveći dio od 1900 novo pristiglih pritužbi odnosi se na rad upravnih tijela i tijela s javnim ovlastima. S obzirom na stupanj centralizacije (upravne) među tim pritužbama pretežu pritužbe na rad središnjih državnih tijela.

Očekivano se i dalje smanjuje broj pritužbi u predmetima povezanim s posljedicama rata i raspada bivše države. Udio pritužbi iz prava na obnovu, stambeno zbrinjavanje, mirovinsko-invalidskog osiguranja i statusnih prava, koji je prošle godine iznosio oko 20% (a ranijih godina i 50-70%) u prošloj godini je pao na oko 10%.

Iako značajno smanjen, broj tih pritužbi a osobito uvid u predmete ukazuje na povrede prava i težak položaj pritužitelja među kojima su daleko najbrojniji pripadnici manjina i povratnici

odnosno izbjeglice. Predmeti se rješavaju godinama a uz objektivne teškoće (složenost i izmjene propisa, nedostatak financijskih sredstava, problemi dostupnosti i komunikacija) uočeni su i brojni propusti u radu nadležnih službi a nerijetko i diskriminirajuća postupanja koja se očituju u nepridržavanju načela dobre i prijateljske uprave.

Rješavanje izvan zakonskih pa i razumnih rokova još uvijek je uzrok brojnih pritužbi građana i u drugim upravnim oblastima na koje smo ukazali u prethodnom dijelu izvješća. Također smo upozorili i na brojne probleme u pogledu učinkovitosti i kvalitete rada upravnih tijela u izvršavanju drugih upravnih funkcija, osobito nadzornih i inspekcijskih.

Sve to potvrđuje opće poznatu činjenicu da je posao reforme uprave tek na početku, da nije zabilježen potreban napredak a što se posebno očituje i kroz primjenu i provođenje ključnih reformskih zakona: Zakona o državnim službenicima i Zakona o općem upravnom postupku.

Novi Zakon o općem upravnom postupku stupio je na snagu 1. siječnja 2010. godine, dakle u primjeni je već više od dvije godine. Zakon je trebao modernizirati i unaprijediti rješavanje u upravnom postupku, omogućiti lakše i brže ostvarivanje prava građana ali i osigurati zaštitu njihovih prava u odnosu na sva postupanja (i nepostupanja) upravnih i drugih javnopravnih tijela pa čak i pružatelja javnih usluga.

Nakon više od dvije godine primjene Zakona očito je da se novi instituti zaštite u praksi gotovo ne primjenjuju. Iako novi Zakon sadrži odredbe o nadzoru nad njegovom provedbom odnosno o nadzoru nad rješavanjem upravnih stvari, pa i o obvezi Ministarstva uprave da izvješćuje Vladu o rješavanju upravnih stvari i o provedenim postupcima zaštite od postupanja javnopravnih tijela i pružatelja javnih usluga, taj nadzor još uvijek se sustavno ne provodi. Nije propisan pa ni uveden redovni sustav prikupljanja podataka bez kojega nije moguće obavljati funkciju nadzora i izvještavanja Vlade. Također nema podataka o nadzoru koji bi, prema Zakonu, trebala obavljati resorna ministarstva u svojem djelokrugu, niti je potpuno jasno razgraničenje između Ministarstva uprave i resornih ministarstava.

Sve to otežava pa i onemogućuje pravovremeno poduzimanje potrebnih mjera i intervencija.

Već u prošlogodišnjem izvješću u tom smislu dali smo određene prijedloge i preporuke koje ponavljamo i sada.

Ohrabruje podatak da su odgovarajuće službe Ministarstva uprave početkom ove godine pristupile pripremama za provođenje takvog nadzora.

Drugi ključni zakon za provođenje reforme, Zakon o državnim službenicima donesen 2005. g. stvorio je pretpostavke za ostvarenje jednog od temeljenih ciljeva, a to je depolitizacija i

profesionalizacija rukovodećih državnih službenika u javnoj upravi, regrutiranje i napredovanje svih državnih službenika po objektivnim kriterijima stručnosti i sposobnosti.

O tome kako su, izmjenama tog Zakona i uredbama Vlade iz 2008. godine, načela reforme uprave i odredbe izvornog Zakona izigrana, detaljno smo obrazložili u ranijim izvješćima s ocjenom da stvarna depolitizacija nije provedena.

Iako je Zakon o državnim službenicima iz 2005. godine smanjio broj državnih dužnosnika a rukovodeće državne službenike u cijelosti uključio u službenički sustav, izmjenom Zakona 2008. godine, propisano je da rukovodeće službenike imenuje Vlada a uredbom je za njih uveden poseban postupak javnog natječaja s ključnom ulogom čelnika tijela kao predlagača Vladi. Te promjene omogućile su imenovanja po političkim kriterijima podobnosti i lojalnosti umjesto po isključivo stručnim i profesionalnim kriterijima.

Iako formalno državni službenici tako imenovani su u mnogo čemu bili bliži statusu dužnosnika nego državnih službenika.

Već tada smo ukazali na štetnosti tih propisa i na njima temeljene prakse i upozorili da se tako neće prekinuti začarani krug u kojem se nakon svake promjene vlasti mijenja dobar dio najvišeg sloja rukovodećih službenika a opet pretežno po političkim a ne profesionalnim kriterijima.

To se nakon promjene vlasti krajem 2011. godine i dogodilo. Politička imenovanja logično i opravdano nisu mogla izdržati smjenu vlasti. U tom smislu su zakonskim promjenama iz prosinca 2011. godine ukinuti rukovodeći položaji ravnatelja uprava u ministarstvima i uvedeni položaji pomoćnika ministara kao državnih dužnosnika. Također su ukinuti dužnosnički položaji državnih tajnika i uvedeni položaji zamjenika ministara.

Time je povećan broj državnih dužnosnika ali je smanjen ukupan broj politički imenovanih položaja u sustavu državne uprave.

Navedene promjene mogu se ocijeniti djelomično opravdanim. U svakom slučaju ih je omogućila pa i legitimirala dosadašnja vlast političkim imenovanjima rukovodećih državnih službenika. S druge strane bilo je potrebno, u kriznim vremenima, kada su potrebne hitne promjene, ukloniti s ključnih mjesta politički imenovane osobe druge političke opcije.

Međutim to nije dobro kao trajno rješenje. U nastavku reforme državne uprave ciljevi depolitizacije i profesionalizacije trebaju biti na listi prioriteta.

Nije dobro da pomoćnici ministra kao politički imenovani dužnosnici budu na čelu i neposredno upravljaju upravama i službama u čijem radu je potrebna i očekuje se politička neutralnost. Neposredna primjena zakona i rješavanje o pravima i interesima građana zahtijevaju

strogu vezanost propisima i ne dopuštaju mogućnost političkog utjecaja ili arbitriranja. Takva mogućnost, upozoravali smo u ranijim izvješćima, pogoduje klijentelizmu i korupciji.

S druge strane politička imenovanja i česte promjene na vrhu uprave pogubno djeluju na stalnost i profesionalnost sustava i onemogućuju razvoj i napredovanje karijernih službenika od kojih najsposobniji i zbog toga napuštaju državnu službu.

Stoga je potrebno razraditi i uvesti novi sustav u kojem će biti pažljivo odvojene funkcije izvršne vlasti od funkcija javne uprave koja treba imati relativnu autonomiju u smislu stalnosti, profesionalnosti i političke neutralnosti svih a osobito rukovodećih državnih službenika.

To, s druge strane, zahtijeva određenu ravnotežu i jačanje kapaciteta kabineta ministra koji treba imati mogućnost i slobodu odabira i političkog imenovanja svojih suradnika (pomoćnika) za obavljanje izvršne funkcije usmjeravanja i nadzora nad upravom.

PREPORUKE:

1. Reforma javne uprave još je na samom početku. Važni ciljevi depolitizacije i profesionalizacije javne uprave ni do danas nisu ostvareni, pa i dalje moraju biti na listi prioriteta.
2. U pogledu statusa i načina izbora rukovodećih državnih službenika koji su na čelu uprava i službi treba se vratiti na načela i rješenja izvornog Zakona o državnim službenicima iz 2005. godine a koja nikada u praksi nisu primijenjena. Istodobno razraditi zakonski okvir za razgraničenje izvršne funkcije usmjeravanja i nadzora od relativno autonomne funkcije javne uprave.
3. Postoje ozbiljni problemi u ostvarivanju načela i primjeni odredaba o upravnom postupanju. Neki novi instituti Zakona o općem upravnom postupku iz 2009. godine u praksi se gotovo ne primjenjuju a o tome se ne vode ni potrebne evidencije.
4. Osigurati učinkoviti nadzor na provedbom Zakona i nad rješavanjem upravnih stvari s jasnom podjelom poslova i ovlasti između Ministarstva uprave i resornih ministarstava. Posebno treba razraditi evidencije, praćenje i nadzor nad primjenom novih instituta zaštite od postupanja javnopravnih tijela (čl. 155. i 156. Zakona) i postupanja pružatelja javnih usluga (čl. 157. i 158. Zakona).
U izvješćima Vladi Republike Hrvatske ministarstvo treba pravovremeno predlagati mjere za rješavanje problema u neažurnim resorima i službama.
5. Ojačati službe nadzora u Ministarstvu uprave i ojačati i osposobiti odgovarajuće odjele u ministarstvima za provođenje nadzora ali i pružanje stručne pomoći.

PRAVOSUDE

Iako je još uvijek na snazi Zakon o pučkom pravobranitelju iz 1992. godine prema kojem ova institucija nije ovlaštena neposredno postupati prema pravosudnim tijelima i dalje je udio pritužbi na rad sudova i sudaca u ukupnom broju pritužbi velik (21%).

U prethodnom dijelu izvješća naveli smo podatke o broju i sadržaju pritužbi i o našem postupanju s njima. Također smo u najkraćim crtama opisali i način postupanja Ministarstva pravosuđa koje, kao tijelo nadležno za obavljanje poslova pravosudne uprave, postupa po najvećem broju predstavki i pritužbi na sva pravosudna tijela.

Pritužbe građana ali i statistički podaci o radu sudova za 2011. godine o broju neriješenih a osobito neriješenih starih predmeta (preko tri godine), broj požurnica te broj podnesenih i osnovanih zahtjeva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku (prema kojima je iz državnog proračuna u 2011. godine isplaćeno pritužiteljima oko 30.000.000 HRK) jasno upozoravaju da je neažurnost i dugotrajnost postupaka još uvijek najveći problem sudstva i uzrok brojnih povreda ljudskih prava.

O tome svjedoče i presude Europskog suda za ljudska prava protiv Republike Hrvatske radi povrede prava na suđenje u razumnom roku.

U prošlogodišnjem izvješću pozdravili smo i pozitivno ocijenili zakonske prilagodbe koje su trebale stvoriti pretpostavke i okvire za poboljšanje ažurnosti kao i mjere i aktivnosti koje je s ciljem ubrzanog rješavanja starih predmeta unutar sustava provodio Vrhovni sud Republike Hrvatske.

Međutim, istodobno smo upozorili i na tvrdokornost problema i njegove višestruke izvore i uzroke zbog čega će rješavanje pa čak i ublažavanje trajati godinama. Također smo ocijenili da ima mjesta oprezu jer tek treba dokazati da postoji politička volja ali i sposobnost sustava da se zakoni i mjere, koje su prihvaćene i pod svojevrsnim pritiskom pregovora s Europskom unijom, u cijelosti primjene i provedu.

I podaci o radu sudova za 2011. godine (kao i oni za 2010.) pokazuju da su se učinci dosadašnjih mjera donekle iscrpili. Kao da je nakon završetka pregovora prevladalo samozadovoljstvo što se očitovalo i kroz službene izjave i ocjene da je stanje u pravosuđu dobro budući da su zadovoljeni kriteriji za završetak pregovora. Takve ocjene su pogrešne. Razlozi i kriteriji Europske unije su jedno (uostalom napredak na području pravosuđa i dalje se prati putem monitoringa) i ne bi smjeli utjecati na naše ocjene i procjene.

Jer stanje u pravosuđu je još uvijek nezadovoljavajuće i u pogledu ažurnosti i u pogledu kvalitete s vrlo teškim posljedicama na život i prava građana, na opće stanje pravne sigurnosti ali i

na gospodarski razvoj.

Pitanje unapređenja stanja u pravosuđu stoga treba ponovno staviti na visoko mjesto na listi društvenih prioriteta, na mjesto na kojem se nalazilo do završetka pristupnih pregovora.

Uz analizu učinaka dosadašnjih treba razmotriti i primjenu daljnjih mjera za smanjivanje ukupnog priliva novih predmeta (između ostalog i onih brojnih koje generira sama država). U tom sklopu valjalo bi analizirati i potrebu i mogućnost smanjenja broja predmeta i u žalbenom i revizijskim postupcima o čemu već postoje određeni prijedlozi unutar sustava. Odredbe o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku također opterećuju sudove velikim brojem predmeta. O dvojbenosti učinaka tih odredaba upitali smo se također u ranijim izvješćima. Konačno, ako uz sve mjere za smanjenje i ravnomjernije opterećenje sudaca u sudovima na kojima unatoč ispunjavanju normi iz okvirnih mjerila suci ne mogu riješiti niti tekući priliv (a da o bitnom smanjenju broja starih predmeta ne govorimo) mora se povećati broj sudaca a uz društvenu ne bi trebalo sumnjati ni u ekonomsku opravdanost takvih mjera.

S druge strane, unutar sustava moguće je unaprijediti kvalitetu suđenja koja bitno utječe i na ažurnost. I dalje smatramo da je potrebno ojačati sudsku upravu i kadrovski i materijalno i osposobiti je da u suradnji s Ministarstvom pravosuđa i Državnim sudbenim vijećem prati, analizira i nadzire rad sudaca i kvalitetu suđenja pa i korištenje svih ovlasti za ubrzavanje i učinkovito vođenje postupaka.

Kvalitetu suđenja koja je, u vremenima neprimjerenog utjecaja politike na pravosuđe, narušena i mogućnošću imenovanja sudaca bez objektivnog postupka provjere stvarnih kriterija stručnosti i sposobnosti, moguće je unaprijediti stalnim edukacijama, sustavnim nadzorom ali i uklanjanjem iz sustava onih koji ne mogu ispuniti potrebne kriterije kvalitete i nepristranosti.

Naprijed navedena pitanja i ocjene odnose se na sudstvo u cjelini. Međutim, zbog njihove aktualnosti važno je upozoriti i na neka pitanja koja se odnose na pojedine grane sudovanja.

Početak 2012. godine započeli su s radom upravni sudovi i Visoki upravni sud sukladno novom Zakonu o upravnim sporovima. Poznata je neažurnost i nedopustivo trajanje upravnih sporova kroz godine. Stoga je veoma važno pratiti početak rada novog sustava i pravovremeno reagirati (osigurati potreban broj sudaca u odnosu na broj predmeta) budući da će nova rješenja iz zakona sama po sebi utjecati na duže trajanje postupaka.

Potrebno je također što prije razriješiti dileme i prijepore u pogledu sadržaja i primjene Zakona o kaznenom postupku. Eventualna odluka o ukidanju nekih odredaba Zakona a povodom pokrenutog postupka ocjene ustavnosti pred Ustavnim sudom, pa čak i izmjene tih odredaba prije

odluke Ustavnog suda, mogle bi ozbiljno i s teško sagledivim posljedicama utjecati na kaznene postupke koji su se vodili ili se vode uz primjenu tih odredaba.

Sama duljina tog postupka pred Ustavnim sudom (koji traje već preko dvije godine) ponovno otvara pitanje postupanja Ustavnog suda sukladno Ustavnom zakonu o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ali i potrebe izmjena tog Zakona, u cilju jačanja pravne sigurnosti i vladavine prava.

PРАВNA I SOCIЈALNA SIGURNOST

U posebnom dijelu izvješća dali smo prikaz rada i djelovanja pučkog pravobranitelja u području socijalne skrbi, postupanja po pritužbama građana, ocjenu stanja kao i prijedloge i preporuke koje smo upućivali i upućujemo tijelima i institucijama mjerodavnim za to područje. Također smo izvijestili o pritužbama iz drugih oblasti a kojima građani ukazuju na ugroženost i povrede njihovih radnih i socijalnih prava pozivajući se na ustavna načela socijalne države, pravo na rad, socijalnu sigurnost i dostojan život.

Povod za takve pritužbe najčešće je povezan s nezadovoljstvom zbog konkretnih upravnih i sudskih postupaka u kojima, kako tvrde, zbog lošeg imovnog stanja nisu ravnopravni i nemaju jednake šanse. Smatraju da ih državna tijela i institucije društva dovoljno ne štite i da im ne pomažu ali i da im potrebna stručna pravna pomoć nije dostupna.

Uz pritužbe vezane s konkretnim upravnim i sudskim postupcima brojni građani obraćaju se i predstavkama kojima ukazuju na opće stanje pravne i socijalne nesigurnosti. Kao uzrok svojih nevolja navode loše zakone ali i nezakonitost i korupciju.

Višegodišnja kriza i gospodarska recesija još je više produbila ionako velike socijalne razlike nastale još u vrijeme pretvorbe i privatizacije. Siromaštvo postaje realnost za sve veći broj građana. Uz socijalne slučajeve, nezaposlene i one koji rade a neredovito primaju plaće, siromaštvo prijete umirovljenicima i zaposlenima čija primanja zaostaju za troškovima života, posebno komunalnih usluga.

O tome svjedoči i dramatičan porast broja ovrha koje teško pogađaju najsiromašnije i zbog dodatnih troškova a koji, kako se čini, nisu uvijek nastali njihovom krivnjom.

Zajednički osjećaj siromašnih je nepravda i odsustvo vjere da će se njihov položaj uskoro promijeniti. Traže od države da o njima vodi više računa pri donošenju svih propisa i mjera te da teret krize pravednije raspodijeli. Uvjereni su da se proračunski novac pa i novac za socijalu neracionalno troši.

Posebno traže da se uvede više reda u rad uprave i pravosuđa, u kojem se često zbog

nežurnosti, nedostatka komunikacije i neodgovaranja na predstavke, osjećaju kao građani drugog reda.

Pučki pravobranitelj kao opunomoćenik Hrvatskog sabora i svojevrsni posrednik između građana i državnih tijela upozorava na loše stanje pravne i socijalne sigurnosti u svakom godišnjem izvješću još od 2006. godine i na potrebu promjena odnosa između tijela vlasti i građana. Te promjene još su potrebnije sada kada treba provoditi reforme za koje je neophodna potpora svih pa i onih u najtežem položaju. Pretpostavka za takvu potporu je povjerenje u vlast i društvene institucije a koje je po svim pokazateljima ozbiljno poljuljano, što pokazuju i brojne protestne akcije ali i pojave građanskog neposluha i samopomoći.

Poseban problem u pogledu socijalne i pravne sigurnosti je sustav besplatne pravne pomoći. Na loša rješenja Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći koja mnoge kojima je ta pomoć potrebna ostavljaju bez zaštite upozoravali smo i prije i nakon donošenja Zakona. Ukazivali smo na prestroge kriterije i kompliciranu proceduru za dobivanje te na činjenicu da ne uključuje u sustav dovoljno nositelje primarne pravne pomoći, civilne udruge, pravne klinike i upravna i sudbena tijela pred kojima se vode postupci.

Nažalost niti izmjene koje su uslijedile nakon što je Ustavni sud ukinuo neke odredbe Zakona nisu unaprijedile nego su čak oslabile sustav. Ne samo da izmjenama Zakona nisu poštovana ključna stajališta Ustavnog suda kao ni kriteriji iz prakse europskih sudova, nego su ionako loše odredbe o primarnoj pravnoj pomoći (pravnom savjetovanju) zamijenjene još restriktivnijima.

PREPORUKE:

6. Pristupiti razradi novog sustava besplatne pravne pomoći u skladu s dobrom europskom praksom.
7. Hitnom izmjenom Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći ojačati ulogu i dostupnost primarne pravne pomoći svima kojima je potrebna. Uvesti projektno financiranje nositelja primarne pravne pomoći.

UVJETI RADA I RAZVOJ

U Državnom proračunu za 2011. godinu, za rad Ureda pučkog pravobranitelja bilo je osigurano ukupno 9.410.637 HRK. Republika Hrvatska osigurala je 7.573.768 HRK dok je ostatak od 1.836.868 HRK osigurala EU za IPA program.

Broj zaposlenih povećan je s 32 (na kraju 2010. godine), na 34 (na kraju 2011. godine). U taj broj uključeni su i pučki pravobranitelj i tri zamjenika. Povećanje je bilo odobreno zbog potrebe

obavljanja novih zadaća i poslova vezanih uz diskriminaciju odnosno provođenje IPA programa.

Državnim proračunom za 2012. godinu, za rad Ureda pučkog pravobranitelja osigurano je ukupno 10.538.450 HRK, od čega 9.026.000 HRK iz sredstava Republike Hrvatske a 1.512.450 HRK iz sredstava Europske unije IPA program.

Prema tome, Republika Hrvatska osigurala je za 2012. godinu iznos veći za 19,17% u odnosu na prethodnu godinu. Razlog za to povećanje je u tome što su u proračunu osigurana i sredstva za rad Centra za ljudska prava koji je, prema Zakonu o pučkom pravobranitelju iz 2011. godine trebao biti pripojen pučkom pravobranitelju 1. srpnja 2012. godine.

Također su, proračunom za 2012. godinu, po prvi puta osigurana sredstva za rad pučkog pravobranitelja kao Nacionalnog preventivnog mehanizma, iako je Zakon o nacionalnom preventivnom mehanizmu za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja donesen još 28. siječnja 2011. godine.

Daljnji razvoj institucije ovisit će o sadržaju novog Zakona o pučkom pravobranitelju koji bi Hrvatski sabor trebao donijeti do 1. srpnja 2012. godine, nakon što je Ustavni sud svojom odlukom (iz veljače 2012.) utvrdio da, zbog formalne neustavnosti, Zakon o pučkom pravobranitelju iz studenoga 2011. godine ne može stupiti na snagu.

SADRŽAJ

DIO PRVI.....	2
UVODNE NAPOMENE.....	2
DIO DRUGI	4
STATISTIČKI PODACI ZA 2011. GODINU.....	4
DIO TREĆI	9
ANALIZA PO UPRAVNIM PODRUČJIMA	9
STAMBENO ZBRINJAVANJE - OBNOVA KUĆA I INFRASTRUKTURE - POVRAT PRIVREMENO ZAUZETE IMOVINE.....	9
Stambeno zbrinjavanje	9
Obnova u ratu oštećenih i uništenih kuća.....	12
Povrat privremeno zauzete imovine.....	13
Obnova infrastrukture - područja posebne državne skrbi	16
MIROVINSKO I INVALIDSKO OSIGURANJE.....	17
HRVATSKI BRANITELJI - STATUS - RAD I ZAPOSŁJAVANJE	21
Statusna pitanja	21
Rad i zapošljavanje.....	22
OSOBE LIŠENE SLOBODE.....	22
Uvjeti smještaja	23
Zdravstvena zaštita osoba lišenih slobode	26
Tretman osoba lišenih slobode	30
Korištenje pravnih sredstava	31
Policijske postaje.....	33
Ustanove za smještaj osoba s duševnim smetnjama	35
Nacionalni preventivni mehanizam (NPM)	36
POSTUPANJE POLICIJSKIH SLUŽBENIKA	38
GRADENJE	44
STANOVANJE.....	50
ZDRAVSTVENA ZAŠTITA.....	54
ZDRAVSTVENO OSIGURANJE.....	59
STATUSNA PRAVA GRAĐANA	62
Državljanstvo	62

Boravak stranaca	67
GRAĐANSKA STANJA.....	71
RADNI I SLUŽBENIČKI ODNOSI.....	72
Radni odnosi u gospodarstvu i obrtu.....	72
Radni odnos u javnim službama.....	73
Prava za vrijeme nezaposlenosti	76
Prava državnih službenika.....	79
Rukovodeći službenici i depolitizacija državne uprave	81
Prava lokalnih službenika i namještenika nakon promjena ustrojstva upravnih tijela.....	82
Razrješavanje pročelnika upravnog tijela	83
Službeničko zakonodavstvo i primjena ZUP-a	85
Pravo lokalnih službenika na žalbu pred neovisnim tijelom.....	86
Nadzor nad primjenom ZUP-a	87
Nadzor općih akata - lokalna i područna samouprava	87
SOCIJALNA SKRB - OBITELJSKO - PRAVNA ZAŠTITA I SKRBNIŠTVO - RODILJNE I RODITELJSKE POTPORE.....	89
Socijalna skrb	89
Rodiljne i roditeljske potpore i doplatak za djecu.....	95
Obiteljskoppravna zaštita i skrbništvo	98
PREDŠKOLSKI ODGOJ, OSNOVNO, SREDNJE I VISOKO OBRAZOVANJE I ZNANOST	100
KULTURA.....	103
IMOVINSKOPRAVNI ODNOSI.....	104
Imovina oduzeta za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine.....	104
Raspolaganje državnim poljoprivrednim zemljištem.....	107
Izvlaštenje.....	108
FINANCIJE - OVRHE.....	109
PRITUŽBE NA RAD PRAVOSUĐA	112
PRAVO NA PRISTUP INFORMACIJAMA	116
DIO ČETVRTI.....	118
MEĐUNARODNA SURADNJA	118
Aktivnosti vezane za status nacionalne institucije za ljudska prava	118

DIO PETI	123
OCJENE I PRIJEDLOZI	123
UPRAVA	123
PRAVOSUĐE.....	127
PRAVNA I SOCIJALNA SIGURNOST	129
UVJETI RADA I RAZVOJ	130