Izvješće pučke pravobraniteljice za 2019.

Ožujak 2020., Zagreb

REPUBLIKA HRVATSKA
Pučki pravobranitelj

SADRŽAJ

1. UVOD 1

2. PODATCI O POSTUPANJU ZA 2019. 3

2.1. STATISTIČKI PODATCI O POSTUPANJU UREDA 3
2.1.1. Statistički podatci ureda povodom diskriminacije 7
2.1.2. Objedinjeni podatci pravobranitelja 8
2.1.3. Nedostatno prijavljivanje diskriminacije i prevencija 9

3. POJEDINA PODRUČJA ZAŠTITE LJUDSKIH PRAVA I SUZBIJANJA DISKRIMINACIJE 11

3.1. PRAVOSUĐE 11
3.1.1. Pritužbe na rad pravosuđa 12
3.1.2. Besplatna pravna pomoć 13
3.1.3. Podrška žrtvama i svjedocima u kaznenim postupcima 14
3.1.4. Sudska zaštita od diskriminacije 16
3.1.5. Zločini iz mržnje 22
3.2. PRAVA NACIONALNIH MANJINA 24
3.3. DISKRIMINACIJA TEMELJEM RASE, ETNIČKE PRIPADNOSTI ILI BOJE KOŽE TE NACIONALNOG PODRIJETLA 30
3.4. STAMBENO ZBRINJAVANJE 37
3.5. STATUSNA PRAVA GRAĐANA 42
3.6. RADNI I SLUŽBENIČKI ODNOSI 45
3.6.1. Prava za vrijeme nezaposlenosti 46
3.6.2. Radni odnosi u javnim službama 48
3.6.3. Službenički odnosi 50
3.6.4. Radni odnosi u gospodarstvu i obrtu 51
3.6.5. Inspekcijske službe 53
3.7. ZAŠTITA PRIJAVITELJA NEPRAVILOSTI 54
3.8. DISKRIMINACIJA U PODRUČJU RADA I ZAPOŠLJAVANJA 57
3.9. UMIROVLJENICI I STARIJE OSOBE 62
3.9.1. Socijalna sigurnost starijih osoba 62
3.9.2. Mirovinsko osiguranje 69
3.10. DISKRIMINACIJA TEMELJEM DOBI 70
3.11. SOCIJALNA SKRB 74
3.12. DISKRIMINACIJA TEMELJEM IMOVNOG STANJA 80
3.13. STANOVANJE, ENERGETSKO SIROMAŠTVO I PRISTUP VODI 83
3.14. KOMUNALNO GOSPODARSTVO I JAVNA USLUGA PRIKUPLJANJA MIJEŠANOG I BIORAZGRADIVOG KOMUNALNOG OTPADA 90
3.15. NEJEDNAK REGIONALNI RAZVOJ S POSEBNIM OSVRTOM NA RURALNA PODRUČJA 93
3.16. FINANCIJE 97

3.17. BRANITELJI 104
3.18. CIVILNE ŽRTVE RATA 106
3.19. ZDRAVLJE 108
3.20. DISKRIMINACIJA U PODRUČJU ZDRAVLJA 113
3.21. OBRAZOVANJE 116
3.22. DISKRIMINACIJA U PODRUČJU I TEMELJEM OBRAZOVANJA 118
3.23. DISKRIMINACIJA TEMELJEM VJERE I SLOBODA VJEROISPOVIJEDI 120
3.24. IZRAŽAVANJE U JAVNOM PROSTORU 123
3.25. PRAVO NA PRIVATNOST 130
3.26. IMOVINSKOPRAVNI ODNOSI 132
3.27. GRADITELJSTVO 133
3.28. PRAVO NA ZDRAV ŽIVOT 135

4. OSOBE LIŠENE SLOBODE I DJELOVANJE NACIONALNOG PREVENTIVNOG MEHANIZMA 141

4.1. ZATVORSKI SUSTAV 141
4.1.1. Obavljanje poslova NPM-a u zatvorskom sustavu 142
4.1.2. Ocjena stanja u zatvorskom sustavu 147
4.2. POLICIJSKI SUSTAV 150
4.2.1. Zaštita prava građana, uključujući osobe lišene slobode, u policijskom postupanju 150
4.2.2. Obilasci policijskih postaja i pritvorskih jedinica 153
4.3. OSOBE S DUŠEVNIM SMETNJAMA KOJIMA JE OGRANIČENA SLOBODA KRETANJA 156
4.4. DOMOVI ZA STARIJE I NEMOĆNE 158
4.5. TRAŽITELJI MEĐUNARODNE ZAŠTITE I IREGULARNI MIGRANTI 159
4.6. MEĐUNARODNA SURADNJA NPM-A I OBILJEŽAVANJE MEĐUNARODNIH DANA 166

5. SURADNJA I JAVNO DJELOVANJE U PROMICANJU LJUDSKIH PRAVA I SUZBIJANJU DISKRIMINACIJE169

5.1. ULOGA CIVILNOG DRUŠTVA U ZAŠTITI I PROMICANJU LJUDSKIH PRAVA 169
5.2. SURADNJA S DIONICIMA 171
5.3. MEĐUNARODNA SURADNJA 172
5.4. ODNOSI S JAVNOŠĆU 175

6. LJUDSKI POTENCIJALI, ORGANIZACIJA RADA I PRORAČUN UREDA 176

7. ZAKLJUČAK 177

8. DODATAK: POPIS KRATICA 178

1. UVOD

Pred vama se nalazi Izvješće pučke pravobraniteljice za 2019. godinu, pripremljeno u skladu sa Zakonom o pučkom pravobranitelju, Zakonom o suzbijanju diskriminacije i Zakonom o Nacionalnom preventivnom mehanizmu, a prvi puta izvještavamo i prema Zakonu o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, nakon što smo u srpnju 2019. postali tijelo nadležno za vanjsko prijavljivanje. Izvješće donosi analizu i ocjenu stanja zaštite prava i sloboda u Republici Hrvatskoj, uključujući i povrede prava pojedinaca ili pojedinih društvenih skupina, pripremljenu na temelju 5.009 predmeta u kojima smo postupali, informacija prikupljenih terenskim radom diljem zemlje, relevantnih istraživanja, kao i podataka nadležnih tijela i drugih dionika, koje smo zatražili na 637 adresa.

Ovim Izvješćem ujedno upućujemo 133 preporuke nadležnim tijelima, čija bi implementacija doprinijela podizanju kvalitete života građana, snažnijom zaštitom ustavnih i zakonskih prava i sloboda. Kao i do sada, Izvješće sadrži i ocjenu o mjeri u kojoj su provedene ranije preporuke, što je detaljnije opisano u pojedinačnim poglavljima. Tako je, primjerice, temeljem naših preporuka olakšano doniranje hrane socijalnim samoposlugama, propisana je minimalna količina vode, nužna za osnovne životne potrebe, koja se ne može uskratiti onima koji ne mogu podmiriti račune, a povećan je i iznos stipendije za studente Rome.

No, to je tek dio nužnih promjena koje bi trebale biti sveobuhvatnije i ažurnije, kako bi se ostvarili značajni i dugoročni rezultati, jer su sustavni problemi godinama isti i ozbiljna su prepreka za ostvarivanje zajamčenih prava. Kad su u pitanju građani, to je njihovo teško imovinsko stanje, nedostatak informacija o pravima i nepovjerenje u institucije, a kad je u pitanju sustav, riječ je o nedostupnosti javnih usluga, needuciranosti provoditelja propisa o ljudskim pravima i nediskriminaciji te o nedostatnoj podršci ranjivim skupinama. Ovi problemi na različite se načine ogledaju u gotovo svim područjima života, obuhvaćenima ovim Izvješćem.

Područje zdravstva prvi je puta najbrojnije po broju pritužbi građana, kojima je zdravstvena usluga često nedostupna zbog sve dužih lista čekanja i nedostatka liječničkih timova, pa onima koji ne mogu platiti privatne zdravstvene usluge i dalje ostaje čekati. Nužno je i čim prije organizirati adekvatnu palijativnu skrb koja bi odgovorila na potrebe pacijenata i njihovih obitelji, što sada u pravilu nije slučaj. Također, zdravstvene usluge posebno su teško ostvarive u ruralnim područjima, zbog dugogodišnjeg nejednakog regionalnog razvoja.

Kad je u pitanju diskriminacija, drugo područje po broju pritužbi, ohrabruje podatak prema kojem se čak 17% manje građana osjećalo diskriminirano, u usporedbi s istim istraživanjem iz 2015. No, brojni izazovi i dalje ostaju, posebno u području rada i zapošljavanja, što se najviše odnosi na nejednako postupanje prema starijim zaposlenicima, onima narušenog zdravlja, članovima sindikata, ali i temeljem političkog uvjerenja i etničkog ili nacionalnog podrijetla. Diskriminaciji su u brojnim područjima života izloženi i pripadnici romske i srpske manjine te migranti, koje se stigmatizira u javnom diskursu, a svjedočili smo i fizičkim napadima, posebno na pripadnike srpske manjine.

Nažalost, iako je gospodarstvo tijekom 2019. bilo u porastu, a nedostatak radne snage sve veći, to se nije u značajnoj mjeri odrazilo na poštivanje prava radnika u privatnom sektoru pa poslodavci i dalje krše, primjerice, prava na plaću za obavljeni rad ili zakonom propisani odmor. Zapošljavanje u javnom sektoru i dalje je često netransparentno, a godinu je obilježio i štrajk djelatnika u obrazovanju, pokrenut zbog neodgovarajućih, neusklađenih i nejednako dodjeljivanih koeficijenata složenosti poslova, što je problem i u, primjerice, zdravstvu.

Stope rizika od siromaštva i socijalne isključenosti nešto su smanjene, no ne i kad su u pitanju starije osobe, posebno one koje žive same, koje su gotovo dvostruko ugroženije od prosjeka EU, što svakako treba uzeti u obzir kod boljeg ciljanja mjera iz socijalne skrbi. Njih, kao i beskućnike te mlade iz alternativne skrbi, potrebno je snažnije zaštititi izmjenama Zakona o socijalnoj skrbi, što usprkos najavama, nije učinjeno ni u 2019. Isto vrijedi i za problem potpuno neadekvatnog, a time i gotovo nepostojećeg nadzora domova za starije i nemoćne na koji upozoravamo niz godina, no on i dalje ostaje neriješen.

Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti stupio je na snagu 1. srpnja i potaknuo istupanje nekolicine prijavitelja koji su, ugrožavajući svoja prava, odlučili prijaviti nepravilnosti koje ugrožavaju javni interes. Dobra suradnja s tijelima koja ispituju sadržaje prijave, kao i najavljeno jačanje kapaciteta naše institucije za učinkovitu i pravovremenu zaštitu prava prijavitelja, zasigurno će doprinijeti uspjehu provedbe Zakona.

Djelovanjem Nacionalnog preventivnog mehanizma nisu uočena postupanja koja bi mogla predstavljati mučenje, ali jesu ona koja bi mogla biti neljudska ili ponižavajuća. U zatvorskom sustavu sve je značajniji problem prenapučenosti, a cijeli niz poteškoća, uključujući i onih vezanih uz sigurnost, posljedica su nedostatka službenika. Pritužbe na postupanje policije i dalje se u velikoj mjeri odnose na prekoračenje ovlasti tijekom oduzimanja slobode, dok se osobe s duševnim smetnjama najčešće pritužuju na prisilno zadržavanje i smještaj u psihijatrijsku ustanovu, mjere prisile i uvjete smještaja. Nažalost, i u ovom Izvješću upozoravamo kako nam MUP uskraćuje neposredan pristup predmetima i podatcima, i to isključivo o postupanju prema iregularnim migrantima.

Iznimno smo ponosni što je Pododbor za akreditiranje (SCA) Globalnog saveza nacionalnih institucija za ljudska prava (GANHRI), koji djeluje pri Vijeću za ljudska prava UN-a, u ožujku 2019. pučkom pravobranitelju potvrdio status najviše A razine usklađenosti s Pariškim načelima, čime je potvrđena potpuna neovisnost i samostalnost institucije, koju, uz međunarodne standarde, izričito propisuju i Ustav RH i zakoni.

Na kraju, Izvješće je dovršeno u iznimno otežanim uvjetima rada budući da je uredski prostor teško oštećen u potresu i nesiguran za korištenje, a predajemo ga u tijeku epidemije koronavirusa koja, kao najveći javnozdravstveni izazov s kojim se Hrvatska ikad suočila, ostavlja posljedice na ljudska prava u svim područjima života. Iako bi epidemija mogla utjecati na dinamiku implementacije naših preporuka, upravo je u ovakvim trenucima važno pažnju usmjeriti onima na koje se preporuke i odnose, a to su najranjivije skupine društva, poput siromašnih, nezaposlenih, starijih ili beskućnika, kojima je u ostvarivanju zajamčenih prava potrebna i najveća podrška.

2. PODATCI O POSTUPANJU ZA 2019.

2.1. STATISTIČKI PODATCI O POSTUPANJU UREDA

Ured pučke pravobraniteljice je u 2019. postupao u ukupno 5.009 predmeta, od čega je 3.753, odnosno 75%, otvoreno povodom pritužbi građana radi povrede njihovih prava ili na inicijativu Ureda. Najveći dio, njih 2.506, otvoren je u 2019., dok je u 1.247 predmeta iz ranijih godina, zbog složenosti rad nastavljen i u 2019.

1.103 predmeta (22%) odnosilo se na opće inicijative, poput sudjelovanja u edukacijama, suradnji i promociji ljudskih prava, organizaciji stručnih i javnih rasprava iz različitih područja djelovanja i slično. Preostala 153 predmeta (3%) pokrenuto je radi potreba uredskog poslovanja.

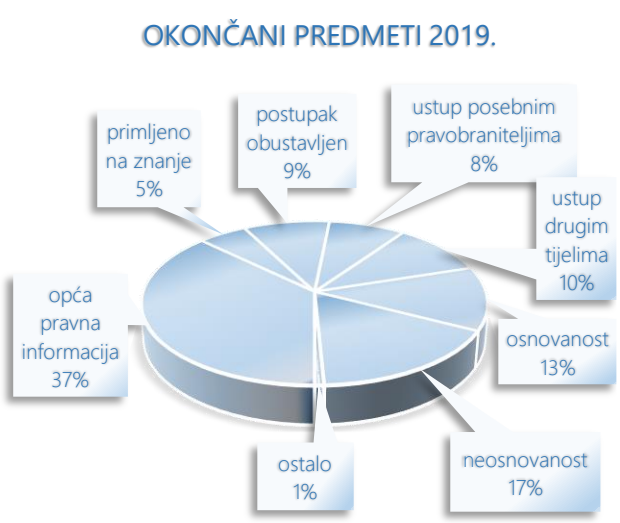
Od 2.446 novopristiglih pritužbi najviše ih je zaprimljeno u području zdravstva (282), diskriminacije (270) te radnih i službeničkih odnosa (268), zatim pravosuđa (219) i od osoba lišenih slobode (193).





Najveći porast broja pritužbi zabilježen je u području obiteljskog prava, i to čak 103% u odnosu na 2018., dok je, primjerice, u području socijalne skrbi došlo do pada za 42%.

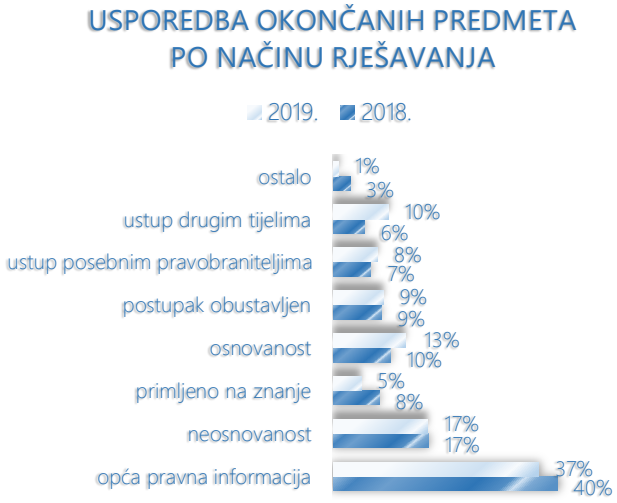
Najviše pritužbi podnijele su fizičke osobe (93%), od kojih je 8% htjelo ostati anonimno, nakon čega slijede vlastite inicijative Ureda (2,4%), pritužbe organizacija civilnog društva (2,2%), pravnih osoba (1,5%), dok po manje od 1% čine pritužbe pravnih osoba s javnim ovlastima, tijela lokalne i područne samouprave i drugih.



Geografski gledano, kao i proteklih godina, najveći broj građana nam se obratio iz Zagreba i Zagrebačke županije, zatim iz Osječko-baranjske, Primorsko-goranske i Splitsko-dalmatinske županije.

No, broj građana koji su nam se obratili puno je veći od broja zaprimljenih pritužbi, jer nije uvijek bilo osnova za otvaranje predmeta. Pri tome ih je više od 3.600 to učinilo putem elektroničke pošte, 1.318 telefonski, dok smo sa 777 građana razgovarali osobno u jednom od naših ureda ili tijekom terenskog rada.

Od 3.753 predmeta po pritužbama ili na vlastitu inicijativu, okončan je rad u njih 2.756, dok se u 997 rad nastavlja i u 2020. U 13% okončanih predmeta pritužba je bila osnovana, odnosno došlo je do povrede prava pritužitelja, dok je neosnovanih bilo 17%. U 37% predmeta je građanima dana opća pravna informacija, 8% je proslijeđeno posebnim pravobraniteljicama, a 10% drugim nadležnim tijelima. 5% predmeta okončano je primanjem na znanje, dok je postupak obustavljen u 9% predmeta.



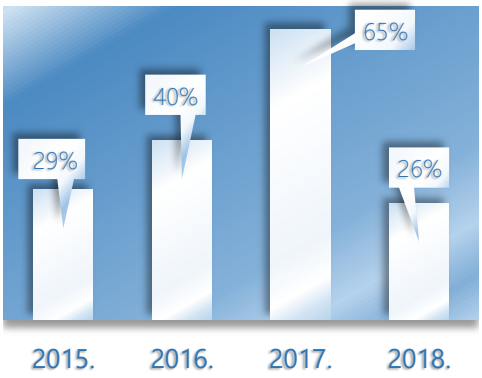
Udio predmeta u kojima je utvrđena povreda prava porastao je s 10 na 13% u odnosu na 2018. Više je i ustupa drugim nadležnim tijelima i posebnim pravobraniteljicama, dok je manje predmeta u kojima smo dali opću pravnu informaciju ili ih primili na znanje. Udio predmeta u kojima su pritužbe bile neosnovane ostao je isti.

Suradnja s nadležnim tijelima

Jedan od osnovnih preduvjeta uspješnog izvršavanja ovlasti pučkog pravobranitelja svakako je suradnja s nadležnim tijelima, kako u pojedinačnim predmetima, tako i u pripremi ovog Izvješća. Ona se, prije svega, ocjenjuje kroz pravovremenu dostavu očitovanja i podataka te kroz spremnost na ispunjenje preporuka. I ove godine tu suradnju možemo ocijeniti dobrom, s obzirom su nam podatke za ovo izvješće dostavila sva ministarstva, no u pojedinačnim je predmetima, primjerice Ministarstvu državne imovine, potrebno slati više požurnica.

Također, iako smo posljednjih godina bilježili porast broja ispunjenih preporuka iz godišnjih izvješća, u 2019. je došlo do promjene tog trenda pa su tako, prema Mišljenju Vlade RH na Izvješće pučke pravobraniteljice za 2018. godinu, nadležna tijela postupala ili postupaju po tek 26% preporuka, što je višestruko manje nego za godinu ranije (65%) te manje i u usporedbi s Izvješćem za 2015. godinu (29%), koje je Hrvatski sabor odbio. Također, Vlada se u tom Mišljenju nije očitovala na čak 102 preporuke (48%), što je posebno zabrinjavajuće.

PROVEDBA PREPORUKA IZ IZVJEŠĆA



Detaljniji pregled ispunjenosti preporuka, kao i do sada, donosimo u pojedinačnim poglavljima, a konačne podatke trebao bi pripremiti ULJPPNM u Izvješću o njihovoj provedbi, čija izrada još nije započela, jer Hrvatski sabor nije raspravljao o Izvješću za 2018. Odgađanje rasprave nije dobra poruka tijelima kojima su preporuke upućene, i u konačnici umanjuje napore za podizanje kvalitete života snažnijom zaštitom ljudskih prava i suzbijanjem diskriminacije.

S druge strane, pozitivno je osnivanje mreže koordinatora za suradnju s Uredom pučke pravobraniteljice, koji su, upravo radi šire implementacije preporuka, imenovani u tijelima javne vlasti, na prijedlog Odbora za ljudska prava i prava nacionalnih manjina. S njima smo tijekom 2019. održali više sastanaka, zajednički i sektorske, čime je unaprijeđena razmjena informacija, no još je rano za ocjenu o utjecaju ove suradnje na ispunjenost preporuka.

Na kraju, i u 2019. se nastavila zabrinjavajuća praksa MUP-a, odnosno uskrata neposrednog pristupa i uvida u podatke o postupanju prema iregularnim migrantima u informacijskom sustavu. S obzirom da je riječ o jedinom izvoru relevantnih podataka, kao i da nam je pristup onemogućen isključivo tijekom obilazaka na temu migracija, riječ je o onemogućavanju rada pučke pravobraniteljice prema ovlastima koje su joj dodijeljene Zakonom o pučkom pravobranitelju, Zakonom o nacionalnom preventivnom mehanizmu te Zakonom o tajnosti podataka, o čemu smo više puta izvijestili Hrvatski sabor, a detaljnije o tome pišemo i u poglavlju o tražiteljima međunarodne zaštite i iregularnim migrantima.

Rad područnih ureda

Područnom uredu u Osijeku tijekom 2019. obratilo se 570 građana. Osobno ih je došlo 230, najviše iz Osijeka i neposredne okolice, ali i iz ostalih dijelova Osječko-baranjske i Vukovarsko-srijemske županije. 320 ih se obratilo telefonom, a 20 pisano, i to ponajviše iz udaljenijih županija. Najčešće su bili nezadovoljni radom pravosuđa, tražili zaštitu prava iz radnih odnosa, zbog teške materijalne situacije i nemogućnosti ostvarivanja socijalnih prava, kao i zbog ovrha, ostvarivanja braniteljskih prava i postupanja policije.

Kao i do sada, i tijekom 2019. je Područni ured u Osijeku surađivao i s OCD-ima i vijećima nacionalnih manjina te predstavnicima lokalnih jedinica. Povodom Međunarodnog dana ljudskih prava, na Pravnom fakultetu u Osijeku organizirali smo okrugli stol „Siromaštvo osoba starije životne dobi" radi podizanja svijesti o ovom problemu, kako bismo razmjenom iskustava i primjera dobrih praksi doprinijeli kvalitetnijoj zaštiti starijih osoba od siromaštva.

Područnom uredu u Rijeci obratilo se ukupno 510 građana, od kojih 217 osobno i 290 telefonom, a tri pritužbe su zaprimljene prilikom terenskog obilaska. U pritužbama su najčešće navodili diskriminaciju u području rada, nemogućnost ostvarenja socijalnih, imovinskih ili statusnih prava, neadekvatno stambeno zbrinjavanje, nezadovoljstvo ishodom sudskih postupaka i radom državnih tijela, kao i teško imovinsko stanje i nemogućnost podmirenja financijskih obveza. Većina pritužitelja je iz Rijeke, no obraćali su se i iz ostalih dijelova Primorsko-goranske te Istarske županije, ali i iz drugih dijelova RH.

Ostvarena je uspješna suradnja s Pravnim i Filozofskim fakultetom u Rijeci. Tako je, između ostalog, savjetnica pučke pravobraniteljice studentima predstavljala rad Ureda i mehanizme suzbijanja diskriminacije, dok su studenti Pravnog fakulteta u Područnom uredu odradili stručnu praksu.

Nastavljena je i suradnja s lokalnim OCD-ima te su savjetnice aktivno sudjelovale na više događaja u organizaciji antidiskriminacijskih kontakt točaka (SOS Rijeka i Pariter), kao i ostalih događaja na temu zaštite ljudskih prava na području PGŽ.

Povodom Međunarodnog dana ljudskih prava, Područni ured je u Rijeci organizirao je okrugli stol o ulozi lokalne samouprave u suzbijanju diskriminacije i promicanju jednakosti. Lokalne zajednice imaju veliku ulogu u svakodnevnom životu građana, jer odluke lokalne razine neposredno utječu na svakog pojedinca, a ujedno su i slika društva u kojem živimo.

Područnom uredu u Splitu obratilo se 434 građana, od kojih 265 telefonom, 155 osobnim dolaskom, a 14 tijekom terenskog rada u više gradova i općina Dubrovačko-neretvanske županije. Većina građana je s područja Splitsko-dalmatinske, ali su nam se obraćali i iz ostalih dalmatinskih županija. Kao i ranijih godina, pritužbe su se najčešće odnosile na ostvarivanje prava iz socijalnog, zdravstvenog i mirovinskog osiguranja, a značajan broj i na policijsko postupanje, statusna prava građana i stranih državljana te dugotrajnost sudskih postupaka. Također, i dalje je velika potreba za besplatnim pravnim savjetima, a građani izražavaju i nezadovoljstvo radom pravosudnih tijela.

U sklopu obilježavanja Međunarodnog dana ljudskih prava, na Pravnom fakultetu u Splitu organizirali smo okrugli stol „Ranjive skupine u zatvorskom sustavu", koji je okupio predstavnike zatvorskog sustava, posebnih pravobraniteljica, akademske zajednice, odvjetništva, sudova i civilnog društva. Pored toga, i tijekom 2019. surađivali smo s OCD-ima, akademskom zajednicom i medijima te aktivno sudjelovali u svim javnim događanjima iz područja ljudskih prava organiziranim na području dalmatinskih županija.

2.1.1. STATISTIČKI PODATCI UREDA POVODOM DISKRIMINACIJE

PODRUČJE	Broj pritužbi	%
Rad	75	27,78
Zapošljavanje	23	8,52
Javno informiranje i mediji	38	14,07
Pristup dobrima i uslugama	27	10,00
Obrazovanje	15	5,56
Diskriminacija općenito	15	5,56
Pravosuđe	11	4,07
Socijalna skrb	11	4,07
Zdravstvena osiguranje	11	4,07
Stanovanje	9	3,33
Uprava	9	3,33
Nema područja	7	2,59
Kulturno i umjetničko stvaralaštvo	5	1,85
Članstvo u sindikatu, OCD-ima, političkim strankama	4	1,48
Pritužbe s višestrukim područjima	4	1,48
Zdravstvena zaštita	3	1,11
Znanost	2	0,74
Mirovinsko osiguranje	1	0,37
UKUPNO	270	100

Tijekom 2019. postupali smo u 842 diskriminacijska predmeta. Njih 204 se odnosilo na nove općenite inicijative koje uključuju edukacije, sudjelovanje u izradi propisa, suradnju s dionicima i slično, a novih pritužbi bilo je 270. Iz 2018. su zbog složenosti ili drugih razloga preneseni te je nastavljen rad u 224 predmeta pokrenutih povodom pritužbi ili na inicijativu Ureda, kao i u 144 opće inicijative. Blagi pad broja novozaprimljenih pritužbi rezultat je, među ostalim, većeg broja koje smo tijekom 2018. zaprimili zbog provedbe programa „Zaželi".

Najveći broj građana i dalje se pritužuje na diskriminaciju u području rada i zapošljavanja, njih 36%. Slijede pritužbe iz područja javnog informiranja i medija (14%), pristupa dobrima i uslugama (10%) te obrazovanja (5,6%). Građani se s diskriminacijom susreću i u području pravosuđa, socijalne skrbi i zdravstvenog osiguranja, po 4%, te nešto manje u stanovanju i upravi (3,3%).

Rasa, etnicitet ili boja kože te nacionalno podrijetlo još uvijek prednjače kao diskriminatorne osnove, s 15,6%. 10% pritužbi odnosi se na diskriminaciju po zdravstvenom stanju, posebice u području rada. Slijedi spol sa 6,3%, političko ili drugo uvjerenje s 5,9% te dob s 5,2%. Manje se građana pritužilo na diskriminaciju temeljem osnove koja nije navedena u ZSD-u, dok je porastao broj pritužbi u kojima se navodilo više osnova.

Dok su nam se, kao i prethodnih godina, najviše pritуživale fizičke osobe, i to nešto više muškarci (43%), u 11% predmeta sami smo pokrenuli postupak, a 4% pritužbi stiglo je od nepoznatih pritužitelja. Što se tiče strukture pritуženih tijela,

OSNOVA	Broj pritužbi	%
Nacionalno podrijetlo	24	8,89
Rasa, etnička pripadnost ili boja kože	18	6,67
Zdravstveno stanje	27	10,00
Spol	17	6,30
Političko ili drugo uvjerenje	16	5,93
Dob	14	5,19
Vjera	11	4,07
Društveni položaj	9	3,33
Članstvo u sindikatu	6	2,22
Invaliditet	6	2,22
Obrazovanje	5	1,85
Imovno stanje	3	1,11
Bračni ili obiteljski status	1	0,37
Jezik	1	0,37
Rodni identitet ili izražavanje	1	0,37
Spolna orijentacija	1	0,37
Višestruka diskriminacija	75	27,78
Nema osnove po ZSD-u	28	10,37
Druga osnova	7	2,59
UKUPNO	270	100

građani se najviše pritužuju na tijela državne uprave i JLP(R)S s 28%, zatim na pravne osobe s 24% te pravne osobe s javnim ovlastima u 17% slučajeva.

2.1.2. OBJEDINJENI PODATCI PRAVOBRANITELJA

Kao središnje tijelo nadležno za suzbijanje diskriminacije, u Izvješću objedinjujemo podatke te dajemo cjeloviti prikaz zaprimljenih pritužbi na diskriminaciju svih pravobraniteljskih institucija, razvrstanih prema spolu pritužitelja, osnovama, područjima te prituženim tijelima.

PRITUŽBE U KOJIMA JE POSTUPANO PO ZSD-u PO SPOLU PRITUŽITELJA U 2019.

Spol pritužitelja/ice	Pučki	Za osobe s invaliditetom	Za djecu	Za ravnopravnost spolova
Žena	88	28	10	308
Muškarac	117	27	11	119
Transseksualna osoba	-	-	-	-
Nepoznato	12	2	-	-
Grupa	24	10	21	52
Vlastita inicijativa	29	2	-	24
UKUPNO	270	69	42	503

PRITUŽBE U KOJIMA JE POSTUPANO PO OSNOVAMA DISKRIMINACIJE U 2019.

Osnova	Pučki	Za osobe s invaliditetom	Za djecu	Za ravnopravnost spolova
Bračni ili obiteljski status	1	-	1	6
Članstvo u sindikatu	6	-	-	-
Dob	14	-	-	2
Društveni položaj	9	-	3	1
Genetsko naslijeđe	-	-	-	-
Imovno stanje	3	-	1	-
Invaliditet	6	69	6	1
Jezik	1	-	-	-
Nacionalno podrijetlo	24	-	6	5
Obrazovanje	5	-	2	-
Političko ili drugo uvjerenje	16	-	-	-
Rasa, etnička pripadnost ili boja kože	18	-	10	-
Rodni identitet ili izražavanje	1	-	-	15
Socijalno podrijetlo	-	-	-	-
Spol	17	-	-	432
Spolna orijentacija	1	-	-	30
Vjera	11	-	4	-
Zdravstveno stanje	27	-	4	1
Višestruka diskriminacija	75	-	2	-
Nema osnove po ZSD-u	28	-	3	10
Druga osnova	7	-	-	-
UKUPNO	270	69	42	503

PRITUŽBE U KOJIMA JE POSTUPANO PO PRITUŽENIM TIJELIMA/OSOBAMA U 2019.

Vrsta prituženog tijela/osobe	Pučki	Za osobe s invaliditetom	Za djecu	Za ravnopravnost spolova
Fizička osoba	44	6	4	23
Pravna osoba	65	17	1	123
Pravna osoba s javnim ovlastima	45	23	19	165
Tijelo državne uprave	53	11	4	114
Pravosudno tijelo	13	-	-	35
Organizacija civilnog društva	5	2	1	12
Tijelo JLP(R)S	23	9	5	28
Drugo	22	1	8	3
UKUPNO	270	69	42	503

PRITUŽBE U KOJIMA JE POSTUPANO PO PODRUČJIMA DISKRIMINACIJE U 2019.

Osnova	Pučki	Za osobe s invaliditetom	Za djecu	Za ravnopravnost spolova
Članstvo u sindikatu, OCD-ima, političkim strankama	4	-	-	9
Javno informiranje i mediji	38	6	-	64
Kulturno i umjetničko stvaralaštvo	5	-	-	-
Obrazovanje	15	6	27	10
Sport	-	-	-	4
Znanost	2	-	-	-
Pravosuđe	11	-	-	29
Uprava	9	-	-	73
Pristup dobrima i uslugama	27	14	4	24
Rad	75	19	-	89
Zapošljavanje	23	2	-	17
Mirovinsko osiguranje	1	2	-	2
Socijalna skrb	11	2	1	121
Zdravstveno osiguranje	11	-	-	24
Stanovanje	9	4	-	3
Zdravstvena zaštita	3	2	-	23
Pritužbe s višestrukim područjima	4	2	-	-
Diskriminacija - općenito	15	10	10	11
Nema osnove	7	-	-	-
UKUPNO	270	69	42	503

2.1.3. NEDOSTATNO PRIJAVLJIVANJE DISKRIMINACIJE I PREVENCIJA

Proaktivan rad pučke pravobraniteljice i ostalih dionika, kampanje za podizanje svijesti, brojne edukacije građana i službenih osoba te pojačan javni diskurs, rezultirali su određenim pomacima u suzbijanju diskriminacije. O tome svjedoče i pozitivni trendovi prikazani u istraživanju Eurobarometra objavljenom 2019., prema kojem se 17% manje ispitanika iz RH osjećalo diskriminirano naspram istog

istraživanja provedenog 2015., dok većini ne bi smetalo da su žena (89%) ili osoba s invaliditetom (83%) izabrani na najvišu političku funkciju. Unatoč tome, RH u brojnim aspektima još uvijek zaostaje za prosjekom EU - 54% ispitanika ne bi se osjećalo ugodno da im je dijete u istospolnoj vezi, a čak 22% je odgovorilo da bi se osjećali neugodno da im je dijete u vezi sa Židovom. Visok udio ispitanika smatra da dob (41%), invaliditet (36%) ili romsko podrijetlo (40%) mogu kandidata za posao dovesti u nepovoljniji položaj.

Iako se manje ispitanika osjetilo diskriminiranima u zadnjih 12 mjeseci, udruge pružateljice besplatne pravne pomoći navode kako je u velikom broju slučajeva diskriminacija još uvijek neprijavljena. Kao glavne uzroke nedostatnog prijavljivanja navode nedovoljnu informiranost građana, strah od stigmatizacije, neučinkovit i skup sustav sudske zaštite te nedovoljnu informiranost pravnih stručnjaka i službenika koji su prvi korak između povrede i ostvarenja pravne zaštite. Teškoće stvara i raširen stav građana da se radi o učestaloj pojavi za koju izostaje prikladna osuda pravosudnih i ostalih tijela, što demotivira prijavljivanje, odnosno pokretanje postupaka pa je jasno kako valja nastaviti preventivno djelovati širenjem svijesti o diskriminaciji i mogućnostima zakonske zaštite, ali i jačati institucije i olakšati pristup BPP-u.

Slični su zaključci doneseni i na konferenciji u Zagrebu kojom smo obilježili deset godina od stupanja na snagu ZSD-a. Iako se primjećuju pozitivni pomaci od početka njegove primjene te je broj zaprimljenih pritužbi udvostručen, i dalje postoji potreba za sustavnim i koordiniranim radom svih sudionika, što prepoznaje i Nacionalni plan za borbu protiv diskriminacije od 2017. do 2022. Izvješće o provedbi Akcijskog plana od 2017. do 2019. pokazuje kako su uloženi napori kojim bi se ranjive skupine značajnije integrirale, međutim, istovremeno od ukupno 55 mjera, deset se uopće ne provode, a četiri samo djelomično. Započeti rad na online platformi koja bi omogućila kontinuirano praćenje provedbe mjera iz Nacionalnog te pratećeg Akcijskog plana, nastavio se i u 2019., ali ona još nije aktivna. Isto tako, vanjska evaluacija Akcijskog plana za razdoblje od 2017. do 2019., predviđena za zadnji kvartal 2019., još nije provedena, a trebala je sadržavati i preporuke za novi Akcijski plan od 2020. do 2022., koji također nije donesen.

Preporuke:

1. Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, da kontinuirano informira građane o zabrani diskriminacije i mehanizmima zaštite;
2. Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, da što prije provede vanjsku evaluaciju provedbe Akcijskog plana za provedbu Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije za razdoblje od 2017. do 2019.;
3. Vladi RH, da donese Akcijski plan za provedbu Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije za razdoblje od 2020. do 2022.;
4. Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, da aktivira online platformu koja bi omogućila kontinuirano praćenje provedbe mjera i ciljeva Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije za razdoblje od 2017. do 2022.;

3. POJEDINA PODRUČJA ZAŠTITE LJUDSKIH PRAVA I SUZBIJANJA DISKRIMINACIJE

3.1. PRAVOSUĐE

Učinkovito i neovisno pravosuđe glavni je mehanizam osiguravanja vladavine prava, kao jedne od najviših ustavnih vrednota RH i temeljnih vrijednosti EU, čija se načela konkretiziraju kroz sudske odluke, stvarajući okvir uređenja demokratskih društava i zaštite temeljnih prava građana. Stoga je povjerenje građana u neovisno i učinkovito pravosuđe važan preduvjet ostvarivanju vladavine prava.

U pritužbama pučkoj pravobraniteljici tijekom 2019. građani su ukazivali na neusklađenost sudske prakse, što kod njih narušava povjerenje i stvara sumnju u pristranost sudova, a u Izvješću EK „Pregled stanja u području pravosuđa u EU za 2019.", RH se nalazi na posljednjem mjestu po percepciji neovisnosti pravosuđa. Iz njega također proizlazi da je učinkovitost pravosuđa u RH poboljšana, što se ogleda u smanjenju broja neriješenih predmeta i kraćem trajanju postupaka. Također, iz Izvješća predsjednika Vrhovnog suda o radu sudbene vlasti u 2018. razvidno je smanjenje neriješenih predmeta za 34% u odnosu na 2014., te skraćivanje trajanja postupaka, čije je prosječno rješavanje 2014. iznosilo 157, a 2018. 122 dana. U Izvješću EK za RH 2020. ističe se da unatoč boljem rješavanju predmeta starijih od 10 godina i dalje postoji problem dugotrajnosti kaznenih postupaka, ali je za očekivati da će ih posljednja novela ZKP-a iz siječnja 2020., osnaživanjem načela ekonomičnosti, ubrzati. Ujedno, Ministarstvo pravosuđa navodi da je dugotrajnost sudskih postupaka tek na trećem mjestu razloga koje građani ističu u predstavkama, a što potvrđuje i trend smanjenja pritužbi koje je u tom kontekstu tijekom 2019. zaprimila pučka pravobraniteljica.

Usprkos tome, povjerenje građana u pravosuđe u konstantnom je padu, na što ukazuje i istraživanje Eurobarometra iz 2019., po kojem čak 76% hrvatskih građana ima negativno mišljenje o njegovoj neovisnosti. Kao glavne razloge ističu utjecaj vlade i političara na sudbenu vlast te pritisak ekonomskih i ostalih interesnih skupina, čime se ugrožava neovisnost sudaca i utječe na tijek sudskih postupaka. Također, prema Indeksu percepcije korupcije Transparency Internationala, RH se nalazi na 63. mjestu od 180 država, dok je 2018. bila na 60. mjestu, a i u Izvješću EK za RH 2020. ističe se potreba poduzimanja intenzivnijih aktivnosti radi smanjenja negativne percepcije korupcije.

Uzimajući u obzir da građani, unatoč podatcima koji ukazuju na poboljšanje učinkovitosti, i nadalje nemaju povjerenje u pravosuđe, što je istaknuto i u Izvješću EK za RH 2020., potrebno je razviti sustavnu komunikaciju sudova s građanima pa je svakako pozitivan iskorak izrada Strateškog plana Ministarstva pravosuđa 2020.-2022., kojim se planira razvoj komunikacijskih alata radi poticanja transparentnosti pravosudnog sustava u odnosima s građanima i medijima, što je i bila jedna od preporuka pučke pravobraniteljice u Izvješću za 2017.

3.1.1. PRITUŽBE NA RAD PRAVOSUĐA

„Mene zanima, ako ja imam sumnju na korupciju, kako prijavljujem... Pitam, jer čekam na rješenje suda preko 5 godina za nasljedstvo. SS je donijela rješenje prošle godine, s kojim se moja sestra nije složila, jer je bila izostavljena kuća, i samo uključila vrt ispred kuće... Nakon tog je moja sestra morala njoj dokazivati da je kuća pripadala našim roditeljima. U svibnju ove godine je dovedeno novo rješenje, i ja sam ga primila u samoj referadi suda, di su mi rekli da je pisalo da ja ne želim primati poštu. Od tada mi čekamo da rješenje bude pravomoćno. Međutim, u 9 mjesecu je samo meni poslano staro rješenje, od 2018. Ja sam poslala email i pismo di sam objasnila da se slažem sa rješenjem iz svibnja, i ne razumim zašto mi šalje staro rješenje. Jučer se trebala donjeti pravomoćnost, međutim slučaj se odgodio... Kada sam jednom uspjela doći u kontakt sa SS na telefonom, rekla mi je da mora jesti i spustila slušalicu. Ja imam osjećaj, ka da čeka na grešku dok se mi složimo sa starim rješenjem, kako bi izostavila kuću.“

Tijekom 2019. zaprimili smo 219 pritužbi iz područja pravosuđa, što je za 22,06% manje nego 2018. Od tog broja, 84 su se odnosile na rad sudova, što je značajnije smanjenje od čak 33,86%. Smanjenje pritužbi zabilježila je i Uprava za organizaciju pravosuđa MP sa zaprimljenih 1.309 predstavki, što je 19,74% manje nego u 2018. Od toga je 1.013 ocijenjeno neosnovanima, dok su tri bile osnovane, a najčešći razlozi obraćanja bili su nezadovoljstvo načinom vođenja sudskog postupka i donesenim odlukama, dok se tek na trećem mjestu navodila dugotrajnost.

Uz to, u pritužbama pučkoj pravobraniteljici se ukazivalo na neusklađenost sudske prakse, kao i nedostatno obrazložene odluke koje ne otklanjaju sumnju u postojanje samovolje ili arbitrarnosti pri njihovom donošenju. Iz pritužbi na rad i ponašanje sudaca te na način vođenja postupaka i donošenja odluka, razvidno je rastuće nepovjerenje u njihovu zakonitost i bojazan od korupcije.

U 2019. pučka pravobraniteljica je zaprimila 82 pritužbe na rad državnog odvjetništva, što je 6,49% više nego u 2018., radi neobavještavanja građana o poduzetom povodom njihove prijave. S druge strane, MP je zaprimilo oko 30% manje pritužbi nego u 2018., a provodilo je nadzor samo nad financijsko-materijalnim poslovanjem, dok će cjeloviti nadzor nad obavljanjem poslova državnoodvjetničke uprave moći obavljati nakon izbora pravosudnih inspektora iz reda državnih odvjetnika i zamjenika, u skladu s Pravilnikom koji je stupio na snagu u studenom 2019.

Na rad odvjetnika i HOK-a zaprimljene su tek tri pritužbe, 75% manje u odnosu na 2018., dok je MP zaprimilo sedam pritužbi na rad odvjetnika te jednu predstavku na rad HOK-a. Pred Disciplinskim tužiteljstvom HOK-a zaprimljene su 502 prijave, odnosno 23,90% manje nego u 2018., a donesene su 73 presude kojima je utvrđena disciplinska odgovornost zbog teže povrede dužnosti i ugleda odvjetništva, od čega je u 11 predmeta izrečena disciplinska mjera gubitka prava na obavljanje odvjetništva.

Zaprimljena je samo jedna pritužba na rad javnih bilježnika, zbog samovoljnog i netransparentnog određivanja javnobilježničke naknade u ostavinskom postupku. MP je zaprimilo 18 pritužbi, a samo je u jednom predmetu izvršen neposredni nadzor rada javnog bilježnika te je zapisnik o utvrđenom činjeničnom stanju dostavljen nadležnom ODO-u na daljnji postupak. Dodatno, budući da na Lastovu od 2016. nema javnobilježničke službe za ovjeravanje potpisa, rukopisa i prijepisa, pučka pravobraniteljica je MP-u i Hrvatskoj javnobilježničkoj komori preporučila da što prije koordinirano pristupe rješavanju ovog problema, te je slijedom toga MP zatražilo mišljenje i prijedlog HJBK.

3.1.2. BESPLATNA PRAVNA POMOĆ

„...Imao sam rok od 15 dana za žalbu, a za odvjetnike nemam novaca... prijatelj mi je rekao da odem predati zahtjev za besplatnu pravnu pomoć, ali kakva korist kad je već prošao rok za žalbu... samo me zanima zašto nema nikakve informacije na mirovinskom i zdravstvenom o tome, pa ne možemo mi građani znati za pravnu pomoć ako nam nitko ne kaže. I kakva korist onda od toga...“

Pravo na besplatnu pravnu pomoć preduvjet je za ostvarivanje prava na pravično suđenje i djelotvoran pravni lijek te doprinosi jačanju povjerenja u jednakost pristupa pravosuđu, zbog čega država mora osigurati učinkovit sustav koji građanima lošijeg imovnog stanja omogućuje pravovremenu pravnu zaštitu. Suprotno tome, već godinama u izvješćima Hrvatskom saboru upozoravamo na njegovu nedovoljnu učinkovitost, jer zbog nedostatnog financijskog izdvajanja za pružatelje i nedovoljne informiranosti građana, ne osigurava svoju temeljnu svrhu ostvarenja jednakosti svih građana pred zakonom.

Tijekom 2019. pučka pravobraniteljica je zaprimila 50% više pritužbi nego 2018. zbog (ne)ostvarivanja BPP-a, radi poteškoća prilikom angažiranja odvjetnika i dugotrajnosti rješavanja zahtjeva za sekundarnom BPP. Do toga dolazi jer pojedini upravni odjeli u županijama (UOŽ) nepravovremeno rješavaju zahtjeve, ali i građani, zbog neinformiranosti, prekasno predaju zahtjeve pa u međuvremenu proteknu rokovi za podnošenje prigovora, žalbe, tužbe ili drugih sredstava pravne zaštite. Unatoč preporukama o potrebi veće dostupnosti informacija o BPP-u, moguće ih je pronaći isključivo na mrežnim stranicama MP-a i pružatelja, ali mnogo potencijalnih korisnika BPP-a ne koristi internet kao primarni izvor informiranja, pa ih je potrebno intenzivnije informirati medijima i letcima u javnopravnim tijelima.

Kao i ranijih godina, MP po žalbama na rješenja o BPP-u ne postupa u zakonskom roku od osam dana. Tijekom 2019. zaprimili smo pritužbu u kojoj se navodi da je zbog dugotrajnosti postupanja MP-a po njegovoj žalbi, pritužitelj pred Upravnim sudom pokrenuo postupak radi „šutnje uprave“,

jer je morao samostalno platiti parnične troškove u sudskom postupku, čime je dovedena u pitanje njegova egzistencija.

U pritužbama građani ističu i problem određivanja odvjetnika u sustavu sekundarne BPP zbog neujednačenosti postupanja UOŽ-a. Naime, neki uredi zahtijevaju da građani dostave suglasnost odvjetnika koji će ih zastupati, dok pojedini odvjetnika imenuju rješenjem o odobravanju BPP. Nerijetko odvjetnici odbijaju stranke upućene kroz sustav BPP-a, osobito u predmetima koji se vode na područjima izvan sjedišta njihovog ureda, jer im se ne isplaćuju putni troškovi. Sve manje odvjetnika je voljno biti na popisu HOK-a za pružanje sekundarne pravne pomoći, pa ju tako u čitavoj Zadarskoj županiji, koja ima više od 170.000 stanovnika, pruža samo sedam odvjetnika. Jedan od razloga za to je i nizak iznos vrijednosti boda na temelju kojeg se utvrđuje naknada za pruženu BPP, pa iako je u 2019. povećana s pet na sedam kuna i dalje je niža od iznosa redovne odvjetničke tarife, koja iznosi 10 kuna.

I nadalje su prisutne poteškoće u financiranju pružatelja primarne BPP zbog neadekvatnog sustava dodjele sredstava. Iako se u posljednje dvije godine natječaj raspisuje u zakonskom roku, do njegovog okončanja i konačne isplate prođe i po nekoliko mjeseci, tijekom kojih pružatelji nemaju nikakvu financijsku potporu te su prisiljeni reducirati aktivnosti. Takva situacija otegotna je za korisnike, osobito ako se uzme u obzir podatak iz izvješća MP o ostvarivanju prava na BPP i utrošku sredstava, iz kojeg je razvidno da udruge i pravne klinike pružaju više od 80% primarne BPP. Stoga je potrebno osmisliti učinkovitiji okvir dodjele financijskih sredstava pružateljima, primjerice višegodišnjim programskim financiranjem, što kontinuirano ističemo u izvješćima.

3.1.3. PODRŠKA ŽRTVAMA I SVJEDOCIMA U KAZNENIM POSTUPCIMA

Akcijski plan za provedbu Nacionalne strategije razvoja sustava podrške žrtvama i svjedocima u RH od 2016. do 2020. usvojen je tek u siječnju 2019., pa pojedine mjere još nisu zaživjele. Primjerice, nisu osnovani odjeli za podršku na preostalim županijskim sudovima, no prema podatcima MP-a, u 2020. predviđeno je njihovo osnivanje u Karlovcu, Varaždinu, Puli, Šibeniku i Slavonskom Brodu, kao i na Općinskom Kaznenom sudu u Zagrebu, Općinskom sudu u Splitu i Općinskom prekršajnom sudu u Zagrebu. O osnivanju odjela u državnim odvjetništvima nemamo saznanja, iako smo o njihovoj važnosti ukazivali preporukama u ranijim izviješćima.

Zakonodavni okvir usklađen je s Direktivom 2012/29/EU o uspostavi minimalnih standarda za prava, potporu i zaštitu žrtava kaznenih djela, i žrtvama formalno jamči širok spektar prava, no u praksi još nisu postignuti zadovoljavajući standardi podrške i zaštite. Međutim, tijela kaznenog progona i sudovi primarno su usmjereni na okrivljenikova prava, dok se u dovoljnoj mjeri ne uvažavaju žrtve, s obzirom da povreda njihovih prava nema gotovo nikakvog značaja za ishod kaznenog postupka, a često se ne razumiju ni njihove potrebe. Pritom se žrtve, gotovo u pravilu, višestruko ispituje, čime su ponovo izložene emocionalnoj i psihološkoj traumi. O imovinskopravnom zahtjevu za naknadu nematerijalne štete gotovo nikada se ne odlučuje u kaznenom postupku, već se žrtve upućuje u parnicu, ne vodeći računa da novi postupak predstavlja ponovnu traumu i uzrokuje dodatne

troškove, s obrazloženjem da bi to odugovlačilo kazneni postupak, iako bi do odluke, u praksi, bilo potrebno provesti samo još nekoliko ročišta.

Predkazneni postupci i istrage traju predugo, ročišta za prvu raspravu nakon podizanja optužnica često se ne zakazuju mjesecima, a uobičajeno je da između dva raspravna ročišta prođe i nekoliko mjeseci, dok postupci nerijetko traju i godinama. Procesni instrumenti za osiguranje učinkovitog postupka pred državnim odvjetništvom i sudom u praksi se ne pokazuje djelotvornim pravnim sredstvom, o čemu smo opširnije pisali u Izvješću za 2018. Primjerice, neprihvatljivo je da Općinski sud u Splitu nije pravomoćno završio kazneni postupak koji je započeo 2005. godine.

Prema podatcima iz Izvješća predsjednika Vrhovnog suda o stanju sudbene vlasti za 2018., prosječno vrijeme rješavanja općinskih kaznenih prvostupanjskih predmeta je 626 dana. Županijski kazneni predmeti u prvom se stupnju prosječno rješavaju 343, a u drugom 111 dana. Podatci za predmete ratnih zločina osobito zabrinjavaju, pogotovo iz perspektive žrtava koje godinama čekaju pravdu, jer je prosječno vrijeme rješavanja 5.156 dana, o čemu više pišemo u dijelu o civilnim žrtvama rata. Naime, jedno od osnovnih načela kaznenog postupka jest obveza suda odlučiti o optužbi u razumnom roku, vodeći ga bez odugovlačenja i skrbeći o pravima i interesima žrtve kaznenog djela, uz dužnost onemogućavanja svake zlouporabe prava koja pripadaju strankama i sudionicima. U Izvješću EK za RH 2019., ukazuje se da je unatoč uočenim poboljšanjima u kontekstu trajanja sudskih postupaka i nadalje potrebno poboljšati njihovu kvalitetu i učinkovitost. S time u skladu je posljednja novela ZKP-a, kojom se usklađivalo domaće kazneno procesno zakonodavstvo s pravnom stečevinom EU, koja je obuhvatila i osnaživanje načela ekonomičnosti i ubrzanja kaznenog postupka. Izmjenama su obuhvaćeni svi stadiji postupka, a osobito je važno što je sudu dana mogućnost da se u ponovljenim suđenjima iskazi ranije već ispitanih i konfrontiranih svjedoka pročitaju, a ne da se, kao do sada, ponovo pozivaju ukoliko stranke nisu suglasne s čitanjem, što je odugovlačilo postupke, ali i dodatno viktimiziralo žrtve i oštećenike kaznenih djela. No, tek ostaje za vidjeti u kojoj će mjeri ove izmjene uistinu ubrzati kazneni postupak i smanjiti retraumatizaciju žrtava, s obzirom da su stupile na snagu početkom 2020.

> Prava žrtava i svjedoka nisu u znatnijoj mjeri unaprijeđena dosadašnjim izmjenama ZKP-a, kojih je bilo osam, zbog čega, ali i ostalih problema u njegovoj primjeni, bi trebalo razmotriti izradu novog zakona, koji bi kazneni postupak učinio jednostavnijim, bržim i učinkovitijim, ali ne nauštrb prava okrivljenika i žrtava.

I nadalje u praksi tijelo koje provodi pojedinačnu procjenu potrebe žrtve često ne surađuje s tijelima, ustanovama, OCD-ima i odjelima za podršku žrtvama i svjedocima u županijskim sudovima, a u redovnom Programu obrazovanja Pravosudne akademije za pravosudne dužnosnike nisu održavane edukacije o pravu žrtava/svjedoka i senzibiliziranju za njihove potrebe, nego samo o temama koje se u širem smislu odnose na ovo područje. Rezultat toga je krajnje formaliziran pristup koji u fokusu nema osobu kao žrtvu, sa svim njenim posebnim značajkama i karakteristikama te intenzitetu i vrsti kaznenog djela, zbog čega tijela koja provode pojedinačnu procjenu potreba žrtve

za zaštitom najčešće zaključuju kako ne postoji rizik od nanošenja štete i/ili dodatne traumatizacije, i sukladno tome ne predlažu i/ili ne provode odgovarajuće posebne mjere zaštite.

Nastavljen je program MP-a „Mreža podrške i suradnje za žrtve i svjedoke kaznenih djela" u županijama u kojima nisu osnovani odjeli za podršku žrtvama i svjedocima, koji provodi deset OCD-a koji su i ove godine postigli zavidne rezultate, no i susreli se s brojnim poteškoćama, primjerice, gotovo niti na jednom sudu koji sudjeluje u provedbi programa nema stalno osigurane zasebne prostorije za svjedoke/žrtve. Ipak, ovakvi programi ne predstavljaju kvalitativni iskorak u razvoju sustava podrške, što smo detaljnije obrazložili u Izvješću za 2018. Stoga bi fokus trebalo usmjeriti na daljnju institucionalizaciju sustava osnivanjem novih odjela za podršku, a OCD-e bi trebalo uključiti kroz programe i aktivnosti usmjerene ka dodatnim i specijalističkim oblicima podrške, ciljanom i integriranom potporom za žrtve s posebnim potrebama, uključujući potporu i savjetovanje nakon završetka kaznenog postupka.

Poštivanja svih prava i digniteta žrtava i dalje nije na primjerenoj razini, a potrebe žrtava i svjedoka u kaznenim postupcima nadilaze mogućnosti postojećeg sustava. Ova prava nisu u znatnijoj mjeri unaprijedile dosadašnje izmjene i dopune ZKP-a, kojih je bilo osam, zbog čega, ali i ostalih problema u njegovoj primjeni, bi trebalo razmotriti izradu novog zakona, koji bi kazneni postupak učinio jednostavnijim, bržim i učinkovitijim, ali ne nauštrb prava okrivljenika i žrtava.

Preporuke:

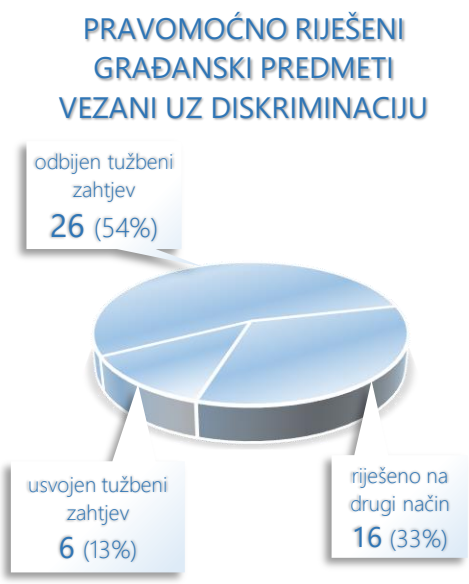
5. Ministarstvu pravosuđa, da:
   - putem medija, javnih promotivnih aktivnosti i letaka, informira građane o mogućnostima ostvarivanja besplatne pravne pomoći;
   - izradi model višegodišnjeg programskog financiranja pružatelja primarne pravne pomoći;
6. Hrvatskoj odvjetničkoj komori, da ažurira liste odvjetnika na područjima JLP(R)S za pružanje sekundarne besplatne pravne pomoći;
7. Ministarstvu pravosuđa, da osnuje odjele za podršku žrtvama i svjedocima na sudovima na kojima još nisu ustrojeni;

3.1.4. SUDSKA ZAŠTITA OD DISKRIMINACIJE

Iako građani zaštitu od diskriminacije mogu ostvariti u raznim vrstama sudskih postupaka, s obzirom na vrste tužbenih zahtjeva, građanski im postupci najčešće pružaju najprimjereniju satisfakciju. Međutim, još uvijek nizak broj usvajajućih, ali i pravomoćnih presuda, ukazuje na njihovu nedovoljnu iskorištenost. S druge strane, unatoč najvećem ukupnom broju prekršajnih predmeta, kao i osuđujućih presuda, nerijetko je riječ o odlukama upitne specijalne i generalne prevencije, bez adekvatne satisfakcije oštećenika. Stoga je potrebno nastaviti jačati stručne kapacitete svih sudionika sudskih postupaka vezanih uz diskriminaciju te podizati razinu svijesti građana o njezinoj zabrani.

Građanski predmeti

Tijekom 2019. sudovi su postupali u gotovo jednakom broju građanskih predmeta vezanih uz diskriminaciju kao u 2018., njih 187, ali ih je manje pravomoćnih te je broj usvajajućih presuda smanjen za gotovo polovicu. Od 48 pravomoćnih predmeta, u samo šest je usvojen tužbeni zahtjev, dok je u 26 odbijen, a 16 predmeta okončano je na drugi način. Među njima su i oni u kojima su se stranke nagodile, što iako predstavlja određenu satisfakciju tužiteljima, ipak nema preventivno djelovanje na konkretnog i potencijalne počinitelje diskriminacije. Pritom, iz statističkih podatka MP-a nije razvidan broj sudskih nagodbi u ovim predmetima niti su nam sve dostupne, pa nije moguće ocijeniti koliko često su stranke motivirane negativnim publicitetom, financijskim ili drugim razlozima za mirno okončanje spora, što bi doprinijelo i boljoj prevenciji diskriminacije.



Postupci i dalje uglavnom traju preko 12 mjeseci, zbog čega je najveći broj predmeta prenesen iz prethodnih godina, a prema podatcima MP-a niti u 2019. nije podnesena ni jedna udružna tužba.

Postupci se najčešće pokreću radi diskriminacije temeljem društvenog položaja i članstva u sindikatu, nakon čega slijede invaliditet, spol, dob, bračni i obiteljski status, dok su ostale diskriminacijske osnove manje zastupljene. Iako je vjerojatnost povezanosti nepovoljnog postupanja s diskriminacijskom osnovom primarni uvjet utvrđenja diskriminacije, u nekim tužbama se osnove i dalje ne navode ili tužitelji ne uspijevaju prebaciti teret dokazivanja na tuženika, smatrajući da je već njihova karakteristika, vezana uz neku osnovu, dostatan dokaz da su diskriminirani. Isto tako, niti postojanje visokog stupnja animoziteta između tužitelja i tuženika ne predmnijeva osnovanost tužbenog zahtjeva radi diskriminacije, ukoliko postupanje tuženika nije uvjetovano niti jednom diskriminacijskom osnovom. Ukoliko je u takvim slučajevima riječ o mobingu, a ne diskriminaciji, tužbeni zahtjev će biti odbijen ako je postavljen na utvrđenje i otklanjanje diskriminatornog postupanja. Osim toga, neki tužitelji podnose alternativni tužbeni zahtjev radi naknade neimovinske štete zbog povrede prava osobnosti, što iako može doprinijeti uspjehu u sporu, ukazuje i na dvojbe koje mogu biti uvjetovane neizvjesnošću dokaznog postupka, ali i primjenom relevantnih propisa.

Stoga je nužan nastavak redovnih edukacija odvjetnika i sudaca koji postupaju u predmetima vezanim uz diskriminaciju, koje će pratiti razvoj hrvatskog i europskog antidiskriminacijskog prava te prevenirati ili svesti na minimum odbijanje tužbenih zahtjeva zbog nedovoljnog poznavanja okvira i kriterija utvrđenja diskriminacije. Preporuka za edukacijom je bitna jer iza svakog izgubljenog sudskog postupka ostaje tužitelj s nerijetko visokim parničnim troškovima, koji su se mogli otkloniti pravovremenom i ispravnom ocjenom jesu li mu i koja prava povrijeđena te adekvatnim postavljanjem tužbenog zahtjeva.

Tužitelji uglavnom navode da ih diskriminiraju poslodavci, nerijetko pri otkazivanju ili neproduljivanju radnog odnosa, što ih često financijski ugrožava, negativno utječe na njihovo zdravstveno stanje te se osjećaju podcijenjeno, poniženo i degradirano. Pritom im gubitak sudskog spora dodatno otežava ionako teške životne prilike. Iako se prije traženja sudske zaštite često prvo obraćaju poslodavcu, odnosno povjereniku za zaštitu dostojanstva, tako ne uspijevaju ostvariti svoja prava, što otvara pitanje učinkovitosti ovog instituta, odnosno stručnosti i neovisnosti povjerenika. Osim toga, u postupku pred poslodavcem nije dovoljno poduzeti samo određene mjere, već sve što je potrebno i objektivno moguće radi zaštite dostojanstva radnika, što poslodavac treba sa sigurnošću dokazati u sudskom postupku, kao što je navedeno u pojedinim presudama.

U odnosu na vrste tužbenih zahtjeva, najčešće traže utvrđenje diskriminacije, a nešto rjeđe njezinu zabranu ili otklanjanje te naknadu uglavnom neimovinske štete radi povrede prava osobnosti.

Visina naknade štete treba osigurati satisfakciju žrtvi, imati društveno značenje te poslati poruku prema tom i potencijalnim počiniteljima da će protupravno postupanje biti sankcionirano, što je u skladu s pravom EU da sankcije u diskriminacijskim postupcima trebaju biti odvraćajuće. Stoga ovisno o težini povrede, tužbeni zahtjevi radi naknade neimovinske štete variraju te tužitelji sve češće potražuju isplatu viših od uobičajeno dosuđivanih iznosa odštete. Pritom je nužno da svaki zahtjev, naročito onaj koji predstavlja iskorak od uobičajene prakse, bude obrazložen i utemeljen na činjenicama, kako ne bi bio potpuno ili djelomično odbijen.

Iako u sudskoj praksi nema znatnih odstupanja, njezin razvoj je u svakom, pa i u ovom, pravnom području neizbježan te su u odnosu na ranije najčešće dosuđivane naknade štete od 20.000,00 do 30.000,00 kuna, tijekom 2019. češće dosuđivani iznosi od 50.000,00 odnosno 55.000,00 kuna. Pritom, pozitivna promjena sudske prakse nije isključivo u dosuđenoj visini naknade štete, već u primjeni kriterija temeljem kojih sankcija tuženiku mora biti proporcionalna, primjerena i odvraćajuća kako bi pružila satisfakciju žrtvi i preventivno djelovala na konkretnog i potencijalne počinitelje diskriminacije.

Upravni sporovi

Javnopravna tijela u upravnom postupku primjenjuju niz zakona, propisa te općih akata, ovisno o upravnoj stvari, istovremeno vodeći računa o primjeni načela jednakosti, odnosno zabrane diskriminacije, kao jednom od temeljnih ljudskih prava. Da su tužitelji s time sve bolje upoznati pokazuje široka lepeza upravnih postupaka u kojima ističu da su bili diskriminirani, primjerice prilikom utvrđivanja obveze plaćanja poreza na promet nekretnina, stavljanja službenika na raspolaganje, imenovanja javnog bilježnika, teže povrede službene dužnosti i slično.

Iz raspoloživih sudskih odluka je razvidno da se upravni sud u takvim sporovima obrazloženo očituje na navode tužitelja o diskriminaciji, neovisno o ocjeni njihove (ne)osnovanosti, ujedno dajući opću pravnu informaciju o primjeni ZSD-a. O važnosti primjene načela jednakosti u upravnom postupku govori presuda kojom je upravni sud poništio rješenje javnopravnog tijela zbog izostanka očitovanja

na prigovor tužitelja o nejednakom postupanju i instruirao ga da, ukoliko se tužitelj pozove na diskriminaciju, tuženik o tome mora iznijeti pravno prihvatljive razloge, što podrazumijeva primjenu antidiskriminacijskog zakonodavstva.

Stoga je redovna edukacija o zakonodavnom i institucionalnom okviru za suzbijanje diskriminacije potrebna, ne samo za suce i odvjetnike, već i za službenike u tijelima JLP(R)S te rukovodeće državne službenike koji, postupajući u upravnim postupcima, također primjenjuju propise iz ovog pravnog područja. Primjerice, tužba je usvojena nakon ocjene suda da je utvrđenom obvezom plaćanja poreza na promet nekretnine, stečene temeljem ugovora o dosmrtnom uzdržavanju između majke i kćeri, tužiteljica diskriminirana temeljem obiteljskog statusa u ostvarivanju prava na mirno uživanje vlasništva. Pritom je upravni sud obrazložio primjenu ZSD-a te pravne stečevine EU na konkretan slučaj, potvrđujući primjenu antidiskrimincijskog zakonodavstva u upravnim sporovima.

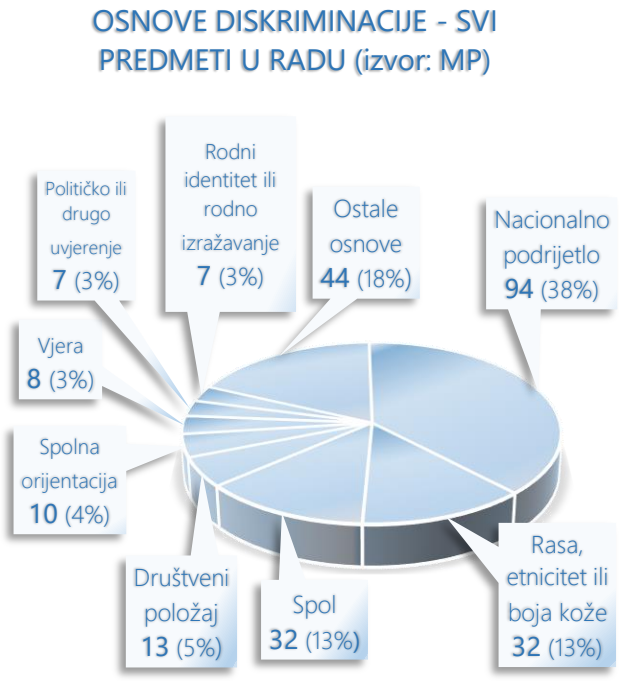
Poučavanjem stranaka o njihovim pravima, pozivajući se na relevantnu praksu ESLJP-a i Suda EU, upravni sud približava europsko antidiskriminacijsko zakonodavstvo upravnim sporovima, pozitivno djelujući na kvalitetu nacionalne sudske prakse. Međutim, jednako kao i u građanskim predmetima, i u njima i dalje ima zahtjeva u kojima se tužitelji tek paušalno pozivaju na diskriminaciju, smatrajući da je njome obuhvaćen bilo koji oblik nepovoljnog postupanja, bez identificiranja diskriminacijske osnove te dokazivanja njezine vjerojatnosti. U takvim sporovima najčešće izostaje pozivanje tužitelja na ZSD ili drugi propis pa je nužno nastaviti razvijati sudsku praksu te kroz obrazloženja presuda upravnih sudova educirati stranke o zakonskim okvirima i definiciji diskriminacije.

Prekršajni predmeti

U usporedbi s 2018. povećan je broj prekršajnih predmeta vezanih uz diskriminaciju. Prema podatcima MP-a, 81 predmet prenesen je iz prethodnih godina, 106 je novozaprimljenih te 61 zaprimljen po Zakonu o područjima i sjedištima sudova. Najviše postupaka pokrenuto je zbog uznemiravanja (85) te spolnog uznemiravanja (5) iz ZSD-a. Pored 90 predmeta pokrenutih po ZSD-u, zbog prekršaja po drugim propisima vođena su 22 postupka.

Nacionalno podrijetlo je, kao i prethodnih godina, uvjerljivo najčešća diskriminacijska osnova, koja je motiv počinjenja prekršaja u 94 postupka (38%), među kojima su 44 novozaprimljena predmeta. Slijede rasa ili etnička pripadnost ili boja kože (32) te spol (32), koje su zaštićene prekršajima propisanim ZSD-om, pri čemu je spol, uz ZSD, osnova diskriminatornog postupanja i po Zakonu o ravnopravnosti spolova, na koji se odnosi 10 od navedena 32 postupka.

U manjem broju prekršajnih predmeta osnove su bile društveni položaj (13), spolna orijentacija (10), vjera (8), političko ili drugo uvjerenje (7), rodni identitet ili rodno izražavanje (7), zdravstveno stanje (2) te bračni ili obiteljski status (1). Pravomoćno je riješen 101 predmet, od čega je 67 završen osuđujućom presudom, dok je oslobađajuća donesena u samo 21 predmetu, a 13 postupaka riješeno je na drugi način. Novčana kazna i dalje je najčešća sankcija, koja je izrečena u 90% presuda, a u preostalima je okrivljeniku izrečen rad za opće dobro te u jednom kazna zatvora.



Počinitelj i oštećenik u ovim predmetima često se poznaju, bilo da se radi o površnom poznanstvu, susjedskim ili partnerskim odnosima, prilikom kojih okrivljenik koristi zaštićenu osnovu oštećenog da bi ga uvrijedio ili ponizio, a činjenične okolnosti često se događaju u kontekstu neprimjerenog ponašanja u alkoholiziranom stanju vikanjem i/ili vrijeđanjem. Nedvojbeno je da takav oblik ponašanja nije društveno prihvatljiv, no u dokaznom bi postupku trebalo pažljivo ocijeniti kontekst, kao i subjektivni osjećaj kod oštećenika, kako pojedina postupanja koja nisu primarno diskriminatorna ne bi bila tako pravno kvalificirana. Osim toga, sve su češći prekršaji počinjeni putem društvenih mreža, kada se okrivljenik na uvredljiv ili ponižavajući način izražava o pojedincima ili pripadnicima određene skupine u komentarima na tuđim ili u svojim objavama, a karakterizira ih neosobna priroda i usmjerenost prema manjinskim društvenim skupinama.

Također, u nekim slučajevima spolno nasrtljivo postupanje okarakterizirano je kao uznemiravanje temeljem spola sukladno čl. 25. ZSD-a, iako bi ono, imajući u vidu način postupanja počinitelja, trebalo biti kvalificirano kao spolno uznemiravanje iz čl. 26. ZSD-a ili čak kao kazneno djelo. Naime, razlika između prekršaja uznemiravanja po osnovi spola i spolnog uznemiravanja jest u okolnosti da se kod posljednjeg radi o neželjenom postupanju seksualne naravi. Pored ovih prekršaja, postoji i kazneno djelo spolnog uznemiravanja, kojim se neželjeno ponašanje spolne naravi procesuira jer je počinjeno prema posebno ranjivim osobama. Primjerice, u jednom predmetu počinitelj je u tramvaju maloljetnici stavio ruku između bedara, u drugome je nastavnik poslao video eksplicitnog sadržaja učenici u srednjoj školi, a sud je smatrao da se radi o uznemiravanju temeljem spola i dobi. Očigledno je da je riječ o radnjama spolne naravi, pa bi nadležni sud, imajući u vidu intenzitet postupanja počinitelja, kao i povredu koja je njegovim postupanjem nastala u ovim slučajevima, a u drugome slučaju i odnos između počinitelja i oštećene, mogao razmatrati radi li se o prekršaju ili čak kaznenom djelu spolnog uznemiravanja ili nekom drugom kaznenom djelu protiv spolne slobode. Osim toga, valjalo bi uzeti u obzir intenciju zakonodavca prilikom inkriminiranja i zaštićeno dobro koje je počinitelj primarno povrijedio. Tako bi se kažnjivo postupanje primjereno pravno kvalificiralo, što bi trebalo dovesti do adekvatne zaštite konkretnih, ali i potencijalnih žrtava i primjerenog kažnjavanja počinitelja. Osim toga, potrebno je educirati ovlaštene tužitelje i suce kako bi u svakom pojedinom slučaju mogli identificirati i ispitati upravo one okolnosti koje su relevantne da bi se protupravno djelo adekvatno procesuiralo.

Kazneni predmeti

Broj postupaka povodom kaznenih djela vezanih uz diskriminaciju je u kontinuiranom porastu. Međutim, to su najmalobrojniji predmeti, pa se radi o povećanju od svega nekoliko godišnje. Prema podatcima MP-a, tijekom 2019. vođeno ih je 24, dok su u 2018. kazneni sudovi postupali u 19 diskriminacijskih predmeta, što ne uključuje zločine iz mržnje, o kojima pravosudna tijela vode posebnu statistiku i o čemu pišemo u zasebnom poglavlju.

Najčešće počinjeno kazneno djelo jest spolno uznemiravanje, a slijedi javno poticanje na nasilje i mržnju. Time se nastavlja trend iz 2018., kada je najviše postupaka vođeno zbog spolnog uznemiravanja, za razliku od ranijih godina, kada ih je bilo najviše radi javnog poticanja na nasilje i mržnju, dok se ostala kaznena djela pojavljuju na razini pojedinačnih predmeta, a zabilježen je i jedan zbog povrede ravnopravnosti iz čl. 125. KZ-a.

Pravomoćno je okončano osam postupaka, od kojih šest osuđujućom presudom. Prema dostupnim podatcima, uvjetna osuda i dalje je najčešće izrečena kaznenopravna sankcija, dok je u dva slučaja okrivljenik osuđen na rad za opće dobro, a kazna zatvora nije izrečena niti jednom. S obzirom da nemamo potpun uvid u pojedinačne slučajeve pa time niti profile počinitelja i načine počinjenja djela, ne možemo detaljnije analizirati penalnu politiku kaznenih sudova, već samo zabilježiti da najteže sankcije za ova djela izostaju. Počinjenje je bilo motivirano rasom odnosno etičkom pripadnošću ili nacionalnim podrijetlom, spolom, spolnom orijentacijom, jezikom, društvenim položajem ili drugim osobinama. Međutim, među predmetima u kojima su postupci započeti u 2019. nema osnove jezika, a rasa, etnička pripadnost odnosno nacionalno podrijetlo te spol ili spolna orijentacija oštećenika ostaju temeljni motivi diskriminatornog postupanja.

Preporuke:

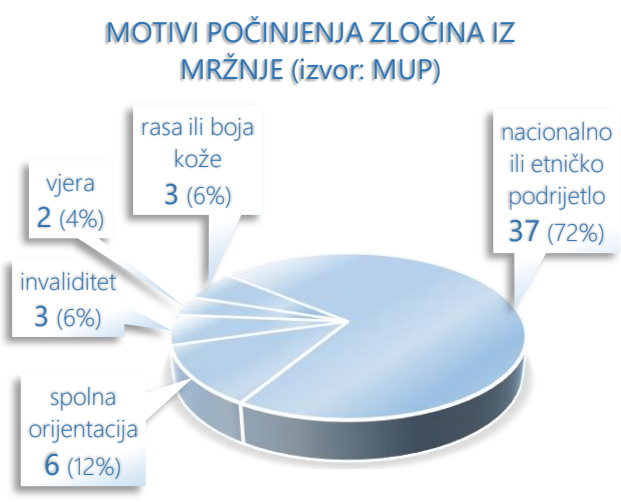
8. Pravosudnoj akademiji, da u okviru programa cjeloživotnog stručnog usavršavanja, za pravosudne dužnosnike provodi edukacije o europskoj i nacionalnoj antidiskriminacijskoj sudskoj praksi;
9. Hrvatskoj odvjetničkoj komori, da provodi edukacije odvjetnika o primjeni hrvatskog i europskog antidiskriminacijskog prava;
10. Državnoj školi za javnu upravu, da provodi redovne edukacije o zakonodavnom i institucionalnom okviru za suzbijanje diskriminacije za službenike u tijelima JLP(R)S te rukovodeće državne službenike;
11. Ministarstvu pravosuđa, da vodi evidencije o upravnim sporovima vezanim uz diskriminaciju, diskriminacijskim osnovama, načinu okončanja spora te njegovom trajanju;
12. Uredu za udruge i Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade RH, da nastave podupirati rad udruga s ekspertizom i kapacitetom za pokretanje udružnih antidiskriminacijskih tužbi;

3.1.5. ZLOČINI IZ MRŽNJE

Prethodnih godina ukazivali smo na teškoće u analizama podataka o zločinima iz mržnje, s obzirom da ih tijela prikupljaju koristeći se neujednačenom metodologijom i u različitim fazama postupka, zbog čega su neusklađeni prema karakteristikama kaznenog djela, počinitelja i žrtve. Iako je novi protokol kojim bi se unaprijedio sustav praćenja i evidentiranja zločina iz mržnje trebao biti donesen u prvom kvartalu 2019., to još nije učinjeno, a od veljače 2019. nije se sastajala ni Radna skupina za praćenje zločina iz mržnje. Osim novog načina evidentiranja i praćenja ovih zločina, njime bi se trebao unaprijediti i način utvrđivanja svih okolnosti te diskriminatornih motiva od strane policijskih službenika, kako bi bili prepoznati i adekvatno istraženi i procesuirani.

Unatoč tome, u sustavu evidentiranja podataka već je došlo do promjena, zbog čega nam ih većina tijela koja njima raspolaže, nije dostavila. Primjerice, MP nije mogao dostaviti statističke podatke o zločinima iz mržnje za drugu polovicu 2019. jer je promijenjena metodologija prikupljanja pa se svaki predmet prati od podizanja kaznene prijave do okončanja postupka pred nadležnim državnim odvjetništvom ili sudom, a podatci prikupljeni od pravosudnih tijela još nisu bili objedinjeni.

Prema podatcima MUP-a, tijekom 2019. zabilježeno je 51 kazneno djelo zločina iz mržnje, što je značajno povećanje u odnosu na 2018., kada ih je bilo 33. Izuzev kaznenog djela javnog poticanja na nasilje i mržnju iz čl. 325. KZ-a, koje je prijavljeno 12 puta, kao i prethodnih godina najčešće su prijavljivana kaznena djela prijetnje (13) i oštećenja tuđe stvari (9), a slijede nasilničko ponašanje (7), tjelesna ozljeda (3), povreda ravnopravnosti (2), ratni zločin (2) te razbojništvo, teška tjelesna ozljeda i povreda ugleda RH, s po jednom prijavom.



Počinitelji su najčešće bili motivirani nacionalnim ili etničkim podrijetlom oštećenika, u čak 37 predmeta, ali nažalost, nemamo podatke o strukturi njihovog nacionalnog podrijetla odnosno etničke pripadnosti. U ostalima, osobe su bile metom zločina zbog svoje spolne orijentacije (6), invaliditeta (3), rasne pripadnosti ili boje kože (3) te vjeroispovijedi (2).

Ipak, u medijima se u kontekstu etnički odnosno nacionalno motiviranih napada najviše izvještavalo o onima na pripadnike srpske nacionalnosti, pa je tako ODO u Splitu podiglo optužnicu protiv tri osobe radi nasilničkog ponašanja u svezi sa zločinom iz mržnje u slučaju napada na grupu od petoro sezonskih radnika u Supetru, među kojima je bilo i Srba, a ODO u Šibeniku je podiglo optužnicu protiv 15 hrvatskih državljana koji su u kolovozu napali goste ugostiteljskog objekta u Uzdolju radi kaznenog djela nasilničkog ponašanja i oštećenja tuđe stvari iz mržnje. Kao

epilog napada na 70-godišnjeg građanina srpske nacionalnosti u Viškovu kraj Rijeke, počinitelj je nepravomoćno osuđen na uvjetnu kaznu zatvora radi prijetnje i tjelesne ozljede. Istovremeno, u nekim slučajevima za koje se u javnosti pretpostavljalo da su zločini iz mržnje, poput napada na potpredsjednika Vijeća nacionalne manjine PGŽ u Kastvu, koji je od posljedica napada i umro, te kamenovanja kuća povratnika u Biljanima Donjim, kriminalističkim istraživanjem ipak nisu utvrđeni diskriminatorni motivi za počinjenje tih djela.

U 2019. konačno je završen kazneni postupak započet 2016., protiv osobe koja je radi neriješenih imovinskopravnih odnosa susjedu, pripadniku židovske vjerske zajednice, u tri navrata prijetila smrću tijekom 2012. i 2015. Iako je počinitelj u prijetnjama bio motiviran mržnjom prema pripadnicima židovske vjerske zajednice, koje su kod oštećenika i njegove supruge izazvale strah za njihov život i sigurnost, te unatoč ponavljanju djela u dužem vremenskom razdoblju i ranijoj osuđivanosti počinitelja za druga kaznena djela, sud nije utvrdio postojanje otegotnih okolnosti pa mu je izrečena samo mjera upozorenja, odnosno uvjetna kazna zatvora, što ukazuje na neadekvatno kažnjavanje počinitelja i svakako ne doprinosi generalnoj prevenciji.

U ranijim izvješćima isticali smo važnost edukacije policije, državnog odvjetništva i sudaca o europskim i međunarodnim standardima u suzbijanju diskriminacije te zločinima iz mržnje, kako bi se osiguralo da se pravovremeno identificiraju, istraže i adekvatno procesuiraju. Sukladno našim preporukama, ULJPPNM je u suradnji s Pravosudnom akademijom krajem 2018. započeo s edukacijama sudaca, državnih odvjetnika, policijskih službenika i OCD-a o zločinu iz mržnje i govoru mržnje, u okviru Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije 2017. do 2022., tijekom kojih su održani poludnevni seminari u Zagrebu, Splitu, Osijeku, Varaždinu i Rijeci. Iako je to pozitivan pomak u uspostavljanju učinkovitog sustava prepoznavanja i procesuiranja, upitno je koliko poludnevne edukacije mogu doprinijeti ostvarenju tog cilja. Osim toga, nakon lipnja seminari se više nisu održavali, a nije nam poznato planira li se njihov nastavak. Stoga je potrebno da takve edukacije, uz uključivanje svih stručnjaka koji se susreću s ovim kaznenim djelima od njihovog počinjenja pa do pravomoćnog okončanja sudskog postupka, budu temeljite i kontinuirane, kako bi bili u toku s najnovijim znanstvenim i stručnim saznanjima te relevantnom sudskom praksom.

Preporuke:

13. Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, da kao koordinator ponovno inicira sastanke Radne skupine za praćenje zločina iz mržnje, kako bi se osigurao nastavak njezina rada;
14. Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina i Pravosudnoj akademiji, da nastave edukacije policijskih službenika, državnih odvjetnika i sudaca o prepoznavanju, pravnoj kvalifikaciji i progonu zločina iz mržnje i govora mržnje;
15. Vladi RH, da usvoji novi Protokol o postupanju u slučaju zločina iz mržnje, kako bi se osigurao adekvatan sustav njihova evidentiranja i unaprijedile upute o njihovom prepoznavanju i utvrđivanju;

3.2. PRAVA NACIONALNIH MANJINA

U području zaštite nacionalnih manjina države imaju široka diskrecijska prava, pa otuda i nejednaki standardi zaštite. U RH su prava nacionalnih manjina normativno uređena na vrlo visokoj razini, no njihovo faktično ostvarivanje ne ovisi samo o Ustavu, međunarodnim aktima i zakonima, nego i o spremnosti zajednice na njihovo uvažavanje. Nažalost, u dijelu društva i dalje se stvara sentiment osude ovih prava, koji je i način pozicioniranja političkih aktera koji ne streme društvu utemeljenom na uvažavanju različitosti.

Vlada surađuje s predstavnicima manjina kako bi se zajamčena prava realizirala, kako njihovim uključivanjem u vladajuću većinu, tako i donošenjem Operativnih programa za nacionalne manjine 2017. - 2020. te bilateralnom suradnjom. Neki manjinski predstavnici zadovoljni su odnosom Vlade te realizacijom aktivnosti iz Operativnih programa, no neki su nezadovoljni dinamikom provedbe. Sredstva u državnom proračunu za ostvarivanje manjinskih prava kontinuirano rastu, podrška kulturnoj autonomiji na vrlo je visokoj razini, a tijekom 2019. donijet je i poseban zakon o manjinskim izborima. No pripadnici manjina sve su podzastupljeniji među zaposlenima u upravi i pravosuđu, nisu dovoljno zastupljeni u sredstvima javnog priopćavanja, a prepreke ostvarivanju prava na odgoj i obrazovanje te na ravnopravnu službenu upotrebu jezika i pisma srpske manjine opstaju i zbog nedovoljnog angažmana najviših tijela vlasti u promicanju vrijednosti manjinske kulture te čestom podilaženju dijelu javnosti koje i dalje stigmatizira ćirilično pismo, pogrešno ga identificirajući s agresijom na RH i počinjenim zločinima.

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

PODATCI ULJPPNM I MINISTARSTVA UPRAVE O ZAPOSLENIMA U DRŽAVNOJ UPRAVI I STRUČNIM SLUŽBAMA I UREDIMA VLADE RH

Godina	Ukupno zaposlenih	Zaposlenih pripadnika nac. manjina	%
2013.	52.691	1.853	3,51
2014.	50.478	1.762	3,49
2015.	50.375	1.713	3,40
2016.	49.697	1.689	3,40
2017.	49.602	1.658	3,34
2018.	49.612	1.605	3,24
2019.	50.026	1.579	3,16

Pripadnici nacionalnih manjina, koji čine 7,67% stanovništva, i dalje su značajno podzastupljeni među zaposlenima u državnoj upravi i pravosuđu.

U tijelima državne uprave i stručnim službama i uredima Vlade ih je 3,16%, a u pravosudnim tijelima 3,17%. Pritom, podatci MP ukazuju na bitno smanjenje njihova udjela u pravosuđu, jer ih je 2018. bilo 3,90%, no zapravo se radi o smanjenju udjela nacionalno neopredijeljenih osoba, kojih je ranije bilo više evidentiranih. Neopredijeljene ne bi trebalo evidentirati kao pripadnike nacionalnih manjina, jer ne pripadaju niti jednoj od 22 manjine navedene u Ustavu, a njihov udio zasebno se iskazuje i u podatcima Državnog zavoda za statistiku. Kako je u evidenciji za 2019. među pripadnicima nacionalnih manjina i dalje uključeno 13 neopredijeljenih, stvarni udio pripadnika nacionalnih manjina u pravosuđu u 2019. iznosio je 3,04%.

PODATCI MINISTARSTVA PRAVOSUĐA O ZAPOSLENIMA U PRAVOSUĐU		Ukupno zaposlenih / Zaposlenih pripadnika nacionalnih manjina				%			
		2016.	2017.	2018.	2019.	2016.	2017.	2018.	2019.
sudovi	dužnosnici	1.830/62	1.798/58	1.752/56	1.721/54	3,39	3,23	3,20	3,14
	službenici, namještenici i vježbenici	6.628/268	6.573/263	6.568/264	6.553/202	4,04	4,00	4,02	3,08
državna odvjetništva	dužnosnici	621/28	614/28	638/28	637/26	4,51	4,56	4,39	4,08
	službenici, namještenici i vježbenici	1.109/47	1.144/48	1.142/46	1.165/37	4,24	4,20	4,03	3,18
UKUPNO		10.188/405	10.128/397	10.100/394	10.076/319	3,98	3,92	3,90	3,17

Iako pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo na razmjernu zastupljenost u tijelima državne uprave i pravosuđu, te zastupljenost u upravnim tijelima jedinica samouprave, postojeći mehanizam prednosti pri zapošljavanju pod istim uvjetima nije doveo do povećanja njihovog udjela i postizanja barem približne razmjerne zastupljenosti.

Sukladno Operativnim programima uspostavljen je mehanizam praćenja ostvarivanja ove prednosti, kojim bi se došlo do podataka o njezinoj učinkovitosti, no u trenutku prikupljanja podataka za izradu ovog Izvješća Ministarstvo uprave nije raspolagalo podatcima o broju pripadnika manjina koji su se pozvali i ostvarili pravo prednosti tijekom 2019., kao ni podatcima o zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u tijelima uprave JLP(R)S, koji se od svih jedinica samouprave prikupljaju e-Sustavom za praćenje provedbe UZPNM-a.

Odgoj i obrazovanje pripadnika nacionalnih manjina

Tijekom 2019. donijet je Pravilnik o odgovarajućoj vrsti obrazovanja učitelja i stručnih suradnika u osnovnoj školi, kojim su adekvatno propisani uvjeti koje moraju ispunjavati osobe koje izvode nastavu na jeziku i pismu nacionalne manjine, a u izradi je i kurikulum predmeta Jezik i kultura romske nacionalne manjine po modelu C. Romskim srednjoškolcima i studentima povećani su iznosi stipendija te je uvedena jednokratna nagrada za uspješan završetak srednje škole, što bi trebalo smanjiti broj preuranjenih prekida školovanja te doprinijeti smanjenju jaza između obrazovanosti opće i romske populacije.

No, nije došlo do napretka u prijenosu osnivačkih prava na općine te u registraciji osnovnih škola u mjestima s većinski srpskim stanovništvom na području Vukovarsko-srijemske županije kao ustanova s nastavom na srpskom jeziku i pismu, čime se srpsku manjinu stavlja u nejednak položaj u usporedbi s češkom, mađarskom i talijanskom, s obzirom da su škole s nastavom na ovim jezicima tako i registrirane, o čemu smo pisali u prethodna dva izvješća.

Predstavnici srpske manjine izvijestili su nas i kako se često ne poštuje obveza iz Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, o potrebi imenovanja razmjernog broja pripadnika manjine u odborima škola u kojima se nastava odvija (i) na manjinskom jeziku i pismu, a kao primjere naveli su više škola u Vukovarsko-srijemskoj i Osječko-baranjskoj te osnovnu školu u Krnjaku u Karlovačkoj županiji. S obzirom da je propisano kako školski odbori imaju sedam članova, od kojih dva biraju učitelji i stručni suradnici, po jednog roditelji i radničko vijeće, a tri imenuje osnivač, Prosvjetna inspekcija obratila se MZO-u s molbom za tumačenje kako osigurati razmjernu zastupljenost, a iz odgovora proističe da je zakonska odredba neprovediva, jer nije propisano kako je provoditi i nadzirati provedbu, dok je iz odgovora nekih škola razvidno kako ravnateljima nije ni poznata nacionalnost svih ili nekih članova školskog odbora.

Nema napretka u prijenosu osnivačkih prava i registraciji škola s nastavom na srpskom jeziku i pismu, a često se ne poštuje ni obveza imenovanja razmjernog broja pripadnika manjine u odborima škola s nastavom na manjinskom jeziku.

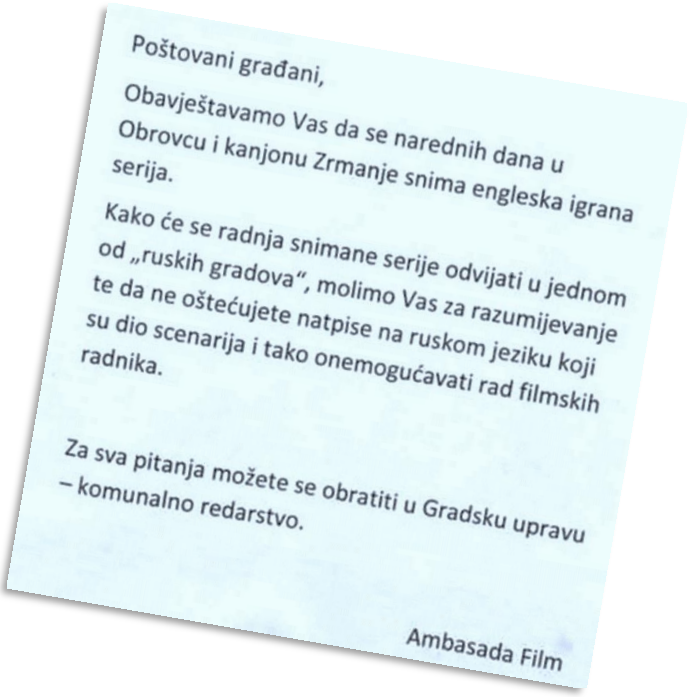
Kako bi ispunila zakonsku normu, škola u Krnjaku je, nakon izbora članova iz redova učitelja, roditelja i radničkog vijeća, Karlovačkoj županiji uputila molbu za imenovanjem tri člana, od kojih bi dva bila srpske nacionalnosti. Unatoč tome i obvezi poštovanja razmjerne zastupljenosti, Županija je imenovala tri člana hrvatske nacionalnosti. Nakon pojašnjenja i preporuke pučke pravobraniteljice, Županija nas je izvijestila da će pokrenuti postupak razrješenja postojećih članova i predložiti imenovanje dvoje pripadnika srpske manjine.

Kako osiguranje razmjerne zastupljenosti u školskim odborima ne bi ovisilo o dobroj volji tijela ili osoba koje biraju ili imenuju članove, potrebno je izmjenama zakona propisati mehanizam provođenja i nadziranja norme o razmjernoj zastupljenosti.

Rezultati istraživanja o obrazovanju nacionalnih manjina i međuetničkim stavovima iz 2019. provedenog u četiri višeetničke sredine: Baranji, Daruvaru, Istri i Vukovaru, pokazuju kako nastave na manjinskim jezicima po modelu A nisu, kako bi se moglo očekivati, etnički homogene i ne uključuju polaznike samo one manjine na čijem se jeziku odvija nastava. Tako je u nastavi na mađarskom jeziku 54% učenika pripadnika mađarske manjine, u nastavi na češkom je 46% Čeha, a na talijanskom tek 24% učenika pripadnika talijanske manjine. Iznimka je nastava na srpskom, koja je gotovo etnički homogena – čak 98% učenika su Srbi. Osim toga, percepcija školske klime i međuetničkih odnosa negativnija je u Vukovaru nego u drugim sredinama, pa je tako ondje i najmanje prihvatljiv međugrupni kontakt, a snažniji je i osjećaj etničke diskriminacije, o kojoj više pišemo u posebnom poglavlju. To potvrđuje da je ova postkonfliktna zajednica još etnički snažno podijeljena, a kako nije realno očekivati da će se etnička heterogenost nastave povećati u dogledno vrijeme, nužno je provoditi osmišljene programe, primjerice slobodne aktivnosti, koji se mogu odvijati u školi i biti namijenjeni svim učenicima. Time bi škola bila prostor socijalne integracije, bez zadiranja u pravo manjine na nastavu na svojem jeziku i pismu.

Ravnopravna službena uporaba jezika i pisma nacionalnih manjina

Zakonom o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina predviđen je širok spektar prava, no kako je propisano da se, doduše iznimno, ona mogu uvesti u užem opsegu nego su predviđena, gradovi i općine uglavnom su ih tako i uvele. Tek dva prava, na služenje svojim jezikom u postupcima pred javnim tijelima i na dobivanje isprava na manjinskom jeziku i pismu, ne mogu biti isključena iz provedbe. Ovakva fleksibilnost zakonskog okvira omogućava različit opseg njihove primjene, koji je, kako u različitim jedinicama, tako i prema različitim manjinama, često i mjerilo uvažavanja određene manjine u lokalnoj sredini.


Poštovani građani,

Obavještavamo Vas da se narednih dana u Obrovcu i kanjonu Zrmanje snima engleska igrana serija.

Kako će se radnja snimane serije odvijati u jednom od „ruskih gradova", molimo Vas za razumijevanje te da ne oštećujete natpise na ruskom jeziku koji su dio scenarija i tako onemogućavati rad filmskih radnika.

Za sva pitanja možete se obratiti u Gradsku upravu – komunalno redarstvo.

Ambasada Film

Ustavni sud RH je u srpnju 2019., tri godine nakon što je saborski Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina uputio zahtjev za ocjenom ustavnosti izmjena vukovarskog Statuta, odlučio kako se materijali gradskim vijećnicima te isprave građanima srpske nacionalnosti na ćirilici moraju dostaviti i na usmeni, a ne samo na pisani zahtjev. Ustavni je sud Gradskom vijeću naložio i da provede raspravu o razumijevanju i snošljivosti, što je obveza koju si je Gradsko vijeće samo odredilo, ali ju nije izvršavalo, te odluči ima li prostora za proširenje prava na upotrebu srpskog jezika i ćirilice. Istaknuo je kako ima razumijevanja za posebnu situaciju Vukovara, no i kako se iznimka u ograničavanju prava mora usko tumačiti, ne smije dokinuti njihovu bit niti biti zloupotrijebljena. Od Gradskog vijeća zatražio je obrazloženje odluke koja će se donijeti nakon rasprave. Osim toga, podsjetio je i na nalog koji je 2014. dao Vladi RH, kako bi se uspostavio pravni mehanizam za slučajeve u kojima JLS ne provode obveze iz Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina ili opstruiraju njegovu uporabu, što do sada nije učinjeno, te joj naložio da ga provede.

Burna rasprava na Gradskom vijeću, na kojoj su gradonačelnik i njegov zamjenik na pod bacili gradski statut na ćirilici, tiskan u kampanji SNV-a „Da se bolje razumijemo", okončana je zaključkom kako se nisu stvorili preduvjeti za proširivanje opsega prava u primjeni srpskog jezika i ćirilice zbog neprocesuiranja ratnih zločina, kako bi se proširivanje prava smatralo nepoštivanjem i nerazumijevanjem svih građana Vukovara koji su se usprotivili velikosrpskoj agresiji i njihove žrtve, te bi dovelo do neželjenih posljedica po suživot, uz zamjerku političkim predstavnicima srpske manjine da ne iskazuju poštovanje prema žrtvi. Time su potvrđene najave kako zbog nezadovoljstva radi neprivođenja pravdi počinitelja zločina, što je zadatak tijela progona, te nepronalaska nestalih osoba, do proširenja prava neće doći, čime je zapravo zbog neefikasnosti državnih tijela Gradsko vijeće minimiziralo pravo manjine na služenje svojim jezikom i pismom.

Da do otpora uvođenju ćirilice u javni prostor ne dolazi samo u Vukovaru, potvrdile su i poruke mržnje tijekom kampanje „Znate li kako je biti Србин u Hrvatskoj?" pred izbore za Europski parlament, kao i činjenica da u većini općina koje su to predvidjele, nisu postavljeni, primjerice, dvojezični znakovi s nazivima naseljenih mjesta, pisani prometni znakovi i druge oznake u prometu ili nazivi ulica i trgova, zbog čega je Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina zadužio Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture da izradi akcijski plan postavljanja dvojezičnih natpisa na ulazu u mjesta u onim jedinicama lokalne samouprave u kojima postoji zakonska obaveza.

Kako bi se ćirilicu uvelo u javni prostor bez neželjenih posljedica, potrebno je s najviših razina vlasti provesti kampanju o svrsi manjinskih prava i vrijednosti manjinskih jezika, te jasno dati do znanja da su jezik i pismo manjinska obilježja, kao i da se njihovim proglašavanjem nepoželjnima, simbolički šalje poruka i o nepoželjnosti same manjine u lokalnoj sredini. Potom je potrebno u svim gradovima i općinama istovremeno izvršiti obveze koje proizlaze iz zakona i statuta, kako se niti jednu lokalnu sredinu ne bi izdvajalo i izlagalo antagonizmu dijela javnosti.

Vijeća i predstavnici nacionalnih manjina

Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina provodi edukacije članova manjinskih vijeća i predstavnika, kako bi se unaprijedio njihov rad. Sukladno Zakonu o lokalnim izborima te Operativnim programima, kao i preporuci koju smo isticali u izvješćima od 2014., u ožujku 2019. donijet je Zakon o izboru vijeća i predstavnika nacionalnih manjina. Iako je time napravljen bitan iskorak u uređenju izbora vijeća i predstavnika, iz manjinskih redova, pogotovo romskih, navodi se kako ova vijeća u dijelu JLP(R)S i dalje ne funkcioniraju dobro te se ističe kako ih dio gradova i općina financijski ne podržava i/ili im ne osigurava prostor za rad.

Na petim izborima za vijeća i predstavnike, u svibnju 2019., mogućnost izbora manjinskih vijeća iskoristilo je 14, a predstavnika 20 nacionalnih manjina. Izbore je obilježio neujednačen, ali prosječno slab odaziv birača, dijelom i zbog nedovoljne promidžbe u medijima.

Nakon što smo u prethodnih pet izvješća ukazivali kako predstavnici nacionalnih manjina nemaju status neprofitne pravne osobe te kako sredstva namijenjena ostvarivanju manjinskih prava nisu adekvatno zaštićena na računima predstavnika, Ministarstvu financija smo preporučili da predloži način rješenja ovoga problema. Kako nam je ono odgovorilo da je Ministarstvu uprave predložilo da se prethodno izmijeni UZPNM, što zbog potrebne dvotrećinske većine nije izgledno, te podredno Ovršni zakon, nije izgledno niti da će se u dogledno vrijeme riješiti problem zaštite ovih sredstava.

Pristup sredstvima javnog priopćavanja

Savjet za nacionalne manjine godinama upozorava na nedovoljnu zastupljenost programa namijenjenog pripadnicima manjina na HRT-u. Dok radio uglavnom ispunjava obveze, televizija je daleko od realizacije programa na manjinskim jezicima i adekvatne zastupljenosti manjina u programu. Manjinska redakcija još nije osnovana, a nezadovoljstvo se izražava i zbog izostanka

edukacije novinara, nedovoljnog broja novinara i opreme u proizvodnji emisije Prizma, i neodržavanja konzultativnih sastanaka predstavnika Savjeta s Ravnateljstvom i Programskim vijećem, radi razmjene mišljenja o ostvarivanju prava manjina na pristup javnim medijima i iznošenja prijedloga o sadržaju i udjelu manjinskog programa.

Predstavnici manjina, pogotovo romske, zabrinuti su zbog manjka afirmativne i porasta negativne slike koju stvaraju mediji, a Savjet za nacionalne manjine je u priopćenju u lipnju 2019. naveo kako i mediji doprinose porastu atmosfere nesnošljivosti, govora mržnje, netolerancije, nasilja te etnocentrizma, jer daju prostora promicateljima negiranja povijesnih činjenica koji pokušavaju rehabilitirati NDH, čime se provodi neznanstveni povijesni revizionizam koji šteti ugledu RH, kao i da državne institucije na dio takvih događaja ne reagiraju.

Ostalo

U prethodna tri izvješća navodili smo kako je, radi uvažavanja brojnih manjina koja u svojoj tradiciji prezimena prilagođavaju spolu/rodu, njihovim pripadnicima potrebno omogućiti da već pri upisu u maticu prilikom rođenja djeteta i kod sklapanja braka, prezime prilagode spolu/rodu djeteta, odnosno nevjeste ili ženika. Vlada preporuku nije prihvatila, s obrazloženjem kako je dovoljan postojeći institut promjene osobnog imena, kojim osoba može naknadno podnijeti zahtjev u kojemu će ju tražiti.

I 2019. zaprimili smo pritužbu zbog odbijanja zahtjeva za izmjenom podatka o nacionalnosti u matici rođenih. Iako smo MU dali preporuku da izradi prijedlog izmjena Zakona o državnim maticama kojim će se to omogućiti, ono je stava kako se podatak o nacionalnosti ne može mijenjati, jer ne utječe na osobni status. S obzirom da se gotovo svi podatci upisani pri temeljnom upisu u maticu rođenih mogu mijenjati, da je pripadnost naciji subjektivan osjećaj pojedinca koji ne mora korespondirati s nacionalnošću koju su mu odredili roditelji prilikom rođenja, izmjenu ovog podatka ipak je potrebno omogućiti. Ukoliko ne služi dokazivanju nacionalnosti niti utječe na osobni status, kako to tvrdi MU, ovaj podatak ne bi trebalo ni upisivati u maticu rođenih.

Zaključno, vidljiva su nastojanja Vlade RH kako bi se poštovala prava nacionalnih manjina, no kako njihova realizacija ovisi i o spremnosti društva, posebno lokalnih zajednica, za njihovim uvažavanjem, javnost je potrebno osvijestiti da su manjinska prava tek sredstva kojima se manjinama omogućava biti ravnopravnima većini, da je vrijeme za suživot i toleranciju i stvaranje društva u kojemu će većinska nacija štititi sve svoje manjine, jer je biti drugačiji pravo, raznolikost vrijednost, a sposobnost prihvaćanja drugačijih obilježje istinski demokratskih društava.

Preporuke:

16. Vladi RH, da provede kampanju s ciljem podizanja svijesti javnosti o pravima nacionalnih manjina te promiče suradnju lokalnih vlasti i predstavnika manjina s ciljem djelotvorne provedbe prava na uporabu manjinskih jezika i pisama na lokalnoj razini;

17. Vukovarsko-srijemskoj županiji, da sukladno Zakonu o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi te preporuci Ministarstva znanosti i obrazovanja, odluči o zahtjevu općina Borovo, Negoslavci i Markušica za prijenosom osnivačkih prava nad osnovnim školama;
18. Ministarstvu znanosti i obrazovanja, da pripremi izmjene Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi kojima bi se omogućila provedba obveze na imenovanje razmjernog broja pripadnika manjine u odborima škola u kojima se nastava odvija (i) na manjinskom jeziku i pismu;
19. Ministarstvu uprave, da pripremi izmjene zakona kojima bi se uspostavio prikladni pravni mehanizam za slučaj kada jedinice lokalne samouprave ne provode obveze iz Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u RH;
20. Ministarstvu mora, prometa i infrastrukture, da izradi akcijski plan postavljanja dvojezičnih ploča s nazivima naseljenih mjesta u jedinicama koje su statutima predvidjele ostvarivanje ovog prava;
21. Jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, da manjinskim vijećima osiguravaju sredstva za obavljanje administrativnih poslova, aktivnosti utvrđene programom rada vijeća te prostor za rad;
22. Hrvatskoj radioteleviziji, da osnuje redakciju za nacionalne manjine;
23. Hrvatskoj radioteleviziji, da održava redovne konzultativne sastanke s predstavnicima Savjeta za nacionalne manjine;

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

Rasa, etnička pripadnost, boja kože i nacionalno podrijetlo posebno su osjetljivi osobni podatci, međutim, njihovo prikupljanje jako je važno za učinkovito suzbijanje diskriminacije. Stoga je potrebno ponovno ukazati na preporuku iz Izvješća za 2018. nadležnim tijelima državne uprave i javne vlasti, osobito u području unutarnjih poslova, zdravlja, socijalne skrbi, rada, mirovinskog osiguranja i obrazovanja, da započnu njihovo prikupljanje i obradu, uz primjenu odgovarajućih zaštitnih mjera. Naime, neka tijela i dalje navode da nemaju ovlasti te da nema niti pravnog utemeljenja za prikupljanje posebnih kategorija osobnih podataka o, primjerice, etnicitetu, vjeri i drugim osjetljivim osobinama.

Sličnu preporuku je u 2019. donijela i Glavna uprava za pravosuđe i potrošače EK, čija je Visoka radna skupina, pod vodstvom EU Agencije za temeljna prava (FRA), objavila Vodič o unaprjeđenju prikupljanja i uporabe podataka o jednakosti, u kojem se također navodi da, iako Opća Uredba o zaštiti podataka ((EU) 2016/679) zabranjuje prikupljanje osobnih podataka koji otkrivaju osobine kao što su, primjerice, etničko podrijetlo, političko mišljenje ili članstvo u sindikatu, postoje iznimke koje uključuju, osim izravnog pristanka osobe, i prikupljanje statističkih podataka radi nekog prevladavajućeg javnog interesa. Budući da su jednakost i suzbijanje diskriminacije Ustavom zajamčene vrijednosti i važni javni interesi, prikupljanje i čuvanje statističkih, anonimiziranih i pseudonimiziranih podataka o nacionalnom podrijetlu ili etničkoj pripadnosti, primjerice, korisnika HZZ-a ili osiguranika HZZO-a, u skladu je s Općom Uredbom, a nadležna tijela trebala bi ih prikupljati i čuvati.

Srpska nacionalna manjina

2019. godinu su u odnosu na Srbe u RH obilježili etnički motivirani nasilni incidenti, o kojima smo već govorili u poglavlju o zločinima iz mržnje i koji su među radikalnijim oblicima diskriminacije kojima pripadnici manjine mogu biti izloženi. Vrlo je zabrinjavajuće što su uključivali i nasilne organizirane napade višečlanih skupina, između ostalih i na djecu, uslijed kojih su žrtve morale biti i hospitalizirane, te napade nožem na sportaše srpskog kluba u središtu Splita, kada im je tek nekolicina građana priskočila u pomoć, nakon što su se spasili skokom u more. Osim toga, svjedočili smo i organiziranom napadu jedne punoljetne i dviju maloljetnih osoba na grupu od pet sezonskih radnika na Braču, samo zato jer je netko od njih govorio srpskim jezikom. I Bilten SNV-a 2019., više nego ijednu raniju godinu, smatra obilježenom ozbiljnim fizičkim napadima, koje se može tumačiti i kao praktičnu realizaciju brojnih ranijih huškačkih i malicioznih medijskih istupa javnih osoba i kampanja, koji su konstantno promovirali ideje i slali poruke netolerancije i etničke isključivosti.

Ovo su tek najteži zabilježeni napadi na Srbe u RH povodom kojih smo postupali tijekom 2019., dok je bilo i drugih, primjerice fizički napad u Rijeci na 70-godišnjeg građanina srpske nacionalnosti, poticanje mladih sportaša na govor mržnje i izvikivanje „Za dom spremni", kamenovanje kuće povratnika u zadarskom zaleđu, provala i krađa iz pravoslavne crkve u Vukovaru, razbijeni križevi na šibenskom pravoslavnom groblju te brojni grafiti i slični javni izrazi netrpeljivosti prema Srbima i njihovim političkim predstavnicima u RH. Iako je u svim nama poznatim najtežim incidentima policijsko postupanje i njihovo posljedično sudsko procesuiranje bilo pravovremeno i uz primjerenu kvalifikaciju djela, javna, nedvosmislena i pravovremena osuda takvog nasilja s najviših razina vlasti i dalje ponekad izostaje.

Iako je u svim nama poznatim najtežim incidentima prema Srbima policijsko postupanje i njihovo posljedično sudsko procesuiranje bilo pravovremeno i uz primjerenu kvalifikaciju djela, javna, nedvosmislena i pravovremena osuda takvog nasilja s najviših razina vlasti i dalje ponekad izostaje.

Netrpeljivost i diskriminacija prema Srbima vidljiva je i iz pritužbi u različitim područjima života. Primjerice, građanin koji je 1991. promijenio prezime u majčino, između ostalog i jer su ga zbog očeva prezimena smatrali Srbinom, nakon što mu je škola koju je završio prije promjene prezimena odbila izdati svjedodžbu s izmijenjenim osobnim podatcima, radije je radio poslove niže stručne spreme, nego se javljao na natječaje više stručne spreme, kako ne bi morao predočiti dokument s ranijim srpskim prezimenom i poslodavcima pojašnjavati okolnosti koje se tiču osobnog i obiteljskog života. U pritužbi se pozvao na Odluku Ustavnog suda U-III-361/2014 iz 2017., kojom je priznato pravo osobe koja je promijenila spol i ime na izdavanje ranije stečene diplome s novim osobnim podatcima, što je u skladu s pravom na poštovanje i zaštitu privatnog i obiteljskog života, zajamčenog čl. 35. Ustava i čl. 8. EKLJP. Kako je RH dužna svakoj osobi pod svojom jurisdikcijom osigurati prava i slobode određene Konvencijom, a prema Odluci ESLJP Kismoun protiv Francuske (2013.) i sam izbor ili promjena osobnog imena spada u domašaj čl. 8., MZO-u smo preporučili da fakultete i škole uputi da na zahtjev osoba koje su promijenile osobno ime izdaju svjedodžbe odnosno diplome s novim podatcima, kako je to

učinilo i nakon Odluke Ustavnog suda iz 2017. u odnosu na osobe koje su izmijenile spol. No, MZO nije prihvatilo preporuku, smatrajući kako promjena osobnog imena ne djeluje retroaktivno te kako ne postoji mogućnost da školske ustanove izdaju svjedodžbu s izmijenjenim podatcima. Tako je MZO postupilo slično kao i MZOS 2010., koje je tada pogrešno smatralo da osobama koje su promijenile spol nije moguće izdati diplomu s novim podatcima.

S druge strane, valja pozdraviti pojačane napore uložene u program sanacije i obnove priključaka na elektroenergetsku mrežu na područjima naseljenim uglavnom Srbima povratnicima, koji su prije rata imali priključak. Nakon višegodišnje neaktivnosti u ovom pogledu, projekti i financijska sredstva implementirana tijekom 2019., kao i planovi za 2020., ukazuju na znatan napredak koji će svakako pridonijeti povećanju kvalitete života na ovim, ionako slabije razvijenim ruralnim područjima. Više o naporima vezanim uz stambeno zbrinjavanje na potpomognutim područjima, kao i uz bivše nositelje stanarskih prava, mahom Srbe, donosimo u idućem poglavlju. Osim toga, dobrodošao je i pojačan priljev sredstava i projekata razvitka i obnove javne infrastrukture, kao i financijskih poticaja stanovnicima naseljenim na područjima s preko 5% pripadnika nacionalnih manjina, za razvijanje privatnih inicijativa i gospodarskih aktivnosti.

Romska nacionalna manjina

„Postoji nepravda i diskriminacija za koje znamo da postoje iz davnina, ali jednostavno s nekim problemima diskriminacije ne možemo si pomoći. Još uvijek Romi na području Međimurske županije ne mogu uživati uslužna prava. Tako primjerice ne mogu koristiti frizerske usluge ili usluge drugih obrtničkih usluga poput građevinskih i sličnih usluga. Mnoge ugostiteljske radnje zabranjuju ulazak ili posluživanje Roma, a kupovinu obavljaju u prisutnosti zaštitara. Zabilježili smo primjer napada zaštitara na mladića Roma koji je uhvaćen u ljubavnoj vezi s djevojkom Hrvaticom. U nekim mjestima Romima ne daju pravo na korištenje mrtvačnice ili kupovinu željenog grobnog mjesta, tako da su i romska groblja odvojena od ostalih hrvatskih grobova. Smatramo da su ljudska prava u Međimurskoj županiji ozbiljno narušena, imajući u vidu da se vani na terenu događaju stvari nad kojima gotovo da nitko nema kontrole.“

I romska nacionalna manjina je tijekom 2019. bila izložena mrzilačkom, huškačkom, prozivajućem javnom govoru, kojim se promovirala netrpeljivost i zazivalo poduzimanje akcije prema „njima“, Romima. Uglavnom se cijeloj romskoj zajednici i dalje pripisuju većinom nepovoljne, neželjene i loše osobine, a pojedinci se ponekad ističu kao malobrojni svijetli primjeri, jer ipak „nisu oni svi isti“.

Osobitu zabrinutost svakako izaziva prosvjed održan u Čakovcu 1. lipnja 2019., najavljen kao prosvjed za normalan život, no usmjeren protiv Roma, koji „su sve samo ne ljudi“, uz izuzetak pojedinaca „koji su se uspjeli socijalizirati i integrirati“. Upravo je taj „uspjeh“ pojedinaca sukus svih nedaća i teškoća s kojima su Romi suočeni, koji se uistinu može smatrati osobitim i uglavnom osobnim uspjehom i postignućem, kada se usprkos prevladavajućim predrasudama i diskriminaciji, romskom podrijetlu

unatoč ili siromaštvu usprkos, uspiju uključiti u normalne životne tokove ostalih stanovnika RH, uspješno se školovati, zaposliti se te ostvariti barem prosječnu kvalitetu života, u kućama uvjetnima za život i s priključcima na infrastrukturu.

Naime, iako najavljen kao mirni prosvjed bez govora, sadržavao je istupe pojedinaca kojima se prizivala mržnja prema Romima, neki prosvjednici su isticali neprimjerene transparente s fašističkim obilježjima ili su nosili proustaške crne košulje. Protuprosvjed, koji su zatražile romske udruge želeći ukazati na neistine i neprimjeren sadržaj tog prosvjeda, nije dobio dozvolu Grada Čakovca. Iako se pravo na mirno javno okupljanje i mirni prosvjed može ograničiti ukoliko postoji namjera da se čini ili potiče nasilje, mržnja i nesnošljivost, mora postojati ozbiljan stupanj izvjesnosti da će zadiranje u prava i slobode drugih biti prekomjerno, odnosno nerazumno te država mora voditi računa da eventualno ograničenje prava na okupljanje bude opravdano, razmjerno cilju koji se želi postići te da ne stvara odvraćajući efekt prema drugim građanima, koji bi u budućnosti mogli poželjeti javno prosvjedovati ili se mirno okupljati. Iako je moguće da zbog održavanja protuprosvjeda dođe do napetosti zbog podjela u društvu, to je jedna od neizbježnih posljedica razlike u stavovima te u takvim okolnostima uloga države nije da ukine pluralizam, već da osigura da se konkurentske grupe međusobno toleriraju.

Očito je da je osjećaj osobne sigurnosti stanovnika Međimurja zadnjih godina umanjen, zbog češćih neovlaštenih ulazaka u dvorišta, provala i krađa, kao i da se povjerenje u učinkovit rad policije smanjuje, no važno je naglasiti da iza svakog takvog čina stoje pojedinci, osobe s imenom i prezimenom, koji za svoje protupravne postupke trebaju biti pravovremeno i primjereno sankcionirani dok se njihova pripadnost romskoj nacionalnoj manjini mora prestati isticati kao povod i razlog napada i prozivanja cijele romske zajednice. Upravo suprotno, potrebno se ozbiljno, dugoročno i posvećeno, kroz pomno planiran i koordiniran rad nadležnih tijela, u suradnji s romskom zajednicom, posvetiti uzrocima koji dovode do toga da su počinitelji tih djela, vrlo često maloljetni Romi, izloženi siromaštvu, diskriminaciji, nejednakim prilikama za obrazovanje i zapošljavanje, koji žive u izoliranim i segregiranim naseljima, bez ikakvih sadržaja primjerenih djeci i mladima.

> Iza svake provale ili krađe stoje pojedinci s imenom i prezimenom, koji trebaju biti sankcionirani, dok se njihova romska pripadnost mora prestati isticati kao povod i razlog prozivanja cijele romske zajednice.

Procesi kojima se pokušava suzbiti ovaj ukorijenjeni i, nažalost, rastući trend javne i glasne proturomske netrpeljivosti, koja ne uzima u obzir uzroke i povode neprihvatljivog ponašanja nekih Roma, diljem EU uglavnom počiva na strategijama integracije Roma, koja u državama članicama prioritizira bolje obrazovanje romske djece, ukidanje diskriminacije pri zapošljavanju, dostupnije kvalitetno i desegregirano stanovanje i javne usluge, kao i bolji zdravstveni status. Iako napredak u nekim područjima postoji, slab je i spor, a zbog lošeg prikupljanja podataka teško ga je pratiti. Primjerice, u 2018. je postala aktivna mrežna stranica (www.nsur.hr) za praćenje mjera i ciljeva Nacionalne strategije za uključivanje Roma (NSUR), gdje bi provedbena tijela trebala barem jednom

godišnje upisivati podatke, što se ne čini, pa ih i dalje treba čekati najmanje godinu dana, ovisno o dinamici pripreme izvješća o njenom provođenju.

Na temelju podataka kojima ipak raspolažemo, u RH je primjetan određen napredak u području zapošljavanja, iako je mladim Romima i dalje teško naći praksu tijekom školovanja ili posao u struci nakon srednje škole. To, uz teret siromaštva i troškova školovanja, dodatno odvraća od upisa u srednje škole, bez koje se još teže zaposle. Naime, 66,4% Roma evidentiranih na HZZ-u uopće nema školu ili ima nezavršenu osnovnu. Tek 1,3% ih ima četverogodišnju srednju školu, a nezaposlenih Roma sa završenim fakultetom u RH je samo dvoje. Stoga ohrabruje da ih je tijekom 2019., 783 bilo obuhvaćeno mjerama aktivne politike zapošljavanja, od čega je 330 (42,1%) zaposleno nakon okončanja mjere, pri tome njih 130 (16,6%) kod istog poslodavca. Osim toga, zapošljavanju doprinose i projekti koje u nekim sredinama provode gradska društva Crvenog križa ili udruge, kroz koje se Rome potiče na usvajanje novih vještina i znanja pomoću kojih će se lakše i brže zaposliti. Bilo bi dobro i da veće stipendije za studente, koje su, između ostalog i na temelju naših preporuka, uvećane sa 1.000 na 1.300 kuna mjesečno, potaknu mlade Rome na nastavak školovanja.

Sveobuhvatnije pak učinke, koji će povoljno utjecati na opće prilike i kvalitetu života Roma, očekujemo od novoosnovanih multidisciplinarnih timova, za sada tek u Međimurskoj županiji, koji bi, sukladno preporuci iz Izvješća za 2018., koordiniranim i ujednačenim naporima unutar romskih naselja trebali unaprijediti kvalitetu i brzinu postizanja rješenja za ove mnogobrojne teškoće. Pozitivno je da nisu zaživjeli najavljeni programi uvođenja vaučera, umjesto isplate novčanih socijalnih potpora, jer bi njihovi učinci mogli biti dvojbeni i uvelike otežavajući za korisnike. Naime, ukoliko bi se svim korisnicima socijalnih potpora, bez obzira na postojanje podataka o eventualnim zlouporabama, novčane isplate zamijenile vaučerima za nabavu samo određenih namirnica, to bi im uvelike otežalo svakodnevni život, iako su nepravilnosti utvrđene samo manjem broju korisnika. Budući da Romi čine oko 80% korisnika socijalnih potpora u Međimurju, jasno je da bi to za njih imalo osobito nepovoljan i nerazmjeran učinak, bez obzira jesu li ili nisu pomoć zloupotrebljavali.

S druge strane, kao pozitivni ističu se novi programi unaprjeđenja kvalitete života Roma, koje provode ULJPPNM i SDUOSZ, kojima je tijekom 2019. oko 900 romskih kućanstava diljem RH primilo pomoć u kućanskim aparatima i namještaju, odnosno u građevinskom materijalu za obnovu, nadogradnju ili završetak obiteljske kuće.

Istovremeno, nije dobro kada se, iako postoji novac i htijenje da se parceliziraju i urede imovinskopravni odnosi na česticama, većinom romski stanovnici Capraških Poljana nađu u procjepu između Grada Siska i Ministarstva državne imovine, koji se međusobno odriču obveze parcelizacije, čime vlasnicima onemogućuju upis i legalizaciju nekretnina te time i konkuriranje u spomenutim programima za dodjelu građevinskog materijala za obnovu, nadogradnju ili završetak obiteljske kuće. Jednako je loše i što nije proveden postupak darovanja nekretnina u vlasništvu RH radi proširenja Kuršanca, naseljenog pretežito Romima, jer se Grad Čakovec, unatoč suglasnosti Ministarstva financija, ne želi odreći potraživanja koje ima prema RH pa se naselje ne može proširiti i time osigurati primjereni uvjeti stanovanja.

Migranti

Migranti su još jedna skupina prema kojoj u RH rastu diskriminatorni stavovi i predrasude te se javno mnijenje od humanitarno-pomagačkog tijekom izbjegličke krize 2015. pomaklo u smjeru zazora i ksenofobije, zbog čega se izbjeglice danas naziva gotovo isključivo ilegalnim migrantima, prema kojima se javno izražava uglavnom strah i zabrinutost. Istraživanja stavova čitatelja internetskih portala ukazuju da je 65% stanovnika RH za zabranu ulaska migranata u zemlju: 35% ih smatra da će se time povećati nesigurnost i kriminal, oko 20% da uređena zemlja mora čuvati svoje granice, a oko 10% da će drugačija vjera i kultura narušiti naš način života.

Podatci koje prikupljamo od državnih tijela, udruga, međunarodnih organizacija, iz pritužbi građana i drugih izvora, ukazuju na znatne poteškoće s kojima se migranti susreću kad uspiju zatražiti međunarodnu zaštitu ili su je već ostvarili (o poteškoćama i kršenjima njihovih prava prilikom prelaska granice govorimo u posebnom poglavlju). Pri tome, među migrantima možemo razlikovati one koji su ipak u boljem položaju, primjerice koji dolaze unutar programa preseljenja iz Turske te prije toga prolaze prethodne programe prilagodbe, a po dolasku, uz snažnu podršku državnih i lokalnih tijela i udruga, pitanja njihova smještaja, upisa u školu, učenja hrvatskog jezika ili pronalaska posla se rješavaju puno brže od onih koji su smješteni u prihvatilištima i po odobravanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu, što može potrajati i više godina, tek kreću na težak put integracije. Primjerice, za njih niti ne postoji organiziran tečaj hrvatskoj jezika dok čekaju odluku o zahtjevu, već ga uče sporadično, zahvaljujući naporima volontera u prihvatilištima.

Unatoč većem zapošljavanju ili početku dugo očekivanog tečaja hrvatskog jezika, poteškoće su i dalje značajne pa je tijekom 2019. zaposleno tek 18 osoba pod međunarodnom zaštitom, a samo 61 je upućena na tečaj hrvatskog jezika. Pri tome, uvodnih 70 nastavnih sati nije dovoljno niti za usvajanje osnovnih pojmova hrvatskog jezika i pisma te svakako treba nastaviti provoditi preostalih 210 sati u okviru Programa učenja hrvatskoga jezika, povijesti i kulture za azilante i strance pod supsidijarnom zaštitom, kako bi se integracija olakšala. Značajne su poteškoće i dalje prisutne pri ostvarivanju zdravstvene zaštite. Iako nominalno ostvaruju pravo u istom opsegu kao i državljani RH, vrlo teško pronalaze liječnike i druge medicinske stručnjake koji žele i znaju kako im, unutar složenog sustava naplate troškova, pružiti medicinsku skrb.

Migranti i dalje otežano ostvaruju pravo na pristup zdravstvenoj zaštiti. Iako ga nominalno ostvaruju u istom opsegu kao i državljani RH, vrlo teško pronalaze liječnike koji žele i znaju kako im, unutar složenog sustava naplate troškova, pružiti medicinsku skrb.

Diskriminacija je najčešća i najizraženija na području stanovanja, budući da je osobama pod međunarodnom zaštitom, čak i kad troškove najma i režija plaća RH, vrlo teško unajmiti stanove u privatnom vlasništvu, a u državnom vlasništvu ih nema dovoljno. Ove poteškoće postaju još složenije kada protekom dvije godine prestane njihovo pravo na besplatan smještaj pa ga moraju same osigurati na tržištu, pogotovo ako nemaju dovoljno sredstava za život. Tijekom 2019. pravo na smještaj zbog proteka dvije godine prestalo je za 262 osobe, a HCK ukazuje

na najmanje dvije višečlane obitelji koje, unatoč tome što imaju osigurana vlastita sredstva za najam, nisu u mogućnosti naći stan.

S obzirom na ove poteškoće, čini se da bi programi smještanja izbjeglica u manje sredine i gradove poput Siska, Karlovca, Požege, Slavonskog Broda i ostalih, mogli biti učinkovitiji, jer se stvaranjem volonterskih i institucionalnih mreža podrške u manjim sredinama lakše prevladavaju barijere između lokalnog stanovništva i izbjeglica. Naime, rezultati istraživanja skupine autora o stavovima građana te pripremljenosti lokalnih zajednica na izazove integracije izbjeglica, provedeno na reprezentativnim populacijama većih gradova u više od polovice županija u kojima je razmještanje izbjeglica vjerojatno, pokazuju da integracijski potencijal postoji, no da ključne napore treba usmjeriti na JLP(R)S, ponajprije na njihova vodstva i službenike, a onda i na lokalnu javnost. Pri tome je važno formirati bazu u kojoj će biti informacije o svim aktivnostima dionika, kako bi se izbjeglo trošenje resursa na njihovo ponavljanje, a kao prioritet odrediti učenje hrvatskog jezika, u puno većem sadržajnom i vremenskom obimu od uvodnih 70 nastavnih sati.

Istraživanje je pokazalo i da je osobito važno posvetiti pažnju pravednoj distribuciji različitih vrsta pomoći i ostvarivanja prava izbjeglica u sklopu javnih kampanja te poslati poruku da podrška koja im je pružena nije u sukobu i neće uskratiti prava domaćem stanovništvu. Dobro je i građane informirati o (malom) broju izbjeglica u lokalnim zajednicama, a javnim kampanjama ponovo pobuditi empatiju i solidarnost prema ljudima u nevolji te jasno artikulirati na koje sve načine oni mogu pridonijeti zajednicama u koje dolaze, uz naglasak na vrijednosti različitosti, koja tako neće biti doživljena kao ugrožavajuća za domicilnu kulturu, za što treba angažirati stručnjake, a ne prepustiti upravljanje različitostima od slučaja do slučaja ili to pitanje ignorirati. Mnoga vrijedna iskustva, prikupljena u EU-u i RH tijekom zadnjih godina, kako u integraciji migranata, tako i drugih marginaliziranih društvenih skupina, poput Roma/kinja, nedovoljno se koriste, stečena iskustva o integraciji u najvećoj mjeri ostaju unutar pojedinih organizacija, institucija ili njihovih pojedinih dijelova i ne prenose se sustavno, kako bi služile razvoju politika.

Iako se u strateškim dokumentima to često previđa, izbjeglice i migrante važno je uključiti, pojedinačno i kolektivno, u procese njihova donošenja i razvijanja, kako bi i oni dali obol pri pronalaženju rješenja i planiranju budućnosti. Uostalom, svojim dolaskom i ostankom u RH postali su naši novi sugrađani i njihov glas je važno čuti. Bitno je i uspostavljanje društvenih veza s članovima lokalne zajednice, koje izravno utječu na rezultate koji se postižu u smještaju, zapošljavanju, obrazovanju, ali i stvaranju pozitivnih iskustava kod migranata, iako ih se većina susrela s rasističkim porukama i ljudima u institucijama i organizacijama koji im nisu bili od pomoći.

Preporuke:

24. Vladi RH, da tijela državne uprave i javne vlasti, osobito u području unutarnjih poslova, zdravlja, socijalne skrbi, rada, mirovinskog osiguranja i obrazovanja, obveže na prikupljanje i obradu posebnih kategorija osobnih podataka, što uključuje i one o etnicitetu ili nacionalnom podrijetlu, uz primjenu odgovarajućih zaštitnih mjera;

25. Ministarstvu znanosti i obrazovanja, da u skladu s obvezom na poštovanje i zaštitu privatnog i obiteljskog života, izda uputu fakultetima i školama da na zahtjev osoba koje su zbog osobnih razloga promijenile osobno ime izdaju svjedodžbe ili diplome s novim podatcima;
26. Tijelima zaduženim za provedbu Nacionalne strategije za uključivanje Roma, da najmanje jednom godišnje podatke o ostvarenom unesu u javnu mrežnu stranicu za praćenje provođenja mjera i ostvarivanja ciljeva NSUR-a, www.nsur.hr;
27. Gradu Sisku i Ministarstvu državne imovine, da u suradnji i uz sudjelovanje predstavnika Roma iz Capraških Poljana, što prije pronađu i implementiraju modalitete parcelizacije zemljišnih čestica u tom naselju te time vlasnicima omoguće upis i legalizaciju nekretnina;
28. Tijelima zaduženima za provedbu integracije migranata, da integracijskim mjerama obuhvate i tražitelje međunarodne zaštite, osobito organiziranjem tečaja hrvatskog jezika;
29. Tijelima zaduženima za provedbu integracije migranata, da ključne integracijske napore osobito usmjere na jedinice lokalne i regionalne samouprave, njihova vodstva i ciljane službenike te lokalnu javnost;
30. Tijelima zaduženim za provedbu integracije migranata, da migrante i izbjeglice uključe u procese donošenja odluka i razvijanja politika i strategija koje se na njih odnose;

3.4. STAMBENO ZBRINJAVANJE

Uvod

„Tijekom 2018. g. uselili smo u novu kuću preko Središnjeg državnog ureda za obnovu i stambeno zbrinjavanje. Kuću smo trebali dobiti, jer sam ušao u sustav darovnice kako mi je rečeno iz istog Ureda. Sada tvrde da kuću neću dobiti dok se ne plati iznos od (...). kn uz nekakve zatezne kamate, a za koji iznos tvrde za je vezan za stan u kojem smo prije živjeli. Ja nikada nisam potpisao nikakav ugovor vezan za taj stan, niti sam za njega dobivao uplatnice. Iz Središnjeg državnog ureda za obnovu i stambeno zbrinjavanje rekli su mi da ću za kuću plaćati najamninu šest mjeseci, a da će mi potom doći darovnica za kuću. Ja sam uredno plaćao osam mjeseci najamninu, čak i više nego mi je rečeno. Sada su mi iz Ureda poslali dopis o dugovanju te također spominju nekakve zatezne kamate te da će pokrenuti sudski postupak radi naplate potraživanja i raskidanje ugovora i iseljavanje iz te kuće te izbaciti mene i moju osmeročlanu obitelj i dijete 100% invalida na ulicu.“

Tijekom 2019. Središnji državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje (SDUOSZ) i Vlada RH su donijeli nove podzakonske propise uz Zakon o stambenom zbrinjavanju na potpomognutim područjima (ZSZPP). Tako je Vlada donijela Uredbu o kriterijima za bodovanje prijava za stambeno zbrinjavanje te Uredbu o prodajnoj cijeni obiteljske kuće ili stana u državnom vlasništvu kojima upravlja SDUOSZ, dok je SDUOSZ donio Pravilnik o darovanju građevnog materijala i Pravilnik o najmu stambenih jedinica. U donošenju većine njih smo sudjelovali preporukama tijekom

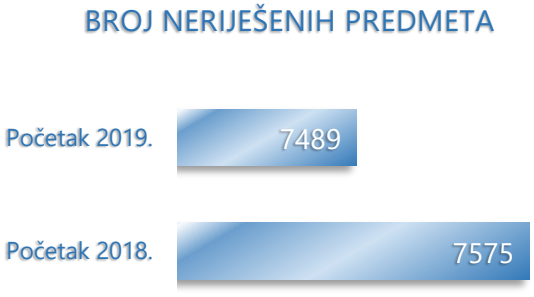
savjetovanja sa zainteresiranom javnošću pa je u Uredbi o prodajnoj cijeni obiteljske kuće ili stana u državnom vlasništvu kojima upravlja SDUOSZ prihvaćena preporuka da se kupcu/korisniku stambenog zbrinjavanja ostavi mogućnost izbora ugovaranja kreditne linije koja je za njega povoljnija te da mu se odobri 2% popusta ukoliko se u tijeku obročne otplate predomisli, pa umjesto nastavka plaćanja na rate, preostali dugovani iznos podmiri odjedanput. Također, temeljem naše preporuke Pravilnik o darovanju građevnog materijala usklađen je sa ZSZPP-om, tako da korisnik ima pravo na novčanu potporu u vrijednosti 25% darovanog građevnog materijala, što uključuje i PDV.

Nažalost, nije prihvaćeno da se u Pravilniku preciznije propišu razlozi na strani korisnika zbog kojih se projekt ili sličan dokument izrađen nakon izvršnosti rješenja o stambenom zbrinjavanju ne bi mogao iskoristiti, što pak rezultira donošenjem rješenja o obustavi izvršenja rješenja, uz obvezu korisnika da SDUOSZ-u namiri štetu, jer prema stajalištu SDUOSZ-a nije moguće predvidjeti sve takve situacije. Zbog toga nije prihvaćen ni prijedlog da se preciznije propišu izvanredne okolnosti na strani korisnika koje nije bilo moguće predvidjeti ili spriječiti, koje rezultiraju donošenjem rješenja o obustavi izvršenja rješenja, bez obveze namirenja štete SDUOSZ-u. Suprotno tome, razloge i izvanredne okolnosti ipak bi trebalo barem primjerice propisati, radi pravne sigurnosti stranaka.

Odbijen je i prijedlog da se propiše mogućnost izjavljivanja žalbe protiv rješenja o obustavi izvršenja rješenja, kako bi korisnik mogao spriječiti štetne posljedice, s obrazloženjem da je mogućnost izjavljivanja žalbe propisana ZUP-om, što je nesporno. Međutim, njime je propisano i da se pojedina pitanja upravnog postupka mogu zakonom urediti drugačije, ako je to nužno te ako nije protivno temeljnim odredbama i svrsi ZUP-a. Budući su odredbe Pravilnika o obustavi izvršenja rješenja o darovanju građevnog materijala korisniku stambenog zbrinjavanja procesne naravi, a njima se za potencijalnog korisnika na nepovoljan način dovršava postupak stambenog zbrinjavanja, u suprotnosti su sa ZUP-om pa bi ih trebalo uskladiti.

Tijek stambenog zbrinjavanja i poteškoće prilikom ostvarivanja prava

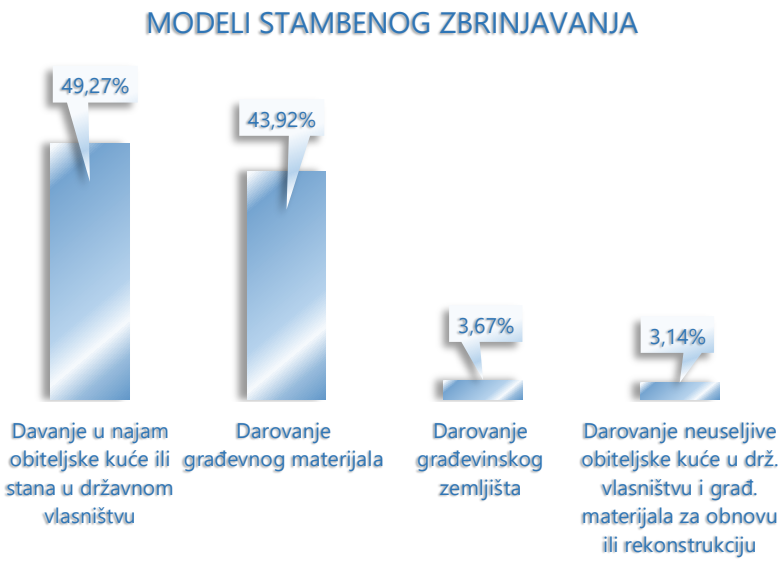
U 2019. je smanjen broj neriješenih predmeta stambenog zbrinjavanja u odnosu na 2018., no dinamika rješavanja je usporena. Prema podatcima SDUOSZ-a, početkom 2019. bilo je ukupno 7.489 neriješenih predmeta stambenog zbrinjavanja temeljem ZPPDS-a, odnosno Uredbe o utvrđivanju statusa bivših nositelja stanarskih prava i članova njihovih obitelji, te uvjetima i postupku njihovog stambenog zbrinjavanja (Uredba). Od toga, 290 se odnosilo na bivše nositelje stanarskog prava, a 7.199 na ostale korisnike koji se zbrinjavaju kroz liste prvenstva. U usporedbi s početkom 2018., kada je bilo 7.575 neriješenih predmeta, taj broj smanjen je za svega 86, dok je tijekom 2018. riješeno 1.260, što također svjedoči o usporavanju ove dinamike. Prema stajalištu SDUOSZ-a, do toga je došlo zbog većeg broja



novih prijava za stambeno zbrinjavanje kroz liste prvenstva u odnosu na prethodne godine, kao i prostorno većeg obuhvata primjene ZSZPP-a u odnosu na Zakon o područjima posebne državne skrbi (ZPPDS). Naime, ukupni broj predmeta korisnika koji se zbrinjavaju temeljem listi prvenstva početkom 2018. bio je 6.357, dok ih je na početku 2019. bilo 7.199, zbog čega je porastao i broj pritužbi pučkoj pravobraniteljici za 25,6% u odnosu na 2018. Slijedom toga, bilo bi potrebno da Vlada i SDOUZ za korisnike koji se zbrinjavaju kroz liste prvenstva osigura dodatna sredstva i stambene jedinice.

Istovremeno, intenziviranje postupanja SDUOSZ-a je vidljivo kod bivših nositelja stanarskog prava, jer je broj neriješenih predmeta tijekom 2019. smanjen za 76,21%. Ažurnijem rješavanju pridonijele su aktivnosti SDUOSZ-a u suradnji s UDU, ali i to što tijekom 2019. nije bilo novih zahtjeva.

Za razliku od 2018., kada je najviše prijava za stambeno zbrinjavanje bilo po modelu darovanja građevnog materijala za obnovu, dogradnju/nadogradnju i završetak izgradnje obiteljske kuće u vlasništvu korisnika, tijekom 2019. po broju prijava prednjači stambeno zbrinjavanje davanjem u najam obiteljske kuće ili stana u državnom vlasništvu, kojih je bilo 3.547 ili 49,27%, nakon čega slijedi darovanje građevnog materijala (3.162 ili 43,92%). 264 ili 3,67% prijava odnosilo se na stambeno zbrinjavanje darovanjem građevinskog zemljišta u državnom vlasništvu i građevnog materijala za izgradnju obiteljske kuće, dok se 226 ili 3,14% odnosilo na novi model stambenog zbrinjavanja darovanjem neuseljive obiteljske kuće u državnom vlasništvu i građevnog materijala za njezinu obnovu ili rekonstrukciju.



Jedan od problema bila je i nemogućnost izvršenja rješenja bivših nositelja stanarskog prava davanjem u najam stana ili obiteljske kuće u državnom vlasništvu na području primorskih županija, o čemu smo pisali i u Izvješću za 2018. SDUOSZ je i tijekom 2019. u suradnji s Agencijom za pravni promet i posredovanje nekretninama (APPN) proveo Javni natječaj za kupnju stambenih jedinica, no ističu kako ne mogu utjecati na odaziv pri njihovoj kupnji. Korisnici stambenog zbrinjavanja dovedeni su, ne svojom krivnjom, u tešku i neizvjesnu situaciju rješavanja stambenog pitanja, a pravomoćna i izvršna rješenja kojima im je priznato pravo, zbog faktične nemogućnosti izvršenja su ništava te ostaju „mrtvo slovo na papiru". Slijedom toga, u Izvješću za 2018. preporučili smo SDUOSZ-u da ovim korisnicima ponudi mogućnost ostvarivanja prava na stambeno zbrinjavanje na drugim dijelovima potpomognutih područja ili izvan njih ili po drugom modelu. Iako je SDUOSZ ovu preporuku prihvatio i proveo ju u nekoliko slučajeva, tijekom 2019. zaprimili smo veći broj pritužbi, pa je i dalje aktualna.

Građani su imali problema i s otkupom stambenih jedinica na kojima je ostvareno pravo na stambeno zbrinjavanje po modelu davanja u najam obiteljske kuće ili stana u državnom vlasništvu, zbog neplaćenih iznosa dužne najamnine ili drugih troškova koji proizlaze iz korištenja takvih stanova. Budući da se mahom radi o osobama u teškoj financijskoj situaciji, razumljivo je da nisu u stanju podmirivati svoje obveze, koje su nesporne. Stoga je hvalevrijedna inicijativa SDUOSZ-a da se, sukladno Odluci o otpisu potraživanja s naslova najma stambenih jedinica u vlasništvu RH kojima upravlja SDUOSZ, potraživanja otpišu, međutim, samo on starija od tri godine, koja su sukladno Zakonu o obveznim odnosima, ionako zastarjela, dok se potraživanja unutar zastarnog roka retroaktivno naplaćuju. Štoviše, korisnicima stambenog zbrinjavanja uvjetuje se sklapanje ugovora o najmu retroaktivnim podmirivanjem takvog duga, što je u suprotnosti s Pravilnikom o najmu stambenih jedinica prema kojem najmoprimcu teče obveza od datuma sklapanja ugovora o najmu, bez obzira na datum zapisnika o useljenju. Osim toga, dosadašnja pogrešna praksa SDUOSZ-a i njegovih pravnih prednika glede nesklapanja ugovora sa svim korisnicima stambenog zbrinjavanja prije ulaska u posjed, što je pravni temelj za naplatu najamnine, ne bi smjela ići na štetu korisnika.

Tijekom 2019., sukladno Godišnjem planu kontrola SDUOSZ-a, regionalni uredi Knin, Zadar, Petrinja i Vukovar proveli su 7.242 terenske kontrole zakonitosti korištenja stambenih jedinica, koje su bile preduvjet za donošenje 3.153 odluke o otpisu potraživanja s naslova najma, što je značajno povećanje u odnosu na 2018., kada je doneseno svega 848 takvih odluka. Sklopljena su i 332 nova ugovora o najmu stambenih jedinica te 370 aneksa ugovora s korisnicima koji su imali sklopljene ugovore nakon 1. listopada 2014., ali im je evidentiran ulazak u posjed nekretnine prije tog datuma. Osim toga, izdano je 268 opomena, a za 66 korisnika pokrenut je sudski postupak iseljenja.

Za vrijeme važenja ZPPDS-a, SDUOSZ je imao mogućnost po službenoj dužnosti zatražiti od UDU pokretanje postupka utvrđivanja prava na stambeno zbrinjavanje samo za korisnike koji temeljem akata javnopravnih tijela borave u objektima u državnom vlasništvu kojima on upravlja, ali im to pravo nije bilo utvrđeno. Sukladno važećem ZSZPP-u to je prošireno i na osobe koje u vrijeme njegova stupanja na snagu borave u takvim objektima bez ikakvih akata javnopravnih tijela, odnosno ilegalno, uz uvjet da su evidentirane kao korisnici tih stambenih jedinica kod SDUOSZ-a najmanje pet godina prije stupanja na snagu ZSZPP-a. To je svakako pohvalno, jer je bilo više korisnika koji su dulje vrijeme koristili stambene objekte u državnom vlasništvu, a status im nije bio reguliran. Prema podatcima SDUOSZ-a, tijekom 2019. po službenoj dužnosti je pokrenuto 102 postupka reguliranja statusa ilegalnog korištenja stambenih objekata u vlasništvu RH, kojima upravlja SDUOSZ.

I dalje postoje poteškoće glede nemogućnosti otkupa stambenih jedinica zbog neprovedenih etažiranja objekata kojima upravlja SDUOSZ ili zbog zemljišnoknjižno nesređenih nekretnina, premda im je smanjen broj u odnosu na 2018., što se obrazlaže time da je etažiranje moguće samo ako je stan ili dio kuće samostalna uporabna cjelina. Unutar SDUOSZ-a ustrojen je Odjel za vlasničko-pravno uređenje koji kontinuirano radi na smanjenju takvih predmeta, ali efikasnost velikim dijelom ovisi o ažurnosti u postupanju drugih nadležnih tijela. Premda je SDUOSZ prihvatio našu preporuku iz Izvješća za 2018. te ubrzao rješavanje, i dalje je 129 neetažiranih stambenih objekata te čak 425 zemljišnoknjižno nesređenih nekretnina, kojima upravlja SDUOSZ.

Također, nije prihvaćena preporuka SDUOSZ-u da predloži dopunu ZSZPP-a kojom bi se omogućilo podnošenje prigovora na ocjenu Povjerenstva za procjenu stanja stambenih jedinica (Povjerenstvo), kako je to bilo propisano ZPPDS-om, s obrazloženjem da stranke do donošenja rješenja imaju pravo sudjelovanja u postupku i osporavanja procjene Povjerenstva, a nakon toga mogućnost podnošenja pravnog lijeka. Osim toga, Vlada RH smatra da preporuka nije u skladu s načelom efikasnosti upravnog postupka. Ipak, radi pravne sigurnosti, mahom neukih stranaka, i u ZSZPP-u je trebalo ostaviti odredbu o mogućnosti izjavljivanja prigovora, što ne bi bitno utjecalo na efikasnost postupanja, a povećala bi se mogućnost utvrđivanja svih okolnosti značajnih za rješavanje.

Regionalni program stambenog zbrinjavanja

I tijekom 2019. nastavljeno je s projektom Regionalnog programa stambenog zbrinjavanja (RHP), u okviru kojeg je u RH do sada odobreno devet podprojekata, koji se većim dijelom financiraju bespovratnim financijskim sredstvima i kojima je do kraja 2019. zbrinuto 307 obitelji. Dodatno, nastavljeni su radovi na podprojektu HR6 (Obnova, rekonstrukcija i izgradnja 62 obiteljske kuće), čiji se dovršetak očekuje do rujna ove godine. Na podprojektu HR7 (Izgradnja višestambene zgrade u Vukovaru) radovi su započeli krajem rujna 2019., a njihov dovršetak se očekuje u travnju 2021. Za nova dva podprojekta HR8 (Obnova, rekonstrukcija ili izgradnja 25 obiteljskih kuća) te HR9 (Kupnja do 38 stanova) krajem 2019. potpisan je Sporazum o dodjeli bespovratnih sredstava.

Preporuke:

31. Vladi RH i Središnjem državnom uredu za obnovu i stambeno zbrinjavanje, da u skladu s mogućnostima osiguraju dodatna sredstva i stambene jedinice za korisnike koji se zbrinjavaju kroz liste prvenstva;
32. Središnjem državnom uredu za obnovu i stambeno zbrinjavanje, da se na područjima gdje postoje problemi u provedbi rješenja o pravu na stambeno zbrinjavanje po modelu davanja u najam stana ili obiteljske kuće u državnom vlasništvu, korisnicima ponudi mogućnost ostvarivanja stambenog zbrinjavanja na drugim dijelovima potpomognutih područja ili izvan njih ili po drugom modelu;
33. Središnjem državnom uredu za obnovu i stambeno zbrinjavanje, da provodi otpis potraživanja najma stambenih jedinica u vlasništvu RH, bez uvjetovanja da se retroaktivno podmiri najamnina za razdoblje od 1. listopada 2014. do sklapanja ugovora o najmu stana, jer obveza plaćanja najamnine nastaje tek sklapanjem ugovora;
34. Središnjem državnom uredu za stambeno zbrinjavanje, da ubrza etažiranje stambenih objekata i sređivanje zemljišnoknjižnog stanja na nekretninama u državnom vlasništvu kojima upravlja;
35. Središnjem državnom uredu za obnovu i stambeno zbrinjavanje, da Vladi RH predloži izmjene Zakona o stambenom zbrinjavanju na potpomognutim područjima kojim će se propisati mogućnost podnošenja prigovora na ocjenu Povjerenstva za procjenu stanja stambenih jedinica, kako je bilo propisano Zakonom o područjima posebne državne skrbi;

3.5. STATUSNA PRAVA GRAĐANA

„Mnogo Vam hvala na ovom dopisu, koji daje zračak nade za rješavanje navedenog problema moje obitelji, koji se odnosi na stotine tisuća drugih sličnih obitelji, glede dodjele hrvatskog državljanstva bračnim drugovima. Tako oni ne bi morali čekati do osam godina za dobijanje državljanstva, uz stalni policijski nadzor, sa veoma ograničenim pravom odsustva iz RH. To je zaista neprihvatljivo i vrlo ponižavajuće, naročito za brakove sklopljene prije stvaranja sadašnje RH. Takva je situacija i u mojoj obitelji, koja ne može da ostvari svoje kompletiranje na prihvatljiv način.“

Državljanstvo

U postupku izmjena i dopuna Zakona o hrvatskom državljanstvu (ZHD) prihvaćena su neka od stajališta koja smo iznijeli u Izvješću za 2018. Tako je, primjerice, predviđena mogućnost da podrijetlom stekne državljanstvo osoba rođena u inozemstvu, čiji je jedan od roditelja u trenutku rođenja hrvatski državljanin, starija od 21 godine, ako u roku od dvije godine od stupanja Zakona na snagu podnese zahtjev za upis u evidenciju hrvatskih državljana. Osim toga, konačno je ispravljena nepravda prema osobama rođenima izvan RH, koje su od rođenja hrvatski državljani, a kojima je protivno propisima bivše države, greškom matičara, upisivano državljanstvo republike njihovog rođenja, zbog čega im se kasnije negiralo pravo na hrvatsko državljanstvo. Sada te osobe, ako su rođene u razdoblju od 8.1.1977. do 8.10.1991., imaju mogućnost u roku dvije godine podnijeti zahtjev za utvrđivanje hrvatskog državljanstva.

Iako je ponovno bila predložena odredba da će se rješenje o stjecanju hrvatskog državljanstva prirođenjem ukinuti u svako doba, ako je stečeno temeljem braka sklopljenog iz koristi ili lažnim predstavljanjem ili prijevarom te da će se poništiti ako se utvrdi da je osoba koja ga je stekla osuđena za kaznena djela protiv RH ili protiv čovječnosti i ljudskog dostojanstva, od toga se ipak odustalo. Time je izbjegnuta situacija na koju smo ukazivali, odnosno stvaranje nejednakosti između državljana koji su hrvatsko državljanstvo stekli po nekoj drugoj osnovi te im se ne može oduzeti, i onih koji su ga stekli prirođenjem pa bi im se pod određenim zakonskim uvjetima moglo oduzeti. Ovaj prijedlog bio je suprotan i načelu sprječavanja bezdržavljanstva, jer osobe koje su prirođenjem stekle hrvatsko državljanstvo prethodno su se odrekle svog matičnog državljanstva, pa bi gubitkom hrvatskog postale apatridi.

Ipak, izmjenama ZHD-a ponovno je propušteno uvažiti poziv Europske komisije za borbu protiv rasizma i nesnošljivosti (ECRI), istaknut u više izvješća o RH, da se poduzmu sve potrebne mjere kako bi se riješili problemi kod stjecanja državljanstva osoba koje dugotrajno žive u RH, a nisu hrvatske nacionalnosti. Kao što smo isticali u ranijim izvješćima, ukoliko se pripadnicima hrvatskog naroda

omogućuje stjecanje državljanstva pod povoljnijim uvjetima, to bi trebalo omogućiti i onima koji imaju čvrstu poveznicu s RH, jer za njih kao „neformalne" pripadnike nacionalne manjine, budući da to postaju tek stjecanjem hrvatskog državljanstva, nema beneficirane zakonske odredbe kojom bi primitak bio lakši nego za bilo kojeg drugog stranca. Zbog toga ponavljamo preporuku iz Izvješća za 2018. te ističemo kako i Treće mišljenje Savjetodavnog odbora Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina o RH iz 2010. govori da su postojeća pravila neravnopravna prema osobama koje nisu Hrvati, a imaju snažnu vezu s RH.

Isto tako, u postupku izmjena i dopuna ZHD-a nije prihvaćen prijedlog da se propišu uvjeti za olakšan primitak u hrvatsko državljanstvo osoba kojima je jedan od roditelja pripadnik hrvatskog naroda, iako brojni primjeri svjedoče kako se te osobe osjećaju Hrvatima, no to im se ne vrednuje u postupku stjecanja državljanstva. Nije prihvaćen ni prijedlog da hrvatsko državljanstvo stječe hrvatski branitelj iz Domovinskog rata koji živi u RH, a nema hrvatsko državljanstvo, iako je moralna obveza države, kako prema tim osobama, tako i prema njihovim obiteljima, regulirati državljanski status i ovih branitelja, a ne smatrati ih strancima u RH, za čiju su se obranu neovisnosti, teritorijalne cjelovitosti i suvereniteta borili. Tako nije okončan slučaj hrvatskog branitelja i ratnog vojnog invalida rođenog u Zagrebu 1968., započet u lipnju 2016., koji je u više navrata pokušavao steći hrvatsko državljanstvo, a odbijan je uz argument da prvo treba regulirati državljanstvo BiH, jer su njegovi roditelji u bivšoj SFRJ imali to republičko državljanstvo, o čemu smo pisali i u Izvješću za 2018.

> Pri izmjenama Zakona o hrvatskom državljanstvu nije prihvaćen prijedlog da hrvatsko državljanstvo steknu hrvatski branitelji koji žive u RH, a nemaju hrvatsko državljanstvo, iako je moralna obveza države regulirati državljanski status branitelja koji su se borili za neovisnost, teritorijalnu cjelovitost i suverenitet RH.

Ovaj slučaj zorno prikazuje i dalje izražen problem dugotrajnosti postupka stjecanja državljanstva. Tome svjedoči i pritužba građanke koja u RH živi od 1992. i bila je u statusu izbjeglice, čiji je postupak stjecanja državljanstva trajao tri godine, kao i slučaj građanina koji je zahtjev za državljanstvo podnio temeljem pripadnosti hrvatskom narodu, a postupak nije okončan ni nakon dvije godine. Na isti problem ukazuje i pritužba potomka hrvatskog iseljenika iz Venezuele koji se odlučio s obitelji preseliti u RH, čije je rješavanje zahtjeva za primitak u hrvatsko državljanstvo trajalo godinu dana, iako je zbog izuzetno nepovoljnih okolnosti u toj državi trebalo žurnije reagirati. Stoga i ove godine ponavljamo preporuku da se postupci stjecanja državljanstva vode u rokovima propisanim ZUP-om.

Boravak stranaca

Nakon što je Ustavni sud Odlukom U-III-2086/2016 iz 2018. utvrdio nove, više standarde kod sudske kontrole zakonitosti postupaka sigurnosne provjere, u odlukama upravnih sudova kojima se poništavaju rješenja MUP-a ističe se neophodnost pravilne primjene načela samostalnosti u rješavanju i slobodne ocjene dokaza u upravnom postupku. Radi se o rješenjima kojima MUP odbija

zahtjeve za odobrenje boravka pozivajući se na klasificirano neobrazloženo mišljenje Sigurnosno-obavještajne agencije (SOA) o postojanju sigurnosne zapreke. Sukladno Odluci Ustavnog suda, više nije dovoljno da upravni sud samo izvrši uvid u dokumentaciju koja je poslužila prilikom sigurnosne provjere, već mora odlučiti koje će dokaze predočiti stranci koja je pokrenula upravni spor, odnosno ako joj neke ili sve ne predoči, mora dati valjane razloge i detaljno ih obrazložiti. To je u skladu s poštovanjem prava na kontradiktorni sudski postupak, kao dijela prava na pravično suđenje, kao i stajalištima ESLJP-a u predmetu T.G. protiv RH (2017.)

Radi ostvarivanja pravilne primjene načela samostalnosti u rješavanju i slobodne ocjene dokaza, novija upravnosudska praksa ukazuje da pristup klasificiranim podatcima trebaju imati i certificirane osobe MUP-a, jer je pravno manjkavo da se sudski ocjenjuje zakonitost rješenja MUP-a, a da prethodno njegovim službenicima, prilikom donošenja odluke, uopće nisu bili poznati razlozi koji su za SOA-u bili odlučujući za formiranje ocjene o postojanju sigurnosne zapreke. Osim toga, u Presudi Upravnog suda u Zagrebu UsI-2633-17-14 ide se i korak dalje jer se zaključuje kako poduzimanje sigurnosnih provjera i njeni rezultati mogu biti utemeljeni isključivo na Zakonu o sigurnosno-obavještajnom sustavu, te kako takva provjera ne može rezultirati negativnim mišljenjem ukoliko SOA raspolaže podatcima koji mogu biti zapreka za reguliranje statusa, koji se ne odnose na djelokrug rada same Agencije. Smatra se da takvi podatci mogu biti deklasificirani i dostavljeni MUP-u, koji će temeljem njih sačiniti novu diskrecijsku ocjenu, o kojoj treba biti obavješten i građanin. Čak i da SOA smatra kako se takav podatak ne može deklasificirati, trebala bi pozvati voditelja postupka iz MUP-a koji ima pravo diskrecijske ocjene, radi upoznavanja s odlučnim razlozima te kako bi, nakon cjelovito utvrđenog činjeničkog stanja, mogao donijeti odluku.

U tom smjeru ide i trenutni prijedlog odredbe iz Nacrta Zakona o strancima (ZOS), prema kojoj bi se u odluci kojom se radi nacionalne sigurnosti odbija ili prestaje boravak državljaninu treće zemlje te se protjeruje, naveli i oni podatci čije otkrivanje ne bi moglo ugroziti nacionalnu sigurnost.

U Nacrtu ZOS-a predlaže se i da se protiv rješenja o (ne)produženju privremenog boravka ne dopušta žalba, već da se može pokrenuti upravni spor. S druge strane, postojeći normativni okvir omogućuje izjavljivanje žalbe, o kojoj odlučuje Povjerenstvo za žalbe u postupcima koji se vode sukladno odredbama ZOS-a. S tim u vezi, i odredba Nacrta ZOS-a koja predviđa da državljanin treće zemlje koji podnese zahtjev za produženje privremenog boravka može ostati u RH do izvršnosti odluke o zahtjevu, imati će samo deklaratorni karakter. Naime, izvršnost rješenja u tom slučaju nastupa dostavom rješenja stranci, što znači da nakon primitka rješenja podnositelj zahtjeva, unatoč pokretanju upravnog spora, neće imati mogućnost ostati u RH, što nameće i pitanje mogućnosti sudjelovanja u sudskom sporu, odnosno pristupa sudu. Svakako bi valjalo cijeniti da se radi o državljanima trećih država koji produžuju boravak, odnosno koji su u RH već duže vrijeme i zasnovali su različite veze (dom, prijatelji,...). Stoga bi trebalo propisati, kao i u Zakonu o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, da tužba upravnom sudu odgađa izvršenje rješenja ili da može sadržavati zahtjev za odgodnim učinkom, što je i naša preporuka.

Preporuke:

36. Ministarstvu unutarnjih poslova, da postupke stjecanja državljanstva vodi u rokovima propisanim Zakonom o općem upravnom postupku, osobito kada su se podnositelji zahtjeva odrekli prethodnog državljanstva;
37. Ministarstvu unutarnjih poslova, da izradi prijedlog izmjena Zakona o hrvatskom državljanstvu, koji će sadržavati odredbe o:
    - olakšanom načinu stjecanja državljanstva za pripadnike manjinskih naroda navedenih u Izvorišnim osnovama Ustava, koji imaju čvrstu vezu s RH;
    - olakšanom primitku u hrvatsko državljanstvo za osobe kojima je jedan od roditelja pripadnik hrvatskog naroda;
    - olakšanom načinu stjecanja državljanstva za hrvatske branitelje iz Domovinskog rata koji žive u RH, a nemaju hrvatsko državljanstvo;
38. Ministarstvu unutarnjih poslova, da Prijedlog novog Zakona o strancima zadrži postojeću odredbu prema kojoj podnositelji zahtjeva za reguliranje boravka imaju mogućnost ostanka u RH i nakon podnošenja pravnog lijeka;

3.6. RADNI I SLUŽBENIČKI ODNOSI

„Ne znam točno kako da počnem sve to što mene muči, a to muči i sve radnike Brodogradilišta... gdje god sam nešto pitao i tražio da mi netko da odgovor naišao sam na zid ili nisu imali pojma ili nisu htjeli da mi odgovore... zato sam vam se obratio za pomoć jer smatram da su mi povrijeđena ljudska prava kao i radnička pravo i dostojanstvo na život... ne svojom krivnjom ostao sam bez posla i na ulici... godinu dana agonije bez plaće i posla država je odlučila da ide u stečaj... od stečaja je prošlo već 6 mjeseci i još uvijek nismo ništa dobili... zato mislim da mi ova država koje sam državljanin ne dozvoljava da dostojanstveno živim tu i da radim pošteno kao u zemljama članicama europske unije... bliže se praznici kako će ljudi šta staviti pod bor i svojoj djeci pružiti bar malo veselja u tim danima...“

Pritužbe iz radnih i službeničkih odnosa zaprimamo kako u odnosu na javnopravna tijela, tako i u odnosu na poslodavce u gospodarstvu i obrtu, ali ispitne postupke temeljem Zakona o pučkom pravobranitelju možemo pokrenuti samo u odnosu na javnopravna tijela, dok ostale prosljeđujemo Državnom inspektoratu (DIRH). Međutim, sve pritužbe zaposlenih kako u javnom, tako i u privatnom sektoru dragocjen su nam izvor neposrednih saznanja o stanju ljudskih prava u kontekstu rada i zapošljavanja, a ukazivale su na kršenja prava iz radnog odnosa, ali i sve prisutnije traženje zaštite dostojanstva radi osiguranja odgovarajućih uvjeta rada, pri čemu su se u značajnom broju isticali narušeni međuljudski odnosi, s posljedicama na zdravlje zaposlenih.

3.6.1. PRAVA ZA VRIJEME NEZAPOSLENOSTI

„Posao na sezoni je često malo plaćen, posebno za djelatnike iz Slavonije i ne rješava trajno pitanje nezaposlenosti ljudi iz Slavonije. Poslodavci su često nepoznati. Da li mi prema vlastitoj procjeni rizika smijemo odbiti ponuđeni posao ako nam nitko ne garantira sigurnost. Ja sam imala situaciju da nakon odrađenih mjesec dana pod kraj sezone, poslodavac je rekao da 1. idem kući, a plata će biti poslije 15. u mjesecu. S kojim novcima sam trebala platiti put nazad? Ili sam trebala ići pješke?“

Prema podatcima HZZ-a krajem prosinca 2019. bile su evidentirane 131.753 nezaposlene osobe, 11,5% manje nego u prosincu 2018. Prosječan broj nezaposlenih u 2019. bio je 128.650, 16,2% manje nego 2018. Najviše nezaposlenih bilo je u dobi od 30 do 49 godina (38,5%) i iznad 50 godina (33,3%), dok ih je do 29 godina bilo 28,2%. S evidencije HZZ-a ukupno su zaposlene 154.832 osobe, što je 11,2% manje nego 2018., dok ih je i dalje relativno velik broj (69.251) brisan iz drugih razloga, primjerice zbog nepridržavanja zakona ili izlaska iz radne snage.

U Izvješću EK za RH 2020. ističe se da su, usprkos pozitivnim kretanjima na tržištu rada i povećanju plaća u 2019., sudjelovanje na tržištu rada i produktivnost rada još na niskoj razini. Tako je i udio radno sposobnog stanovništva koje radi ili traži posao među najnižima u EU-u u svim dobnim skupinama, a osobito u onoj od 55 do 64 godina starosti.

Pravo na novčanu naknadu za vrijeme nezaposlenosti prosječno je mjesečno koristilo 28.066 osoba, dok je 3.664 zahtjeva bilo odbijeno zbog neispunjavanja zakonskih uvjeta. Upravo su problemi u ostvarivanju ovog prava bili među najčešćim razlozima pritužbi, bilo da je riječ o zakonskim preprekama poput prestanka radnog odnosa uslijed izvanrednog otkaza radnika (bez obzira što je u nekim slučajevima bio uvjetovan postupanjem poslodavca), bilo zbog dugotrajnosti rješavanja zahtjeva ili visine novčane naknade. EK također ističe relativno nizak postotak nezaposlenih koji koriste ovo pravo radi zahtjevnih uvjeta za ostvarivanje, ali i relativno nizak iznos novčane naknade.

Nezadovoljstvo visinom novčane naknade iskazivali su, između ostalih, nezaposleni kojima se osnovica nije mogla utvrditi prema prosjeku bruto plaće tromjesečnog razdoblja koje je prethodilo prestanku radnog odnosa, odnosno službe, jer su imali prekid u trajanju od nekoliko dana (obično bi im prethodni radni odnos prestao u petak, a sljedeći bi zasnovali već u ponedjeljak). Kako se tromjesečnim smatra razdoblje od tri puna kalendarska mjeseca, samo jedan dan bio je dovoljan da im se osnovica za izračun naknade ne može utvrditi u odnosu na ostvarenu plaću, već u visini minimalne plaće po Zakonu o tržištu rada. Zbog sličnih smo problema u Izvješću za 2018. preporučili da se preispita način utvrđivanja osnovice za određivanje visine novčane naknade za osobe koje su tri mjeseca prije prestanka radnog odnosa ostvarile naknadu plaće zbog bolovanja, no MRMS tijekom 2019. nije preispitivao čl. 51. Zakona o tržištu rada, niti to planira učiniti, smatrajući da za izmjenama nema potrebe.

S gubitkom prava na novčanu naknadu, ali i brisanjem iz evidencije nezaposlenih, suočavali su se nezaposleni turistički vodiči kojima je HZZ, smatrajući da imaju registrirano slobodno zanimanje već temeljem položenog stručnog ispita i rješenja o odobrenju za pružanje usluga turističkog vodiča, odbijao upis u evidenciju nezaposlenih osoba ili ih je, još gore, naknadno brisao iz evidencije te od njih potraživao i sve do tada isplaćene naknade. Pritom nije uzimao u obzir da nisu upisani u registar poreznih obveznika niti po jednoj osnovi te da djelatnost nisu obavljali, pa tako niti ostvarivali ikakve prihode. Pravilnost tumačenja propisa HZZ-a, prije svega Zakona o pružanju usluga u turizmu, u pojedinačnim je slučajevima bila predmetom upravnih sporova, no informacije o njihovom ishodu nemamo.

Korisnici prava na novčanu naknadu za vrijeme nezaposlenosti često su nezadovoljni njezinom visinom, jer se utvrđuje prema prosjeku bruto plaće u posljednja tri mjeseca. Kako je i jedan dan bolovanja u tom razdoblju dovoljan da im se osnovica ne može utvrditi prema ostvarenoj plaći, naknada im se obračunava prema visini minimalne plaće.

Neki od razloga prituživanja nezaposlenih bili su i dugotrajnost žalbenog postupka, nedostatak informacija od savjetnika za zapošljavanje te problemi oko odobravanja novčanih potpora za samozapošljavanje.

Imajući u vidu da je prema podatcima HZZ-a prosječno trajanje drugostupanjskih postupaka 71 dan, iako bi prema ZUP-u žalbe trebale biti riješene u roku od 60 dana od predaje, potrebno je skratiti prosječno trajanje i prvostupanjskih i drugostupanjskih postupaka. Naime, iako se ne radi o bitnijem odstupanju, odlučuje se o pravima čiji je cilj pružiti građanima određen stupanj socijalne sigurnosti tijekom nezaposlenosti, pa se njihova svrha dugotrajnim postupanjem gubi. To posebice dolazi do izražaja kod novčane naknade koja bi se trebala isplaćivati upravo u periodu privremene nezaposlenosti, kako bi se barem donekle nadomjestili prihodi koji su do tada ostvarivani radom.

Prema podatcima HZZ-a, od 36.926 korisnika mjera aktivne politike zapošljavanja najveći broj (6.792) su mladi u dobi od 25 do 29 godina (18,39%), odnosno od 20 do 24 godine (6.439 ili 17,44%). Najviše ih je koristilo potpore za zapošljavanje (18,4%) i samozapošljavanje (23,6%) te mjeru stalni sezonac (14,3%). 2019. je ujedno i posljednja godina u kojoj se provodila mjera stručnog osposobljavanja za rad bez zasnivanja radnog odnosa, što pozdravljamo s obzirom na promjene na tržištu rada, koje više ne mogu opravdati subvencioniranje troškova poslodavcima za angažiranje mladih nezaposlenih osoba, koje sada u svijet rada mogu ući i sklapanjem ugovora o radu.

Usprkos relativno velikom broju korisnika mjera aktivne politike zapošljavanja te činjenici da su se podnesci i pritužbe građana upućeni MRMS-u u području zapošljavanja najčešće odnosili upravo na te mjere, 2019. nismo zaprimili pritužbe koje bi ukazivale na veće sustavne probleme u njihovoj provedbi, a EK u Izvješću za RH 2020. također ističe napredak, ostvaren novim paketom mjera aktivne politike tržišta rada.

3.6.2. RADNI ODNOSI U JAVNIM SLUŽBAMA

„Konkretno radi se o natječaju za suradničko zvanje i radno mjesto ASISTENT u području prirodnih znanosti... s punim radnim vremenom, na određeno vrijeme. Za navedeni natječaj nije proveden postupak i vrednovanje koji bi osigurali jednaku dostupnost javnim službama pod jednakim uvjetima i izbor kandidata na temelju izvrsnosti u dosadašnjem radu i studiranju, jer kandidati nisu trebali dostaviti prijepis ocjena, nije realizirano bilo kakvo testiranje sposobnosti i znanja, nije se vodilo računa o dosadašnjem znanstvenom radu i osvojenim nagradama, niti su pozvani na razgovor na kojem bi se mogli predstaviti."

Najveći broj pritužbi u području radnih odnosa odnosio se na nepravilnosti u javnim službama, oko 20%, pri čemu ih je najviše bilo u zdravstvenim i školskim ustanovama, a potom u ustanovama socijalne skrbi te ostalima: predškolskim, HZZO-u, HZMO-u, fakultetima i drugim.

O nagomilanim problemima u javnim službama nastalim tijekom više godina svjedočili smo, između ostalog, i za vrijeme dugotrajnog štrajka zaposlenika u osnovnim i srednjim školama te nenastavnog osoblja, predavača i umjetničkih suradnika na fakultetima, koji su od Vlade tražili odgovarajuće vrednovanje svog rada povećanjem koeficijenata složenosti poslova, uz zaštitu dostojanstva u uvjetima rada u kojima neće biti izloženi zlostavljanju, uključivo i od roditelja, a ponekad i učenika. Štrajk je, kombinacijom cirkularnog i frontalnog provođenja, trajao od 10. listopada do 2. prosinca, kada je, nakon 16 izgubljenih nastavnih dana, završio sporazumom koji ipak nije riješio sve isticane probleme, primjerice odgovarajuće povećanje koeficijenata nenastavnog osoblja, koje bi konstruktivnim i kontinuiranim socijalnim dijalogom trebalo nastaviti rješavati.

Ustavom zajamčeno pravo na štrajk u nekim je školama bilo dovedeno u pitanje postupanjem ravnatelja koji su vršili pritiske, ponekad i putem medija, prema djelatnicima koji u njemu sudjeluju, dovođenjem u pitanje „produljenja" ugovora o radu na određeno vrijeme, odnosno po završetku pripravništva.

Ustavom zajamčeno pravo na štrajk u nekim je školskim ustanovama bilo dovedeno u pitanje postupanjem ravnatelja koji su upućivali izravne ili neizravne prijetnje te vršili pritiske, ponekad i putem medija, prema djelatnicima koji u njemu sudjeluju, i to prije svega dovođenjem u pitanje „produljenja" ugovora o radu sklopljenih na određeno vrijeme, odnosno po završetku pripravničkog staža. S druge strane, zaprimili smo i pritužbu profesorice zbog povrede prava na rad, jer u štrajku nije željela sudjelovati, ali joj je uredno održavanje nastave bilo otežavano od strane kolega koji su štrajkali.

Međutim, problem neodgovarajućih, neusklađenih i nejednako dodjeljivanih koeficijenata složenosti poslova nije specifičan samo za obrazovne ustanove, već je problem velikog dijela javnih službi, pa

tako i zdravstveni djelatnici već godinama ukazuju da Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama ne prepoznaje pojedine nove djelatnike u zdravstvu, odnosno radna mjesta s odgovarajućim koeficijentima, zbog čega zdravstveni djelatnici s istim kvalifikacijama, radeći na istim poslovima u različitim javnim zdravstvenim ustanovama, primaju različitu plaću.

Zaposleni u zdravstvenim ustanovama, prije svega liječnici, pritužbama su se na zlostavljanje na radu povezano sa sudskim postupcima koje vode protiv poslodavaca zbog neisplaćenih ili nepravilno obračunatih naknada za prekovremeni rad temeljem kolektivnih ugovora. No, ne samo da su liječnici izloženi pritiscima zbog podnesenih tužbi, već niti uzrok njihovog prekovremenog rada i neodgovarajućeg plaćanja, usprkos brojnim pravomoćnim presudama, nije odgovarajuće riješen. Ostali zaposlenici zdravstvenih ustanova također su se pritužbama zbog rasporeda i evidencije radnog vremena, prekovremenog rada, korištenja dnevnog i tjednog odmora, kao i na izrazito složene i narušene međuljudske odnose. Neke zdravstvene ustanove posebno su nespremne odgovoriti na izazove rasporeda radnog vremena roditelja male i djece s teškoćama u razvoju.

Pritužbe koje su se odnosile na nepravilnosti u školskim i predškolskim ustanovama podnosili su kako zaposleni u tim ustanovama, tako i nezadovoljni građani - roditelji djece/učenika. Zabrinjavajuće je što pritužbe, često potkrijepljene opsežnom dokumentacijom, ukazuju i na narušene međuljudske odnose zaposlenih s posljedicama koje se reflektiraju na roditelje i djecu, no i kako zaposleni traže zaštitu dostojanstva, uz tvrdnje da su izloženi neosnovanim napadima roditelja, a ponekad i učenika.

Kontinuirani problem predstavljaju i nedovoljno transparentni postupci zapošljavanja u javnim službama, pa su se građani pritužbama na nepravilnosti oko natječajnih postupaka, uglavnom upirući da se njima pogoduje unaprijed poznatim kandidatima, pri čemu se nerijetko natječajni uvjeti prilagođavaju prethodnim promjenama sistematizacije radnih mjesta.

Već smo u Izvješću za 2018. preporučili Vladi da, osobito u prosvjeti i zdravstvu, preispita Odluku o zabrani novog zapošljavanja službenika i namještenika u javnim službama, s obzirom na promijenjene okolnosti i evidentan manjak radne snage. Kako se to nije dogodilo, na isto nas je upozorio i Sindikat hrvatskih učitelja krajem 2019. vezano uz povećan opseg posla i istovremeni manjak pomoćnog i nenastavnog osoblja, upirući osim toga i na zlouporabe oko sklapanja i prestanka ugovora o radu na određeno vrijeme u osnovnim školama, osobito krajem godine, kako se zaposlenima na određeno ne bi isplatila božićnica. Naime, ugovori su raskidani prije 25. prosinca 2019. pa ponovno sklapani početkom 2020.

U kontekstu preporuke u Izvješću za 2018. MZ-u, da u suradnji s Hrvatskom udrugom poslodavaca u zdravstvu i strukovnim komorama, predloži dodatne mjere i aktivnosti radi osiguravanja odgovarajućih uvjeta rada i sprječavanja nasilja prema djelatnicima u zdravstvu te imajući u vidu izloženost verbalnom i fizičkom nasilju, kao i prijetnje upućene djelatnicima socijalne skrbi od strane korisnika, a posebno ubojstvo dvoje djelatnika CZSS Đakovo, pozitivne su izmjene KZ-a koje su stupile na snagu krajem 2018. te 1. siječnja 2020., odnosno novi članci 315.a i 315.b kojima se regulira

zaštita od prisile prema zdravstvenom radniku te prema osobi koja obavlja poslove od javnog interesa ili u javnoj službi, uz propisanu kaznu zatvora od šest mjeseci do pet godina.

Uz sve navedeno, radi rješavanja većine nepravilnosti u javnim službama potrebni su češći upravni i inspekcijski nadzori MZ-a, MZO-a i MDOMSP-a, kao i stručni nadzori komora. Pozitivan je primjer što su odgovorne osobe MDOMSP-a, po pritužbi djelatnika CZSS-a o organizacijskim problemima i narušenim međuljudskim odnosima, obavile ankete i razgovore sa svim zainteresiranim djelatnicima, uputili mišljenje predsjednici Upravnog vijeća i ravnateljici Centra te predložili, među ostalim, organizacijsku superviziju i po potrebi medijaciju. Osobito je važno što je MDOMSP istaknulo da se pri imenovanju budućeg ravnatelja/ravnateljice treba voditi računa da, osim stručnih kompetencija i iskustava u rukovođenju, svojim ponašanjem ne utječe na produbljivanje konflikata među zaposlenima.

3.6.3. SLUŽBENIČKI ODNOSI

„Molim Vas da reagirate prema ministarstvu uprave jer je župan zaposlio tajnicu po svom izboru, a natječaj tek slijedi-nas pravi budalama, a moje dijete neka čami na birou i besmisleno predaje zamolbe.“

U pritužbama u području službeničkih odnosa ukazivalo se na nepravilnosti pri zapošljavanju po oglasu/natječaju, nezakonita rješenja o rasporedu na radno mjesto, stavljanju na raspolaganje i prestanku državne službe, nerješavanju zahtjeva za premještaj, zlostavljanje na radu, nepostojanje odgovarajućih uvjeta rada, uskratu financiranja daljnjeg školovanja, neisplatu prekovremenih sati rada i troškova prijevoza, seksualno uznemiravanje na radnom mjestu, zlouporabu položaja i ovlasti, kršenje Kodeksa sudačke etike te kršenje propisa o zaštiti osobnih podataka.

Prema podatcima Odbora za državnu službu, i dalje je najčešći razlog poništavanja prvostupanjskih rješenja vezanih uz službeničke odnose njihova neobrazloženost, a upravo je izostanak konkretnih i objektivnih razloga za donošenje rješenja jedan od razloga zbog kojih su se državni službenici obraćali i pučkoj pravobraniteljici. Najčešće smo pritužbe zaprimali kada su u tijeku bili postupci pred nadležnim tijelima, vrlo često sudski, zbog čega nismo imali ovlasti postupati.

Nedostatna obrazloženost rješenja u službeničkom sustavu jasno je vidljiva i pri ocjenjivanju državnih službenika, što je problem kada su za rad ocijenjeni niže nego što smatraju da zaslužuju, nerijetko držeći da je to način kažnjavanja onih koji se načinom rada i ponašanja ne uklapaju u ciljeve i viziju nadređenih. No, ne samo da rješenja o ocjeni nisu uopće ili dostatno obrazložena, već se u postupku ocjenjivanja koji prethodi donošenju rješenja, rad državnih službenika ne prati odgovarajuće tijekom godine, prijedlog ocjene ne daje ovlaštena osoba, postupak ocjenjivanja i donošenja rješenja ne odvija se u propisanim rokovima, niti se službenicima omogućuje davanje primjedbi na prijedlog

ocjene, odnosno primjedbe se ne razmatraju zajedno sa službenikom. Problematika praćenja i ocjenjivanja posebno dolazi do izražaja u kontekstu izrade novog Zakona o plaćama državnih službenika i namještenika, zbog kojeg je tijekom 2019. već mijenjan Zakon o državnim službenicima. Njime je izričito određeno kako će ocjena biti temelj za promicanje u plaći, napredovanje u službi, nagrađivanje za ostvarene rezultate rada te jedan od kriterija za raspored na odgovarajuće radno mjesto. Stoga bi se, pri izradi Zakona o plaćama i provedbenog propisa, radi budućeg praćenja rada državnih službenika tijekom cijele kalendarske godine, trebali uzeti u obzir svi nedostatci postojećeg sustava, kako bi novi bio jednostavan, objektivan i nadasve transparentan. Nedonošenje novog Zakona spominje se i u Izvješću EK za RH 2020.

Posebno se ističe nekoliko pritužbi kojima su nam se, kao i 2018., obraćali uglavnom mlađi policijski službenici PU dubrovačko-neretvanske, koji su radi usklađenja obiteljskog i poslovnog života tražili premještaj u službi u neku od slavonskih županija, pri čemu u jednom slučaju MUP pritužiteljima nije odgovorio od siječnja 2019. Uvažavajući objektivne okolnosti zbog kojih su policijski službenici raspoređeni na rad u PU dubrovačko-neretvansku i zbog kojih premještaj, sukladno proceduri i potrebama službe, nije uvijek moguć, u obzir bi u svakom pojedinačnom slučaju trebalo uzimati i posebne životne okolnosti, potrebe i obveze svakog policijskog službenika te time iskazati uvažavanje njegovog rada i omogućiti mu da u odgovarajućim životnim uvjetima nastavi ostvarivati primjerene profesionalne rezultate.

3.6.4. RADNI ODNOSI U GOSPODARSTVU I OBRTU

„Potreban mi je pravni savjet. Doktorica mi je otvorila bolovanje 7.6.2019.g. a kako je bio vikend tek sam danas uspio odnijeti papire na datum 10.6.2019.g. Voditeljica nije htjela uzeti papire o bolovanju i izbacila me je iz unutarnjeg dijela restorana pa sam pristao na razgovor ispred i rekla mi je da nije dužna uzeti moje papire jer mi ide otkaz na dan 8.6.2019.g. pa vas molim za pravni savjet i razgovor što da učinim jer nisam mogao nikome uručiti svoje papire, a nisam želio dodatne komplikacije.“

Pritužbe, upiti i predstavke radnika zaposlenih kod poslodavaca u gospodarstvu i obrtu i dalje su se najčešće odnosile na nezakonite otkaze i druge nepravilnosti vezane uz prestanak radnog odnosa, neisplatu plaće i naknade plaće, uključivo i nakon stečaja poslodavca i njegovog brisanja iz sudskog registra, neuručenje obračuna dugovane, a neisplaćene plaće i naknade plaće, rad na crno, mobing, uskratu prava na dnevni, tjedni i godišnji odmor te nezakonit i neplaćen prekovremeni rad. Kako nemamo ovlasti postupati prema privatnim poslodavcima, pritužbe smo radi inspekcijskog nadzora i poduzimanja mjera prema poslodavcima prosljeđivali DIRH-u ili smo pritužitelje, uz pružanje općih pravnih informacija, upućivali na nadležna tijela.

Sindikati također ukazuju da, bez obzira na pozitivne pomake zbog gospodarskog oporavka i promjena na tržištu radne snage, poslodavci u privatnom sektoru i dalje krše neka temeljna prava radnika, poput prava na plaću za obavljeni rad ili zakonom propisani odmor. Problemi na koji posebno ukazuju radnici i sindikati, neovisno o djelatnosti poslodavaca, su raspored radnog vremena, vođenje evidencije radnog vremena i prekovremeni rad. Naime, osim što ne vode valjane evidencije te ne bilježe točno radno vrijeme pojedinog radnika, pogotovo prekovremene sate, nerijetko i zloupotrebljavaju institute preraspodjele i/ili nejednakog rasporeda radnog vremena. Pritom se o tome radnike često obavještava neposredno prije početka rada, a ne najmanje tjedan dana unaprijed, iako nije riječ o prijekoj potrebi za radom, već isključivo organizacijskim propustima. Na ovaj, nadovezuje se i problem prekovremenog rada koji je često dulji od zakonom propisanog, ali i neplaćen. Pored toga, Sindikat zaposlenih u poljoprivredi, prehrambenoj i duhanskoj industriji i vodoprivredi Hrvatske ističe kako gotovo nitko od poslodavaca ne uručuje radniku pisani nalog za prekovremeni rad niti pismeno potvrđuje usmeni nalog za njegovo obavljanje, radi čega je prekovremeni rad teže dokazati u sudskim postupcima radi isplate plaće/dodataka na plaću.

Međutim, problem neevidentiranog i/ili neplaćenog prekovremenog rada nije rijedak niti u državnim i javnim službama pa se stječe dojam kako poslodavci vrlo olako shvaćaju prava radnika, pogotovo uzimajući u obzir kako prekovremeni rad ozbiljno utječe na pravo radnika na dnevni i tjedni odmor te na njihovo zdravlje.

Problem neevidentiranog i/ili neplaćenog prekovremenog rada nije rijedak niti u državnim i javnim službama, pa se stječe dojam kako poslodavci vrlo olako shvaćaju prava radnika, pogotovo uzimajući u obzir kako prekovremeni rad ozbiljno utječe na pravo radnika na dnevni i tjedni odmor te na njihovo zdravlje.

S obzirom na manjak radne snage, poslodavci temeljem sve većeg broja izdanih radnih dozvola zapošljavaju strance, osobito u građevini, ugostiteljstvu i turizmu, a najavljenim ukidanjem kvota za radne dozvole prema prijedlogu novog Zakona o strancima za očekivati je njihovo lakše i brojnije zapošljavanje. Zaprimili smo i nekoliko pritužbi stranaca da im poslodavac nije osigurao obećane uvjete rada, isplatio plaću te da im odbija vratiti radnu i boravišnu dozvolu nakon prestanka radnog odnosa. Inspektori rada su u 2019. donijeli 83 rješenja o zabrani obavljanja djelatnosti poslodavcima kod kojih su utvrdili kako je za njih radilo 134 stranca bez radne dozvole, najviše u građevinarstvu te ugostiteljstvu i ostalim uslužnim djelatnostima.

Nadalje, DIRH je utvrdio kako poslodavci za 7.729 radnika tijekom 2019. nisu isplatili niti minimalnu plaću, zbog čega je donio 175 rješenja kojima je naložena isplata. Zbog postojanja osnovane sumnje u počinjenje kaznenih djela protiv radnih odnosa i socijalnog osiguranja, inspektori rada su podnijeli 127 kaznenih prijava, 39 manje nego 2018., od toga dvije za kazneno djelo povrede prava na rad, 106 za kazneno djelo neisplate plaće, a 57 za kazneno djelo povrede prava iz socijalnog osiguranja. Kada su utvrdili neisplatu dospjelih plaća, odnosno naknada plaća, inspektori su donijeli 5.930 rješenja o privremenom osiguranju naplate, kada poslodavci nisu ispunili niti zakonske dužnosti iz Zakona o osiguranju radničkih tražbina.

Podatci HZMO-a pokazuju da je broj ugovora o radu sklopljenih na određeno i dalje velik – prosječno ih je tijekom 2019. bilo 24,56%, dok je, prema podatcima Eurostata, prosjek EU 13,2%. MRMS najavljuje kako će otklanjanje, odnosno smanjenje zlouporaba rada na određeno vrijeme vjerojatno biti predmet budućih izmjena ZOR-a, no da je prije toga potrebno napraviti dodatne analize i konzultacije. Kako se i u Izvješću EK za RH 2020. navodi da je rad na određeno vrijeme, i to nedobrovoljan, i dalje uobičajen, nužno je kontinuirano pojačano nadzirati njegovu provedbu do donošenja adekvatnih izmjena ZOR-a.

3.6.5. INSPEKCIJSKE SLUŽBE

„10.9.2019.g. poslala sam mailove gdje sam ponovno zatražila očitovanje obzirom da nisam dobile rješenje koje sam zakonski dužna dobiti o tome što je inspektorat rada utvrdio i kako je po tome postupljeno. 11.09.2019.g. stavljena sam u prepisku gdje je gđa. iz Državnog inspektorata, voditeljica Službe, zatražila svoju kolegicu žurno postupanje. Izvješće nisam dobila do današnjeg dana (27.11.2019).“

Iako tijekom 2019. nismo zaprimili veći broj pritužbi na postupanje inspektora rada, njihov sadržaj pretežito ukazuje na dugotrajnost postupka, no i dalje se inspektore proziva za neučinkovitost i nepoduzimanje mjera za koje nisu nadležni. Kao i u 2018., neka od rješenja za smanjenje dugotrajnosti postupanja su povećanje broja inspektora, njihova kvalificiranost i educiranost, kao i primjerene plaće uz odgovarajući sustav nagrađivanja i napredovanja. S tim u vezi, potrebno je popuniti upražnjena službenička mjesta, jer je prema podatcima DIRH-a od 264 sistematizirana radna mjesta izvršitelja s inspekcijskim ovlastima popunjeno samo 223.

Nakon stupanja na snagu Zakona o Državnom inspektoratu (ZDI) 1. travnja 2019., kojim je objedinjeno 17 različitih inspekcijskih službi pa je iz ministarstava preuzeto oko 1.700 inspektora, kasnilo se s donošenjem provedbenih propisa, osobito Uredbe o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova za radna mjesta u DIRH-u. Iako je trebala biti donesena u roku od 30 dana od stupanja na snagu ZDI-a, stupila je na snagu tek 1. prosinca 2019. Opravdanu bojazan oko smanjenja plaće početkom primjene nove Uredbe nakon donošenja rješenja o rasporedu, iskazalo je u svojim pritužbama nekoliko nezadovoljnih inspektora.

Prosvjetna inspekcija nije u sastavu DIRH-a, već i dalje djeluje u okviru MZO-a, a izmjenama Zakona o upravnoj inspekciji, radi usklađenja sa Zakonom o sustavu državne uprave, po drugi puta u godinu dana se promijenio ustroj i način rada upravne inspekcije. Naime, nakon ukidanja UDU, od 1. siječnja 2020. MU je preuzelo upravne inspektore iz tih ureda, dok su njihova mjesta rada ostala na području županija. Ako je suditi po rezultatima njihovog rada, osobito prema broju obavljenih neposrednih nadzora i poduzetih mjera, decentralizacija upravne inspekcije započeta u srpnju 2018., stupanjem na snagu Zakona, dala je očekivane rezultate.

Preporuke:

39. Ministarstvu rada i mirovinskog sustava, da razmotri potrebu izmjene čl. 51. Zakona o tržištu rada, o načinu određivanja razdoblja prije prestanka radnog odnosa koje se uzima u obzir pri određivanju osnovice za utvrđivanje visine novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti;
40. Hrvatskom zavodu za zapošljavanje, da pri rješavanju upravnih stvari posebno vodi računa o trajanju postupaka kako bi se izbjegla njihova dugotrajnost, a time i socijalna nesigurnost nezaposlenih;
41. Ministarstvu unutarnjih poslova, da o zahtjevima za premještaj policijskih službenika pored potreba službe, vodi računa i o životnim okolnostima, osobito obiteljskim prilikama svakog službenika;
42. Državnom inspektoratu i Prosvjetnoj inspekciji Ministarstva znanosti i obrazovanja, da provode ciljane nadzore radi sprječavanja zlouporabe ugovora o radu na određeno vrijeme;
43. Državnom inspektoratu, da osigura dovoljan broj izvršitelja s inspekcijskim ovlastima;

3.7. ZAŠTITA PRIJAVITELJA NEPRAVILOSTI

„Poštovana Pučka pravobraniteljice molim vas da hitno angažirate potrebna tijela koja će spriječiti ovaj kaos kojim su ugroženi životi ljudi. Ako i mene ne bude oni će uz pomoć treće osobe, bez obzira na dokaze koje imam ugroziti sve samo kako bi pokrili svoje radnje.“

Stupanjem na snagu Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti (ZZPN) 1. srpnja 2019., pučkom pravobranitelju je dodijeljen mandat nadležnog tijela za vanjsko prijavljivanje nepravilnosti, kojem se prijavitelji mogu obratiti ukoliko su za to ispunjene određene pretpostavke, prije svega da nema unutarnjeg kanala prijavljivanja ili da se njime ne može učinkovito zaštititi identitet prijavitelja i povjerljivost informacija, odnosno da više ne radi kod poslodavca ili da postoji neposredna opasnost za život, zdravlje, sigurnost, štetu velikih razmjera ili uništenje dokaza. Naime, zaštita podrazumijeva mogućnost prijavljivanja putem jednog od kanala (unutarnje, vanjsko i javno razotkrivanje) u za to predviđenim postupcima, sudsku zaštitu, naknadu štete i zaštitu identiteta i povjerljivosti. Sukladno tome, prijavitelji mogu pučkoj pravobraniteljici prijaviti nepravilnosti definirane kao kršenja zakona i drugih propisa te nesavjesno upravljanje javnim dobrima, javnim sredstvima i sredstvima EU, koje predstavlja ugrožavanje javnog interesa, a koje su povezane s obavljanjem poslova kod poslodavca. S druge strane, očekivanja prijavitelja su bila velika, jer su smatrali da će po ZZPN-u biti zaštićeni ako prijave bilo koju nepravilnost, pa i povrede pojedinačnih prava, što ipak ne ulazi u domenu Zakona.

S obzirom da je poslodavcima ostavljen rok od šest mjeseci od stupanja ZZPN-a na snagu za donošenje općih akata kojima će urediti postupak unutarnjeg prijavljivanja, odnosno devet za imenovanje povjerljive osobe i njezinog zamjenika, tijekom 2019. kod većine nije postojala ta

mogućnost, pa su prijavitelji koristili vanjsko prijavljivanje, odnosno podnosili su ih pučkoj pravobraniteljici ili tijelima nadležnim za postupanje prema sadržaju prijave. Pritom, iako su neki poslodavci i ranije imali uređen interni postupak prijavljivanja nezakonitosti, obvezni su uskladiti ga sa ZZPN-om.

Zaprimljene prijave te veći broj upita različitih institucija, poslodavaca, odvjetnika i građana o tumačenju i primjeni ZZPN-a, posebice o opsegu primjene, definiciji nepravilnosti, tko i kako može prijaviti te uspostavljanju sustava unutarnjeg prijavljivanja, ukazuju da njegovo donošenje nije bilo dovoljno popraćeno promotivnim aktivnostima koje bi pojasnile konkretna prava i obveze, pa smo se uključili u edukacije o njegovoj primjeni, kako bismo pojasnili ovlasti pučkog pravobranitelja te način postupanja po prijavama, dok će tumačenje odredbi ZZPN-a, osim MP-a kao stručnog nositelja, dati sudska praksa.

Od 21 prijave pučkoj pravobraniteljici u 2019. u kojima se izričito poziva na ZZPN i prijavljuje nepravilnosti i/ili traži zaštita, šest ih se odnosi na nepravilnosti u tijelima državne uprave, po pet u pravnim osobama s javnim ovlastima i trgovačkim društvima u kojima RH ili JLP(R)S imaju zasebno ili zajedničko većinsko vlasništvo, tri u pravnim osobama koje obavljaju javnu službu te po jedna koja se odnosi na nepravilnosti u tijelima JLP(R)S i kod poslodavaca u gospodarstvu i obrtu, dok smo u jednom slučaju otvorili predmet na vlastitu inicijativu, nakon medijskih natpisa koji su ukazivali na moguću primjenu ZZPN-a.

Prijave u kojima su se isključivo prijavljivale nepravilnosti, bez navoda o mogućem stavljanju u nepovoljan položaj, prosljeđivali smo tijelima nadležnima za postupanje prema sadržaju: DORH-u, DIRH-u, tijelima ovlaštenima provoditi upravni nadzor, SAFU, Povjereniku za informiranje i drugima. Neke su prijave, pored ukazivanja na nepravilnosti, sadržavale i navode o stavljanju prijavitelja u nepovoljan položaj, a u nekima se isključivo ukazivalo na stavljanje u nepovoljan položaj. Također, zaprimane su i prijave koje su već bile dostavljene tijelima ovlaštenim za postupanje po njihovom sadržaju ili su nepravilnosti već javno razotkrivene, ali su prijavitelji smatrali potrebnim o njima obavijestiti i pučku pravobraniteljicu.

Ukoliko se radilo o nepravilnostima koje su prijavljene poslodavcima ili nadležnim tijelima, odnosno javno su razotkrivene prije stupanja ZZPN-a na snagu, zbog nemogućnosti retroaktivne primjene nismo postupali. Osim toga, prijavljivane su i nepravilnosti koje ne ulaze u primjenu ZZPN-a, jer nisu vezane uz obavljanje poslova kod poslodavca ili ne predstavljaju ugrožavanje javnog interesa, već je eventualno riječ o povredi pojedinačnih prava koja se štite drugim pravnim instrumentima. Upravo je ugrožavanje javnog interesa teško ocijeniti, naročito kod privatnih poslodavaca, jer ga nadležna tijela, poslodavaci, kao i sami prijavitelji, različito tumače, pa bi to trebala definirati praksa nadležnih tijela, posebice sudova.

U pojedinim su se slučajevima upitnima pokazali i primarni motivi prijavljivanja, koji, iako nužno ne predstavljaju jedan od slučajeva zlouporabe prijavljivanja reguliranih ZZPN-om, nisu isključivo vođeni javnim interesima. Pritom i u takvim, kao i u situacijama zlouporabe prijavljivanja, ovlaštena tijela

moraju postupiti po sadržaju prijave, kako bi se nepravilnosti otklonile i/ili sankcionirale bez obzira na motive prijavitelja, naročito prilikom vrlo ozbiljnih optužbi o ugrožavanju života, zdravlja, sigurnosti, nastanka velike štete ili uništenja dokaza.

Međutim, u situacijama učestalih prijava istog prijavitelja, kojemu je prethodilo dulje konfliktno razdoblje s poslodavcem i/ili kolegama, teže je učiniti vjerojatnim da štetne radnje trpi upravo zbog prijave nepravilnosti. Pritom je nerijetko riječ o prijaviteljima koji nam se obraćaju nakon više izrečenih upozorenja radi povreda radnih obveza te s neizvjesnim daljnjim tijekom ili uopće nastavkom radnog odnosa, što dovode u vezu s prijavljivanjem. Tada obično inzistiraju na poduzimanju hitnih mjera radi otklanjanja nepravilnosti i zaštite prava, što uglavnom nije moguće bez prethodne dopune prijave i provedenog ispitnog postupka.

Pozitivno je i hrabro istupanje prijavitelja koji su, ugrožavajući svoja prava, odlučili prijaviti nepravilnosti koje ugrožavaju javni interes. No kako bi se u što većoj mjeri potaknulo na prijavljivanje, nužno je vratiti i opravdati povjerenje građana u rad institucija.

Neovisno o izazovima koji su se pokazali u šestomjesečnoj primjeni Zakona, pozitivno je, čak i hrabro, istupanje prijavitelja koji su, ugrožavajući svoja prava, odlučili prijaviti nepravilnosti koje ugrožavaju javni interes. Međutim, kako bi se građane u što većoj mjeri potaknulo na prijavljivanje, što je jedan od primarnih ciljeva ZZPN-a, nužno je vratiti i opravdati povjerenje u rad institucija, čemu će svakako doprinijeti daljnje uspostavljanje dobre suradnje s tijelima koja postupaju po sadržaju prijave, ali i osiguranje dostatnih kapaciteta Ureda, kako bi učinkovito i pravovremeno štitio prava prijavitelja, bez slabljenja ostalih mandata.

Naime, stupanjem na snagu ZZPN-a 2019., pučki pravobranitelj je počeo obnašati novi i vrlo složeni mandat s istim brojem zaposlenika i sredstava, bez obzira na specifičnost i osjetljivost zaštite prava prijavitelja, uvjetovane širokom lepezom područja nepravilnosti, obveznom zaštitom povjerljivosti podataka i identiteta prijavitelja, intenzivnom suradnjom s tijelima nadležnima za postupanje po sadržaju prijava te mogućnošću podnošenja optužnih prijedloga i miješanja u sudske postupke. Osim toga, specifičnost problema radi kojih se prijavitelji obraćaju uključuje intenzivnu, ponekad i svakodnevnu komunikaciju s osobama koje prolaze vrlo teško razdoblje u radnom okruženju, koje se često negativno odražava i na njihove privatne i obiteljske odnose. Međutim, očekujemo da ćemo navedene aktivnosti u 2020. lakše i učinkovitije provoditi zahvaljujući osiguranim sredstvima za jačanje kapaciteta Ureda.

Zaključno, kako je ZZPN u 2019. bio na snazi šest mjeseci, nije moguće ocijeniti ostvarenje njegovih ciljeva niti učinkovitost predviđenih oblika zaštite, jer sustavi unutarnjeg prijavljivanja uglavnom nisu bili uspostavljeni, a postupci po prijavama pučkoj pravobraniteljici su u tijeku, dok o eventualno pokrenutim sudskim postupcima radi zaštite prava prijavitelja nemamo saznanja. No, zasigurno će već kroz 2020. godinu biti jasnija njegova učinkovitost.

3.8. DISKRIMINACIJA U PODRUČJU RADA I ZAPOŠLJAVANJA

„Zbog stresa, mobinga, diskriminacije, počinjenih od nadređenih, pritisaka koje doživljavam radi teškog usklađivanja poslovnih obveza i privatnog života, prisiljena sam samoinicijativno tražiti raspored na niže radno mjesto... Osjećam se prognano, odbačeno, iz očaja prihvaćam bilo koje drugo radno mjesto samo da nisam više pod pritiskom...“

Diskriminacija u području rada i zapošljavanja i dalje je visoko zastupljena među pritužbama pučkoj pravobraniteljici, a nerijetko se uz diskriminaciju građani pritužuju i na druge povrede njihovih prava iz radnog odnosa, ukazujući na niz propusta u postupanju poslodavca te narušene međuljudske odnose. Pritužbe u privatnom sektoru najčešće se odnose na dob, zdravstveno stanje i članstvo u sindikatu, dok se u javnom sektoru češće odnose na etničko ili nacionalno podrijetlo, dob, političko ili drugo uvjerenje te zdravstveno stanje.

Diskriminacija u području rada u privatnom sektoru

„Činim sve kako bih se zaštitila od viktimizacije, i iako ne dobivam nikakve poslove u tvrtci te me se sustavno mobingira, iako se bojim da će posljedice po mene biti najgore moguće, u vidu degradacije ili otkaza, želim biti sigurna da sam poduzela sve da se zaštitim.“

O diskriminaciji radnika temeljem dobi pri restrukturiranju trgovačkih društava i utvrđivanju kolektivnog viška radnika pisali smo i ranije, a građani su nam se, iako u manjoj mjeri, obraćali i u 2019. Njome su najčešće pogođeni radnici od 50 godina i stariji koje se, unatoč radnom iskustvu i znanju, percipira kao manje poželjne, a navode da ih se uznemirava kako bi pristali na sporazumni prestanak radnog odnosa te im se češće otkazuju ugovori o radu nego mlađim radnicima.

U 2019. HZZ bilježi povećanje broja radnika obuhvaćenih kolektivnim viškom u odnosu na 2018., o čemu je primio čak 56 obavijesti poslodavaca, a pri tome niti jednom nije odgodio provođenje otkazivanja ugovora o radu. Od 3.395 takvih radnika u 2019., čak 60% bilo ih je starijih od 50 godina.

Prema podatcima HZZ-a, 33,3% nezaposlenih u 2019. bili su stariji od 50 godina, a istovremeno čine gotovo 32% korisnika novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti. Za razliku od mlađih radnika, riječ je o teže zapošljivim osobama koje su zbog gubitka posla prije ostvarenja prava na redovnu starosnu mirovinu, stavljeni u tešku financijsku situaciju, iako neki još imaju snage i volje raditi. EK u Izvješću za RH 2020. navodi da RH u odnosu na EU najviše zaostaje upravo u zapošljavanju dobne skupine radnika od 55 do 64 godine, te da je RH na pretposljednjem mjestu kada je u pitanju zapošljavanje radnika ove dobi u EU.

Da je riječ o egzistencijalnom problemu mnogih, prepoznao je i zakonodavac omogućavanjem korisnicima prijevremenih starosnih mirovina rad do polovice radnog vremena, što je pozitivno, no trebalo bi pratiti i po potrebi zakonski regulirati zapošljavanje umirovljenika kod istih poslodavaca kod kojih su bili u radnom odnosu prije prijevremenog umirovljenja. Budući da je za poslodavca radnik na pola radnog vremena ili s ugovorom o djelu jeftiniji, njegovo ponovno angažiranje pokazuje da je riječ o radno sposobnoj osobi koja je prijevremenim umirovljenjem penalizirana nižom mirovinom.

Pritužbe su također ukazale na nedorečenost instituta zapošljavanja umirovljenika i regulacije profesija koje se (ne)mogu zaposliti na pola radnog vremena, o čemu više pišemo u poglavlju o diskriminaciji temeljem dobi.

Osim radnika starijih od 50 godina, radi diskriminacije na radu su nam se obraćali i oni narušenog zdravstvenog stanja, ali i oni koji su češće koristili bolovanje radi brige o bolesnom članu obitelji. U jednom takvom predmetu je poslodavac inzistirao na kratkim rokovima obavijesti o bolovanju, uskratio je prethodno odobreni godišnji odmor te je prozivao radnicu zbog češćih bolovanja, nakon čega je narušeno i njezino zdravlje te je samoinicijativno tražila premještaj na drugo, niže plaćeno radno mjesto. Iako nije bila bolesna ona, već osoba o kojoj se brinula, diskriminirana je temeljem povezanosti s osobom narušenog zdravstvenog stanja.

Tijekom 2019. postupali smo i po pritužbama radi diskriminacije temeljem zdravstvenog stanja primjenom Pravilnika o porezu na dohodak, kojim se nastojalo olakšati poslovanje tako što je poslodavcima omogućena neoporeziva isplata nagrada radnicima. Međutim, sporni su kriteriji isplate jer su ju neki poslodavci uvjetovali prisustvom radnika na poslu i time potpuno ili djelomično isključili one koji su koristili bolovanje. Budući da prisustvo na poslu nije nužan pokazatelj učinkovitosti nečijeg rada, ovakvom su praksom diskriminirali radnike narušenog zdravstvenog stanja, radi čega smo preporučili izmjenu kriterija za ocjenu radnog učinka. Pojedini sindikati također upozoravaju da se isplata neoporezivih davanja ponekad koristi kao nagrada za „podobne", odnosno uskrata isplate kao kazna i sredstvo ušutkivanja „glasnih" radnika te članova sindikata, što bi predstavljalo zloupotrebu ove mjere. Ukoliko je nagrada uskraćena članovima sindikata zbog njihovog sindikalnog djelovanja, također se može raditi o diskriminaciji temeljem članstva u sindikatu.

> Neke radnike koji su zatražili zaštitu od diskriminacije poslodavci su stavili u nepovoljniji položaj ili im čak otkazali radni odnos. Pritom se ne viktimizira samo radnik koji je tražio sudsku zaštitu, već kao kolateralne žrtve stradaju i radnici koji su svjedočili o povredama, čime poslodavci šalju jasnu poruku da se „nelojalnost" kažnjava.

Upravo je članstvo u sindikatu još jedna od češće isticanih diskriminacijskih osnova u području rada, pri čemu neki sindikati svjedoče o naročito nepovoljnom postupanju prema sindikalnim povjerenicima, koji znaju biti „pod povećalom" poslodavaca. Osim što se članovima sindikata nameću veći zahtjevi glede prekovremenih sati, nepovoljnog korištenja odmora, napredovanja na

poslu te mogućnosti zasnivanja radnog odnosa na neodređeno vrijeme, ističu da su sindikalni povjerenici i za najmanji propust upozoreni pred otkaz ugovora o radu. Takovo postupanje očekivano dovodi do češćeg istupanja radnika iz sindikata iz straha od diskriminacije, dovodeći u pitanje slobodu udruživanja. Obzirom da se radnici nerijetko boje ne samo tražiti zaštitu svojih prava, već uopće govoriti o diskriminaciji, kako ne bi zbog toga bili viktimizirani, iznimno je dragocjena suradnja koju ostvarujemo sa sindikatima i OCD-ima te informacije koje nam dostavljaju radi otklanjanja sustavnih povreda prava radnika.

Nažalost, neke od radnika koji su tražili zaštitu od diskriminacije, poslodavci su zbog toga stavili u nepovoljniji položaj. Primjer je radnica kojoj je ubrzo nakon pokretanja sudskog postupka radi diskriminacije poslodavac ukinuo radno mjesto, a zatim i otkazao radni odnos. Pritom ne mora biti viktimiziran samo radnik koji je tražio sudsku zaštitu, već kao kolateralne žrtve stradaju i radnici koji su svjedočili o povredama, čime poslodavac šalje jasnu poruku da se „nelojalnost" kažnjava. Upravo strah kolega da u radnim sporovima svjedoče o okolnostima koje su im poznate i koje terete poslodavca, jedna je od prepreka prema uspješnoj sudskoj zaštiti od diskriminacije u području rada. Iako je za viktimizaciju propisana prekršajna odgovornost, još je daleko njezino suzbijanje u svim područjima pa i u području rada, na što ukazuju statistički podatci MP-a, prema kojima u 2019. nije vođen niti jedan prekršajni postupak radi viktimizacije.

Osim što je poslodavcu zabranjeno poduzimati diskriminatorne radnje, dužan je i štititi radnike od nezakonitog postupanja trećih osoba te im osigurati uvjete rada u kojima neće biti izloženi diskriminaciji. Stručnjaci koji u obavljanju svakodnevnog posla mogu biti izloženi uznemiravanju ili drugom obliku nezakonitog postupanja od strane trećih osoba, moraju uživati zaštitu poslodavca, a jedan od koraka u tom smjeru jest edukacija poslodavca i zaposlenika o zakonskim okvirima i načinima zaštite od diskriminacije. Upravo takvu edukaciju smo preporučili u slučaju zdravstvene djelatnice koja nam se obratila radi povrede prava na radu počinjene od strane treće osobe, pri čemu je izostala zaštita od strane poslodavca. Iako se konkretni poslodavac opirao provedbi edukacije, pozitivni su primjeri onih koji su nakon utvrđene sumnje na diskriminaciju poduzeli korake radi njenog sprječavanja, prepoznajući da je riječ o mjeri koja je učinkovitija i prihvatljivija nego sudjelovanje u sudskom postupku pokrenutom od strane radnika čija su prava povrijeđena.

Diskriminacija državnih i javnih službenika

„Ja sam državni službenik. Postao sam to vjerujući kako će se tako poštivati moje dostojanstvo, kako ću konačno raditi posao u struci i kako će se moj rad cijeniti, a ja se neću morati boriti s poslodavcem za svoja prava. Tužno da moram nakon svih tih godina reći da mislim da mi je u privatnom sektoru bilo bolje. Ili u najmanju ruku nije bilo lošije."

Državni i službenici JLP(R)S su nam se i tijekom 2019. obraćali zbog sumnje na diskriminaciju temeljem etničkog i nacionalnog podrijetla, dobi, zdravstvenog stanja te političkog ili drugog

uvjerenja, pri čemu su ukazivali na niz diskriminatornih postupaka, ne samo nadređenih već, nešto rijeđe, i od kolega, ali bez adekvatne reakcije nadređenih. Osim zaposlenih kojima je bilo onemogućeno funkcioniranje u kolektivu, obraćali su nam se i kandidati na natječajima za zapošljavanje, upozoravajući na netransparentne kriterije selekcijskog procesa.

Tako smo postupali povodom pritužbe zbog sumnje na diskriminaciju temeljem obrazovanja i nepravilnosti u postupku natječaja za zapošljavanje u jednoj općini. Pritužiteljica je ukazivala na nelogičnosti zbog kojih je na samom kraju testiranja, odnosno na razgovoru s članovima komisije izgubila značajan broj bodova i tako se izjednačila s kandidatom koji je na kraju zaposlen. Navela je i kako je sadržaj pitanja na razgovoru bio neadekvatan za provjeru znanja, vještina i motiviranosti za obavljanje poslova radnog mjesta, dok se općina ni nakon opetovanog traženja nije očitovala o spornim pitanjima, unatoč zakonskoj obvezi suradnje i pružanja pomoći iz ZoPP.

Iako su u konkretnom slučaju poštivane vrlo općenite odredbe o provjeri znanja i sposobnosti kandidata propisane Zakonom o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, općini kao razini vlasti najbližoj građanima ukazali smo na potrebu da cijeli natječaj bude proveden transparentno, s jasno vidljivim i obrazloženim kriterijima za vrednovanje prijava, znanja i vještina kandidata na pisanim i usmenim testiranjima, kao i na provjerama praktičnog rada. Transparentni natječaji u državnim i javnim službama također pridonose jačanju povjerenja građana u institucije, ali i smanjuju mogućnost diskriminatornih postupaka u procesu zapošljavanja.

Pritužitelji tvrde kako se na više pozicije u službi raspoređuju pripadnici i simpatizeri stranke bliže vladajućoj strukturi, napreduju brže, a u nekim se slučajevima službe preustrojavaju i stvaraju nova radna mjesta kako bi se omogućilo napredovanje po političkom ključu.

Diskriminacija temeljem političkog uvjerenja često se navodi kao mogući uzrok nepovoljnijeg postupanja kako pri napredovanju na poslu, tako i pri zapošljavanju. Pritužitelji tvrde kako se na više pozicije u službi raspoređuju pripadnici i simpatizeri stranke bliže vladajućoj strukturi, napreduju brže, a u nekim se slučajevima službe preustrojavaju i stvaraju nova radna mjesta kako bi se omogućilo napredovanje po političkom ključu. Iako je to teško dokazati, indikativna je percepcija službenika koji su obeshrabreni, frustrirani i u strahu od gubitka radnog mjesta ako bi to prijavili.

Često tijekom ispitnih postupaka ne možemo utvrditi radi li se o nepovoljnijem postupanju prema određenom službeniku, jer nadređeni uz očitovanja prilažu dokumentaciju iz koje proizlazi da postupanje prema njemu nije bilo drugačije od ostalih. Međutim, zabrinjava što pritužitelji često ističu kako dostavljene evidencije ne odgovaraju stvarnom stanju, odnosno kako se u praksi ne provode pravila o korištenju dnevnog odmora, poštivanju radnog vremena, korištenju službenih automobila ili mobilnih telefona, kao i da su pojedini službenici formalno prisutni na poslu i dobivaju radne zadatke, no zapravo su u potpunosti isključeni iz radnog procesa.

Po završetku ispitnih postupaka u kojima smo u više navrata tražili očitovanja i dokumentaciju, a nije utvrđena diskriminacija, pritužitelji su često razočarani ishodom te nam se ponovno obraćaju, i pritom ističu da se diskriminatorna postupanja nastavljaju. Iz takvih pritužbi stječe se dojam da rukovodeći službenici ne služe građanima i javnom interesu te da se pravila ponašanja ne primjenjuju na sve jednako.

Također, službenici nam upućuju anonimne pritužbe u kojima nema dovoljno podataka temeljem kojih bismo mogli provesti ispitni postupak ili bi on bio vrlo ograničen, što također pokazuje strah od viktimizacije, pogotovo kada inzistiraju da postupak vodimo bez otkrivanja njihovog identiteta. Vidljiva je nevoljkost da u takvim slučajevima vode antidiskriminacijske sudske postupke, uglavnom zbog dugotrajnosti i neizvjesnosti, no prilikom ispitnog postupka pučka pravobraniteljica ne raspolaže jednakim procesnim instrumentima kao sud. Naime, pritužitelji sugeriraju da se suprotstavljene strane ispitaju kao svjedoci, međutim nemamo ovlasti provoditi ispitivanje svjedoka i saslušanje stranaka kako bi se neposrednim opažanjem procijenilo iskazuju li istinito pa ih tada poučavamo o mogućnostima sudske zaštite.

Prethodnih su nam se godina obraćali i službenici gradova i općina, zbog nejednakog tretmana u odnosu na državne službenike prilikom oslobođenja od obveze polaganja posebnog dijela državnog stručnog ispita. 2019. smo predložili izmjenu Zakona o državnim službenicima, vezano uz to oslobođenje za državne službenike s akademskim zvanjem doktora ili magistra znanosti iz područja povezanog s poslovima državnog tijela, budući da istu mogućnost nisu imali i službenici JLP(R)S, pa pozdravljamo donošenje novog Zakona koji više ne sadrži povoljnije odredbe za državne od službenika JLP(R)S.

Preporuke:

44. Sindikatima, da nastave s edukacijama sindikalnih povjerenika o primjeni hrvatskog i europskog antidiskriminacijskog prava u području rada i zapošljavanja, kao i s podizanjem svijesti radnika i poslodavaca o viktimizaciji prijavitelja i svjedoka diskriminacije;
45. Državnom inspektoratu, da inspektore rada redovno educira o primjeni hrvatskog i europskog antidiskriminacijskog prava;
46. Hrvatskom zavodu za mirovinsko osiguranje, da ustroji evidencije o umirovljenicima koji su se do polovice punog radnog vremena zaposlili kod poslodavaca kod kojih su radili do odlaska u prijevremenu mirovinu;
47. Jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, da službenike redovito educiraju o diskriminaciji na radnom mjestu u području rada i zapošljavanja;

3.9. UMIROVLJENICI I STARIJE OSOBE

3.9.1. SOCIJALNA SIGURNOST STARIJIH OSOBA

"Imam mirovinu 1.900,00 kn, pa me interesira da li imam pravo na božićnicu, ako nemam, zašto nemam, molim obrazloženje, pošto smatram da su svi umirovljenici gotovo socijalni slučajevi i jedva krpaju kraj s krajem. Makar do 2.000,00 kn da imaju svi pravo na božićnicu, mada i oni preko 2.000,00 kn su isto mizerija."

Prema Procjenama stanovništva DZS u 2018., udio osoba starijih od 65 godina u ukupnom stanovništvu bio je 20,37%, no u Ličko-senjskoj županiji iznosio je 24,9%, a u Šibensko-kninskoj županiji čak 25,3%. Starije stanovništvo u većem je riziku od siromaštva od prosjeka opće populacije (19,3%), pa je prema Pokazateljima siromaštva i socijalne isključenosti DZS za 2018., ova stopa za njih iznosila 28,1%, a za one u jednočlanim kućanstvima čak 48,1%, o čemu više govorimo u poglavlju o socijalnoj skrbi. Kako je prosječna mirovina ostvarena prema općem propisu u prosincu 2018. bila 80-ak kuna ispod praga rizika od siromaštva te je iznosila 2.405,96 kuna, mnogi umirovljenici prisiljeni su štedjeti na hrani i osnovnim potrepštinama, a zbog strogih cenzusa ne ostvaruju prava u sustavu socijalne skrbi, posebno ZMN, ali i druga prava. Problem pokušavaju ublažiti neki gradovi i općine, pa je tako Pula u 2019. najsiromašnijim umirovljenicima tromjesečno pomagala u iznosima od 300, 400 i 500 kuna, kao i Zagreb, u mjesečnim iznosima od 200, 300 i 400 kuna. Veliki broj općina i gradova najsiromašnijim umirovljenicima prigodno daruje božićnice i uskrsnice, no iznosi i cenzusi jako variraju, a iz pritužbi je vidljiva slaba informiranost umirovljenika o rokovima za podnošenje zahtjeva i o načinu isplate.

Zbog restriktivnih zakonskih uvjeta za ZMN, na dan 31.12.2018. samo ga je 8.093 starijih osoba ostvarivalo, a procjenjuje se da će čak 20.000 onih koji nemaju pravo na starosnu mirovinu od 2021. biti obuhvaćeno tzv. nacionalnom naknadom za starije osobe, u iznosu od 800 kuna mjesečno. Iako je iznos nizak, trebao bi pomoći u ublažavanju siromaštva, pogotovo žena u ruralnim područjima koje su bez prihoda, a imaju manje od 15 godina mirovinskog staža, jer su kraće od muškaraca sudjelovale u plaćenom radu izvan kuće.

"Prilikom podjele novca za božić od 150 kn u gradu, ja sam došla 2 dana kasnije i nisam dobila taj novac uz obrazloženje gradonačelnika ,,pa eto još je jedna bakica zakasnila, isto nije dobila". Naime, radi se o božićnici za umirovljenike, i to u te dane božića. Jedna djelatnica koja tamo radi mi je rekla eto doći za uskrs pa češ onda dobiti. Čudan osjećaj nakon toga je ostao u sjećanju i samo zbog toga želim ukazati na ovako neprimjereno ponašanje prema meni."

Prema podatcima HCK, broj korisnika u potrebi za hranom i higijenskim potrepštinama kontinuirano raste, a onima u izoliranim, ruralnim područjima najveći je problem usamljenost, usprkos posjetama volontera i djelatnika. Zbog udaljenosti i nepostojanja javnog prijevoza teško dolaze do zdravstvenih, socijalnih i drugih ustanova i usluga i svako putovanje u veće mjesto predstavlja im dodatni trošak, pa su tako stariji stanovnici izoliranih ruralnih naselja prisiljeni plaćati i više stotina kuna za prijevoz do najbližeg gradskog središta, kao primjerice iz Kosinja do 30-ak kilometara udaljenog Gospića, o čemu više pišemo u dijelu o nejednakom regionalnom razvoju.

Brojne se starije osobe zbog oslabljenih funkcionalnih sposobnosti više ne mogu samostalno skrbiti o svim svojim potrebama, zbog čega im je potrebna pomoć u dobavljnju namirnica i pripremi obroka, obavljanju kućanskih poslova, održavanju osobne higijene i slično, no prema podatcima MDOMSP-a za 2018. samo ih je 3.468 ostvarilo pravo na pomoć u kući, što nikako ne korespondira sa stvarnim brojem onih kojima je takva pomoć potrebna.

Jedan od razloga su, kao i kod ZMN-a, restriktivni zakonski uvjeti, a drugi je provedba projekta „Zaželi", čije se aktivnosti značajno podudaraju sa sadržajem usluge pomoći u kući. Prema podatcima MRMS-a, u 2019. je u njemu sudjelovao 28.331 stariji korisnik, od kojih gotovo trećina u Osječko-baranjskoj i Vukovarsko-srijemskoj županiji. Iako mu je primarna svrha zapošljavanje žena-pripadnica ranjivih skupina, projekt starijima pruža dragocjenu pomoć i mnogi se nadaju njegovom nastavku, no nije sustavan i trajan pa ne može zamijeniti zakonsko pravo. Stoga, s obzirom na mnogo starijih s malim mirovinama koje ipak premašuju cenzus, novim ZSS-om treba ublažiti kriterije za ostvarivanje prava na socijalnu uslugu pomoći u kući te proširiti mrežu pružatelja ove usluge.

"Kako moja skrb o mami traje dugi niz godina, i to 365 dana u godini, tako ja ne znam za pravi godišnji odmor. A svaka ,,boleština" koja me stisne, ja ju prohodam, jer ako ja ne funkcioniram, neće ni mama. A treba obaviti nabavu namirnica, skuhati, oprati, otići u ljekarnu..."

Vezano za pomoć i reguliranje statusa osoba koje skrbe o starim i nemoćnim članovima obitelji, Strategijom socijalne skrbi za starije osobe 2017.-2020. predviđeno je uvođenje statusa njegovatelja, no čini se da se od ove mjere za sada odustalo. Naime, MDOMSP navodi da je u tijeku provedba projekta „Formalni i neformalni oblici skrbi za starije osobe – analiza i istraživanje" te da će o pribavljenim podatcima ovisiti prijedlozi zakonskih rješenja. Tako će se osobe koje skrbe o starim i nemoćnim članovima i nadalje morati snalaziti bez bolovanja, dopusta i stručne podrške, iako uz svoj redovni, obavljaju i dodatni, psihofizički i emocionalno zahtjevni posao, a stariji će, dok se ne uspostave politike pomirenja profesionalnog i obiteljskog života, uvelike biti prepušteni crnom tržištu, nekvalitetnoj skrbi i mogućem nasilju.

Domovi za starije

U Izvješću EK za RH 2020. navodi se da je formalna dugotrajna skrb nedovoljno razvijena i neučinkovita, a u odnosu na 2018. stanje u domovima za starije osobe nije se značajnije mijenjalo. I

dalje je prisutan manjak kvalitetnih kapaciteta, potražnja za smještajem je velika, a za 45 decentraliziranih i dva državna doma čeka se više godina. Prema podatcima MDOMSP-a za 2018., uz državne i decentralizirane domove kapaciteta 11.208 korisnika, u koje ih je smješteno 10.941, djelovala su još 94 privatna s kapacitetom 6.623 korisnika i 5.701 smještenim. Na listama čekanja za državne i decentralizirane domove nalazilo se 5.676 osoba, a za smještaj u privatne čekalo ih je 672. Izgradnja novih kapaciteta prepuštena je privatnim poduzetnicima, no s obzirom na intenzivno starenje stanovništva, trebalo bi dugoročno planirati te ulagati u izgradnju novih kapaciteta u javnopravnom vlasništvu, bez obzira što se radi o velikoj investiciji. U nekim slučajevima postoji i mogućnost prenamjene postojećih objekata, kako je učinjeno u Domu za starije osobe u Glini, koji je u sklopu Regionalnog programa stambenog zbrinjavanja otvoren 2018. u prostoru bivše bolnice.

Izgradnja novih kapaciteta za smještaj starijih prepuštena je privatnim poduzetnicima, no kako stanovništvo intenzivno stari, trebalo bi dugoročno planirati i ulagati u izgradnju novih kapaciteta u javnopravnom vlasništvu.

Decentralizirani domovi financijski su pristupačniji od privatnih jer ih u značajnoj mjeri financiraju županije i Grad Zagreb, a cijena smještaja je niža od tržišne. Iako je Strategijom socijalne skrbi za starije osobe 2014.-2016. bilo predviđeno razrađivanje kriterija prijema, od toga se odustalo, pa svi korisnici decentraliziranih i državnih domova koriste subvencioniran smještaj, neovisno o imovnom stanju. Nadalje, domovi sami određuju način na koji će se formirati liste čekanja, no one su netransparentne, nisu javno objavljene i korisnici često ne znaju koliko će čekati.

Rješenje CZSS pravni je temelj smještaja u dom za 15% korisnika, a neovisno o vrsti smještaja 80,4% ih smještaj plaćaju sami, za 3,9% u cijelosti se podmiruje iz državnog proračuna, 7% korisnika svojim primanjima ne može podmiriti punu cijenu pa se ona nadoplaćuje iz proračuna, a u 8,7% slučajeva postoje drugi izvori/obveznici plaćanja.

Obiteljski domovi

"Kao savjestan građanin želim vas izvijestiti o nepravilnostima u obiteljskom domu... štićenici su često zanemarivani i u jako lošem higijenskom stanju... često se žale: da ne dobivaju lijekove, da se ne mogu okupat, na higijenu prostora u kojem se nalaze, na manjak potrošnog materijala, te na oskudne obroke od namirnica upitne kvalitete, kako dugo nisu imali medicinsku sestru i na još brojne stvari."

Nakon tragičnog požara u Andraševcu u kojem je u ilegalnom dvorišnom objektu Obiteljskog doma „Zelena oaza" poginulo šest starijih osoba, aktualizirao se problem lošeg zakonskog okvira i nedostatnog nadzora obiteljskih domova. Obiteljski dom može osnovati punoljetna osoba, član obitelji koji je predstavnik obiteljskog doma, koji može, ali ne mora, zaposliti i druge radnike ovisno

o broju i vrsti korisnika, a članovi njegove obitelji mogu sudjelovati u pružanju usluge i bez zasnivanja radnog odnosa, pod uvjetima propisanim Pravilnikom o minimalnim uvjetima za pružanje socijalnih usluga. Pružatelj usluge smještaja mora biti hrvatski državljanin koji ima najmanje srednju stručnu spremu i zdravstvenu sposobnost za obavljanje djelatnosti, ali se ne traže posebne stručne kvalifikacije i znanja. Obiteljski domovi prije početka rada od županija dobivaju rješenje o ispunjavanju minimalnih uvjeta za pružanje socijalnih usluga, tzv. licenciju, no nakon toga ih županije više ne nadziru.

Sukladno ZSS-u, inspekcijski nadzor nad radom domova socijalne skrbi, ali i drugih pravnih i fizičkih osoba koje obavljaju djelatnost socijalne skrbi, u nadležnosti je MDOMSP-a, no trenutno je u Službi za inspekcijski nadzor zaposleno samo devet viših inspektora, što nije u skladu sa sistematizacijom koja ih predviđa deset, što je također posve nedostatno. Oni, uz pružatelje usluga smještaja starijim i nemoćnim osobama, kojih je prema podatcima MDOMSP-a 940, obavljaju nadzor i nad pružateljima usluga smještaja i za druge skupine korisnika - djecu, osobe s invaliditetom, žrtve obiteljskog nasilja i druge, kojih je ukupno 1.192. Zbog toga, inspektori u obiteljske domove dolaze samo po prijavi pa je razvidno kako je ovakav nadzor posve neučinkovit, zbog čega neki pružatelji, u potrazi za profitom i ohrabreni malom vjerojatnošću nadzora, eklatantno krše propise i standarde, a time i prava korisnika.

Tako je u 2019. nadzor proveden u 62 obiteljska doma, iako ih je 31.12.2018. u evidenciji MDOMSP-a bilo čak 378, a u sedam slučajeva izrečena je najoštrija mjera zabrane rada. Utvrđene nepravilnosti svjedoče o lošoj kvaliteti pružene usluge – nedostaje medicinskih sestara i njegovateljica, a neki obiteljski domovi ih uopće nemaju, predstavnici obiteljskog doma ne žive u objektu u kojem pružaju usluge, prostori su neuredni i neodržavani, u sobama je veći broj kreveta od propisanog, loši su higijenski i sanitarni uvjeti, loša je briga o zdravlju, korisnicima se ograničavaju posjete, a često pružaju i četvrti stupanj usluge.

Podatci o broju obiteljskih domova u 2019. bit će dostupni tek sredinom 2020., no MDOMSP navodi da su u pojedinoj godini popis, broj i raspoloživi kapaciteti podložni promjenama jer se neki ugase, preregistriraju na druge osobe, presele na novu lokaciju, promijene pravni oblik ili tek započnu s radom. Time je njihov broj i rad teže pratiti i nadzirati pa se neki predstavnici obiteljskih domova, vođeni mogućnošću dodatne zarade, odlučuju na proširenje kapaciteta i izgradnju dodatnih objekata bez odgovarajućih dozvola, a korisnici i njihove obitelji, zbog nemogućnosti pomirenja obiteljskog i profesionalnog života, često nemaju izbora pa prihvaćaju mogućnost brzog smještaja po prihvatljivoj cijeni, ne pitajući za dokumentaciju i dozvole. No požar u Andraševcu ipak je potaknuo intenzivnije izvještavanje medija o obiteljskim domovima te utjecao na povećanje broja pritužbi i svjedočanstava, kako o broju korisnika smještenih van svih dozvola, tako i o uvjetima smještaja i skrbi te nedostatnim nadzorima.

S obzirom na sve ove probleme, novim ZSS-om trebalo bi propisati da predstavnik obiteljskog doma mora zaposliti stručne i druge djelatnike te domove ograničiti na objekt u kojem žive predstavnik i članovi njegove obitelji, kako bi korisnicima bila zajamčena 24-satna skrb. Nadzor nad obiteljskim

domovima trebao bi biti kontinuiran i redovit, što zahtijeva veći broj inspektora i bolje poznavanje situacije na terenu, radi čega bi ga što prije trebalo ojačati, a potom novim ZSS-om i decentralizirati. Konačno, trebalo bi značajno povisiti i zapriječene prekršajne kazne, jer preblage destimuliraju provođenje mjera naloženih od inspektora i ne ostvaruju svrhu kažnjavanja.

Zaštita starijih osoba od nasilja

"Već dvije godine pokušavam sve, jer ponajprije želim spasiti svoje dijete. U našem sustavu to je nemoguća misija. Jedino što mogu to je reći da je nasilan, ili čekati da učini nešto loše, pa ga poslati u zatvor. Svi moji pokušaji završavaju na tome, nitko ne želi ili ne može pomoći. Centar, sud, liječnik... izlaza nema. Osim toga, ja imam 73 g. i trebam pomoć, a ne brinuti o njemu."

O nasilju nad starijima sve se više govori, a Hrvatska udruga socijalnih radnika upozorava da ono uzrokuje narušavanje tjelesnog i mentalnog zdravlja, pogoršavanje već narušenog zdravstvenog stanja, slabljenje funkcionalnih sposobnosti, brži razvoj simptoma demencije te veći stupanj mortaliteta. Starije osobe zbog osjećaja nemoći, srama, razočaranja i nevjerice u postupke vlastite djece i unuka nevoljko prijavljuju nasilje, često nakon što ono traje već dulje vrijeme, pritom ne znaju kome se obratiti i što u postupku mogu očekivati.

Mnogi stariji ne žele da njihovi nasilni ukućani završe na ulici ili u zatvoru pa izlaz vide u odlasku u dom za starije, no to je dostupno samo onima koji si takav smještaj financijski mogu priuštiti i na vrijeme ga realizirati. HUSR napominje da ne postoje posebni kapaciteti niti resursi za žurno institucijsko zbrinjavanje starijih, jer skloništa za žrtve nasilja ne prihvaćaju inkontinentne, teško i kronično bolesne starije osobe kojima je potrebna zdravstvena njega, pa za ovaj problem treba hitno iznaći konkretna rješenja.

Zakonom o zaštiti od nasilja u obitelji (ZZNO) predviđena je intenzivna međusektorska suradnja, pa su tako zdravstveni radnici, djelatnici u ustanovama socijalne skrbi i druge stručne osobe koje u svom radu dolaze u kontakt sa žrtvama nasilja u obitelji, dužni policiji ili državnom odvjetništvu prijaviti nasilje u obitelji za koje su saznali u obavljanju svojih poslova, a nadležna tijela dužna su bez odgode obavijestiti CZSS o okolnostima koje su nasilju pridonijele ili pogodovale.

Pravilnikom o načinu prikupljanja, obrade i dostave statističkih podataka i izvješća iz područja primjene ZZNO (Pravilnik) propisano je da policija, državno odvjetništvo, sud, CZSS i zdravstvene ustanove, MP-u dostavljaju objedinjena godišnja izvješća na obrascu za prikupljanje statističkih podataka iz područja primjene ZZNO. Povjerenstvo za praćenje i unaprjeđenje rada tijela kaznenog i prekršajnog postupka i izvršavanja sankcija vezano za zaštitu od nasilja u obitelji (Povjerenstvo), koje djeluje unutar MP-a, na temelju njih prati stanje i izrađuje godišnje izvješće o primjeni ZZNO-a, no podatci iz Izvješća o radu Povjerenstva za 2018. o nasilju nad starijima manjkavi su i

fragmentirani. Tako se navodi da je u evidenciji sudova zabilježeno 150 žrtava starije životne dobi, 100 žena i 50 muškaraca, i da je u evidenciji MDOMSP-a zabilježeno 223 zanemarivanja potreba osobe starije životne dobi, no ne navode se podatci zdravstvenih ustanova. Prema podatcima MUP-a, u 2019. evidentirano je čak 1.138 žrtava obiteljskog nasilja starijih od 65, no tablice propisane Pravilnikom ne predviđaju unošenje podataka o počiniteljima i vrstama nasilja niti o poduzetim mjerama. Stoga bi Pravilnik trebalo dopuniti kako bi i Povjerenstvo moglo prikupiti i analizirati podatke o nasilju te predložiti konkretne načine za unaprjeđenje zaštite starijih.

Ugovori o dosmrtnom uzdržavanju

"Iskreno podržavam sva nastojanja da se promijene zakoni koji će zaštiti građane od bilo kojeg oblika nasilja u obitelji, ali nigdje se ne spominje ZLOKOBNI ugovor o DOSMRTNOM UZDRŽAVANJU koji po mom mišljenju ima nesagledive posljedice za sve generacije obitelji... Cilj svakog zakona trebalo bi biti izbjegavanje nereda u obitelji, svađe i mržnja, fizičko i psihičko kao i ekonomsko nasilje..."

Kako bismo stekli uvid u razinu informiranosti starijih osoba o ugovorima o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju, u 2019. smo proveli istraživanje na uzorku od 500 osoba u dobi od 65 i više godina, koje je pokazalo da je više od dvije trećine ispitanika čulo za njih, ali da manje od četvrtine zna razliku između ova dva ugovora. Dok 7% ispitanih ozbiljno razmišlja o sklapanju ugovora o dosmrtnom uzdržavanju, 2% ih ga je već sklopilo, a samo trećina ih se dodatno informirala o svojim pravima. Iako su ugovore o dosmrtnom uzdržavanju većinom sklapali s članovima uže obitelji, ispitanici smatraju da bi pomoglo osnivanje registra pružatelja kao mehanizma zaštite, a za veću transparentnost i uvođenje registra izričito se zalaže i Hrvatska javnobilježnička komora, navodeći da javni bilježnik nema zakonsku mogućnost reagirati, iako zna da je davatelj uzdržavanja ove ugovore sklopio s više osoba, jer bi time povrijedio javnobilježničku tajnu.

O zloporabama ugovora o dosmrtnom uzdržavanju pisali smo i u ranijim izvješćima, u kojima smo MP-u dali niz preporuka radi bolje pravne zaštite starijih osoba – među ostalim, da se uvede registar pružatelja uzdržavanja, da sudski postupci za raskid budu žurni, da se prikupe podatci o broju i trajanju postupaka za raskid, kao i broju tužitelja koji su tijekom ovakvih postupaka preminuli. No MP se poziva na slobodu ugovaranja i ne smatra da bi ugovore o dosmrtnom uzdržavanju trebalo tretirati drugačije od ostalih ugovora propisanih ZOO-om, pa niti jedna od ovih preporuka nije prihvaćena. Iako raspolaže podatcima o izvanparničnim postupcima ovjere ugovora o dosmrtnom uzdržavanju, MP i dalje ne prikuplja podatke o trajanju i broju sudskih postupaka za raskid koje pokreću starije osobe, iako ih je moguće pribaviti od sudova. Veći senzibilitet pokazalo je MDOMSP, koje provodi kampanje informiranja starijih osoba i koje je još 2017. zabranilo sklapanje ovakvih ugovora pružateljima socijalnih usluga, njihovim zaposlenicima i članovima obitelji.

Iako HJK tvrdi da su javni bilježnici dobro educirani te da bi prepoznali potencijalno problematične situacije, poput sklapanja ugovora u žurbi ili stanju rastresenosti, pritužitelji navode da neki javni bilježnici ugovore o dosmrtnom uzdržavanju ovjeravaju na terenu i pod sumnjivim okolnostima. S tim u vezi, HJK navodi kako oni nisu dužni evidenciju izlazaka na teren dostavljati Komori, a isto tako, HJK nema uvid u njihove upisnike i ne raspolaže podatkom o broju ugovora o dosmrtnom uzdržavanju sklopljenih pred javnim bilježnicima.

Konačno, starije osobe u RH, ali i diljem svijeta, suočavaju se s nizom problema – od siromaštva i pronalaska odgovarajuće, dostupne skrbi, do nasilja i ekonomskog iskorištavanja. S obzirom da ne postoji međunarodni instrument koji bi pružao sveobuhvatan i sistematičan pravni okvir za promicanje i zaštitu njihovih prava, i nadalje snažno podupiremo rad UN-ove radne grupe za prava starijih osoba (OEWG) te se zalažemo za donošenje Konvencije o pravima starijih osoba, koja je osnovni preduvjet za unaprjeđenje njihova položaja.

Preporuke:

48. Ministarstvu za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, da prilikom izrade novog Zakona o socijalnoj skrbi:
    - ublaži prihodovni cenzus kako bi veći broj starijih osoba mogao ostvariti pravo na pomoć u kući;
    - razradi kriterije za prijem korisnika u domove koji se sufinanciraju iz Državnog proračuna;
    - obiteljske domove ograniči na objekt u kojem živi predstavnik obiteljskog doma i članovi njegove obitelji te propiše obvezno zapošljavanje stručnih djelatnika;
    - ugradi odredbe kojima će se uvesti kontinuiran i učinkovit decentralizirani nadzor nad radom obiteljskih domova;
    - povisi zapriječene prekršajne kazne za sve pravne i fizičke osobe koje pružaju uslugu smještaja starijih osoba;
49. Ministarstvu za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, da do donošenja novog Zakona o socijalnoj skrbi u Službi za inspekcijski nadzor poveća broj inspektora te pojača nadzor obiteljskih domova;
50. Ministarstvu za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, da osigura kapacitete za žurno institucijsko zbrinjavanje starijih žrtava nasilja u obitelji;
51. Ministarstvu zdravstva i Ministarstvu za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, da normativno reguliraju mehanizme podrške i pomoći članovima obitelji, u okviru sustava neformalne skrbi o starijima;
52. Ministarstvu pravosuđa, da dopuni Pravilnik o načinu prikupljanja, obrade i dostave statističkih podataka i izvješća iz područja primjene ZZNO, posebno o počiniteljima i vrstama nasilja nad starijima te o poduzetim mjerama;
53. Hrvatskoj javnobilježničkoj komori, da uvede registar ugovora o dosmrtnom uzdržavanju;

3.9.2. MIROVINSKO OSIGURANJE

Dobila sam iznos mirovine za 35 god staža i 56½ starosti, dobila sam 1460 kn plus dodatak od 399 kn to je 1860 kn što je ponižavajuće dno-dna, osjećala sam se kao čovjek jadno i poniženo. Zato vas molim da mi pomognete u svezi riješenja mog životnog pitanja. Smatram pošto sam u mirovinski fond uplaćivala velike doprinose pa sam smatrala da ću imati dobru mirovinu... obraćala sam se nadležnoj ustanovi u Rijeci za moj problem, međutim naišla sam na šikaniranje i ponižavanje i ismijavanje, da neka budem sretna da sam i to dobila... nalazim se u jako teškoj financijskoj situaciji, svaki dan dobivam ovrhe...''

Početkom 2019. stupile su na snagu izmjene Zakona o mirovinskom osiguranju kojima je postrožen uvjet dobi za mirovinu, povećana penalizacija prijevremenog umirovljenja te ubrzano izjednačavanje uvjeta za mirovinu za žene i muškarce. Ujedno je povećana najniža mirovina za 3,13%, proširen je krug umirovljenika koji uz mirovinu mogu raditi pola radnog vremena, a korisnicima drugog stupa omogućen je izbor hoće li primati mirovinu samo iz prvog stupa uz dodatak od 27% ili iz prvog i drugog mirovinskog stupa. Postroženi uvjeti za odlazak u mirovinu po općem propisu naišli su na ogorčenje građana, ali i na otpor sindikata koji su zajednički pokrenuli Inicijativu „67 je previše!", tražeći da se o uvjetima odlaska u mirovinu i penalizaciji prijevremenih mirovina raspiše referendum. Inicijativa je uspjela prikupiti dovoljan broj potpisa, na što je Vlada reagirala zakonskim izmjenama kojima su uvjeti za mirovinu vraćeni na staro. EK u Izvješću za RH 2020. navodi da su time ključni elementi mirovinske reforme ukinuti prije početka njihove provedbe, pri čemu nisu zamijenjeni vjerodostojnim protumjerama, a usprkos ranijoj preporuci EK, nije došlo niti do usklađivanja mirovina ostvarenih po općem i posebnim propisima, iako MRMS navodi da će jedan od prioriteta u narednom razdoblju biti analiza kompleksnog sustava mirovina ostvarenih po posebnim propisima, no bez konkretnih rokova.

Prema podatcima HZMO-a, u 2019. prosječna mirovina ostvarena prema općem propisu iznosila je 2.766,67 kuna, a čak 274.829 umirovljenika primalo je mirovinu manju od 2.000,00 kuna, što potvrđuje podatak DSZ-a o stopi rizika od siromaštva za osobe starije od 65, koja je 28,1%. Proširenje kruga umirovljenika koji mogu raditi do četiri sata dnevno uz zadržavanje mirovine nekima će poboljšati materijalnu situaciju i osjećat će se društveno korisnima, a prema podatcima MRMS-a tu mogućnost iskoristilo ih je oko 14.000, što je nešto više od 1% ukupnog broja umirovljenika. Najviše ih je u Gradu Zagrebu, Primorsko-goranskoj, Splitsko-dalmatinskoj i Istarskoj županiji, 60% su muškarci, a najzastupljenije djelatnosti su trgovina te stručne, znanstvene i tehničke djelatnosti. Podatak da se na HZZ-u 2019. prijavilo samo 249 umirovljenika govori kako je većina posao našla putem specijaliziranih web stranica, kod bivših poslodavaca i na druge načine.

Ipak, rad u mirovini nije svim skupinama umirovljenika jednako dostupan ni isplativ, pa se korisnicima najniže mirovine koji se zaposle na pola radnog vremena ne isplaćuje najniža, nego mirovina određena prema njihovom stažu i plaćama, koja je još niža. S druge strane, umirovljene djelatne vojne osobe i policijski službenici mogu raditi čak puno radno vrijeme i pritom primati 50% svoje mirovine, dok korisnici obiteljske mirovine, od kojih je veliki broj žena starije životne dobi, uopće nemaju tu mogućnost. Za umirovljenike koji se žele zaposliti veliki je problem i neinformiranost, primjerice o preraspodjeli osobnog odbitka, jer ne postoji jedinstveno mjesto na kojem bi mogli saznati što će se dogoditi s njihovim mirovinama kad se zaposle i koliko će točno poreza morati platiti. Stoga im je važno pravovremeno, kontinuirano i na dostupan način pružiti sveobuhvatne informacije o pravima i obvezama iz mirovinskog i poreznog sustava.

„Koliko mi je poznato, HZMO je dužan donijeti rješenje u roku od 60 dana, a ja čekam dotično rješenje više od 5 mjeseci. Usput bih naveo da sam početkom veljače zatražio od HZMO-a akontaciju mirovine (jer nemam nikakvih primanja), ali su se oglušili i na taj zahtjev.“

Pritužbe na rad HZMO-a uglavnom su se odnosile na dugotrajnost postupka utvrđivanja mirovina, pri čemu se posebno ističu postupci s inozemnim elementom, koji u prosjeku traju 273,8 dana. Pohvalno je što je HZMO intenzivirao suradnju s inozemnim nositeljima osiguranja i očekujemo da će njihovi sastanci, kako bilateralni tako i u okviru EU, dati pozitivne učinke u 2020., no svakako je u njih potrebno uložiti i dodatne napore.

Preporuke:

54. Ministarstvu rada i mirovinskog sustava, da izradi prijedlog izmjena Zakona o mirovinskom osiguranju koji će korisnicima obiteljske mirovine omogućiti rad uz primanje mirovine, a zaposlenim korisnicima najniže mirovine da ju nastave primati;
55. Hrvatskom zavodu za mirovinsko osiguranje i Poreznoj upravi Ministarstva financija, da umirovljenicima zainteresiranima za rad, pravovremeno i na dostupan način pruže sveobuhvatne informacije o pravima i obvezama koje za njih proizlaze iz propisa mirovinskog i poreznog sustava;

3.10. DISKRIMINACIJA TEMELJEM DOBI

Dob utječe na društvene uloge, status, utjecaj i odgovornost pojedinca u društvu, a često i na percepciju nečijih fizičkih, psihičkih, pa čak i intelektualnih mogućnosti. Obzirom na to, visoke godine života često utječu na formiranje negativnih stavova i postupaka koji su neprihvatljivi u odnosu na druge dobne skupine i kao takvi mogu voditi odlukama koje predstavljaju diskriminaciju temeljem dobi. Podatci pokazuju da je ona prisutna na tržištu rada, pristupu zdravstvenoj zaštiti i uslugama socijalne skrbi, tako da se stariji radnici teže zapošljavaju, starijim osobama je otežan pristup

informacijama, dobrima i uslugama, a često im je nedostupna i zdravstvena zaštita i socijalne usluge. Starije osobe, ispitanici u projektu „Akcijski orijentirano istraživanje o nasilju nad starijim osobama na području sjeverne Hrvatske", navode kako ih društvo često smatra teretom, uz izjave da starijih osoba ima previše prema broju zaposlenih, da ih se podcjenjuje i ismijava.

Prema podatcima iz multidisciplinarnog međunarodnog istraživanja o zdravlju, umirovljenju, socio-ekonomskom statusu, socijalnim i obiteljskim mrežama osoba u dobi od 50+ (SHARE), osobe starije životne dobi u RH žive kraće, uz više lijekova i sa znatno manje novca od svojih vršnjaka iz EU. Samo tri od deset kućanstava u kojima žive osobe starije od 50 ima dovoljno novca za preživjeti mjesec. Mirovine u RH među najnižima su u EU i, kako se navodi u Izvješću EK za 2020., za razliku od 18,2% osoba starijih od 65 godina u EU, u RH ih je tijekom 2019. čak 32,8% bilo izloženo riziku od siromaštva, o čemu više pišemo u poglavlju o socijalnoj sigurnosti starih. Takvo siromaštvo ugrožava im dostojanstvo, a uz zdravstvene probleme koji prate stariju životnu dob, dovodi do socijalne izolacije koja negativno utječe i na psihičko zdravlje.

Mirovine u RH među najnižima su u EU. Za razliku od 18,2% osoba starijih od 65 u EU, u RH ih je tijekom 2019. čak 32,8% bilo izloženo riziku od siromaštva. Takvo siromaštvo ugrožava im dostojanstvo, a uz zdravstvene probleme koji ih prate, dovodi do socijalne izolacije koja negativno utječe i na psihičko zdravlje.

Ovo Istraživanje pokazuje i kako je zdravlje bolje obrazovanih znatno bolje od onih s nižim obrazovanjem pa svega 4% visokoobrazovanih žena i 9% muškaraca starijih od 50 godina svoje zdravlje ocjenjuje lošim, za razliku od gotovo trećine žena i svakog četvrtog muškarca bez tercijarnog obrazovanja. Stoga je očekivano da nakon umirovljenja na tržištu rada ostaju većinom visokoobrazovani pojedinci, dok slabo obrazovani, oni narušenog zdravlja i niskog socijalno-ekonomskog statusa imaju za to male šanse. Samim time, mogućnost njihovog uključivanja u tržište rada bez gubitka prava na mirovinu teško može kompenzirati niske mirovine, posebno niže obrazovanim i osobama u dubokoj starosti.

Prema podatcima HZZ-a, radnici stariji od 55 godina najviše su obuhvaćeni i kolektivnim viškovima. S malim šansama za ponovno zapošljavanje, oni čine 33,3% ukupnog broja nezaposlenih. U takvoj situaciji s prvim uvjetima odlaze u prijevremenu mirovinu koja se, zbog umanjenja polaznog faktora izračuna, trajno umanjuje. Iako, unatoč tome, nema adekvatnih mjera za zaštitu starijih radnika na tržištu rada, posljednje izmjene ZOMO su, u cilju poboljšavanja njihovih materijalnih uvjeta, omogućile svim umirovljenicima zapošljavanje do pola radnog vremena bez gubitka prava na isplatu mirovine, a prema podatcima HZMO-a, to je iskoristilo 14.000 umirovljenika.

S druge strane, pritužbe građana su ukazivale na nedovoljnu uređenost ovog instituta, a nedostatna obrazloženja zakonskih prijedloga uzrokovala su dvojbe tko se, kada, pod kojim uvjetima i gdje može zaposliti. Primjerice, pozivajući se na odredbe ZOOOSŠ-a, MZO je utvrdilo da se umirovljeni profesori, nakon navršenih 65 godina ne mogu zaposliti do pola radnog vremena u školama, čime su dovedeni u nepovoljniji položaj od umirovljenika drugih profesija, za koje ne postoje slična

ograničenja. MRMS, DIRH i HZMO pak navode kako nisu nadležni tumačiti mogu li prosvjetni radnici nakon 65. raditi u struci do pola radnog vremena bez gubitka prava na isplatu mirovine.

Nadalje, korisnicima nije jasno pojašnjeno da se dodatni prihod pribraja mirovini i da se, ukoliko njihov zbroj prijeđe granicu neoporezivog djela, na ukupni prihod obračunava porez, o čemu više pišemo u dijelu o mirovinskom osiguranju.

Neravnomjerna raspoređenost kapaciteta za dugotrajnu skrb posebno pogađa starije u ruralnim područjima i na otocima, gdje je oskudica i drugih socijalnih usluga, što pogoduje organizaciji alternativnih, ponekad i nelegalnih oblika smještaja.

Društvena skrb o osobama starije životne dobi opterećena je nedostatnim kapacitetima za dugotrajnu skrb koji, prema podatcima iz Strategije socijalne skrbi za starije osobe od 2017. do 2020., u domovima za stare, kod pružatelja usluge smještaja bez osnivanja doma, obiteljskim domovima i udomiteljskim obiteljima mogu zbrinuti samo 3,68% osoba starijih od 65 godina. Njihova neravnomjerna raspoređenost posebno pogađa starije stanovništvo u ruralnim područjima i na otocima koji oskudijevaju i drugim socijalnim uslugama, što pogoduje organizaciji alternativnih, ponekad i nelegalnih oblika smještaja. Opterećen brojnim nepravilnostima, takav smještaj dodatno viktimizira korisnike dovodeći ih u visoki rizik od nasilja. Tragični događaj u obiteljskom domu u kojemu je izgorjelo šest korisnika slikoviti je i ekstremni primjer posljedica do kojih dovodi nedostatna briga društva o starima. Unatoč tome, RH i dalje nema strategiju razvoja dugotrajne institucionalne skrbi o osobama starije dobi.

Strategijom socijalne skrbi za starije osobe od 2017. do 2020. predviđena je uspostava zakonskog okvira kako bi i osobe koje skrbe o starijim članovima obitelji mogle ostvariti status njegovatelja. Iako je ovo zadnja godina njene provedbe, još nisu uspostavljene za to potrebne zakonske pretpostavke, a nema niti odgovarajućih politika pomirenja profesionalnog i obiteljskog života koje bi olakšale provedbu ustavne obveze brige o starim i nemoćnim roditeljima, što zbog tradicionalne raspodjele skrbi o članovima obitelji posebno teško pogađa žene.

S aspekta dobne diskriminacije može se promatrati i uvođenje naknade za podizanje gotovine na šalterima u poslovnicama banaka. Iako njeno uvođenje nije u suprotnosti s propisima, HNB je prepoznala važnost osiguranja besplatnog kanala za podizanje novca svim građanima, posebice starima, bolesnima, osobama s invaliditetom ili nepismenima. No, unatoč preporuci koja je upućena bankama, naknada nije ukinuta iako je isplata mirovine, kao i plaće, moguća jedino preko računa, čime čak i najsiromašniji moraju plaćati i brojne bankarske naknade. Također je zanemareno da neke usluge na bankomatu nisu niti dostupne, dok su iznosi koji se odjednom mogu podići ograničeni, a mreža bankomata nije ravnomjerna, što sve, kao potencijalna višestruka diskriminacija, ponovo najteže pogađa stare, slabo pokretne i nemoćne osobe slabijeg imovnog stanja i narušenog zdravlja, koje uz pomoć drugih osoba odjednom podižu cijelu mirovinu.

Kao i druge osjetljive skupine, i mladi su izloženi dobnoj diskriminaciji do koje dolazi u brojnim područjima života. Kao što pišemo i u poglavlju o diskriminaciji u području i temeljem obrazovanja,

ali i drugim poglavljima, često su izloženi višestrukoj diskriminaciji koja uz dob uključuje rasu ili etničku pripadnost, imovno stanje ili socijalno podrijetlo, društveni položaj i druge diskriminacijske osnove. Obzirom da postoje brojni razlozi zbog kojih se diskriminacija ne prijavljuje, poput straha od posljedica, nepovjerenja u institucije ili prihvaćanja postojećeg stanja, relativno mali broj pritužbi zbog dobne diskriminacije mladih ne govori o njenoj stvarnoj prisutnosti u društvu. Istraživanje o stavovima i razini svijesti o diskriminaciji i njezinim pojavnim oblicima upućuje da su upravo mladi uvelike izloženi predrasudama te da ih je 2,7% bilo izloženo nekom obliku diskriminacije.

S druge strane, prema Izvješću EK za 2020., RH je od 2000. do 2017. izgubila 5,4% stanovništva među kojima su, prema javno dostupnim informacijama, u velikom broju i mladi. Obzirom da su ponajviše otišli oni nezadovoljni životom i prilikama u RH, može se pretpostaviti da je i to jedan od razloga manjeg broja pritužbi mladih.

Obzirom na uočena demografska kretanja, izazov predstavljaju javne politike prema mladima u ruralnim područjima koji se, kako se navodi u očitovanju Mreža udruga Zagor, kao i osobe starije dobi, susreću s brojnim izazovima, od nedostatka prometne i slabe podatkovne povezanosti te nedostupnosti brzog Interneta, izostanka dodatnih obrazovnih, kulturnih ili sportskih programa, do slabe mogućnosti zapošljavanja i samozapošljavanja, o čemu također treba voditi računa kada se donose odluke o ukidanju linija javnog prijevoza, gašenju gospodarskih subjekata ili zatvaranju škola.

Prema podatcima iz Istraživanja mladih u Hrvatskoj 2018./2019., uspješnost na putu odrastanja u većoj mjeri ovisi o obiteljskoj potpori i resursima nego o društveno stvorenim prilikama, koje često ne idu u korist mladima. Stupanj obrazovanja značajno je povezan s financijskom situacijom kućanstva, o čemu pišemo i u poglavlju o diskriminaciji u području i temeljem obrazovanja. Rastuća fleksibilnost tržišta rada i rast prekarnih oblika rada izravno utječe na vjerojatnost da će mladi učestalije mijenjati poslove i ući u krug nisko plaćenih i kratkotrajnih zaposlenja, dok ih gotovo polovica zaposlenih nema siguran posao, radi dulje od propisanog radnog vremena i za to prima plaću nižu od prosječne, što utječe na njihov položaj u društvu i pogoduje diskriminaciji. Mladi u najvećem broju smatraju kako su za uspješno zaposlenje potrebnije veze s osobama na pozicijama moći i uspješni prijatelji nego viša razina obrazovanja, pa ne čudi kako su kao glavni cilj na kojeg se Vlada RH treba usmjeriti istaknuli smanjenje nezaposlenosti, ekonomski rast i razvoj te borbu protiv kriminala i korupcije.

Preporuke:

56. Ministarstvu rada i mirovinskog sustava, da dodatno uredi institut zapošljavanja umirovljenika radi točnog definiranja tko, pod kojim uvjetima i gdje može raditi do pola radnog vremena bez gubitka prava na mirovinu;
57. Ministarstvu za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, da u suradnji s Ministarstvom rada i mirovinskog sustava, Ministarstvom kulture i Ministarstvom znanosti i obrazovanja, javnim politikama predvide provedbu mjera usmjerenih na rješavanje teškoća na koje ukazuju mladi, posebno u ruralnim područjima;

3.11. SOCIJALNA SKRB

„U teškoj sam situaciji nemam nikakva primanja socijalno mi je ukinuto a bio sam hrvatski branitelj. Nemam od čega da proživim za životne namirnice i za kruh. Pa vas molim da mi odobrite koliko možete da proživim...“

„...Korisnica sam minimalne zajamčene naknade od 800 kn, narušenog sam zdravstvenog stanja i neophodna mi je jednokratna pomoć jer sam u teškim financijskim uvjetima, u ruševnoj vlažnoj kući samo namještena jedna prostorija u što su oni vrlo dobro upućeni...“

Problem siromaštva i socijalne isključenosti trebao se smanjiti mjerama i programima strateških dokumenata koji sadrže brojne ciljeve i aktivnosti, za što je nužno osigurati potrebne resurse i međusektorsko djelovanje. Strategijom borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti 2014.-2020. utvrđeno je osam strateških područja, osnovni prioriteti te najranjivije skupine društva, među kojima su starije i nezaposlene osobe. Osim adekvatno ciljanih mjera i osiguranih sredstava, njena provedba ovisila je i o dobroj koordinaciji te suradnji više dionika, no to je izostalo pa ju nisu pratili programi provedbe niti redovita izvješća. Da mjere iz ove Strategije te drugih nacionalnih dokumenata i propisa iz sustava socijalne skrbi nisu u bitnome doprinijeli iskorjenjivanju siromaštva i socijalne isključenosti, najbolje pokazuju stope rizika od siromaštva te broj osoba u siromaštvu i socijalnoj isključenosti.

	2016.		2017.		2018.	
	RH	EU	RH	EU	RH	EU
Udio u BDP za socijalnu isključenost	0,3	0,6	0,3			
Stopa rizika od siromaštva za opću populaciju	19,9	17,3	20,0	16,9	19,3	17,1
Stopa rizika od siromaštva za osobe 65+	28,0	14,6	28,6	15,0	28,1	15,9
Siromaštvo i socijalna isključenost za opću populaciju	28,5	23,5	26,4	22,4	24,8	21,8
Siromaštvo i socijalna isključenost za samca 65+	48,3	27,1	52,2	27,2	52,7	28,1
Siromaštvo i socijalna isključenost jednoroditeljske obitelji	43,2	48,0	45,5	46,8	52,0	45,2
Teška materijalna deprivacija	12,6	7,5	10,3	6,6	8,6	6,2

Iako su prema ovim pokazateljima smanjene stope rizika od siromaštva te od siromaštva i socijalne isključenosti u općoj populaciji, još su jako visoke za starije osobe i jednoroditeljske obitelji te su znatno veće od prosjeka EU, pa bi trebalo bolje ciljati socijalne naknade i druge mjere.

Prema Izvješću EK za RH 2020., smanjenje osoba u siromaštvu i socijalnoj isključenosti za 1,6% u odnosu na 2017. više je povezano s boljim uvjetima na tržištu rada, nego s promjenama u sustavu

socijalne zaštite. Općenito, nije ostvaren velik napredak u mjerama politike za sustav socijalnih naknada, a rascjepkani sustav koji ovisi o fiskalnim kapacitetima gradova i općina, još ne može umanjiti izražene regionalne razlike u riziku od siromaštva, o čemu pišemo i u poglavlju o nejednakom regionalnom razvoju.

Nadalje, trebalo bi značajnije povećati i izdvajanja za socijalne naknade, odnosno za socijalnu isključenost po ESSPROS metodologiji te uvesti minimalni dohodak koji bi korisnicima omogućio dostojanstven život, sukladno načelima Europskog stupa socijalnih prava. Prema Programu konvergencije RH 2019.-2022., naknade za socijalnu skrb planirane su na razini od 0,6% BDP-a, ali su, osim ZMN-a, u njih uključeni i povećani iznosi osobne invalidnine i doplatka za pomoć i njegu te cjelogodišnji učinak primjene Zakona o subvencioniranju stambenih kredita iz 2018., što prije nije bilo uključeno u pokazatelje socijalne isključenosti. Stoga, unatoč prividu da je udio za socijalnu isključenost povećan, ostao je sličan onom za 2016., a sredstva za ZMN su smanjena, vjerojatno zbog značajnog smanjenja broja korisnika, kojih je u 2019. bilo čak 12.000 manje. Iako MDOMSP navodi da je to zbog zapošljavanja ili odbijanja zaposlenja, odnosno uključivanja u rad za opće dobro/javne radove, podatci HZZ-a pokazuju kako se tijekom 2019. zaposlilo 2.032 korisnika ZMN-a, dok su samo 24 osobe odjavljene radi odbijanja zaposlenja. Niska je i penalizacija korisnika zbog neodazivanja na sudjelovanje u radovima za opće dobro, samo 0,58% od ukupnog broja. Prema tome, ovi razlozi nisu bitno utjecali na smanjenje broja korisnika, a posebno zabrinjava što se i u 2019. nastavio ovaj trend, zbog čega bi o tome trebalo provesti sveobuhvatnu analizu.

Problemi niskih iznosa ZMN-a, posebno za članove kućanstva koji nisu radno sposobni, potrebe transfera sredstava iz državnog proračuna JLS-ima koje ne mogu osigurati sredstva za naknadu za troškove stanovanja te redefiniranje jednokratnih naknada, prisutni su duže vremena. U sprečavanju ekstremnog siromaštva te radi socijalnog uključivanja korisnika, određivanje visine osnovice za ZMN, ali i za druge socijalne naknade, trebalo bi vezati uz troškove života, prosječnu mjesečno isplaćenu neto plaću po zaposlenom u pravnim osobama ili drugu odgovarajuću veličinu, a ne da isključivo ovisi o odluci Vlade. Ovo, kao i veliki broj preporuka pučke pravobraniteljice iz ranijih izvješća, Vlada je najavila razmotriti prilikom donošenja novoga Zakona o socijalnoj skrbi, no njegovo se donošenje već dulje vrijeme odgađa pa je tako rok za javnu raspravu o novom ZSS-u pomaknut s II. kvartala 2019. na I. tromjesečje 2020.

> Određivanje visine osnovice za ZMN ne bi trebalo ovisiti isključivo o odluci Vlade, nego bi ju trebalo vezati uz troškove života, prosječnu mjesečno isplaćenu neto plaću po zaposlenom u pravnim osobama ili o drugoj odgovarajućoj veličini.

Iz razgovora s predstavnicima gradova i općina i CZSS-a primijećena je i nezainteresiranost jedinica samouprave u provođenju obveze radova za opće dobro korisnika ZMN-a. Naime, JLS-i smatraju otegotnim što moraju osigurati zaštitnu odjeću na radu, edukacije i drugo, a dio korisnika izbjegava ovu obvezu donoseći liječničke ispričnice. Očito je da rad za opće dobro treba preciznije regulirati, posebice međusobna prava i obveze svih dionika te stvoriti pretpostavke da zaživi u praksi.

Jedan od dugogodišnjih problema u provedbi ZSS-a je i neostvarivanje naknada za troškove stanovanja svih korisnika ZMN-a, jer gradovi, a pogotovo općine, nemaju dostatna sredstva u proračunu. U 2018. evidentirano ih je samo 22.798, odnosno čak 16.000 manje nego korisnika ZMN-a. Primjerice, u Gradu Zagrebu ih je 50% manje, u Virovitičko-podravskoj županiji čak 85% manje, dok je u Primorsko-goranskoj županiji njihov broj veći za 15%. Stoga bi MDOMSP trebao redovito provoditi upravne nadzore i poduzimati mjere prema JLS-ima, odnosno obustaviti od izvršenja opći akt iz područja socijalne skrbi ako utvrdi da je suprotan ZSS-u, poništiti ili ukinuti rješenje te narediti provođenje postupka utvrđivanja odgovornosti radnika i čelnika nadziranog tijela. Nažalost, samo jedan ovlašteni službenik MDOMSP-a provodi upravne nadzore za sve JLS-e, a četvoro za sve CZSS-e, pa bi žurno trebalo popuniti još pet sistematiziranih radnih mjesta.

Iz pisma djelatnika CZSS:

„...Štoviše, situacija se pogoršala pa su socijalni radnici u javnom prostoru dodatno označeni kao mete i glavni krivci za sve nevolje pojedinca i obitelji koje proizlaze iz nesređenosti sustava socijalne skrbi kao i neusklađenosti s drugim sustavima u državi..."

„...Trenutno ozračje je posljedica nepovjerenja u sustav kako od strane korisnika tako i onih koji upravljaju tim sustavom, a što je posljednjih mjeseci posebno naglašeno kroz podršku raznim udrugama umjesto da povjerenje prvenstveno bude iskazano stručnim radnicima, pozivanjem javnosti da kritizira rad stručnjaka, prozivanjem radnika Centara za socijalnu skrb čak i onda kada realno ne mogu biti odgovorni..."

Kao i prethodnih godina, korisnici u sustavu socijalne skrbi najčešće se pritužuju na niske iznose ZMN-a i drugih naknada, dugotrajnost vještačenja u postupcima radi ostvarivanja doplataka za pomoć i njegu, neodobravanje traženog iznosa jednokratne naknade po zakonu jer s odobrenim iznosom ne mogu riješiti svoju trenutnu teškoću. Suprotno tome, u nekim slučajevima CZSS-i im nastoje pomoći i izvan zakonskih okvira, primjerice odobravanjem jednokratne naknade za plaćanje dijela dugovanja za režijske troškove, najčešće zbog isključenja struje ili vode ili zbog poboljšanja uvjeta stanovanja, iako je to u nadležnosti gradova i općina.

Sustav socijalne skrbi u 2019. posebno su obilježili tragični događaji, poput brutalnog slučaja obiteljskog nasilja na Pagu i ubojstva dva stručna radnika CZSS Đakovo koje je počinio njihov štićenik, koji su pokazali niz problema koji godinama opterećuju ovaj sustav. Nakon brojnih kritika i reakcija na djelovanja CZSS-a, djelatnici nekih centara obratili su nam se ističući nezadovoljstvo reakcijama MDOMSP-a i drugih državnih institucija, a pučka pravobraniteljica uputila je više preporuka za poboljšanje sustava. Naime, iako dugotrajne slabosti i problemi u organizaciji i načinu rada CZSS-a te loša međuresorna suradnja ne mogu biti opravdanje za propuste u stručnom radu, upravo nedostatci sustava snažno doprinose tragičnim događajima. Radi toga bi prilikom donošenja novog ZSS-a i Obiteljskog zakona trebalo smanjiti administriranje stručnih radnika, uspostaviti efikasniju međuresornu suradnju i jasniju odgovornost svih dionika koji se bave problemima pojedinca i obitelji,

na nacionalnoj i regionalnoj razini. Nagomilanim problemima u sustavu doprinijela je sporost i neučinkovitost svih dosadašnjih reformi socijalne skrbi koje su bile parcijalne i nisu rezultirale bitnijim pozitivnim pomacima, zatim niska izdvajanja proračunskih sredstava, posebno za socijalne naknade, preopterećenost djelatnika te nedostatnost socijalnih usluga, zbog čega CZSS-i ne mogu korisnicima osigurati potrebne usluge u lokalnoj zajednici i pomoći im u rješavanju poteškoća. Jedino dobro organiziran sustav socijalne skrbi, s odgovarajućim kapacitetima, uz međuresornu suradnju i sinergiju svih dionika, može pružiti korisnicima usluge na koje imaju pravo te stvoriti pretpostavke da se ubuduće izbjegnu tragični događaji.

Nagomilanim problemima u sustavu socijalne skrbi doprinijela je sporost i neučinkovitost dosadašnjih (parcijalnih) reformi, niska proračunska izdvajanja, posebno za socijalne naknade, preopterećenost djelatnika te nedostatnost usluga. Jedino dobro organiziran sustav s odgovarajućim kapacitetima, uz međuresornu suradnju i sinergiju svih dionika, može pružiti korisnicima usluge na koje imaju pravo te prevenirati tragične događaje.

Hrvatska komora socijalnih radnika također smatra kako prevelik opseg nadležnosti CZSS-a, nedovoljan broj zaposlenih, nedostatak stručnjaka na tržištu rada, loši prostorni i tehnički uvjeti, stalne promjene propisa i brojni drugi izazovi, povećavaju rizike i uzrokuju profesionalni stres i sagorijevanje stručnjaka.

Ipak, tijekom 2019. došlo je do određenih pozitivnih pomaka. Stručni radnici CZSS stekli su status službene osobe, osigurana je i zaštita detektorima metala, a izmjenama KZ-a poboljšane su odredbe o obiteljskom i seksualnom nasilju te su povećane kazne. Tijekom 2019. u CZSS-ima je odobreno 24,5 novih zapošljavanja, no još 629 sistematiziranih radnih mjesta nije popunjeno iako je, prema Pravilniku o minimalnim uvjetima prostora, opreme i broja stručnih i drugih radnika centara za socijalnu skrb i podružnice, za to rok istekao još 2017. Njihovo popunjavanje ovisi o sredstvima u državnom proračunu, koja bi trebalo povećati ili izmijeniti Pravilnik i propisati nove rokove.

U području doniranja hrane došlo je do pozitivnih pomaka, a sukladno preporuci iz Izvješća za 2018. novim Pravilnikom izmijenjeni su rokovi za doniranje hrane, kojima bi se ono trebalo potaknuti. No, to je usko vezano uz rad socijalnih samoposluga. U evidenciji Hrvatske mreže socijalnih samoposluga je 18 članica, izvan nje još 16, a većina djeluje volonterski. Kako se pretežno financiraju donacijama ili projektima, a ta sredstva nisu dostatna za njihov nesmetan rad, često se susreću s problemom „praznih polica", mnoge nemaju adekvatno skladište, rashladne uređaje ili vozilo za prijevoz. Sustav nije dovoljno razvijen da bi im osigurao kontinuiranu opskrbu doniranom hranom niti se prepoznaje doniranje higijenskih i kućanskih potrepština. No, međusobna podrška Caritasa, gradskih društava CK, CZSS-a i udruga koje vode socijalne samoposluge, dovode do sinergijskih učinaka civilnog društva u borbi protiv siromaštva, socijalne isključenosti i skrbi za osobe u potrebi. Ipak, isključivo oslanjanje na volontere i sredstva iz donacija i projekata ne jamči nesmetan i kontinuiran rad i održivo financiranje pa bi socijalne samoposluge trebalo ugraditi u ZSS, slično kao i pučke kuhinje, te propisati njihov način financiranja i djelovanja.

Problemi socijalnog uključivanja mladih iz alternativne skrbi i dalje su prisutni. Ukupni kapacitet stambenih jedinica u okviru domova za djecu krajem 2018. bio je 207, dok je usluge koristilo samo 165 korisnika, pa bi nepopunjeni kapacitet trebalo iskoristiti za njihov smještaj do navršene 26 godine, ukoliko im prijeti beskućništvo. Iako pripreme za njihov izlazak iz skrbi započinju barem godinu dana ranije, većina ih se ne može vratiti u svoje obitelji, jer su uzroci izdvajanja i nadalje prisutni pa im je još potrebna podrška. Stoga pozdravljamo najavu uvođenja socijalnog mentorstva, o čemu smo pisali još u Izvješću za 2015. te dali preporuku u Izvjeću za 2017.

Tijekom 2019. nisu skraćeni rokovi rješavanja drugostupanjskih predmeta u području socijalne skrbi i obiteljsko-pravne zaštite. Godinama oko 3.000 prenesenih neriješenih predmeta iz prethodnih razdoblja opterećuju rad Samostalne službe za drugostupanjski postupak, a toliko ili više novih se zaprimi u tekućoj godini. U 2019. je od 13 sistematiziranih izvršitelja, kontinuirano radilo osam do deset. Zbog svega toga se žalbe najranjivijih skupina u društvu, socijalno ugroženih osoba, osoba s invaliditetom ili pod skrbništvom rješavaju i do tri godine, pa MDOMSP treba žurno poduzeti mjere za brže rješavanje drugostupanjskih predmeta.

Beskućnici

Iz časopisa Uličnе svjetiljke:

Ivanov nevjerojatan vedar duh nikad se ne iscrpljuje ma kako bili potresni događaji. „Ne podnosim žaljenje“, kaže, „što me tko ima žaliti. Ne volim ni priče, poput onih izreka da će biti bolje. To nije istina, već je istina - dok ide, ide.“ Prije operacije živio je posvuda, a posljednjih osam godina u bunkeru. Ipak, ne žali se ni na to i ne želi razgovarati o prošlosti. Poruka mu je:„Borite se i poštujte druge.“

Beskućnici su kao korisnici u sustav socijalne skrbi uvedeni ZSS-om iz 2011. Unatoč tome, problemom beskućništva se i dalje, u najvećoj mjeri, bave JLS-i, vjerske zajednice i nevladine udruge. Na nacionalnoj razini raspisuju se natječaji za financiranje dionika koji se bave beskućništvom, no to su samo projektne aktivnosti kojima se ne jamči kontinuitet i financijska održivost. Primjerice, u drugoj polovici 2019. nije se nastavilo financiranje trogodišnjeg projekta za stambene zajednice za mlade beskućnike jer MDOMSP nije na vrijeme objavio natječaj za financiranje za iduće razdoblje, tako da su OCD-i koji su vodili stambene zajednice morali otkazati najam stanova u kojima su bili smješteni. Stoga svakako treba osigurati njihovo održivo financiranje.

Definicija beskućnika po ZSS-u obuhvaća samo osobe u situaciji apsolutnog beskućništva te i dalje nije proširena prema ETHOS tipologiji, kojom bi obuhvatila i osobe bez kuće/stana te one koje imaju nesigurno ili neodgovarajuće stanovanje, što je jedna od preporuka pučke pravobraniteljice koja će se razmotriti tijekom donošenja novoga ZSS-a, a ovisit će o raspoloživim sredstvima u državnom proračunu. Podatci o broju beskućnika variraju pa Hrvatska mreža za beskućnike procjenjuje da oko 2.000 osoba živi u apsolutnom beskućništvu, odnosno bez ikakvog krova nad glavom, ali prema procjeni po ETHOS tipologiji njihov broj raste i do 10.000.

Zakonska je obveza velikih gradova i gradova sjedišta županija da u svojim proračunima osiguravaju sredstva za pružanje usluga smještaja u prihvatilištima ili prenoćištima za beskućnike, a županije su obvezne ih sufinancirati ako veliki gradovi za to nemaju dostatna sredstva. I nadalje je samo 14 prihvatilišta/prenoćišta, s time da su tri u Zagrebu, a dva u Rijeci, što znači da samo 11 velikih gradova/gradova u sjedištu županije ispunjava svoju zakonsku obavezu. Iako je u Sisku evidentirano 30 beskućnika, niti nakon upozorenja MDOMSP-a nije ustrojeno prihvatilište, već se ovaj problem rješava smještajem u udomiteljskim obiteljima. Prema zadnjim podatcima CZSS-a, evidentirano je 584 beskućnika, 478 muškaraca i 106 žena, dok je ukupni kapacitet prihvatilišta/prenoćišta za 383 beskućnika. Oko 90% ih je u radno aktivnoj dobi, a 72% je nezaposlenih. Nadalje, prema podatcima HZZ-a, tijekom 2019. od 81 odjavljenog s evidencije samo ih se 28 zaposlilo, pa bi trebalo jače financirati programe i mjere kojima bi im se olakšao pristup tržištu rada. S obzirom da je za 60% razlog beskućništva nedostatak sredstava za troškove stanovanja, kroz bolju politiku socijalnog stanovanja beskućništvo se može prevenirati. Inače, najviše ih je na području Grada Zagreba (234) i u Primorsko-goranskoj županiji (58), vjerojatno jer na tim područjima imaju najširu mrežu socijalnih usluga. Posebno zabrinjava podatak što ih je još uvijek veliki broj na privremenom smještaju preko godinu dana, najčešće zbog toga jer im CZSS ne može osigurati adekvatan stalni smještaj, ili ponuđeni smještaj odbijaju jer je daleko od sredine u kojoj žive.

U prihvatilištima je beskućnicima omogućen individualni pristup, no neka nemaju dovoljno stručnjaka, za što bi im trebalo osigurati dodatna sredstva. Osim toga, suradnja JLS-a i CZSS-a temelji se na administriranju prava, a ne i na zajedničkom planiranju aktivnosti, koje bi uistinu potaknulo njihovo socijalno uključivanje. Stoga bi svi dionici u lokalnoj zajednici trebali više surađivati i zajednički djelovati na socijalnom uključivanju te prevenciji beskućništva, posebno kroz socijalno stanovanje ili povoljni najam javnih stanova, a mladim beskućnicima bi trebalo osigurati stambene zajednice u kojima bi imali podršku u socijalnoj integraciji, posebno za uključivanje u tržište rada.

Neujednačena praksa prijave prebivališta na adresu CZSS-a otežava im ostvarivanje socijalnih prava, posebno zdravstvene zaštite, jer je uvjet za ostvarivanje prava prijavljeno prebivalište. Dok su bez osobne iskaznice spavaju na otvorenim, javnim mjestima, jer im nije osiguran privremeni smještaj, pa imaju problema s policijom i višestruko ih se prekršajno kažnjava zbog skitnje, što je neprihvatljivo. Zbog svih ovih dugogodišnjih problema trebalo bi izraditi Nacionalnu strategiju o beskućništvu i Protokol o postupanju s beskućnicima.

Preporuke:

58. Ministarstvu za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, da prilikom izrade novoga Zakona o socijalnoj skrbi ugradi:
    - povećanje iznosa ZMN-a, posebno za članove kućanstva koji su potpuno nesposobni za rad i privređivanje;
    - određivanje i promjenu visine osnovice za ZMN-a i druge naknade uz unaprijed utvrđene kriterije;

- preciznije odredbe za rad za opće dobro korisnika ZMN-a;
- redefinirane uvjete za odobravanje jednokratne i uvećane jednokratne naknade te delimitirane iznose na godišnjoj razini;
- definiciju beskućnika sukladno ETHOS tipologiji, pravo na ZMN beskućnicima u prihvatilištima te povećane iznose naknada onima izvan prihvatilišta/prenoćišta;
- mogućnost smještaja u organiziranom stanovanju mladima iz alternativne skrbi do navršenih 26 godina života;
- financiranje i djelovanje socijalnih samoposluga;

59. Ministarstvu za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, da pripremi Nacionalnu strategiju o beskućništvu te Protokol o postupanju s beskućnicima;
60. Ministarstvu za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, da osigura preduvjete za rješavanje drugostupanjskih predmeta u propisanim rokovima te redovito provođenje upravnog nadzora;

3.12. DISKRIMINACIJA TEMELJEM IMOVNOG STANJA

„Htio sam se prijaviti na jedan natječaj za posao objavljen na stranicama HZZ-a, međutim, na više sam mjesta u natječaju pročitao da je uvjet posjedovanje osobnog vozila kojeg nemam. I prije sam radio kao agent za nekretnine, međutim, na drugom mjestu to nije bio uvjet.“

Tijekom 2019. nastavili smo zaprimati pritužbe građana na diskriminaciju temeljem imovnog stanja, ponajviše u područjima rada i zapošljavanja, pristupa dobrima i uslugama te članstvu u organizaciji regulirane profesije. U većini slučajeva ukazivali su na višestruku ili intersekcijsku diskriminaciju, jer se imovno stanje pojavljivalo uz neku drugu diskriminacijsku osnovu. Tako su nam se obraćali umirovljenici, nezaposlene osobe te zatvorenici na izdržavanju kazne zatvora, ali i drugi pritužitelji, koji su ukazivali na naizgled neutralne propise za koje su smatrali da ih temeljem imovnog stanja stavljaju u nepovoljniji položaj. Ipak, s obzirom na mali broj pritužbi, očito je da građani još uvijek u nedovoljnoj mjeri znaju da je u hrvatskom antidiskriminacijskom pravu imovno stanje samostalna diskriminacijska osnova te koji su mehanizmi zaštite.

Marginalizirane skupine građana često nisu upoznate s postojanjem sustava BPP-a, a informatički nepismeni teško dolaze do informacija o svojim pravima. Primjerice, korisnicima koji žive u Kninu je sekundarna BPP praktički onemogućena, jer je odvjetnicima iz Šibenika zbog putnih troškova neisplativo dolaziti na sud u Knin, a među odvjetnicima iz Knina nema pružatelja sekundarne BPP. Osobe slabijeg imovnog stanja koje su žrtve nepovoljnijeg postupanja temeljem bilo koje druge osnove pored toga su zbog neefikasnog sustava BPP-a, odnosno radi nemogućnosti pristupa sudu i učinkovitoj pravnoj zaštiti, istodobno diskriminirani i temeljem imovnog stanja.

Zapošljavanje

Više nam se građana slabijeg imovnog stanja pritužilo radi natječaja za zapošljavanje u kojima je posjedovanje osobnog vozila bio uvjet za zasnivanje radnog odnosa, primjerice kandidat na natječaju za radno mjesto agenta za prodaju nekretnina na neodređeno vrijeme, zbog oglasa na stranicama HZZ-a u kojem je bila istaknuta samo mogućnost korištenja osobnog vozila. No, u ispitnom postupku je utvrđeno kako je posjedovanje osobnog vozila bio odlučujući uvjet zapošljavanja pa smo poslodavcu preporučili formiranje nediskriminatorne poslovne politike prilikom zapošljavanja.

Naime, kako na stranicama HZZ-a, sukladno našim preporukama, nije moguće objaviti natječaj u kojem je posjedovanje osobnog vozila uvjet, jer je to diskriminatorno temeljem imovnog stanja, poslodavci u natječaju navode korištenje osobnog vozila samo kao mogućnost, ali tijekom postupka eliminiraju kandidate koji vozilo nemaju. Tako su samo tijekom 2019. objavljena 542 ovakva oglasa. Iako svjesni problema s kojima se na tržištu susreću mali i srednji poduzetnici, opravdanja financijskim ili upravljačkim razlozima ili zbog postizanja više razine konkurentnosti, oni nisu izuzetak od zabrane diskriminatornog postupanja.

Kao i prošlih godina, građani su se prituživali i na postavljanje nedopuštenih pitanja na razgovorima za posao, između ostalih i onih o imovnom stanju, primjerice o financijskom stanju obitelji, gradskoj četvrti u kojoj žive i slična, koja nisu u vezi s obavljanjem poslova radnog mjesta. Obzirom da razgovori za posao nisu snimani te nema drugih svjedoka, a poslodavci to negiraju, nakon provođenja ispitnog postupka pritužitelje upućujemo na sudsku zaštitu.

Mjerama aktivne politike zapošljavanja pokušava se radno aktivirati i socijalno uključiti ciljane kategorije teško zapošljivih osoba u nepovoljnom socioekonomskom položaju, a tijekom 2019. u takve je mjere uključen gotovo isti broj osoba kao i 2018., njih 36.926. Kada govorimo o marginaliziranim skupinama na tržištu rada, zaposleno je 929 osoba bez škole i nezavršene osnovne škole, 5.063 osobe sa završenom osnovnom školom, 7.213 osoba starijih od 50 godina, 330 Roma, a radi zapošljavanja je iz evidencije HZZ-a odjavljeno 28 beskućnika te 2.032 korisnika ZMN-a. Građani su o postojanju ovih mjera, osim putem službenih internetskih stranica HZZ-a te različitih društvenih mreža, informirani i putem oglasnih ploča, regionalnih ureda i ispostava, zaposlenih savjetnika te info telefona, što je dobra praksa s obzirom da često nemaju pristup računalima i pametnim telefonima ili nisu informatički pismeni.

Projekt Zaželi

MRMS je i ove godine nastavilo provedbu projekta Zaželi kao primjera mjere pozitivne akcije usmjerene ostvarivanju stvarne jednakosti osoba u nepovoljnijem položaju na tržištu rada, sufinanciranog iz ESF-a u vrijednosti od više od milijardu kuna. Ove smo godine zaprimali manje pritužbi kandidatkinja vezanih uz postupke zapošljavanja, ali ih je bilo o nepravilnostima i diskriminatornim postupanjima u provedbi projekta.

Vezano uz našu prošlogodišnju preporuku za izradu jasnih i nedvosmislenih kriterija za ocjenjivanje pojedinačnih prijava radi transparentnog zapošljavanja, MRMS smatra da je za zadovoljenje uvjeta za zapošljavanje dovoljno samo da se radi o nezaposlenim ženama s najviše završenom srednjom školom i prijavom na HZZ, te da bi detaljnije smjernice bile neprikladne za ostvarivanje ciljeva projekta. Lokalne se zajednice nije htjelo ograničiti u odabiru kandidatkinja, već im je uz zadovoljenje ta dva uvjeta dana samo okvirna smjernica ranjivih skupina žena, uz slobodu da sami odrede koje su u većoj potrebi za poslom, ovisno o specifičnosti regija i lokalnih potreba. Također, od objave Poziva za dostavu projektnih prijedloga do početka provedbe projekta prolazi određeno vrijeme, pa MRMS tvrdi kako bi pobliže određivanje ranjivih skupina moglo djelovati ograničavajuće, budući da ih definiraju trenutna kretanja na lokalnom tržištu rada.

Preporukom smo MRMS-u ukazali i na nejasnoće i pogrešne predodžbe prilikom tumačenja ciljnih skupina kandidatkinja koje na natječaju imaju prednost, što na uvodnim konferencijama nije bilo istaknuto na odgovarajući način. Stoga je pozitivno što su tijekom 2019. uložili veće napore prilikom informiranja prijavitelja o važnosti jasnije komunikacije prema kandidatkinjama, kao i nužnosti obrazloženog pisanog odgovora u slučaju neuvažavanja pojedine prijave.

Udruga za razvoj i bolji život Roma iz Siska tijekom 2019. započela je provedbu prvog projekta Zaželi u romskoj zajednici, zaposlivši šest Romkinja koje brinu o 24 korisnika u nepovoljnijem položaju. Dio preporuke o nužnosti prikupljanja podataka o pripadnosti kandidatkinja preporučenim ugroženim skupinama nije prihvaćen, međutim, prikupljanje i analiza takvih podataka doprinijela bi ocjeni o uspješnosti njihovog uključivanja na tržište rada.

Članstvo i djelovanje u organizacijama

Još smo 2009. godine, na samom početku primjene ZSD-a, provodili ispitni postupak zbog naplate visokog iznosa upisnine u Imenik odvjetnika pravnicima koji nisu bili odvjetnički vježbenici u kontinuitetu. Tada smo Hrvatskoj odvjetničkoj komori preporučili da Odluka o utvrđivanju visine upisnine u Imenik odvjetnika bude troškovno opravdana te uzima u obzir potrebu za jednakosti kandidata za upis, neovisno o njihovom imovnom stanju. Kako smo tijekom prošle godine ponovno zaprimili pritužbu na visoke iznose upisnine, a ranija preporuka nije bila prihvaćena, HOK-u smo ponovo ukazali na potrebu fleksibilnijeg određivanja visine upisnine, ovisno o imovnom stanju.

Naime, već sam iznos od 37.500 kuna prema Odluci o utvrđivanju visine upisnine u Imenik odvjetnika Hrvatske odvjetničke komore, može djelovati odvraćajuće za pojedine pravnike u odabiru odvjetništva kao profesije, no HOK je ustrajna u stavu da autonomija njihova odlučivanja počiva na samostalnosti i neovisnosti odvjetništva kao profesije te da je iznos određen u skladu s aktivnostima iz nadležnosti Komore. Ipak, pozitivno je da je kandidatima slabijeg imovnog stanja dana mogućnost podnošenja molbe za oslobođenje, odgodu ili obročno plaćanje upisnine, koju razmatra Izvršni odbor komore, no ta mogućnost, kao i uvjeti za donošenje ove odluke, trebaju biti jasno istaknuti na službenim stranicama HOK-a, kod ostalih uvjeta za podnošenje zahtjeva za upis u Imenik odvjetnika.

Preporuke:

61. Hrvatskom zavodu za zapošljavanje, da nastavi s edukacijom dionika na tržištu rada, naročito poslodavaca, o diskriminaciji temeljem imovnog stanja u postupcima zapošljavanja;
62. Ministarstvu rada i mirovinskog sustava, da po završetku provedbe Programa Zaželi prikupi podatke o ukupnom broju zaposlenih žena, razvrstane po preporučenim ciljanim skupinama;
63. Hrvatskoj odvjetničkoj komori, da istakne mogućnost prilaganja molbe za oslobođenje, odgodu ili obročno plaćanje upisnine prilikom upisa u Imenik odvjetnika;

3.13. STANOVANJE, ENERGETSKO SIROMAŠTVO I PRISTUP VODI

"Molim Vas za pomoć kako nebih s obitelji završila na ulici jer smo prinuđeni iseliti iz stana koji je prodan i novi vlasnik stalno vrši pritisak da se žurno iselimo."

Stanovanje je za mnoge građane EU postalo preskupo; zbog njegove visoke cijene napuštaju se gradovi i desecima se kilometara putuje do posla ili fakulteta, pa je uz beskućništvo, deložacije, nedostatak stambenog prostora zbog kratkoročnog turističkog najma, pitanje dostupnosti stanovanja u središtu interesa građana EU. Tako je u ožujku 2019. pokrenuta Inicijativa „Housing for all"[1] koja traži lakši pristup socijalnom stanovanju i EU sredstvima za investicije u neprofitnoj i održivoj stanogradnji, uvođenje socijalnih pravila za kratkoročno iznajmljivanje i drugo.

Pritužbe pučkoj pravobraniteljici ukazuju da stambene politike ne odgovaraju u potpunosti potrebama građana jer se najviše potiče kupnja, što posebno pogađa mlade i prekarne radnike koji nisu kreditno sposobni. Unatoč negativnom migracijskom saldu, EK u Izvješću za RH 2020. bilježi ubrzani rast cijena stambenih nekretnina i najma za 5,3%, a skoro polovina za stanovanje izdvaja više od 40% raspoloživog dohotka, što je za 26,3% više od prosjeka EU, pa je osiguravanje cjenovno pristupačnog stanovanja i dalje izazov. Prema podatcima DZS-a u trećem tromjesečju 2019. cijene su u prosjeku više za 0,6% u odnosu na drugo, a u odnosu na treće tromjesečje 2018. više su 8%. U Zagrebu i na obali sve je manje stanova za dugoročni najam jer se vlasnici odlučuju na financijski isplativije kratkoročno iznajmljivanje turistima, a postojeći kapaciteti javnog najma nisu dostatni.

[1] Europska građanska inicijativa (EGI) važan je instrument participativne demokracije u EU-u kojim se omogućuje da milijun građana s boravištem u jednoj četvrtini država članica zatraži od EK da podnese prijedlog pravnog akta radi provedbe Ugovora EU-a.

Još uvijek nije donesena Strategija o stanovanju s pravnim i institucionalnim okvirom, koja bi uvažavala potrebe različitih kategorija građana, posebno ranjivih skupina, i razvijala modele dugoročnog, financijski prihvatljivog javnog najma, što je bila naša preporuka u Izvješću za 2018. Razvojem modela i fondova javnog najma, sredstva bi se mogla usmjeriti u izgradnju/adaptaciju nekretnina u javnom vlasništvu, a utjecalo bi se i na cijenu najma. No, ohrabruje osnivanje Povjerenstva za izradu nacrta Stambene strategije u travnju 2019., čije ćemo djelovanje pozorno pratiti, a nadamo se da će mu se, radi iznalaženja najkvalitetnijih rješenja, priključiti i predstavnici MDI-a, MHB-a, SDUOSZ-a, ULJPPNM-a i civilnog društva.

Od prosinca 2001. i stupanja na snagu Zakona o društveno poticanoj stanogradnji, diljem RH izgrađena su 8.322 POS stana. Njihove prodajne cijene su tijekom 2019., kao i 2018., od 949,05 do 1.125,66 E/m2, a cijene najma kreću se od 23-25 kn/m2 u Zagrebu ili 19-22 kn/m2 u Osijeku. Odobreno je 4.260 zahtjeva za subvencioniranjem stambenih kredita, što je 40% više nego 2018.

Preporuka iz Izvješća za 2018. o potrebi osmišljavanja modela sprječavanja zlouporabe korištenja POS stanova je prihvaćena, Zakon o društveno poticanoj stanogradnji je izmijenjen i stanovi se neće moći ni prodavati ni iznajmljivati do otplate rata i kamata. No u svjetlu medijskih napisa o zlouporabama pri samoj kupnji POS stanova, nužno je ojačati kontrolu i revidirati dosadašnja postupanja, što MGIPU i najavljuje, a treba razmotriti i razvijanje drugih modela javnog stanovanja u kojima će nekretnine izgrađene ili uređene javnim novcem ostati u javnom vlasništvu.

U listopadu 2019. donesena je Strategija upravljanja državnom imovinom 2019.-2025. koja predviđa i raspolaganje stanovima. Prema podatcima MDI-a i Državnih nekretnina d.o.o. u vlasništvu RH trenutno je 6.429 stanova. Od toga je 359 praznih, uglavnom manje kvadrature, starije i lošije gradnje, koji iziskuju velika ulaganja, no i za njih će trebati iznaći rješenje. Stanovi koje je država stekla po posebnim propisima, prema Strategiji bi se trebali prioritetno prodavati višegodišnjim mirnim korisnicima, koji uredno podmiruju troškove, dok se preporuka iz Izvješća za 2018. o uključivanju imovinskih kriterija pri prodaji takvih stanova još razmatra. Dio iz ukupnog fonda stanova prodavat će se na javnom natječaju, a dio bi trebao biti predan MDOMPS-u i lokalnim jedinicama za programe stambenog zbrinjavanja socijalno osjetljivih kategorija stanovništva. Takvih je raspolaganja bilo i 2019., pa je primjerice Karlovcu darovan dio bivše vojarne Luščić za zbrinjavanje mladih obitelji, a predviđa se izgradnja energetski učinkovitih zgrada, škole i dječjih igrališta; Novom Vinodolskom stan za obitelj slabijeg imovnog statusa, a Punitovcima zemljište za stambeno zbrinjavanje.

Problem otkupa školskih stanova u Belom Manastiru nije riješen, a stanove u zagrebačkom Borovju, o kojima smo pisali u Izvješću za 2018., MZO je ustupilo MUP-u za smještaj djelatnika angažiranih oko predsjedanja Vijećem EU 2020., pa je preporuka o njihovom stavljanju u funkciju prihvaćena.

I dalje zaprimamo pritužbe na dugotrajnost postupanja MDI, iako su tijekom 2019. zaposlena 33 nova službenika. Također, dinamika rješavanja ne ovisi samo o složenosti predmeta i ljudskim potencijalima Ministarstva, već i o aktivnostima drugih tijela, izradi elaborata, upisima u ZK i slično, a zaprimili smo i pritužbe o postupcima vezano uz stanove u vlasništvu MORH-a.

U srpnju 2019. ustavnim su proglašene Izmjene i dopune Zakona o najmu stanova (ZNS), uz obrazloženje Ustavnog suda da su navodi zaštićenih najmoprimaca suprotni konceptu privatizacije stambenog fonda pa vraćanje na staro nema uporišta u Ustavu. Kako nismo nadležni postupati po pritužbama na međusobne odnose zaštićenih najmoprimaca i vlasnika privatnih stanova, naše aktivnosti odnose se ponajviše na praćenje javnih politika. Ipak, pažnju zaslužuje primjer pritužiteljice u osamdesetima, vlasnice stana u kojem su živjeli zaštićeni najmoprimci, dok je ona za to vrijeme boravila u gradskom stanu. Nakon smrti zaštićenih najmoprimaca grad je protiv nje pokrenuo postupak iseljenja jer ima vlastiti stan, iako u njega ne može useliti jer je devastiran, a nema novaca ni vremena uložiti u obnovu. Postupak je na sudu koji treba donijeti odluku o ovoj apsurdnoj i nadasve tragičnoj situaciji.

Zaštićeni najmoprimci ukazuju da su zbog izjednačavanja zaštićenih najamnina s tržišnima, izloženiji ovrhama i iseljenjima. ZNS-om su propisane posebne obveze MHB-a i JLS-a u zaštiti članova obitelji smrtno stradalog ili nestalog hrvatskog branitelja iz Domovinskog rata i HRVI iz Domovinskog rata, koji nisu stambeno zbrinuti; primatelja ZMN-a te najmoprimca sa 70 godina života, u vidu financijske pomoći, osiguranja drugog stana te prednosti pri smještaju u dom za starije i nemoćne, no pitanje je koliko su oni s tim upoznati. Od 14 zahtjeva za plaćanjem razlike između zaštićene i povećane najamnine MHB je dva usvojilo, tri odbilo, a procjenjuju da će im trebati sedam stanova za zbrinjavanje najmoprimaca iz kategorije o kojoj su dužni brinuti. JLS-i ili nemaju zahtjeva za plaćanjem razlike između zaštićene i povećane najamnine korisnicima ZMN-a, kao u Puli, ili ih je malo, kao u Splitu, gdje ih je samo četiri, a stanovima uglavnom ne raspolažu. Nadalje, ZNS propisuje i subvencioniranje slobodno ugovorene najamnine za zaštićene najmoprimce čiji je neto dohodak po članu domaćinstva manji ili jednak polovici prosječne plaće u RH za proteklu godinu, što se primjenjuje tek od 1. rujna 2023.

Mjere olakšavanja rješavanja stambenog pitanja zaštićenim najmoprimcima koji nisu u ranjivim skupinama iz ZNS-a su pravo prednosti pri najmu i prodaji POS stanova, stanova u vlasništvu RH i JLS-a, pri subvencioniranju kredita, kao i stručna pomoć u posredovanju pri sklapanju ugovora. U prosincu 2019. Vlada je usvojila i u Hrvatski sabor uputila Program mjera za provedbu ZNS-a, radi objedinjavanja postupanja tijela državne i lokalne uprave u osiguranju dovoljnog broja stanova koji će najkasnije do 31. kolovoza 2023. biti na raspolaganju zaštićenim najmoprimcima, podstanarima ili predmnijevanim najmoprimcima iz privatnih stanova. Na APN-ov javni poziv za prikupljanje podataka za izradu Programa zaprimljeno je 1.030 zahtjeva, no kako se prema podatcima DSZ-a iz 2011. radilo o 3.726 kućanstava sa zaštićenim najmoprimcima u privatnim stanovima, nije jasno što je s onima koji se nisu javili na poziv i jesu li riješili svoje stambeno pitanje. Interes za stambenim zbrinjavanjem iskazalo je 665 najmoprimaca: 567 za najam ili kupnju POS-a, 16 za POS+, 34 za subvencioniranje stambenih kredita, 26 za stan u vlasništvu JLS/ RH, a 22 za smještaj u dom za starije osobe, dok 317 nije odabralo nijednu ponuđenu opciju. Kako gradovi uglavnom nemaju stanove za zbrinjavanje trebala bi im pomoći RH, no s obzirom na dugotrajnost raznih imovinskopravnih postupaka pitanje je hoće li se do 1. rujna 2023. (od kada vlasnici stanova mogu u potpunosti njima slobodno raspolagati) stambeno zbrinuti svi koji bi željeli i imaju na to pravo.

Socijalno stanovanje

U području socijalnog stanovanja tijekom 2019. nije bilo promjena u odnosu na prethodno razdoblje. Svi veliki gradovi ne provode obvezu propisanu ZSS-om da shodno financijskim mogućnostima korisnicima ZMN-a osiguraju socijalne stanove, nego ih pod kriterijem socijalnih uvjeta uvrštavaju u Odluke o najmu stanova. Nažalost, na Konačnoj listi prvenstva mnogi godinama čekaju dodjelu gradskog stana, jer realizacija rješenja ovisi o raspoloživim stambenim jedinicama, kojih nema dovoljno. Niti Strategija borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti 2014. do 2020. nije dala bitnije pomake, posebno mjera korištenja stambenih kapaciteta u vlasništvu RH za socijalna pitanja, iako je kao posebna aktivnost uvrštena u Program provedbe Strategije. Nažalost, kao što smo već ranije isticali, u RH ne postoji opći propis, već se pitanja stanovanja, odnosno stambenog zbrinjavanja različitih kategorija građana ili socijalnog stanovanja, primjerice beskućnika, socijalno ugroženih, azilanata, žrtava obiteljskog nasilja i drugih ranjivih skupina građana, razrađuju posebnim propisima, ponekad i u više njih, što otežava sveobuhvatno sagledavanje problema.

Energetsko siromaštvo



Kako izgleda život u energetskom siromaštvu i koliko je dostupnost energije nužna za osiguranje zdravstveno i društveno prihvatljivih uvjeta stanovanja, najviše svjedočimo na terenu te prateći građanske inicijative i medije. Život uz svijeće i/ili grijanje na štednjak kojeg su darovali volonteri, realnost je u udaljenim selima Like ili Banovine, ali i nekih gradskih obitelji, jer osim fizičke nedostupnosti mreža i priključaka, takve situacije nastaju zbog prihodovnog siromaštva i loših uvjeta stanovanja. Pojam energetskog siromaštva je u Zakonu o energetskoj učinkovitosti, ali nije provedena preporuka iz Izvješća za 2018. o potrebi njegovog definiranja te uspostavi sustava njegova mjerenja i praćenja.

Izgradnja i održavanje elektroenergetske distribucijske mreže je u nadležnosti HEP-ODS d.o.o., koji nema podataka o kućanstvima bez priključaka. Jasno je kako pristup mreži ovisi o njezinoj fizičkoj dostupnosti, ali i o mogućnostima financiranja priključka. To su značajni troškovi, koji se kreću od 6.210,00 do 26.082,00 kuna (za Zagreb i više), a ne postoji mogućnost oslobođenja, već eventualno sufinanciranja od strane JLS-a, SDUOSZ-a ili donacijama. Prema podatcima HEP-ODS d.o.o. sanacija i obnova elektroenergetske mreže na područjima koja su tijekom i nakon Domovinskog rata ostala

bez električne energija zavisi o dinamici povratka i raspoloživim sredstvima, i odvija se sukladno planovima razvoja i izgradnje, a dosadašnja ulaganja u njih iznose oko 2,25 milijarde kuna. Ohrabruje što su 2019. nastavljene aktivnosti na reelektrifikaciji dislociranih zaseoka Šibensko-kninske, Karlovačke, Ličko-senjske i drugih županija, a u pripremi je i program sanacije i obnove za 96 priključaka na području Sisačko-moslavačke, Ličko-senjske, Zadarske i Požeško-slavonske županije.

Po Eurostatovim podatcima za 2018. u RH 17,5% kućanstava ne može podmiriti troškove struje, plina, grijanja i vode te je teže samo u Grčkoj i Bugarskoj, a pomoć u okviru sustava socijalne skrbi dobivaju samo najsiromašniji. Zaključno s 31. prosinca 2019. pravo na subvenciju troškova električne energije u visini od 200 kuna (NUKE) imalo je 63.434 korisnika ZMN-a i osobne invalidnine, i to 29.021 samaca i 34.413 kućanstava. Probleme u dostupnosti energenata JLS-i rješavaju odobravanjem jednokratnih novčanih pomoći, poput Pule ili Rovinja, i/ili isplatom naknada za troškove stanovanja, poput Osijeka i Zagreba, dok u Virovitici surađuju s trgovačkim društvima. Iz proračuna JLS-a za troškove stanovanja izdvojeno je 59.272.579 kuna za 22.768 korisnika, a za troškove ogrjeva 40.714.010 kuna za 47.136 korisnika. U Kninu smatraju da je nadležnost za suzbijanje energetskog siromaštva na CZSS i Elektri, dok Zagreb s udrugom DOOR izrađuje smjernice za suzbijanje energetskog siromaštva i modela za ocjenu energetskih potreba kućanstva nakon obilazaka ugroženih kućanstava i analize postojećih mehanizama pomoći.

Respiratorni i kardiovaskularni problemi te reumatoidni artritis samo su neki od zdravstvenih problema koji se povezuju sa životom u nedovoljno grijanom prostoru, a tu je i stres uzrokovan nemogućnošću podmirenja troškova stanovanja, socijalna izolacija i drugo. Zdravim odraslim osobama možda neće smetati dugotrajnija izloženost hladnoći kao što će smetati djeci, starijima i osobama s invaliditetom, pa se ne smije zanemariti utjecaj energetskog siromaštva na zdravlje. Povodom naše preporuke iz Izvješća za 2017. i HZJZ i MZ najavljuju pojedinačna istraživanja o utjecaju uvjeta stanovanja i (ne) dostupnosti energije na zdravlje.

Respiratorni i kardiovaskularni problemi, reumatoidni artritis, stres zbog nemogućnosti plaćanja režija te socijalna izolacija neki su problemi povezani sa životom u nedovoljno grijanom prostoru. Utjecaj energetskog siromaštva na zdravlje posebno pogađa djecu, starije i osobe s invaliditetom, kojima više smeta dugotrajna izloženost hladnoći.

Naše preporuke o potrebi proširenja kriterija za stjecanje statusa ugroženog kupca energije i prava na subvenciju na plin i toplinsku energiju još nisu provedene. No, u MDOMSP-u razmatraju potrebu redefiniranja postojećih naknada za iste/slične potrebe, poput naknade za stanovanje, troškova ogrjeva i NUKE, te potrebu za usklađivanjem njihove visine u odnosu na geografske specifičnosti, što ćemo pozorno pratiti.

Snažniju zaštitu potrošača od 2019. dobili su i kupci plina, jer je HERA donošenjem Izmjena i dopuna Općih uvjeta opskrbe plinom u cijelosti provela preporuku iz Izvješća za 2017. da se kao mjera zaštite krajnjih kupaca propiše obveza opskrbljivačima na izravan pristup kupcu s individualiziranim savjetom oko podmirenja računa. Dodatno i HEP Elektra d.o.o. ističe kako građanima omogućuju

odgodu plaćanja ili obročnu otplatu s uvjetima širim od propisanih Uvjetima opskrbljivača za opskrbu električnom energijom.

Energetsko siromaštvo je rastući problem pa EU nalaže definiranje mjera njegovog ublažavanja i prioritetno provođenje aktivnosti u energetski siromašnim kućanstvima i socijalnom stanovanju. Na tom je tragu u siječnju 2019. Vlada usvojila Četvrti nacionalni akcijski plan energetske učinkovitosti za 2019. s mjerama izgradnje kapaciteta za suzbijanje energetskog siromaštva i izradu Programa za suzbijanje energetskog siromaštva. Nadalje, u siječnju 2020. MGIPU je započelo s postupkom Izmjena i dopuna Programa energetske obnove obiteljskih kuća 2014.-2020., budući da one čine 65% stambenog fonda te troše 40% energije. Kako uglavnom imaju lošu izolaciju, troše do 70% energije za grijanje i toplu vodu, a smatra se kako bi se mjerama iz Programa potrošnja smanjila i do 60%. Od osiguranih 142 milijuna kuna, 28,4 milijuna je namijenjeno obnovi kuća korisnika ZMN-a u cjelokupnom iznosu, no nejasno je po kojim će se kriterijima određivati tko je u većoj potrebi. MGIPU i DUOSZ radili su i na Programu suzbijanja energetskog siromaštva koji uključuje korištenje obnovljivih izvora energije u stambenim zgradama na potpomognutim područjima i područjima posebne državne skrbi za 2019.-2021., a mjere se odnose na sanacije ili rekonstrukcije krovišta, limarije i stolarije i drugo, na 413 stambenih zgrada s 5.103 stana.

I u Prijedlogu Strategije energetskog razvoja RH do 2030. s pogledom na 2050., spominje se potreba izrade, usvajanja i primjene Programa za suzbijanje energetskog siromaštva, a predviđa se i donošenje Dugoročne strategije obnove nacionalnog fonda zgrada do 2050. s mjerama za ublažavanje energetskog siromaštva.

Iako više nego dobrodošle, socijalne naknade za rješavanje ovog problema nisu dovoljne, jer se baziraju na posljedici i podmirenju troškova, a tek sekundarno na uzroku odnosno podizanju energetske kvalitete doma. Energetska učinkovitost trebala bi biti prvi korak u borbi protiv energetskog siromaštva jer doprinosi smanjenju potrošnje i izdataka za energiju te ostvaruje pozitivne učinke na zdravlje i ugodu stanovanja. Mjere za suzbijanje energetskog siromaštva su i informiranje i savjetovanje, što sve ukazuje na potrebu multisektorskog djelovanja, u kojem smjeru se kreću javne politike, planovi i programi. No tek u pojačanoj dinamici njihove implementacije, i uz pretpostavku kontinuiranog osiguranja sredstava, mogu se ostvariti i nužni socijalni učinci.

Pristup vodi

„PSIHIČKI SMO UNIŠTENI. OBOLJELI OD SAMIH LAŽI ISTARSKI VODOVOD I HEP. NAŽALOST MALI ČOVJEK NEMA NIKAKVA PRAVA ALI UPLATITI SVE PRISTOJBE E TO MORAŠ. UČINITE NEŠTO LJEPO MOLIM“

Pravo na vodu po UN-u ovlašćuje svakoga na dovoljnu količinu sigurne, fizički i financijski dostupne vode za osobne potrebe i za potrebe kućanstva. Podrazumijeva korištenje prirodnih resursa prvenstveno za opskrbu vodom za piće i sanitarne potrebe ljudi, potom za gospodarstvo, ali ne

znači pravo na neograničene količine besplatne vode. Slijedom toga, proteklih smo godina ukazivali na nužnost i obvezu osiguranja dostupnosti vode za piće i sanitarne potrebe svima, imajući u vidu važnost vode za zdravlje i život i u kontekstu klimatske krize, nestašice i onečišćenja, a poticali smo i javnu raspravu oko konstitucionalizacije ovog prava. Unošenje prava na vodu u Ustav, kao samostalnog prava, doprinijelo bi pravnoj sigurnosti i predstavljalo bi čvrsto jamstvo dostupnosti zdravstveno ispravne vode za piće i sanitarne potrebe po načelu jednakosti i to kao temeljne vrijednosti, a valjalo bi razmotriti i da djelatnost vodnih usluga kao javna služba bude propisana Ustavom. Osim toga, tijekom 2019. pojavile su se i dvije inicijative zastupnika u Hrvatskom saboru za promjenu Ustava oko prava na vodu, no Vlada ih nije podržala, obrazlažući da je postojećim okvirom pristup vodi za ljudsku potrošnju optimalno zaštićen od privatizacije voda ili vodnih usluga. O ovim prijedlozima se i dalje očekuje rasprava u Hrvatskom saboru.

Pritužbe pravobraniteljici se većinom odnose na nedostupnost građevina za javnu vodoopskrbu i odvodnju u ruralnim, slabo naseljenim i siromašnim područjima u kojima postavljanje mreža nije ekonomski opravdano, a manjim dijelom i na račune. Prema Izvješću EK za RH 2020. 86% stanovništva priključeno je na javni sustav vodoopskrbe, no tek 54,6% na sustav odvodnje, što se loše odražava na ekosustav. Gubici vode su oko 44%, dvostruko veći od prosjeka EU-a (23%). Dok se mahom financijske zapreke ne riješe (negdje kao u Ličko-senjskoj županiji problem su i imovinsko-pravni odnosi), ohrabruju nastojanja nekih gradova i općina da, sukladno našim prijedlozima, iznađu mogućnosti sufinanciranja dovoza vode autocisternama, kao što je to bilo u izdvojenim benkovačkim naseljima Vojvodići i Stegnjajići Kule Atlagić. Iako je praksa različita, učestalo je njezino financiranje od strane JLS-a, primjerice u Voćinu, Novoj Bukovici, Slatini.

U Zakon o vodnim uslugama, koji je donesen 2019., provedena je naša preporuka o propisivanju uvjeta i kriterija za obustavu/ograničenje isporuke vode, o minimalnoj količini vode koja se ne može uskratiti, kriterijima za isključenje s vodnih građevina na zahtjev potrošača te isporuci vode autocisternama, a prihvaćen je i naš prijedlog o potrebi objave Općih uvjeta isporuke vodnih usluga na Internetu i u lokalnom mediju. Pozitivno je i propisivanje primjene socijalne cijene i za odvodnju, što do sada nije bio slučaj. Ovim su Zakonom stvorene pravne pretpostavke za reformu vodnog sektora, uspostavu novih uslužnih područja i provedbu integracije javnih isporučitelja vodnih usluga (JIVU). Integracija JIVU usmjerena je na uključivanje svih JLS u vodnokomunalni sustav, posebice onih koje do sada nisu bile osnivači JIVU, što je negativno utjecalo na razvoj javne vodoopskrbe i odvodnje na njihovom području. Najkasnije šest mjeseci od stupanja na snagu Uredbe o uslužnim područjima, koja je u pripremi, postojeći JIVU na uslužnom području dužni su se integrirati u jedinstvenog JIVU koji bi trebao biti kapacitiran za provedbu razvojnih investicija i riješiti problem proračunskih ograničenja manjih općina. Reforma bi trebala utjecati na smanjenje gubitaka vode, ali i dovesti do preuzimanja 200 lokalnih vodovoda čime bi zdravstveno ispravna voda trebala napokon postati dostupna i u ruralnim sredinama. Prema Vijeću za vodne usluge reforma ne bi trebala utjecati na povećanje cijena vode, dapače, integracija zajedničkih službi, objedinjena javna nabava, logistika i drugo, trebale bi dovesti do pada troškova, no u srednjoročnom razdoblju trebat će voditi računa o ograničavanju troškova JIVU koji proizlaze iz neučinkovitog poslovanja te o pravilnom obračunu amortizacije infrastrukture.

Preporuke:

64. Vladi RH, da izradi Strategiju o stanovanju koja bi obuhvatila sve socijalno ugrožene ranjive skupine te da u Povjerenstvo za izradu nacrta Stambene strategije uključi i predstavnike Ministarstva državne imovine, Ministarstva hrvatskih branitelja, Središnjeg državnog ureda za obnovu i stambeno zbrinjavanje, Ureda za ljudska prava i prava nacionalnih manjina i civilnog društva;
65. Vladi RH, da definira energetsko siromaštvo te uspostavi sustav njegova mjerenja i praćenja;

3.14. KOMUNALNO GOSPODARSTVO I JAVNA USLUGA PRIKUPLJANJA MIJEŠANOG I BIORAZGRADIVOG KOMUNALNOG OTPADA

„Poštovani, javljam se iz malog sela... Svake zime imamo problema sa čišćenjem i održavanjem ceste od snijega i poledice... Pri upitu načelnika za naš problem kazao nam je da je za snijeg zadužen susjed koji radi u Austriji i doma je samo za vikend s time da znam da nema mehanizaciju za adekvatno čišćenje ceste nema ni ralice ni posipača soli...“

Komunalno gospodarstvo kao sustav obavljanja komunalnih djelatnosti, građenja i održavanja komunalne infrastrukture i održavanja komunalnog reda, neophodan je u ostvarivanju svakodnevnih potreba stanovništva gradova i općina, a financira se iz više izvora: komunalnog doprinosa i naknade, cijene komunalne usluge, proračuna i drugih. Radi ujednačavanja komunalnog standarda, sredstva za komunalno gospodarstvo osiguravaju se i u državnom proračunu, iz kojeg je 2019. sufinancirano 569 projekata, primjerice sanacija nogostupa u Grubišnom Polju ili u Virju. Budući da se ipak uvelike oslanja na lokalne proračune, a kako bi se ojačalo povjerenje građana i smanjile mogućnosti za korupciju, važno je snaženje transparentnosti poslovanja i poticanje javnosti na participaciju u lokalnim sredinama, što su neki poput Bjelovara prepoznali pa je posebnom aplikacijom omogućen uvid u gradski Proračun. I EK u Izvješću za RH 2020. spominje potrebu jačanja nadzora i mjera u borbi protiv korupcije na lokalnim razinama.

Pritužitelji se često žale na neuređenost i nenamjensko trošenje sredstava za infrastrukturu, naknade su im previsoke, a dio ih ne zna ostvariti svoja prava. O problemima doznajemo iz pritužbi, razgovora s predstavnicima JLP(R)S te prateći medije. Gradovi i općine ukazuju na nedostatak financija, pa tako u Gospiću ističu kako ne mogu održavati 450 km nerazvrstanih cesta i 80 mostova, što bi bio izazov i za veće proračune, zbog čega očekuju pomoć od države. Da visina proračuna ne jamči sigurnost nerazvrstanih cesta, mostova, vijadukata, podvožnjaka i drugih građevina, čije je održavanje u nadležnosti JLS i Grada Zagreba, pokazalo je propadanje Savskog mosta. Nakon inspekcijskog nadzora, postavljena je zaštitna ograda i znak opasnosti, ali tijekom 2019. popravci nisu započeti. Ovaj je slučaj aktualizirao i pitanje sigurnosti ostalih građevina kojima se koristi veliki broj ljudi pa je

u rujnu MGIPU ponovilo poziv gradovima, prvotno upućen 2018. nakon urušavanja vijadukta u Italiji, o potrebi izrade planova i programa održavanja, troškovnika i vizualnog pregleda građevina, jer su ti podatci i temelj za inspekcijske nadzore.

Ukazivalo se i na manjak javnih parkirališta, posebno u turističkim središtima, a da nema značajnog napretka u promicanju održivog gradskog prometa i da su potrebna ulaganja u prometnu infrastrukturu, ukazuje i EK u Izvješću za RH 2020. Po DZS-u u 2018. je registrirano 2.192.857 cestovnih vozila, ili 4,5% više nego 2017., pa uz vozila turista, dolazi do gužvi, buke, zagađenja i umanjenja kvalitete života. Na ovaj brzorastući problem gradovi i općine trebaju žurno reagirati te u planiranju prostora, uz podršku struke, osim o organizaciji i dostupnosti usluge svima, moraju voditi računa i o zaštiti okoliša i zdravlju ljudi.

Kako bi se smanjile mogućnosti za korupciju, važno je snaženje transparentnosti poslovanja i poticanje javnosti na participaciju u lokalnim sredinama, što su neki poput Bjelovara prepoznali te posebnom aplikacijom omogućili uvid u gradski Proračun.

Nedostatan javni prijevoz uvelike utječe na dostupnost usluga i ostvarenje prava građana. Smanjenjem broja stanovnika reduciraju se ili ukidaju pojedine linije, pa u Virovitici navode da zbog nedostatka interesa za dva prigradska naselja prometuje kombi vozilo, tek dva puta tjedno. Građani Dugog Rata požalili su se na ukidanje javnog prijevoza na relaciji Split-Omiš, no u ispitnom je postupku utvrđeno kako je linija aktivna te da je sklopljen ugovor s jeftinijim prijevoznikom. O ovom problemu pišemo i u sljedećem poglavlju.

Postupali smo i po pritužbama zbog zapuštenosti seoskih groblja u Slavoniji, uzrokovanih nedostatkom radnika i financija, što je kod preostalog, mahom starijeg stanovništva, izazivalo dodatne osjećaje napuštenosti. Po našim preporukama, groblja su uređena.

Stanovnici zagrebačkog Jakuševca se od 2012. žale na smrad i buku s farmi svinja, ukazujući na suprotstavljene interese mirnog stanovanja, brige za zdravlje ljudi te profita. Područja i rokove u kojima je dopušteno držanje domaćih životinja u Zagrebu određuje Gradonačelnik Naredbama (najnovijom do 30. lipnja 2020.) koje donosi temeljem Odluke o komunalnom redu, a koju je, temeljem Zakona o komunalnom gospodarstvu (ZKG), donijela Gradska skupština. Postojeće pravno rješenje je dvojbeno jer određivanje granica područja držanja domaćih životinja u Gradu ne regulira ZKG, a nije ni predviđeno da se ovlasti uređenja pojedinih pitanja iz komunalnog reda s predstavničkog tijela prenesu na izvršno. Ovaj stav zauzelo je i MGIPU, pa smo mu, kao nadležnom tijelu, preporučili provođenje nadzora. Kako bi se na postojećim lokacijama farme ipak zatvorile, Grad omogućava financijsku potporu u visini do 750.000,00 kn pa je u siječnju 2020. raspisao novi natječaj za sufinanciranje njihovog preseljenja, iako se na prethodnih sedam nitko nije javio. Ukoliko se u tom roku životinje ne presele, iz Grada najavljuju izricanje prekršajnih mjera i preseljenje na trošak vlasnika.

U vezi poboljšanja rada komunalnih redara, ohrabruje najava njihovih edukacija koje će organizirati MGIPU i DŠJU, što je također preporuka iz Izvješća za 2018.

Javna usluga prikupljanja miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada

Nezadovoljstvo javnom uslugom prikupljanja miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada kulminiralo je 2019., pa se od 169 predstavki DIRH-u na javne usluge 100 odnosilo na otpad: na naplatu obvezne minimalne javne usluge (OMJU/fiksni dio cijene), nepostojanje evidencije o preuzetom komunalnom otpadu, sustav rješavanja prigovora i nezakonitost cjenika. MZOE je zaprimilo 91 predstavku na 58 JLS i utvrdio brojne nepravilnosti: od dvostrukog obračuna troškova kroz cijenu OMJU i za količinu predanog otpada, do obvezivanja na korištenje spremnika temeljem površine nekretnine i drugo, a Visoki upravni sud je u 17 predmeta ocjenjivao zakonitosti akata vezanih uz ovu javnu uslugu.

Raspadajuće vrećice za biootpad, odstupanje njihovog deklariranog od stvarnog volumena, obveza odvajanja otpada na kućnom pragu pod prijetnjom sankcijama, no bez jamstva da će razvrstani otpad biti odvojen i na krajnjem odredištu, cijena usluge, nedovoljno jasno i transparentno prezentiranje troškova JLS-a i komunalnih poduzeća, loša komunikacija s građanima i medijima, kao i stvaranje divljih deponija, uzrokovali su prosvjede građana te nezadovoljstvo na društvenim mrežama, što je dodatno potaknuto i sudskim postupcima protiv gradonačelnika Zagreba i djelatnika splitske Čistoće.

Do kraja 2019. JLS su trebale svoje akte uskladiti s Izmjenama i dopunama Uredbe o gospodarenju komunalnim otpadom, no nezadovoljni pravnim okvirom brojni gradovi i općine, pojedinci, trgovačka društva, udruge, kao i saborski zastupnici, pokrenuli su postupke pred Ustavnim sudom. Najveći problem je bio u opterećenju korisnika i određivanju OMJU, na što smo ukazivali u postupku donošenja Izmjena i dopuna Uredbe, koja je jedinstvena na području pružanja usluge za sve korisnike koji su razvrstani u kategoriju kućanstva, pa samci plaćaju kao i višečlane obitelji. Za ostale korisnike cijena OMJU jednaka je unutar potkategorije i ovisi o djelatnosti koja se obavlja, pa bi isto plaćali vjerski objekti i bolnice ili muzeji i ribarski obrti. Imajući u vidu načelo "onečišćivač plaća", OMJU bi trebala činiti manji dio računa i služiti za pokriće ekonomski održivog poslovanja, a ne 70-85% ukupne cijene, kako to proizlazi iz podataka DIRH-a.

Ipak, u siječnju 2020. Ustavni je sud privremeno obustavio primjenu Uredbe, kako bi se izbjegle štetne posljedice za građane i sustav zbrinjavanja otpada, a očekuje se i meritorna odluka o njenoj ustavnosti, koja treba biti temelj unaprjeđivanja sustava.

Preporuka:

66. Jedinicama lokalne samouprave i Gradu Zagrebu, da poboljšaju transparentnost poslovanja i potiču javnost na uključivanje u postupke donošenja proračuna, programa građenja komunalne infrastrukture i drugih akata komunalnog gospodarstva;

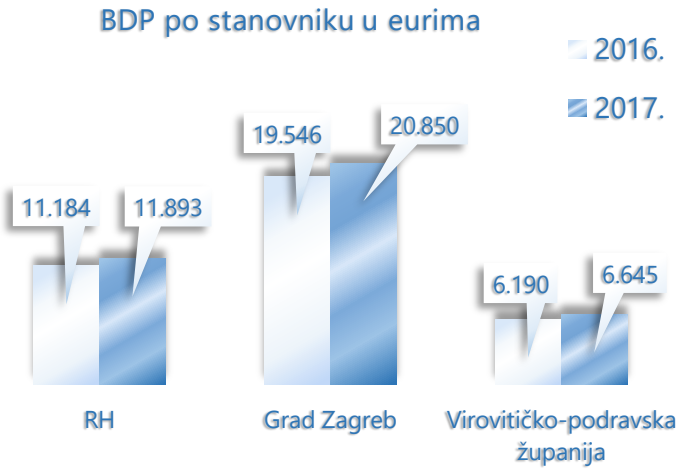
3.15. NEJEDNAK REGIONALNI RAZVOJ S POSEBNIM OSVRTOM NA RURALNA PODRUČJA

Kako bismo identificirali izazove s kojima se svakodnevno suočavaju građani u ostvarivanju svojih prava, posebno u ruralnim krajevima, ranije smo posjetili 11 županija, a u 2019. i Virovitičko-podravsku, Dubrovačko-neretvansku i Ličko-senjsku te smo razgovarali sa županima, čelnicima gradova i općina, predstavnicima CZSS-a, OCD-a, LAG-ova i nacionalnih manjina te s građanima.

Neadekvatna mreža javnog prijevoza i neodgovarajuće zdravstvene i socijalne usluge i dalje su svakodnevica stanovnika ruralnih područja, a gotovo svi sugovornici ukazivali su nam kako ih se i dalje nedostatno uključuje u procese donošenja odluka koje utječu na njihove obveze i život. Iako svi ističu važnost ESI fondova za ravnomjeran razvoj RH, predstavnici JLP(R)S nastavljaju ukazivati na prepreke u prijavama projekata, poput neriješenih imovinsko-pravnih odnosa ili nedostatnih sredstava kojima bi ih sufinancirali, na što naročito ukazuju čelnici manjih jedinica s nižim proračunima. Ukazuju i na kašnjenja u provedbi natječaja te nedostatak koordinacije na svim razinama pa ponekad, zbog dugotrajne evaluacije, i u slučajevima dobivanja projekata imaju problema s njihovom implementacijom.

Regionalne razlike i demografski pokazatelji

Podatci za 2018. ukazuju na nastavak trenda pada broja stanovnika, koji je najveći u Vukovarsko-srijemskoj županiji (3,04%). Istovremeno se nastavio trend starenja stanovništva pa se predviđa da će prosječna starost s 43,4 do 2050. porasti na 51,3 godine. Najveći udio starijih od 65 godina bio je u Šibensko-kninskoj (25,3%) i Ličko-senjskoj (24,9%), a najmanji u Međimurskoj županiji (18,2%).



Kao i ranijih godina, podatci DZS-a o BDP-u po županijama za 2017. ukazuju na značajne regionalne razlike, a iznadprosječni BDP po stanovniku, osim Grada Zagreba imaju samo Istarska, Primorsko-goranska i Dubrovačko-neretvanska županija. Kao i ranije, najniži je bio u slavonskim županijama: Virovitičko-podravskoj, Požeško-slavonskoj, Brodsko-posavskoj i Vukovarsko-srijemskoj. Značajne razlike u razvijenosti pokazuje i usporedba BDP-a najrazvijenijeg Grada Zagreba, koji je tri puta veći od BDP-a najnerazvijenije Virovitičko-podravske županije, a usprkos nizu projekata i mjera, taj se omjer ne smanjuje. Prema podatcima

DZS-a za 2018., pozitivni migracijski saldo imali su samo Grad Zagreb, Istarska, Dubrovačko-neretvanska i Zadarska županija, dok su u negativnom prednjačile Osječko-baranjska i Vukovarsko-srijemska, a da slabije razvijene regije gube stanovništvo ukazala je i EK u Izvješću za 2020. za RH.

No, pokazatelje ekonomske nejednakosti potrebno je promatrati i u kontekstu mogućnosti pružanja socijalnih usluga. Naime, iako su JLP(R)S obvezne građanima pružiti dio socijalnih usluga i naknada, poput troškova stanovanja, ogrjeva, smještaja za beskućnike i prehrane u pučkim kuhinjama, zbog nedostatnih financijskih kapaciteta te ograničenih administrativnih resursa one slabije razvijene ne mogu pružiti istu razinu socijalne zaštite kao razvijene, o čemu pišemo i u poglavlju u o socijalnoj skrbi.

(Ne)dostupnost usluga

Depopulacija doprinosi smanjenju ili ukidanju linija javnog prijevoza, što uvelike otežava svakodnevicu stanovnika ruralnih područja. Mnogi načelnici općina svjesni su kako nepostojanje javnog prijevoza otežava odlazak na posao, posebno ženama, koje su zbog toga često isključene s tržišta rada, te starijima kojima se otežava dostupnost zdravstvenih i socijalnih usluga. U nemogućnosti da u većoj mjeri sufinanciraju prijevoznike te održe svakodnevno prometovanje nerentabilnih linija problem rješavaju barem djelomično, poput Općine Karlobag, koja petkom, kada je sajmeni dan, organizira besplatan autobus za Gospić, kako bi stanovnici došli do nužnih usluga, primjerice otišli liječniku ili izradili dokumente.

Nejednako je razvijena i mreža zdravstvenih i socijalnih usluga. Tako podatci OECD-a ukazuju kako Zagrebačka županija i Grad Zagreb imaju najveći broj ustanova i zdravstvenih radnika, dok ih je manje u područjima udaljenijima od većih gradova, poput jadranskih otoka i ruralnim područjima središnje i istočne Hrvatske. Metković je, primjerice, 85 km udaljen od Dubrovnika i matične bolnice, a 45 km od Mostara, pa potpisivanje Sporazuma između MZ-a i Sveučilišne kliničke bolnice Mostar radi hitnog medicinskog zbrinjavanja državljana RH s područja Dubrovačko-neretvanske i Splitsko-dalmatinske županije, doprinosi boljem osiguravanju zdravstvene zaštite njegovih građana. Prema istim podatcima, udio nezadovoljenih potreba za zdravstvenom skrbi u Hrvatskoj manji je od prosjeka EU, ali ipak, stanovnici udaljenih krajeva u RH u većoj mjeri (0,7%) nego stanovnici takvih područja u EU (0,1%) smatraju kako njihove potrebe nisu zadovoljene zbog udaljenosti.

Svjesni su toga i župani, gradonačelnici i načelnici, koji su nam redovito ukazivali na nedostatak zdravstvenog osoblja te izražavali bojazan da će se situacija pogoršati s odlaskom postojećih liječnika u mirovinu, primjerice u već spomenutom Metkoviću. Kako na dostupnost zdravstvene zaštite utječe smanjenje broja stanovnika primjer je ambulanta u Novoj Bukovici koja, iako je općina na njezino opremanje uložila 1,5 milijuna kn, nije otvorena jer ne može prikupiti 1.000 pacijenata. Osim toga, Opća bolnica u Dubrovniku suočava se s odlaskom liječnika u privatne klinike koje usluge uglavnom pružaju turistima, pa u velikoj mjeri ovisi o liječnicima koji dolaze iz Pule, Rijeke ili Zagreba. Iako većina županija, gradova i općina koje smo posjetili pokušavaju odgovoriti na ove izazove, gradeći

stanove za smještaj liječnika, stipendirajući specijalizacije koje im nedostaju ili opremajući ordinacije/bolnice, bilo bi dobro izvršiti evaluaciju njihovih učinaka.

Dostupnost hitne pomoći dodatan je izazov stanovnika ruralnih područja. Tako Senj ima samo jedan tim na raspolaganju, koji pokriva područje od oko 650 km2. Kada voze pacijenta u Rijeku, povratak, posebno u sezoni, traje dugo, a nema drugog tima koji može intervenirati. U Donjem Lapcu Općina sufinancira pripravnost tima hitne medicine, no tim je nepotpun jer nema medicinsku sestru, a radi se o udaljenoj Općini koja je, pogotovo zimi, odsječena od središta Županije.

No, kako su nejednake mogućnosti gradova i općina da financiraju dodatne timove, potrebno je što prije donijeti Mrežu hitne medicine, o čemu više pišemo u poglavlju o zdravstvu.

Osobe starije životne dobi

U malim, raštrkanim selima i zaseocima, nepovezanima javnim prijevozom, uglavnom žive starije osobe, često u samačkim kućanstvima. Iako je veliki broj starijih i njihova ranjivost zbog nedostupnosti usluga specifičnost gotovo svih ruralnih krajeva, problem je posebno vidljiv u nerazvijenim područjima koja su bila okupirana, naseljenima pretežno manjinskim stanovništvom.

Poseban problem onih koji žive u mjestima udaljenima od liječnika manje od 50 km je kako do njega doći. Tako, na primjer, osoba koja iz Korenice mora u Gospić na liječnički pregled ne može ostvariti naknadu troškova prijevoza, jer su ova mjesta udaljena 43 km. Istovremeno, nema javnog prijevoza pa ovise o obitelji, poznanicima ili taxi prijevozniku. Pri tome, važno je podsjetiti kako je stopa rizika od siromaštva za starije 28,1%, a za starije samce čak 48,1%, pa ne čudi što je stopa starijih od 65 godina koji u RH imaju nezadovoljenu zdravstvenu potrebu među najvišima u EU.

U nekim sredinama udruge, poput CK, organiziraju prijevoz starijih do liječnika i bolnica, a što se može napraviti u zaštiti prava starijih osoba pokazuje primjer Dubrovačko-neretvanske županije, koja projektom „Halo pomoć" pokušava omogućiti dulji boravak starijih osoba u svom domu, osiguravajući im uređaj kojim 24 sata mogu prijaviti zdravstveni problem, ali i kojim se može pratiti kretanje korisnika, što je posebno bitno za oboljele od demencije.

Važno je ukazati i na nedostatak koordinacije socijalnih i zdravstvenih službi u pogledu starijih osoba, pa su tako predstavnici CZSS Virovitica upozorili kako ih se otpušta iz bolnica bez osiguranja adekvatnog smještaja, jer im nema tko pružiti njegu i skrb u kući, o čemu smo pisali i u ranije.

Gotovo svi dionici ističu važnost programa „Zaželi". Ipak, u nekim područjima, posebno priobalnim, zbog rada u turizmu iznimno je teško naći zainteresirane za rad na projektu, naročito ukoliko se početak njegove provedbe poklapa s početkom turističke sezone. Istovremeno, nedostaje drugih usluga za starije, poput pomoći u kući, dnevnih boravaka, informiranja o pravima, uključujući i o ugovorima o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju, o prevenciji nasilja nad starijim osobama ili uključivanju starijih u život zajednice kroz kulturu.

Komunalna infrastruktura

Većina ruralnih naselja nema svu komunalnu infrastrukturu, pokrivenost javnim vodovodom znatno je niža nego u urbanim središtima, posebno u brdskom području, a kanalizacijske mreže u pravilu nemaju. Zbog malog broja stanovnika upitna je isplativost izgradnje vodovodne i kanalizacijske mreže, a čelnici ukazuju i na problem održavanja ostale infrastrukture i nerazvrstanih cesta.

Ipak, građani dovode u pitanje kriterije za odlučivanje o financiranju pojedinih projekata, primjerice o asfaltiranju cesta ili izgradnji mreže javne rasvjete. Stoga je je važno osigurati bolju proračunsku transparentnost, o čemu više pišemo u poglavlju o komunalnom gospodarstvu. Istraživanje Instituta za javne financije iz 2019. o proračunskoj transparentnosti županija, gradova i općina pokazalo je kako JLP(R)S pokušavaju biti otvorenije za građane, no samo se županije u potpunosti pridržavaju zakona, dok priličan broj gradova i još veći broj općina ne objavljuju proračun niti izvještaje o njegovom izvršenju, što je zakonska obveza.

Život na otocima

Iako je krajem 2018. donesen novi Zakon o otocima, nastao u suradnji sa širokim krugom dionika, da bi zaživio i doprinio održivom razvoju otoka u prvoj polovici 2019. trebao se donijeti niz podzakonskih akata, no s njihovom izradom se kasni. S obzirom na heterogenost otoka, predstavnici otočkih gradova i općina ističu važnost što bržeg donošenja Pravilnika o otočnim razvojnim pokazateljima i postupku vrednovanja razvijenosti otoka, koji bi trebao omogućiti identifikaciju razvojnih problema i određivanje prioriteta, jer su potrebe otoka Korčule te poluotoka Pelješca i pučinskog otoka Lastova, koji mu gravitiraju, sasvim različite. Nadaju se otočani da bi im Pravilnik olakšao i prijave na EU fondove, jer su do sada često, poput Lastova, gubili bodove na natječajima ili ih u većoj mjeri morali sufinancirati, jer su po indeksu razvijenosti u visokoj razvojnoj skupini.

Jedan od ključnih izazova s kojim se stanovnici otoka susreću jest povezanost s kopnom, kao i međusobna povezanost otoka i otočnih mjesta, posebno izvan turističke sezone. Tako je za otok Lastovo, osim veze sa Splitom i Dubrovnikom, iznimno važna povezanost s Korčulom, koja bi omogućila lakši i brži pristup uslugama i institucijama. Stariji, koji čine gotovu trećinu stanovništva, lakše bi putovali na specijalističke preglede i fizikalnu skrb, a djeca koja završavaju osnovnu školu mogla bi nastaviti školovanje na Korčuli i tako ostati u svojim obiteljima i na otoku.

Brojni otoci nemaju adekvatno riješenu infrastrukturu, a poseban izazov je njeno planiranje u skladu s potrebama lokalnog stanovništva, ali i turističke sezone. Istovremeno neke općine, poput Blata, imaju veliki broj ruševnih objekata, što je u velikoj mjeri posljedica iseljavanja u prvoj polovini 20. stoljeća i posljedično neriješenog zemljišnoknjižnog stanja.

Nadalje, na otocima je važno nastaviti ulagati u zdravstvenu zaštitu. Na većima, poput Korčule, postoje ambulante, no nedostaje liječnika, posebno specijalista pa njihov dolazak i preventivne

preglede često organiziraju udruge. Istovremeno su otočani zadovoljni dostupnošću hitne helikopterske pomoći, koja im ulijeva osjećaj sigurnosti.

Na kraju, nekretnine i građevinska zemljišta na otocima su (pre)skupi, a do sada nije bilo poticajne stanogradnje. Ohrabruje primjer Grada Korčule, koji planira izgradnju 32 stana, a prednost bi imali liječnici specijalisti, učitelji i profesori.

Preporuke:

67. Ministarstvu zdravstva, da pri donošenju Mreže hitne medicine osigura ujednačenu dostupnost hitne pomoći, posebice u ruralnim područjima i na otocima;
68. Ministarstvu regionalnog razvoja i fondova Europske unije, da u suradnji s predstavnicima JLP(R)S, OCD-ova i LAG-ova izradi Pravilnik o otočnim razvojnim pokazateljima i postupku vrednovanja razvijenosti otoka;

3.16. FINANCIJE

Ovrhe, stečaj potrošača, položaj dužnika općenito

„...Posljednjih 10 godina sam u blokadi radi kredita kojeg nisam mogao vraćati budući da mi je mirovina kroz godine smanjena za 45%. Pune dvije i pol godine uzimana mi je cijela mirovina, nisam imao od čega živjeti. Sada mi skidaju pola mirovine... banka je svoje potraživanje prodala grupi... te isto uvećala za DUPLO. Kako je uopće moguće da se pojedinim grupama dopušta kamatarenje i bogaćenje na račun umirovljenika?... Ima li kraja ovome?... supruga kojoj su računi deblokirani i dalje nema četvrtinu svoje mirovine jer joj nastavljaju uzimati... Ovdje se radi o stvarno velikim iznosima, barem za nas. Dok se banke i institucije kojima pogoduje ovršni zakon bogate, supruga i ja jedva preživljavamo... ovako se više ne može živjeti, jednostavno nemam snage.“

Građani i dalje ukazuju na svoj težak socio-ekonomski položaj zbog prezaduženosti i dugotrajne blokade računa, traže pravnu pomoć te su nezadovoljni radom i odlukama sudova, posebno u postupcima ovrhe na nekretnini. Osim nesnalaženja u propisima, neki ne prihvaćaju da moraju biti aktivni u ostvarivanju i zaštiti svojih prava, a neki ih ne koriste, jer ne vjeruju da će u postupku biti ravnopravni i ostvariti pozitivan ishod.

Obraćali su nam se i poslodavci, tražeći savjet za provedbu ovrhe na plaći zaposlenika, dok su ovršenici u takvim situacijama iznosili bojazan od otkaza, jer poslodavac ne želi biti odgovoran

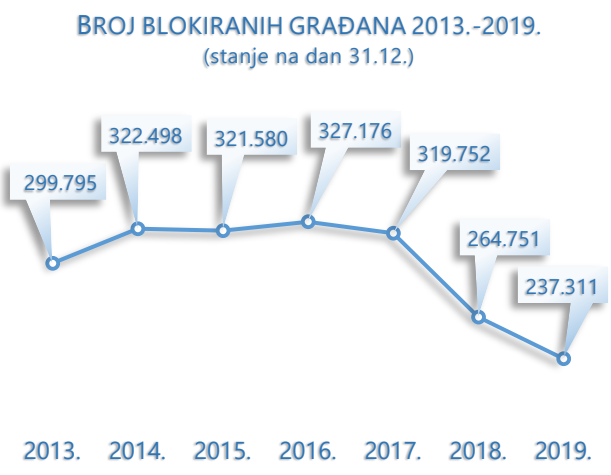
zaposlenikovim vjerovnicima. Nasuprot popularnom stavu o nepravednosti i neprihvatljivosti ovrhe, javljali su se i građani koji kao vjerovnici otegotno doživljavaju neučinkovite ovrhe jer ne uspijevaju naplatiti svoje tražbine, pravomoćno utvrđene u dugotrajnim sudskim postupcima, što ih iscrpljuje i također ugrožava njihovo dostojanstvo.

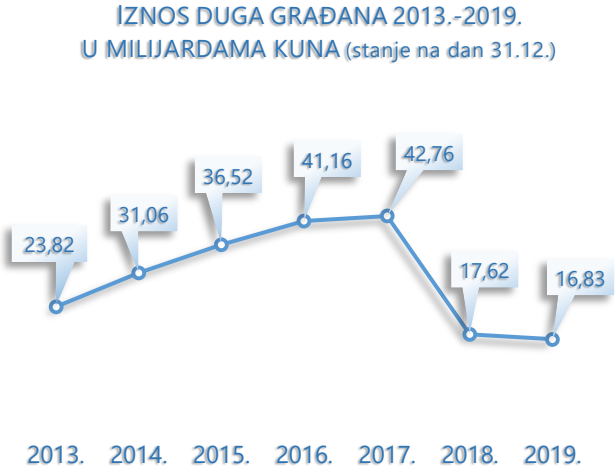
„...OBRAĆAM VAM SE JER SE NALAZIM U TEŠKOJ ZDRAVSTVENOJ I MATERIJALNOJ SITUACIJI... DA PREKINETE MOJE MUKE ŠTO IH PROŽIVLJAVAM 17 GOD. OD STRANE SUDA, SUDACA, ODVJETNIKA I JAVNOG BILJEŽNIKA. MOM STRPLJENJU JE DOŠAO KRAJ. CRNE MISLI MI MOZAK OBUZIMAJU. DA LI DA UBIJEM DUŽNIKA ILI SEBE. NOĆIMA NE SPAVAM I JEDNOSTAVNO PSIHIČKI PUCAM. NEMA GORE NEPRAVDE OD ČEKANJA PRAVDE. ŽIVIM U KUĆI NEUREĐENOJ, NIKAKVI UVJETI I 17 ZIMA SE SMRZAVAM JER NISAM U MOGUĆNOSTI STVORIT NORMALNE UVJETE ZA ŽIVOT KAKVI SU POTREBNI ČOVJEKU... DA DOBIJEM SVOJE NOVCE OD DUŽNIKA I RIJEŠIM SE MATERIJALNIH DUGOVA KOJI MI DODATNO NARUŠAVAJU ZDRAVLJE... SPOR JE PRESUĐEN U MOJU KORIST I DUŽNIK MI JE TREBAO VRATIT DUG. POSLIJE OVRHE JE NA SINA PREBACIO KUĆU, ZEMLJU, OČISTIO RAČUNE KOD BANAKA... BILA SAM PRISILJENA POKRENUT SPOR I RASKINUT UGOVOR O DARIVANJU MOG DUŽNIKA PREMA SINU... PO PRAVOMOĆNIM PRESUDAMA PREDALA FINOJ, KOJA JE OVRŠILA RAČUN MOG DUŽNIKA. I JA SAM PRVA NA OVRSI. ČEKALA 60 DANA I DUŽNIKOVU PLAĆU ALI UZALUDNO... KAŽE FINA NEMA NOVACA I MI TU NISMO KRIVI... HOĆU SVOJE NOVCE JER IMAM PRAVO NA TO... TROŠIM TERAPIJU SA TEŠKIM ANTIDEPRESIVIMA... JER SU MI POSLALI IZ SUDA JER MOJ DUŽNIK TRAŽI ODGODU OVRŠNOSTI...“

Pritužitelje smo informirali o pravnim sredstvima i tijelima pred kojima mogu štititi svoja prava, mogućnosti pokretanja izvansudskog postupka stečaja potrošača kod FINA-e, odnosno stečaja potrošača pred sudom, za pravnu pomoć smo upućivali na odvjetnike i BPP te smo ukazivali na mogućnost podnošenja zahtjeva za priznavanje prava na novčanu naknadu za troškove stambenog zbrinjavanja ovršenika, odnosno prava na socijalnu uslugu privremenog smještaja u kriznim situacijama. Prema MDOMSP-u, u 2019. je podneseno 26 zahtjeva za priznavanje prava na ovu naknadu, a 23 ovršenika je to pravo ostvarilo. FINA je u 2019. provela elektroničku javnu dražbu za 1.097 stanova i kuća u ovršnim postupcima te je zaprimila 265 rješenja o dosudi. Stoga je za pretpostaviti da je i više ovršenika bilo u mogućnosti koristiti ovo pravo te bi bilo važno znati u kojoj mjeri ovlaštenici zahtjev nisu podnijeli, jer nisu bili dobro informirani.

Pritužiteljima čiji su dugovi preneseni agencijama ukazivali smo i kako Hrvatska udruga agencija za naplatu potraživanja te Udruga Blokirani, po sklapanju sporazuma u ožujku 2019., usuglašavaju stavove o pitanjima otplate duga, poštivanju etičkih normi i komunikaciji, a uspješnom suradnjom pozitivno je riješeno desetak tisuća problema i blokada računa.

Na prošlogodišnju preporuku, da se sveobuhvatno analizira struktura dužnika i uzroci prezaduženosti, Vlada RH se nije očitovala, a i dalje nemamo sustavnih podataka o karakteristikama dužnika, kao ni o razlozima zbog kojih su u takvu situaciju došli i koji ih u njoj dugotrajno zadržavaju. Kako se većina prisilnih naplata provodi ovrhom na novčanim sredstvima, određenu sliku daju podatci FINA-e, prema kojima se bilježi pad broja blokiranih građana i iznosa njihovog duga:





Ipak, i dalje je 237.311 građana kraj 2019. dočekalo u blokadi, s dugom od 16,83 milijarde kuna, za 27.440 građana i 0,79 milijardi kuna manje nego 2018., najviše bankama (31%) i središnjoj državi (17,2%). Dominacija dugotrajnih blokada nije prekinuta, jer ih je dulje od godine bilo blokirano 78% (184.995) s 14,97 milijardi kuna duga, što je 89% ukupnog. Prema iznosu, i dalje je najviše građana (105.567) bilo blokirano zbog duga do 10.000 kuna.

Sukladno Zakonu o provedbi ovrhe na novčanim sredstvima (ZPONS), FINA je u 2019. automatski prestala izvršavati 359.471 osnovu za plaćanje. Time je deblokirano 17.510 građana, ali ih je od tog broja ponovno blokirano 3.659. Za ocjenu uspješnosti ove mjere bilo bi važno raspolagati i podatcima o broju slučajeva u kojima je vjerovnik potom ovrhu pokrenuo na drugom predmetu, u kojima su vjerovnik i dužnik postigli sporazum o namirenju duga te onih u kojima je vjerovnik odustao od daljnje naplate, što sve treba uzeti u obzir kod provođenja naknadne procjene učinaka propisa, vodeći pritom računa i o strukturi vjerovnika te učinku ove mjere i na njihova prava.

U 2019. je započela i provedba jednostavnog postupka stečaja potrošača. Od 134.099 pozvanih, suglasnost za njegovo provođenje FINA-i je dostavilo tek 12.104 potrošača, 29.524 ih se očitovalo negativno, a 92.471 se na poziv oglušio što je, prema MP-u, rezultiralo s 96.689 predmeta na općinskim sudovima. Prema FINA-i, provedbom ovog postupka u 2019. je deblokirano 5.152 potrošača, od kojih je 2.497 ponovno blokirano, dok MP iznosi da je deblokiran 3.741 potrošač, pa nema jednoznačnog podatka.

FINA ističe da su građani nezainteresirani i nedovoljno informirani, iako im se pisane informacije dostavljaju uz poziv za očitovanje o suglasnosti za provedbu jednostavnog postupka stečaja

potrošača, a dodatne mogu dobiti u savjetovalištu FINA-e ili putem elektroničke pošte, ali se zbog straha češće izjašnjavaju negativno.



Gotovo je beznačajan interes dužnika za pokretanjem izvansudskog postupka stečaja potrošača, jer je u 2019. podneseno tek pet zahtjeva, a već drugu godinu zaredom nije sklopljen nijedan izvansudski sporazum. U sve se manjem broju pokreću i postupci stečaja potrošača pred sudom, što MP smatra posljedicom boljeg materijalnog položaja građana postignutog mjerama Vlade RH za pomoć blokiranima. Međutim, i dalje je značajan nerazmjer broja podnesenih prijedloga za pokretanje stečaja potrošača i blokiranih građana koji za to ostvaruju uvjete. Štoviše, podatci o pokrenutim postupcima od početka primjene Zakona o stečaju potrošača pokazuju da ovaj institut do sada nije uspio zaživjeti, a građani kojima je namijenjen ne prepoznaju ga kao rješenje svoje situacije.

MDOMSP navodi kako iz financijskih razloga nije nastavljena edukacija stručnjaka iz socijalne skrbi za savjetovanje obitelji u poteškoćama o upravljanju obiteljskim proračunom, niti je ova vrsta usluge dostupna korisnicima, a bilo bi je dobro nastaviti. Osim toga, iako ga HNB još ne ocjenjuje prekomjernim, pažnju privlači i trend ubrzanja rasta kreditiranja kućanstava u 2019., i to najviše gotovinskih nenamjenskih kredita kod kojih su kriteriji procjene kreditne sposobnosti blaži, a Izvješće EK za RH 2020. navodi kako se očekuje nastavak pojačanog zaduživanja kućanstava, iako je HNB bankama preporučila pooštravanje uvjeta kreditiranja.

Stoga niz razloga upućuje na potrebu sveobuhvatne analize zaduženosti koja bi dala sliku o dužnicima i dugovima i ukazala na slabe točke postojećih mehanizama za prevenciju i izlaz iz prezaduženosti, što bi trebalo biti polazište da se, u skladu s ustavnim određenjem RH kao socijalne

„Poštovani ravnatelju KBC, ovim putem Vam se obraćam kao hrvatski građanin kojeg ste ovršili temeljem duga od 60,00 kn + pdv (nastao 29.06.2016.)... taj isti dug od 73,90 kn narastao za nevjerojatnih 1.222,26%, odnosno na 903,25kn! Pa zar Vas stvarno nije SRAM?! Ne samo da su potraživanja KBC-a narasla nego ste i odvjetničkom uredu i javnom bilježniku omogućili da se bogati na bijedi i boli ovog jadnog naroda, jer narod dolazi u bolnicu kad nešto boli! Vaš odvjetnik je na jednom predmetu nagrađen s 503,64kn (ako niste znali to je 1/7 prosječne hrvatske plaće... hrvatski radnik u brodogradilištu kojeg ste ovih dana zatvorili, 3 dana ili 25 sati radi za iznos koji odvjetnik dobije za jedan predmet) i sada se postavlja pitanje: koliko je takvih predmeta dnevno, mjesečno, godišnje? Zbog koga su ove ovrhe osmišljene i temeljem čega je nastao trošak...?“

države, predane stvaranju uvjeta kojima se promiče ostvarivanje prava na dostojan život, unaprijede i konačno iznađu odgovarajuća i dugoročno učinkovita rješenja za insolventne građane.

Iako je donošenje najavljeno za sredinu 2019., a stupanje na snagu 2020., novi Ovršni zakon (OZ) je i dalje u zakonodavnom postupku, a Hrvatski sabor je donio zaključak da se o njegovom Konačnom prijedlogu provede treće čitanje. Brojni komentari u javnom savjetovanju, mišljenja upućena iz redova akademske zajednice te sudionika ovršnog postupka ne slažu se s predloženim rješenjima, smatrajući da bi mogla dovesti do složenijeg i dugotrajnijeg postupka, a time i veće pravne nesigurnosti te troškova. Propituje se i postojanje pretpostavki njegove primjene, posebno kapaciteta sudova za pravovremeno rješavanje velikog broja predmeta te elektroničke komunikacije. Kako predlagatelj, osim pozivanjem na uvođenje automatizma u postupanju, nije uspio dati dovoljno uvjerljiva obrazloženja koja opravdavaju odabir predloženih mjera i njihovu prikladnost za postizanje bržeg, učinkovitijeg i jeftinijeg postupka uz zaštitu dostojanstva ovršenika i osiguranje da provedba ovrhe za njega bude što manje nepovoljna, dobro je što je donošenje zakona odgođeno, no u primjerenom roku potrebno je predložiti stabilna rješenja, poštujući pritom i dostojanstvo ovršenika i pravo ovrhovoditelja da namiri svoju tražbinu.

Dajući mišljenje na prijedlog novog OZ-a, u e-savjetovanju te na radnim tijelima Hrvatskog sabora ukazali smo na nedostatak obrazloženja prijedloga da se njime obuhvati i sadašnji ZPONS te upozorili na moguće povratno djelovanje odredbe o automatskom prestanku izvršavanja osnove za plaćanje pod određenim uvjetima, koji nisu bili prethodno propisani, jer se time zadire u stečena prava ovrhovoditelja i mogućnost ostvarivanja njegovih legitimnih očekivanja iz vremena podnošenja osnove za plaćanje, čime može biti doveden u lošiji pravni položaj. Među ostalim smo predložili i da se propišu rokovi za postupanje javnih bilježnika i suda, dodatno prošire izuzeća od ovrhe te preispita učinkovitost načina ostvarivanja propisane zaštite primanja od ovrhe. Na potonje smo MP-u dodatno ukazali i povodom pritužbe na ovrhu sredstava doplatka za djecu, koja je pokazala da ovršenik ne raspolaže učinkovitim pravnim sredstvom zaštite, jer je pritužiteljici pokretanje posebne parnice bilo jedini način da dođe do zaštićenog primanja.

Zaštita potrošača od nepoštenih ugovornih odredbi postavlja zahtjev za snažniju zaštitu od ovrhe, jer iz tumačenja Suda EU proizlazi kako su učinkoviti samo oni instrumenti kojima se sprječava da se uopće provodi ovrha na temelju nepoštene ugovorne odredbe i da zaštita koja se temelji na naknadi štete zbog provedbe takve ovrhe, posebno na nekretnini, nije efikasno pravno sredstvo.

Zaštita potrošača od nepoštenih ugovornih odredbi postavlja zahtjev za snažniju zaštitu od ovrhe, jer iz tumačenja Suda EU proizlazi kako su učinkoviti samo oni instrumenti kojima se sprječava da se uopće provodi ovrha na temelju nepoštene ugovorne odredbe i da zaštita koja se temelji na naknadi štete zbog provedbe takve ovrhe, posebno na nekretnini, nije efikasno pravno sredstvo. U tom kontekstu je važna i presuda Suda EU iz lipnja 2019. u predmetu C-407/18, iz koje proizlazi da je Direktivi Vijeća 93/13/EEZ o nepoštenim uvjetima u potrošačkim ugovorima, protivan propis temeljem kojeg sud

koji odlučuje o prijedlogu za ovrhu ne može ispitati nepoštenost odredbi ugovora o hipotekarnom kreditu između trgovca i potrošača u obliku neposredno izvršivog javnobilježničkog akta, temeljem kojeg je ovrha zatražena, i po toj osnovi ovrhu odgoditi. Dodatno, Sud EU ukazuje da je protivno Direktivi, tumačenoj prema načelu djelotvornosti, kada je odgoda ovrhe moguća samo ako ovršenik kao potrošač pokrene postupak o meritumu radi utvrđivanja ništetnosti nepoštene ugovorne odredbe te kada je uvjetovana njegovom obvezom dokazivanja nenadoknadive ili teško nadoknadive štete, odnosno u kojem ovrhovoditelj ima pravo zatražiti polaganje jamčevine od ovršenika koji predloži odgodu ovrhe, što treba također uzeti u obzir kod donošenja novog OZ-a.

Neizvjestan je položaj dužnika u postupcima prema Zakonu o ništetnosti ugovora o kreditu s međunarodnim obilježjima sklopljenih u RH s neovlaštenim vjerovnikom, jer je presudom C-630/17 iz veljače 2019. godine Sud EU odlučio da su njegove bitne odredbe u suprotnosti s pravom EU, dok se odluka o njegovoj ustavnosti još čeka. Raste broj dužnika koji, oštećeni ugovaranjem kredita s nepoštenim odredbama o valutnoj klauzuli CHF te promjenjivoj kamatnoj stopi, vode pojedinačne postupke za utvrđenje ništetnosti pojedinih odredbi, odnosno ugovora o kreditu u cijelosti, kao i za restituciju na temelju utvrđene ništetnosti. U svezi ovih postupaka ni u 2019. nismo zaprimili pritužbe koje bi ukazivale na nepotrebno odugovlačenje sudskih postupaka ili očitu zloupotrebu ovlasti, što bi u ovom kontekstu predstavljalo jedinu osnovu za postupanje u okviru ovlasti propisanih Zakonom o pučkom pravobranitelju, ali nam je dostavljena kaznena prijava protiv banaka koju smo ustupili na nadležno postupanje DORH-u. Kako se sudska praksa u ovim postupcima intenzivira, osobito je važna uloga VSRH-a koji je tijekom 2019. donio više odluka u korist potrošača i zauzeo shvaćanje da sklapanjem dodatka ugovora o kreditu (konverzije) korisnik ne gubi pravni interes zahtijevati utvrđenje ništetnosti odredbi osnovnog ugovora, što je u skladu i s praksom Suda EU. VSRH je odbio revizije tuženih banaka u slučaju Franak i presudio da su povrijedile kolektivne interese i prava korisnika kredita u CHF, što omogućava dužnicima da se u posebnim parnicama pozivaju na prihvaćene zahtjeve tužitelja u ovom postupku, a sudovi su u njima vezani za ta utvrđenja. Pred VSRH je proveden i prvi ogledni postupak, radi zauzimanja shvaćanja o pitanju ništetnosti sporazuma o konverziji u slučaju kada su ništetne odredbe osnovnog ugovora o kreditu o promjenjivoj kamatnoj stopi i valutnoj klauzuli, budući ga je VSRH ocijenio važnim za jedinstvenu primjenu prava. Očekuju se i odluke o pitanjima ništetnosti ugovora o kreditu u CHF, izračuna za obeštećenje nakon konverzije kredita u CHF, dok je o zastari potraživanja na temelju ništetnosti u siječnju 2020. zauzeo novo pravno shvaćanje prema kojem zastarni rok počinje teći od pravomoćnosti sudske odluke kojom je utvrđena ništetnost ugovora.

Kako se radi o složenim postupcima i pravnim pitanjima, važno je suzdržati se od pritiska te poštivati samostalnost i neovisnost sudova, a sudske odluke propitivati u okviru propisanih pravnih lijekova, pri čemu bi posebno trebalo pokloniti pažnju potrošaču kao slabijoj strani te, uzimajući u obzir da su mnogi već iscrpljeni teretom dugova proizašlih iz nepoštenih ugovora, paziti da unatoč nemogućnosti podmirenja troškova postupka i potrebne pravne pomoći, imaju pristup sudu.

Porezi

Vlada RH je u Mišljenju na Izvješće za 2018. navela kako je prihvaćena preporuka MF-u da nastavi osiguravati uvjete za pravovremeno obavljanje poslova u drugostupanjskom upravnom postupku te je prema podatcima MF-a u 2019. riješen 941 predmet više nego 2018., što je svakako pozitivno, ali i potrebno dalje unaprjeđivati radi velikog broja neriješenih predmeta.

Građani su se 2019. u manjem broju obraćali pritužbama na dugotrajnost postupanja poreznih tijela, dok su u većini slučajeva tražili tumačenje poreznih propisa i pravnu pomoć, a prituživali su se i zbog neodgovaranja tijela na njihove podneske. Kada su okolnosti iz pritužbe ukazivale na teške prilike pritužitelja, koji su se obraćali zbog nemogućnosti ili poteškoća u podmirenju poreznih obveza, upućivali smo ih na mogućnost podnošenja zahtjeva za otpis duga ili sklapanje upravnog ugovora.

Najvažnije izmjene poreznih propisa iz 2019., koje su stupile na snagu prvog dana 2020., odnose se na zadržavanje opće stope PDV-a od 25%, proširenje obuhvata snižene stope PDV-a od 13%, u području poreza na dohodak: povećanje osnovnog osobnog odbitka s 3.800 na 4.000 kuna, umanjenje porezne obveze za 100% mladima do 25 te za 50% onima od 26 do 30 godina za plaću do godišnje osnovice od 360.000 kuna, proširenje obuhvata neoporezivih primitaka i druge.

Mjere donesene u okviru tzv. četvrtog kruga porezne reforme Vlada RH obrazlaže demografskim, socijalnim i gospodarskim ciljevima, očekujući da će usporiti iseljavanje, a usto i potaknuti ekonomiju te utjecati na poboljšanje životnog standarda građana, što predviđa i Institut za javne financije, dok Izvješće EK za RH 2020. navodi kako promjene smjera politika i ukidanje već propisanog smanjenja poreza negativno utječu na stabilnost porezne politike. Pritom, važno je analizirati i podatcima potkrijepiti jesu li porezne obveze utvrđene i raspoređene na porezne obveznike razmjerno njihovoj ekonomskoj snazi, u skladu s načelom jednakosti i pravednosti. Također, treba voditi računa da se porezni propisi, uzmemo li u obzir samo intervencije od 2016. naovamo, često mijenjaju te time porezni sustav postaje složen, nejasan, nepredvidiv i stvara pravnu nesigurnost, pri čemu se građani osobito teško snalaze. Stoga je nužno da porezna tijela pružaju pravodobne i točne informacije u konkretnim slučajevima, ali i da na dostupan, jasan i nediskriminirajući način obavještavaju građane o svim promjenama koje utječu na njihova prava i obveze u poreznim stvarima.

Preporuke:

69. Vladi RH, da izradi sveobuhvatnu analizu strukture dužnika i uzroka prezaduženosti u RH;
70. Ministarstvu pravosuđa, da unaprijedi informiranje građana o postupcima propisanim Zakonom o stečaju potrošača na razumljiv i svima dostupan način;
71. Ministarstvu za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, da educira stručnjake iz područja socijalne skrbi za savjetovanje obitelji u financijskim poteškoćama o upravljanju obiteljskim proračunom;
72. Ministarstvu financija, da izradi analizu raspodjele poreznog opterećenja i njegove usklađenosti s gospodarskim mogućnostima poreznih obveznika te načelima jednakosti i pravednosti;

3.17. BRANITELJI

„...Obzirom na duži vremenski period od podnošenja mog zahtjeva za status HRVI, opet vam pišem jer nema nikakvog pomaka ni naznaka o tom predmetu ni nakon dvije godine. Naime, sve mi to više sliči na Sizifov kamen i sve se vrati u začaranom krugu tromosti i neučinkovitosti i moram reći kako sve aludira na neefikasnost i korumpiranost sustava...“

Pritužbe branitelja najviše su se odnosile na (ne)priznavanje statusa hrvatskog branitelja i hrvatskog ratnog vojnog invalida iz Domovinskog rata, probleme pri stambenom zbrinjavanju, teško socijalno stanje, dužinu trajanja postupka o utvrđivanju materijalnih i drugih prava i nemogućnost ostvarivanja prava prednosti pri zapošljavanju. Osim problema zbog kojega su nam se obraćali, gotovo u pravilu navode i kako bi cijelo društvo trebalo više pažnje posvetiti zaštiti vrijednosti Domovinskog rata i dostojanstvu njegovih sudionika.

Veliki broj branitelja do sada nije, ili nije na odgovarajući način, riješio status i pripadajuća prava, na što ukazuju i 5.762 zahtjeva za ostvarivanje statusa hrvatskog branitelja MORH-u i 1.374 MUP-u podnesenih u 2019.

Prema podatcima svih UDU u županijama i Grada Zagreba, u 2019. zaprimljeno je 14.939 zahtjeva za priznavanje statusa hrvatskog vojnog invalida, riješeno ih je 4.142, od čega je 1.812 usvojeno, a 2.330 odbijeno. Međutim, iz pritužbi proizlazi kako ovi postupci traju predugo, jer se svaki predmet prvo upućuje na prethodnu stručnu procjenu u ovlaštene zdravstvene ustanove, nakon toga Zavodu za vještačenje, a tek potom ured donosi prvostupanjsku odluku, nakon čega nezadovoljna stranka ima pravo žalbe MHB-u kao drugostupanjskom tijelu, a potom i mogućnost pokretanja upravnog spora. Primjerice, branitelj s prebivalištem u Ličko-senjskoj županiji još je u travnju 2018. podnio zahtjev za utvrđivanjem statusa HRVI, a prema podatcima UDU iz listopada 2019., cjelokupni spis se od veljače nalazi na stručnoj procjeni u KBC Rijeka te će potom biti proslijeđen Zavodu za vještačenje, profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom, tek nakon čega će se moći donijeti prvostupanjsko rješenje.

Nažalost, dio branitelja i članova njihovih obitelji nalazi se u teškoj ekonomskoj i socijalnoj situaciji i svakodnevno se suočavaju s ozbiljnim problemima u zadovoljavanju osnovnih životnih potreba pa je tijekom 2019. MHB isplatilo nešto manje od 1,1 milijun kuna jednokratnih novčanih pomoći za 620 korisnika te gotovo 3,6 milijuna kuna izvanrednih jednokratnih pomoći za 1.743 korisnika, što je dvostruko više nego 2018. Dodijelilo je i 78 stanova, 301 stambeni kredit i 216 financijskih potpora u vrijednosti od gotovo 55 milijuna kuna te je nastavilo sa sanacijom derutnih stanova, a u suradnji s APN-om s organiziranom stambenom izgradnjom. Ipak, potrebe i dalje nadilaze mogućnosti, jer je još neriješeno 9.969 zahtjeva za dodjelu stambenih kredita te 1.036 za financijske potpore.

Pojedine JLS u slučaju dodjele stambenih kredita braniteljima za izgradnju obiteljske kuće u mjestima njihova prebivališta, ne ustupaju bez naknade građevinska zemljišta i komunalno opremanje, sukladno obavezi iz ZHB-a. Primjerice, braniteljU s prebivalištem u Osijeku, MHB je dodijelilo financijsku potporu za izgradnju prve nekretnine te se temeljem tog rješenja, zahtjevom za dodjelu građevinskog zemljišta obratio Gradu Osijeku, koji je njegov zahtjev ignorirao. Tek po obraćanju pučkoj pravobraniteljici Grad je ispunio zakonsku obvezu i ustupio građevinsko zemljište. Nažalost, braniteljs prebivalištem u Općini Sveti Filip i Jakov, o čijem smo problemu opširnije pisali u Izvješću za 2018., koji je podnio zahtjev prije čak 15 godina, još nije ostvario pravo na dodjelu građevinskog zemljišta, od 2004. svaki mjesec plaća ratu kredita za izgradnju obiteljske kuće, a Općina do danas, unatoč preporukama i upozorenjima više tijela javne vlasti i pučke pravobraniteljice, nije ispunila svu obavezu.

Pojedini gradovi i općine i dalje, u slučaju dodjele stambenih kredita braniteljima za izgradnju obiteljske kuće u mjestima njihova prebivališta, ne ustupaju bez naknade građevinska zemljišta i komunalno opremanje, sukladno obavezi iz ZHB-a.

Pojedinim braniteljima MUP je odbijao izdati potvrde o statusu hrvatskog branitelja-dragovoljca, iako su ga imali prema odredbama ranijih zakona, uz obrazloženje da stupanjem ZHB-a više ne ispunjavaju uvjete za taj status, jer nisu bili pripadnici borbenog sektora. Tijekom ispitnih postupaka pokrenutih povodom njihovih pritužbi, utvrdili smo da su osporavanim rješenjima postojeći statusi i pripadajuća prava nezakonito ukinuti, zbog čega smo uputili preporuku da se u ovim, ali i svim budućim slučajevima, statuse i prava iz čl. 195. ZHB-a čije ostvarivanje je trajalo na dan njegovog stupanja na snagu, smatra stečenim pravom, odnosno da se osobama kojima je ranije priznat status hrvatskog branitelja-dragovoljca te pripadajuća prava, ne mogu ukinuti. Tim povodom MUP je zatražio mišljenje MHB-a, koje je potvrdilo osnovanost ove preporuke pa je PU vukovarsko-srijemska svim braniteljima vratila ukinute statuse, čime je preporuka u ovom konkretnom primjeru uspješno ispunjena.

Tijekom 2019. MHB je dodatno unaprijedilo sustav zdravstvene skrbi provedbom programa bolničke medicinske rehabilitacije i fizikalne terapije i preventivnih sistematskih pregleda radi što ranijeg otkrivanja bolesti, te programom liječenja HRVI 100% u hiperbaričnoj komori.

U centrima za psihosocijalnu pomoć stradalnicima i braniteljima iz Domovinskog rata angažirano je 70 honorarnih stručnih suradnika različitih profila, koji su, kroz Nacionalni program psihosocijalne i zdravstvene pomoći, pružili 81.923 intervencije za 71.465 korisnika, te 1.024 mobilne intervencije, dok su centri za psihotraumu obavili 31.844 intervencije pregledima i obradama. Ovi podatci pokazuju da su potrebe branitelja za programima psihosocijalne podrške veće od postojećih kapaciteta, radi čega smo u Izvješću za 2018. pohvalili pokretanje pilot projekta Doma hrvatskih veterana u Lipiku, te smo preporučili MHB-u da ubrza osnivanje veteranskih centara u ostalim dijelovima RH. Ovakvi programi braniteljima i članovima njihovih obitelji pomažu u društvenom uključivanju, usvajanju novih znanja i vještina, jačanju samopouzdanja, ostvarivanju osobnih potencijala te pozitivno utječu na podizanje kvalitete života i uspješnije uključivanje na tržište rada, što potvrđuju i rezultati anketnih upitnika koje su ispunjavali korisnici Doma hrvatskih veterana u Lipiku, koji je opravdao očekivanja.

Tijekom 2019. MHB je potpisalo sporazume o suradnji pri uspostavi i radu veteranskih centara s predstavnicima Daruvara, Petrinje, Sinja i Šibenika, a najavljeno je i osnivanje centra u Osijeku, kako bi se osigurala bolja pokrivenost područja cijele RH, što je bila i preporuka MHB-u u Izvješću za 2018. Ovakvi projekti predstavljaju kvalitativan iskorak u razvoju sustava brige i skrbi za branitelje, utemeljenog na priznanju njihovog doprinosa, društvenoj solidarnosti te njihovim stvarnim potrebama, radi čega je potrebno ubrzati ne samo njihovo formalno osnivanje, nego i faktično stavljanje u rad.

Preporuka:

73. Ministarstvu hrvatskih branitelja, da nastavi s osnivanjem veteranskih centara te ih ravnomjerno rasporedi po području RH;

3.18. CIVILNE ŽRTVE RATA

„Vidjela sam prije par godina kampanju na televiziji, i shvatila sam da sam ja civilna žrtva rata i počela sam se boriti za svoj status. Rečeno mi je da moram dobiti status civilne žrtve rata što sam i pokušala, no nisam uspjela jer je 23 godine nakon postupka, utvrđeno je da je bomba kojom se raznio bila u privatnom vlasništvu, a ne u vlasništvu RH, on je bio službeno vojno lice i bombu je donio s fronte.“

Iako je od završetka Domovinskog rata prošlo 25 godina, prema službenim evidencijama 31. prosinca 2019. još se 1.468 osobe vodilo kao nestale, dok za 404 poginule osobe nije bilo poznato mjesto ukopa. Podatci o nacionalnoj pripadnosti nestalih osoba kojima raspolaže MHB su okvirni i nisu dostupni javnosti, s obrazloženjem kako bi mogli biti podložni raznim zlouporabama. MHB ističe kako se sustavno i na jednak način bavi rasvjetljavanjem sudbina svih stradalih hrvatskih građana neovisno o etničkoj pripadnosti, što svakako pozdravljamo, no kako bi cijelo društvo bilo upoznato s događajima iz Domovinskog rata, bilo bi korisno podatke o žrtvama, vremenu, mjestu i okolnostima njihova stradanja učiniti dostupnima.

U 2019. Uprava za zatočene i nestale MHB je pojačala napore za pronalaskom nestalih osoba unapređenjem metodologije istraživanja mogućih mjesta masovnih i pojedinačnih grobnica, nabavkom nove i modernije opreme, osnaživanjem međuresorne suradnje i mehanizama prikupljanja saznanja o nestalim osobama i prikrivenim grobnicama, no kako je pitanje nestalih prioritetno humanitarno pitanje, potrebno je i dalje nastaviti s aktivnostima koje će rezultirati pronalaskom što većeg broja nestalih, kako bi obitelji saznale istinu o sudbini svojih članova.

Isto tako, na što smo ukazivali i Izvješću za 2018., nužno je pojačati institucionalne napore u procesuiranju svih ratnih zločina počinjenih tijekom Domovinskog rata, prvenstveno u radu policije i

DORH-a, ali i sudova, s obzirom da su prema podatcima iz Izvješća predsjednika Vrhovnog suda o stanju sudbene vlasti za 2018., na županijskim sudovima u Rijeci, Osijeku, Splitu i Zagrebu primljena 24 nova predmeta, riješeno ih je osam, 113 se vodi kao neriješeno, a prosječno vrijeme potrebno za njihovo rješavanje je 5.156 dana. Radi toga je dojam stradalnika, ali i šire javnosti, kako nema bitnijeg napretka u procesuiranju počinitelja. U tom kontekstu, MHB je tijekom 2019. zaključilo Memorandum o suglasnosti s Međunarodnim odborom Crvenog križa o prijenosu i uporabi informacija i dokumenata o osobama nestalim u Domovinskom ratu pribavljenih iz međunarodnih arhiva, a nastavljen je i rad na multilateralnom projektu Međunarodne komisije za nestale osobe (ICMP) - Okvirnog plana za rješavanje pitanja nestalih osoba iz sukoba na području bivše Jugoslavije.

Tijekom 2019. učinjen je kvalitativni iskorak donošenjem Zakona o osobama nestalim u Domovinskom ratu, kojim su uređena sva nematerijalna prava osoba nestalih u Domovinskom ratu i članova njihovih obitelji, čime je stvoren djelotvorniji okvir za rad svih nadležnih tijela. No, tek ostaje za vidjeti u kojoj će mjeri njegova primjena ispuniti očekivanja i riješiti višegodišnje probleme, s obzirom da je stupio na snagu tek u kolovozu.

Primjenom važećeg Zakona o zaštiti vojnih i civilnih invalida rata, stradalnici se i dalje suočavaju s velikim poteškoćama, pa pojedine kategorije civilnih stradalnika ne mogu ostvariti ni status ni prava. Ovakvo stanje traje godinama, o čemu smo pisali i u ranijim izvješćima, a vidljivo je i iz činjenice da je tijekom 2019. podneseno samo 66 zahtjeva za ostvarivanje pojedinih prava, od čega je usvojeno 27, dok je 39 odbijeno. Iako je, prema informacijama MHB-a, još 2018. donesena Odluka o osnivanju Radne skupine za izradu Nacrta prijedloga Zakona o zaštiti vojnih i civilnih invalida rata, u koju su imenovani predstavnici nadležnih tijela i civilnih stradalnika iz Domovinskog rata, on još nije donesen, a prema Planu zakonodavnih aktivnosti planiran je za prvo tromjesečje 2020.

MHB provodi Nacionalni program psihosocijalne i zdravstvene pomoći sudionicima i stradalnicima iz Domovinskog rata, Drugog svjetskog rata i mirovnih misija, čiji su temelj centri za psihosocijalnu pomoć, koji su tijekom 2019. prema braniteljima i stradalnicima iz Domovinskog rata imali gotovo 82.000 intervencija, što ukazuje kako su potrebe branitelja i stradalnika za programima psihosocijalne podrške i dalje velike te nadilaze postojeće kapacitete.

Vlada RH još uvijek unutar postojećih propisa nije iznašla mogućnost otpisa potraživanja RH s osnova dosuđenih parničnih troškova za osobe koje su tužile RH temeljem Zakona o odgovornosti za štetu nastalu uslijed terorističkih akata i javnih demonstracija i Zakona o odgovornosti Republike Hrvatske za štetu uzrokovanu od pripadnika hrvatskih oružanih i redarstvenih snaga tijekom Domovinskog rata, a kako je to i predvidjela Operativnim programima za nacionalne manjine za razdoblje 2017.-2020., o čemu smo opširnije pisali u Izvješću za 2018.

Preporuka:

74. Ministarstvu hrvatskih branitelja, da izradi prijedlog Zakona o pravima civilnih žrtava rata i uputi ga Vladi RH;

3.19. ZDRAVLJE

„Imam 29 godina i prije 2 mjeseca dijagnosticiran mi je tumor testisa. Ubrzo sam operiran te mi je odstranjen. Nakon naknadnih pregleda poslije operacije te patohistološke analize tkiva utvrđeno je kako tumorsko tkivo ne postoji, odnosno nikad nije postojalo, nego se radilo o hematomu koji bi prošao nakon nekoliko dana. Ne znam kome se obratiti za pomoć pa bih molim Vaš savjet o daljnjim postupcima kojima bih mogao spriječiti da se to ponovi nekome drugome i/ili imam li prava na odštetu.“

U 2019. najviše pritužbi zaprimili smo upravo u području zdravstva, njih 282, a odnosile su se na zdravstveno osiguranje, zaštitu prava pacijenata, sam sustav zdravstvene zaštite i drugo. Građani se i dalje pritužuju da termin kod liječnika dugo čekaju, na nezadovoljavajuću zdravstvenu uslugu, neučinkovitu pravnu zaštitu pacijenata, neprofesionalno ponašanje djelatnika HZZO-a, neodgovarajuću skrb palijativnih pacijenata, neučinkovito rješavanje pritužbi o kvaliteti zdravstvene usluge, njenu nedostupnost ili druge probleme.

Često smo zaprimali i različite upite građana o pravima iz zdravstvenog osiguranja, jer im izabrani liječnici nisu davali dovoljno informacija ili su im čak uskratili zakonom zajamčeno pravo. Zaprimljeno je i nekoliko pritužbi o nepoštivanju radnog vremena ordinacije, koje smo prosljeđivali HZZO-u radi provođenja nadzora. Pritužbe smo zaprimali i zbog neprofesionalnog ponašanja medicinskog osoblja, a premda smo u Izvješću za 2018. preporučili MZ-u da poduzme mjere kako bi se u zdravstvenim ustanovama organizirale edukacije o pravima pacijenata te ponašanju i komunikaciji, prema zahtjevima medicinske etike i deontologije, Vlada se u Mišljenju na preporuku nije očitovala.

Novi Zakon o zdravstvenoj zaštiti (ZZZ) stupio je na snagu 1. siječnja 2019., a naglasak mu je na unaprjeđenju primarne zdravstvene zaštite, rasterećenjem hitne medicinske službe i povećanjem njene učinkovitosti za hitne pacijente, uvođenjem dežurstava u obiteljskoj medicini, pedijatriji i dentalnoj medicini vikendima i praznicima, i drugome. Ipak, njegovi učinci još nisu vidljivi jer mu zdravstveni sustav organizacijski nije prilagođen. Tako smo zaprimali pritužbe zdravstvenih radnika na povrede zakonskog roka (30.6.2019.) do kojega su domovi zdravlja i njihova upravna vijeća trebali poduzeti mjere kako bi se ordinacije, ljekarne i laboratoriji prilagodili novom zakonskom uređenju, kao privatne prakse, pa ostaje za vidjeti kada će pozitivni učinci novog ZZZ-a nastupiti za pacijente.

Također, i u Izvješću EK „Pregled stanja zdravlja i zdravstvene zaštite u RH 2019.“ je naglašeno kako su reforme usmjerene na primarnu i bolničku skrb ostvarile tek ograničen uspjeh. Dok je 2017. u EU 70% građana navelo da je dobrog zdravlja, u RH je to navelo 61%, tri od pet osoba starijih od 65 godina boluje od bar jedne kronične bolesti, a smrtnost od izlječivih bolesti (kronična opstruktivna bolest pluća, rak dojke, rak debelog crijeva) se povećala. Nadalje, navodi se da se zdravstveni sustav i dalje oslanja na bolničku skrb pa postoji prostor za pružanje većeg broja usluga na primarnoj razini.

Također, ne postoji strategija za pružanje dugotrajne skrbi za koju su zadužene zdravstvene i ustanove socijalne skrbi, koja je zbog takve fragmentacije često neučinkovita.

„Postovani, izrasla mi je nekakva kvrzica na oku i poslao sam uputnicu na centralno naručivanje i dobio vise nego zalostan odgovor!! Da li je moguće da me se narucuje za PREGLED tek u rujnu 2020.??molim vas vase objasnjenja da samo jedna doktorica vrsi preglede na ocnoj i kako je to moguce??nadam se da kvrzica nije zlocudna i da nitko od vas, ili jos gore, vase dijete, nece imati potrebu narucivati se preko centralnog narucivanja!!“ (28.5.2019.)

Liste čekanja su se u odnosu na 2018. povećale. Prema podatcima HZZO-a, prosječno vrijeme čekanja na prvi pregled je 145, dok je 2018. bilo 130 dana. Na kontrolne preglede čekalo se u prosjeku 159, dok je u 2018. to bilo 145 dana, a i na određene dijagnostičko-terapijske postupke čekalo se duže, što prikazujemo u tablici:

Postupak	Prosjek dana čekanja - 2018.	Prosjek dana čekanja - 2019.
UZV dojke	327	364
MR	342	340
UZV štitnjače	237	275
UZV prostate	370	394
Ortodoncija – prvi pregled	242	338

Smanjenju lista nije pomoglo ni što je HZZO ugovarao dodatne postupke s bolnicama i privatnim zdravstvenim ustanovama. Istovremeno, MZ je odustalo od donošenja Pravilnika o medicinski prihvatljivom vremenu za ostvarivanje mjera zdravstvene zaštite, što smo u izvješćima preporučivali niz godina. Kao razlozi navode se druge mjere koje bi trebale smanjiti čekanje, poput prioritetnih lista čekanja, brisanja dvostrukog naručivanja pa i ugovaranja dodatnih postupaka s javnim i privatnim ustanovama. Međutim, hitni pacijenti čije zdravstveno stanje zahtijeva žurnu reakciju nisu na redovnim listama čekanja pa se prioritetne liste ipak ne mogu smatrati mjerom koja bi smanjila redovne liste, ili bi to učinila tek neznatno.

Broj pacijenata na listama se također povećao u odnosu na 2018. Tako ih je na prvi pregled naručeno 202.585, 10% više nego 2018., kada ih je bilo 184.197. Na kontrolni pregled u 2019. čekalo je 430.873 pacijenta, 12% više, s obzirom da ih je u 2018. čekalo 384.168. Jesu li ovi podatci odraz većeg pobolijevanja ili svjesnosti redovnih i preventivnih pregleda, nije poznato, ali građanima koji ne mogu platiti privatne zdravstvene usluge i dalje ostaje čekati.

Zakon o zaštiti prava pacijenata (ZZPP) još uvijek ne predviđa učinkoviti pravni lijek pa su nužne njegove izmjene, sukladno Odluci i Rješenju Ustavnog suda U-I-4892/2004 i U-I-3490/2006 iz 2008. O ovom problemu pisali smo i u Izvješću za 2018. te smo MZ-u uputili preporuku, no o njoj se Vlada nije očitovala. Osim toga, županijska povjerenstva za zaštitu prava pacijenata i dalje nemaju odgovarajuću ulogu, posebno jer različito tumače odredbe ZZPP-a pa pojedina ni ne postupaju

kada im se pacijent obrati pritužbom, već ju samo proslijede drugim tijelima, dok druga ustraju u nastojanju da pacijent dobije kvalitetnu i potpunu zdravstvenu uslugu. Ovakav način rada i različito shvaćanje uloge povjerenstava još je jedan razlog za izmjene ZZPP-a.

„Danas sam trebala obaviti jedan pregled koji sam cekala od 8.1., i to kod procelnice odjela neurologije na Rebru, ali gospoda se nije udostojila niti pogledati moju dokumentaciju, i jos mi kaze da nije ona kriva sto me je sestra narucila krivo. S obzirom da sam onkoloski bolesnik... zivim od 600 kn mjesečno koje dobivam za skrb i njegu, danas sam 300 kn bacila zbog nekoga ko nije bio covjek...! Nisam trazila nista, osim onoga sto je dogovoreno... Ali biti covjek je jako tesko u danasnje vrijeme...“

Nedostupnost zdravstvenih usluga kontinuirano je prisutna pa tako nedostaje 118 timova obiteljske medicine, 53 pedijatrije, 59 ginekologije i 220 dentalne zdravstvene zaštite, gdje je nedostatak manji u odnosu na 2018., kada ih je nedostajalo 259. Neki domovi zdravlja navode i nedostatak magistara medicinske biokemije pa su natječaji za nepopunjena radna mjesta trajno otvoreni, kao u Domu zdravlja Splitsko-dalmatinske županije za Makarsku. Oni koji imaju dovoljno financijskih sredstava da probleme nedostatka liječnika sami rješavaju to i čine, pa je Dom zdravlja Petrinja, uz stimulaciju plaće, u Topuskom i Vrginmostu zaposlio dva liječnika obiteljske medicine iz Zagreba, a o nedostupnosti zdravstvenih usluga pišemo i u poglavlju o nejednakom regionalnom razvoju.

Hitnu medicinsku službu, prema novom ZZZ-u, trebalo je reorganizirati, a ministar je do 30. lipnja trebao donijeti novu Mrežu hitne medicine. Ipak, prema podatcima MZ-a i Hrvatskog zavoda za hitnu medicinu (HZHM) to još nije učinjeno, već se prikupljaju i analiziraju podatci s terena o potrebama za timovima i njihovoj raspoređenosti, pa nije poznato kakve se promjene očekuju po županijama. Nadalje, podaci HZHM-a pokazuju da je većina intervencija u 2019. bila za nehitne pacijente, kojima je potrebna skrb drugih djelatnosti u zdravstvenom sustavu, što opterećuje i usporava rad te ukazuje na probleme u funkcioniranju djelatnosti na primarnoj razini. Pitanje raspoređenosti timova hitne medicine, prema stavu MZ-a, nije u njihovoj, već u nadležnosti JLS-a koje mogu osigurati nadstandardnu zdravstvenu zaštitu financiranjem dodatnih izvanbolničkih jedinica hitne medicinske službe, no neprihvatljivo je da se odgovornost za osiguravanje pravovremeno dostupne hitne medicinske pomoći prebacuje na JLS-e, budući da konačnu odluku o Mreži hitne medicine donosi ministar zdravstva. MZ smo upozorili na nužnost sustavnog rješavanja problema učinkovitosti rada hitne medicinske službe, promjenom organizacije rada svih dionika primarne zdravstvene zaštite, no odgovor nismo dobili.

Ne nazire se kraj utvrđivanju odgovornosti za postupke koji su u liječenju devetogodišnjeg dječaka u Metkoviću u prosincu 2018. doveli do smrtnog ishoda. Da bi DORH mogao odlučiti o kaznenoj prijavi, bilo je potrebno provesti medicinsko vještačenje, no tijekom cijele godine postojale su teškoće u pronalaženju institucije koja će ga provesti. Konačno, prema nama dostupnim podatcima, u medicinskom vještačenju Medicinskog fakulteta u Zagrebu donesenom krajem 2019., zaključeno je kako je liječnica, koja nam se pritužila da joj je Hrvatska liječnička komora (HLK), obavljajući svoje

javne ovlasti, teško povrijedila ljudska prava i u svojem ju mišljenju teretila za stručne propuste, ispravno postupila u zbrinjavanju dječaka, dok su propusti uočeni kod drugih liječnica i medicinske sestre, koje HLK i Hrvatska komora medicinskih sestara uopće nisu konstatirali ili su umanjili njihov značaj. Temeljem medicinskog vještačenja i policijskog izvješća PU dubrovačko-neretvanske, postavljene su osnove sumnje na počinjenje kaznenog djela nesavjesnog liječenja za tri liječnice i medicinsku sestru kojima se otac dječaka obratio za pomoć. Osim utvrđivanja osobne odgovornosti, ovaj slučaj nedvojbeno govori i o nedovoljnoj dostupnosti odgovarajućih zdravstvenih usluga u svim dijelovima zemlje, što je nužno mijenjati.

Raspoređenost timova hitne medicine, prema stavu MZ-a nije u njegovoj, već u nadležnosti JLS-a, koje mogu osigurati nadstandardnu zdravstvenu zaštitu financiranjem dodatnih izvanbolničkih jedinica hitne medicinske službe, no to je neprihvatljivo, jer konačnu odluku o mreži hitne medicine ipak donosi ministar.

Palijativna skrb se ne pruža samo starijim bolesnicima, već svim oboljelima od neizlječivih bolesti, neovisno o dobi. U današnje vrijeme Poljska je vodeća europska zemlja u organizaciji sustava palijativne skrbi, s nekoliko stotina specijaliziranih ustanova, a u RH za sada postoji samo jedna. U 2019. je ugovoreno, uz 363 palijativne postelje u bolnicama iz 2018., još sedam koordinatora (36 od ukupno 52) i sedam mobilnih palijativnih timova (29 od ukupno 52). Mreža javne zdravstvene službe predviđa ukupno 83 palijativne postelje u stacionarima domova zdravlja. Dom zdravlja Splitsko-dalmatinske županije jedini je ugovorio palijativne postelje (njih 28 u Imotskom, Makarskoj, Sinju i Supetru) od ukupno 25 domova zdravlja koja su od MZ-a u 2018. zatražili odobrenje za njihovo ugovaranje.

Osim usporenog razvoja palijativne skrbi, posebno zabrinjavaju svakodnevne teškoće, kako umirućih i članova njihovih obitelji, tako i pružatelja ovih usluga, naročito na primarnoj razini zdravstvene zaštite. Prema podatcima domova zdravlja, o bolesnicima u njihovom domu brinu mobilni palijativni timovi u okviru svojeg radnog vremena, dok su nakon toga prepušteni obiteljskim liječnicima, ukoliko tada rade u smjeni, ili hitnoj medicinskoj pomoći. Obitelji palijativnih pacijenata prilikom otpusta iz bolnice također dobiju naputak da, u slučaju potrebe, po završetku radnog vremena i vikendom zovu hitnu pomoć, što se kosi s načelom dostupnosti palijativne skrbi koja prema Nacionalnom programu razvoja palijativne skrbi 2017.-2020. mora biti dostupna 24 sata svih sedam dana u tjednu. Dom zdravlja Vukovar pozitivan je izuzetak, koji iz vlastitih sredstava financira pripravnost medicinskih sestara tijekom druge smjene te vikendima i blagdanima. Time se neizbježno postavlja pitanje što je s domovima zdravlja koji nemaju takve financijske ili kadrovske mogućnosti.

Nadalje, veliki problem u radu mobilnih timova prekasno je prepoznati palijativni pacijent, jer nedostaje vrijeme da se predvide zdravstvene poteškoće te planira daljnja skrb i u nju uključe potrebni stručnjaci. Mobilni timovi se, zbog nedostatka zdravstvenih i drugih suradnika na tržištu rada, nerijetko sastoje samo od liječnika i medicinske sestre, nedostaje naročito socijalnih radnika i psihologa, a naknada za njihov rad je neodgovarajuća, jer koeficijenti složenosti poslova, pripravnost i specifični uvjeti rada nisu pravno regulirani.

Poseban problem je pružanje palijativnih usluga korisnicima u stacionarima domova za starije koji nisu zdravstvene ustanove, pa ne mogu ni biti pružatelji palijativne skrbi. No, kada je pojedinim korisnicima ona nužna, HZZO tvrdi da im je tada dostupna pod istim uvjetima kao i osobama koje su smještene u svojoj obitelji. Da to ipak nije tako, pokazuju podatci nekih domova za starije, primjerice Centar i Sveti Josip u Zagrebu, koji im, iako nisu zdravstvene nego ustanove socijalne skrbi, ipak pružaju palijativnu skrb, jer korisnici nemaju gdje biti smješteni, osim u stacionarima ovih domova.

Budući da Nacionalni program razvoja palijativne skrbi 2017.-2020. prepoznaje gerijatrijske bolesnike kao ranjivu skupinu kojoj se pruža posebna pažnja i palijativna skrb, koja se kroz stacionare može provoditi i u ustanovama socijalne skrbi, u tom su kontekstu nužne odgovarajuće izmjene ZZZ-a, ZSS-a i podzakonskih propisa, kako bi se djelatnost palijativne skrbi mogla provoditi i u socijalnim ustanovama. Osim toga, potrebno je regulirati minimalne uvjete za pružanje zdravstvenih usluga u socijalnim ustanovama kroz zdravstveno-socijalni pristup, kako bi palijativna skrb u njima bila jednake kvalitete kao i u stacionarima zdravstvenih ustanova.

Uz nedovoljno smještajnih kapaciteta, zdravstvenog kadra, liječničkih timova i nedostupnih zdravstvenih usluga, pitanje je tko će nas liječiti i u kakvim uvjetima u godinama koje dolaze. 2019. potvrde za rad u inozemstvu zatražilo je 27 magistara farmacije te 289 medicinskih sestara i primalja. Prema podatcima HLK, tijekom 2019. 127 liječnika napustilo je RH u potrazi za poslom u struci, a od 2013. do kraja 2019. otišlo ih je 861. Njihov nedostatak vidljiv je na cijelom području RH, a najviše u malim i udaljenim sredinama koje nisu privlačne za rad te obiteljski i društveni život, unatoč mjerama MZ-a i pojedinih domova zdravlja koji ih raznim stimulacijama nastoje privući.

Konačno, pripremu ovog Izvješća obilježila je pandemija COVID19 virusa, o kojoj ćemo svakako pisati u Izvješću za 2020., no već sada je vidljiva važnost ulaganja u javno zdravstvo, kako bi u ovakvim situacijama svim građanima mogla biti pružena najbolja moguća zdravstvena skrb.

Preporuke:

75. Ministarstvu zdravstva, da poduzima konkretne i učinkovite mjere radi smanjenja listi čekanja;
76. Ministarstvu zdravstva, da izradi prijedlog izmjena i dopuna Zakona o zaštiti prava pacijenata, kojim bi se pacijentima osiguralo učinkovito sredstvo pravne zaštite, sukladno Odluci i Rješenju Ustavnog suda U-I-4892/2004 i U-I-3490/2006 iz 2008.;
77. Ministarstvu zdravstva, da poduzme odgovarajuće mjere kako bi se u zdravstvenim ustanovama redovito organizirale edukacije za medicinsko osoblje o pravu pacijenata i ponašanju u skladu s medicinskom etikom i deontologijom;
78. Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje, da kontinuirano i učinkovito informira građane o pravima iz zdravstvenog osiguranja;
79. Ministarstvu zdravstva, da donese novu Mrežu hitne medicine;
80. Ministarstvu zdravstva, da ubrza uspostavljanje svih oblika palijativne skrbi na svim razinama zdravstvene zaštite te provede analizu rada mobilnih palijativnih timova i sukladno tome poduzme odgovarajuće mjere;

81. Ministarstvu zdravstva i Ministarstvu za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, da predlože izmjene i dopune Zakona o zdravstvenoj zaštiti, Zakona o socijalnoj skrbi i podzakonskih akata kojima bi se osiguralo provođenje palijativne skrbi u stacionarima ustanova socijalne skrbi;

3.20. DISKRIMINACIJA U PODRUČJU ZDRAVLJA

Dostupnost kvalitetnih zdravstvenih usluga usklađenih sa suvremenim medicinskim standardima polazište je socijalno osjetljivog sustava zdravstva koji brine o dobrobiti svih pacijenata. Iako je u RH pristup zdravstvenoj zaštiti uglavnom zadovoljavajući i s niskom stopom nezadovoljenih potreba, postoje razlike među pojedinim dobnim, spolnim ili dohodovnim skupinama, što ukazuje i na moguću diskriminaciju u području zdravlja. Uz problem izravnog pristupa liječnicima specijalistima, istraživanje Europskog zdravstvenog potrošačkog indeksa navodi kako je u RH, za osobe starije od 65 godina, stopa nezadovoljenih potreba u zdravstvu među najvišima u EU. Tome je zasigurno jedan od vodećih uzroka nejednaka teritorijalna raspoređenost zdravstvene infrastrukture i ljudskih resursa - prema podatcima HZZO, u samo dvije županije nema nedostatka liječnika obiteljske medicine, a nedostatak timova u odnosu na broj utvrđen Mrežom javne zdravstvene službe zabilježen je i u ostalim djelatnostima primarne zdravstvene zaštite, o čemu više pišemo u prethodnom poglavlju.

Sukladno Izvješću EK „Pregled stanja zdravlja i zdravstvene zaštite 2019." neučinkovit zdravstveni sustav izravno utječe na duljinu očekivanog trajanja zdravog ili života uopće, po čemu RH zaostaje za prosjekom EU za 2,9 godina. Nedostatci u mjerama zaštite javnog zdravlja i pružanja zdravstvene pomoći, s druge strane, utječu na porast smrtnosti od bolesti koje se mogu uspješno liječiti. Čak 60% građana starije životne dobi boluje od barem jedne kronične bolesti, zbog čega 70% života nakon 65. godine provode sa zdravstvenim problemima koji izravno utječu na kvalitetu života.

Na ishode liječenja utječu i duge liste čekanja, pri čemu razlozi njihovog formiranja nisu uvijek jasni. Primjerice, prema podatcima HZZO-a najdulja lista čekanja je za MR kolonoskopiju, čak 467 dana, iako su za navedeni pregled registrirane svega dvije narudžbe. Na popisu 50 najduljih lista čekanja desetak je postupaka na koje manje od pet naručenih osoba čeka više od 300 dana, kao i oni za čije je obavljanje u istom roku naručeno 33.112 pacijenata, što otvara pitanje načina njihovog formiranja i vođenja. Novouvedene, tzv. prioritetne liste, uspješno rješavaju samo dio problema, u odnosu na najteža zdravstvena stanja, no svim drugim pacijentima, ukoliko se zbog imovnog stanja, slabe pokretljivosti, dostupne infrastrukture ili drugih razloga ne mogu preusmjeriti privatnom liječniku, i dalje je onemogućeno specijalističko ili bolničko liječenje u medicinski prihvatljivom vremenu. Primjerice, pacijenti koji jednom godišnje imaju pravo na rehabilitaciju u bolnici, ne ostvaruju ga zbog liste čekanja dulje od godinu dana.

Po lošim životnim navikama, poput nezdrave prehrane, pušenja, prekomjerne konzumacije alkohola i niske tjelesne aktivnosti, također premašujemo prosjek EU, pri čemu su značajne razlike između osoba nižeg i višeg stupnja obrazovanja i dohodovnog cenzusa. Primjerice, 22% osoba s niskim

stupnjem sekundarnog obrazovanja, u odnosu na 12% onih sa sveučilišnim obrazovanjem, vjerojatno će biti pretile, a slično je i s pušenjem, što ukazuje na ispreplitanje karakteristika poput zdravstvenog stanja, imovnog stanja i obrazovanja, a osobito zabrinjava što je zdravlje, odnosno prevencija bolesti, a onda i liječenje, još jedno područje u kojem nemaju svi jednake mogućnosti.

22% osoba s niskim stupnjem sekundarnog obrazovanja, u odnosu na 12% onih sa sveučilišnim obrazovanjem, vjerojatno će biti pretile, a slično je i s pušenjem, što pokazuje povezanost zdravstvenog i imovnog stanja i obrazovanja te kako su zdravlje, odnosno prevencija bolesti i liječenje, područja u kojima nemaju svi jednake mogućnosti.

Pritužbama se ukazuje na pretjerano birokratizirani postupak podnošenja zahtjeva za naknadu plaće za vrijeme privremene nesposobnosti za rad koje se ostvaruje temeljem Izvješća o privremenoj nesposobnosti/spriječenosti za rad, čiji je original potrebno dostaviti u HZZO. Osobni dolazak pacijenta u HZZO može negativno utjecati na zdravstveno stanje, a radno vrijeme HZZO-a otežava pomoć zaposlenih članova obitelji pa smo predložili pojednostavljenje tog postupka, uz eventualnu službenu razmjenu podataka i korištenje elektroničkih medija.

Na diskriminaciju temeljem zdravstvenog stanja ukazuju i sindikati koji ističu zlouporabu neoporezivih nagrada radnicima, koje neki poslodavci isplaćuju samo onima koji nisu bili na bolovanju, o čemu više pišemo u poglavlju o diskriminaciji u području rada i zapošljavanja.

Osnovana sumnja na diskriminaciju temeljem zdravstvenog stanja vidljiva je i u pritužbama starijih radnika narušenog zdravlja koji nakon restrukturiranja trgovačkih društava postaju tehnološki višak. U nemogućnosti da se ponovo zaposle, oni s prvim uvjetima odlaze u prijevremenu mirovinu koja je, zbog trajno umanjenog polaznog faktora izračuna, niža od pune mirovine. Iako MRMS ističe kako je smanjen iznos penalizacije uslijed prijevremenog umirovljenja, iz perspektive starijih radnika i dalje je riječ o nepravdi prema onima koji se zbog narušenog zdravlja ili dobi ne mogu više uključiti u svijet rada. Kao rješenje problema nedostatnih mirovina, MRMS je istaknulo mogućnost ponovnog zapošljavanja umirovljenika do pola radnog vremena i bez gubitka mirovine, pri čemu se zanemaruje zdravstveno stanje velikog broja nisko kvalificiranih radnika koji su radili najteže i najslabije plaćene poslove i koji u praksi nemaju mogućnost ponovnog zapošljavanja, o čemu također više pišemo u poglavlju o diskriminaciji u području rada i zapošljavanja. No, kako pitanje dopuštenosti ponovnog angažiranja umirovljenih radnika kod poslodavca koji ga je otpustio kao tehnološki višak nije uređeno, a službeno se ne prate niti podatci o tako angažiranim umirovljenicima, vrsti njihove mirovine, dobi, spolu, razini obrazovanja ili vrsti djelatnosti u kojoj su se ponovo zaposlili, nepoznati su stvarni učinci ove mjere, kao i pokazatelji mogućih zlouporaba.

U zdravstvenom sustavu i dalje nije riješen problem diskriminacije oko 2.000 magistara sestrinstva, jer im visokoškolsko obrazovanje nije priznato Uredbom o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama ni drugim propisima. Primjerice, iako visokoobrazovane sestre rade u dječjim vrtićima Grada Zagreba, Kolektivnim ugovorom za zaposlene u predškolskim ustanovama Grada Zagreba nije im određen koeficijent složenosti poslova.

Stupanjem na snagu novog ZZZ-a ponovo se intenzivirao problem plaća nezdravstvenih radnika u zdravstvu te smo zaprimali veliki broj pritužbi zaposlenika nezdravstvene struke koji smatraju da su diskriminirani temeljem svog obrazovanja jer su i dalje slabije plaćeni od kolega zdravstvene struke, iako rade iste poslove. Iako smo na navedeni problem ukazivali nadležnim tijelima u više navrata, još nismo zaprimili informaciju o njegovu rješavanju.

Povjerenstvo za zaštitu prava pacijenata Grada Zagreba ukazuje na diskriminatorno postupanje prema pacijentima s psihičkim bolestima koje liječnici u bolnicama „kažnjavaju", primjerice zabranom izlaska u bolničko dvorište. Osnovanu sumnju na diskriminaciju osoba s psihičkim oboljenjem utvrdili smo i u postupanju CZSS u postupku odlučivanja o skrbništvu nad djetetom. Iako je utvrdio adekvatnu brigu oboljelog roditelja o djetetu, njegovu spremnost na suradnju i dogovor o skrbništvu koje je u najboljem interesu djeteta te unatoč pozitivnom mišljenju liječnice, CZSS je predložio da se skrbništvo dodijeli roditelju koji nema povijest liječenja u psihijatrijskoj ustanovi.

Tijekom 2019. zaprimili smo i nekoliko pritužbi u kojima HIV pozitivni pacijenti navode da su ih zdravstvene ustanove odbile primiti na liječenje. Iako je u Izvješću o provedbi Akcijskog plana za provedbu Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije istaknuta provedba aktivnosti suzbijanja diskriminacije sukladno Hrvatskom nacionalnom programu za prevenciju HIV/AIDS, upozorili smo na povredu prava na privatnost HIV pozitivnih pacijenata s čijom su dijagnozom u zdravstvenoj ustanovi bili upoznati svi drugi pacijenti te sve zdravstveno i nezdravstveno osoblje te preporučili edukacije zdravstvenih radnika o mjerama zaštite od HIV infekcije i diskriminaciji.

S dijagnozom HIV pozitivnih pacijenata bili su upoznati svi drugi pacijenti te sve zdravstveno i nezdravstveno osoblje u zdravstvenoj ustanovi, pa smo upozorili na povredu prava na privatnost te preporučili edukacije zdravstvenih radnika o mjerama zaštite od HIV infekcije i diskriminaciji.

Tijekom 2019. na tržište rada su ušli prvi mladi liječnici kojima je ukinuto obavezno stažiranje. Njihov status nepotpuno je reguliran uvođenjem nedovoljno strukturiranog rada pod nadzorom o čemu, procjenjujući svoju spremnost za samostalan rad, samostalno odlučuje mladi liječnik, što može imati neželjeni učinak na kvalitetu zdravstvene zaštite i ishode liječenja svakog pojedinog pacijenta. U Pravilniku o načinu provođenja rada pod nadzorom doktora medicine ostala su otvorena i druga važna pitanja koja se odnose na organizaciju i način rada ili učinak negativne ocjene mentora o sposobnosti mladog liječnika za samostalni rad, što bi radi zaštite njihovih prava, ali i prava pacijenata, svakako trebalo naknadno urediti.

Preporuke:

82. Ministarstvu zdravstva, da poduzme mjere i provede edukacije kako bi se HIV pozitivnim pacijentima osiguralo pravo na privatnost i jednaka zdravstvena zaštita kao i drugim pacijentima;
83. Ministarstvu zdravstva, da dodatno uredi institut rada mladih liječnika pod nadzorom, s posebnim naglaskom na učinak ocjene mentora na njihova prava i obveze;

3.21. OBRAZOVANJE

„Studentica sam studija dentalne higijene, ali moje struke nema u Zakonu o djelatnostima u zdravstvu. Još uvijek ne znam hoće li mi biti priznata diploma i omogućeno pravo da odradim pripravnički staž, jer kako drugačije da steknem mogućnost rada u području za koje se obrazujem...“

Područje obrazovanja u 2019. obilježio je štrajk djelatnika u osnovnim i srednjim školama, koji je iz perspektive prava na obrazovanje pratila pravobraniteljica za djecu te davala preporuke o potrebi usklađivanja prava na obrazovanje s pravom na štrajk. S obzirom da su uzroci pokretanja štrajka prvenstveno problemi u radnopravnom položaju djelatnika u sustavu obrazovanja, o tome više pišemo u poglavlju o radnim odnosima u javnim službama.

U Europskom stupu socijalnih prava ističe se da svaka osoba ima pravo na kvalitetno obrazovanje radi stjecanja i održavanja vještina s kojima može u potpunosti sudjelovati u društvu i uspješno se realizirati na tržištu rada. U tom je kontekstu važno osigurati kvalitetan sustav tercijarnog, odnosno visokog obrazovanja na visokim učilištima. Strategijom EU „Europa 2020“ postavljen je cilj povećati broj osoba u dobi od 30 do 34 godine s tercijarnom razinom obrazovanja na minimalno 40%, a iz dokumenta EK „Pregled obrazovanja i osposobljavanja za 2019. za RH“ proizlazi da je stopa stjecanja tercijarnog obrazovanja u 2018. u RH iznosila 34,1%, što je povećanje u odnosu na 2017. (28,7%), ali je i dalje ispod EU prosjeka od 40,7%.

U Izvješću EK za RH 2020. istaknuto je kako je, zbog izrazito niskog udjela obrazovanja odraslih (2,9%) u odnosu na EU (11,1%), potrebno donijeti novi Zakon o obrazovanju odraslih, na što smo upozoravali u Izvješću za 2018., pa ohrabruje što je njegovo donošenje predviđeno Planom normativnih aktivnosti MZO-a za II. tromjesečje 2020.

Iz podataka Registra studijskih programa MZO-a, razvidno je da se u RH provodi više od 1.500 studijskih programa na visokim učilištima. Unatoč tome, analize HZZ-a i HGK ukazuju na neusklađenost visokog obrazovanja s tržištem rada, a u prilog tome svjedoče i pritužbe studenata zaprimljene tijekom 2019. iz područja zdravstvenih djelatnosti. Naime, stručno zvanje dentalni higijeničar, koje se stječe završetkom preddiplomskog sveučilišnog studija, nije navedeno u Zakonu o dentalnoj medicini i ne nalazi se na popisu reguliranih profesija, što dovodi do nemogućnosti obavljanja pripravničkog staža i polaganja stručnog ispita, a kako je Planom zakonodavnih aktivnosti MZ-a za 2020. predviđeno donošenje novog Zakona o dentalnoj medicini, u njega je svakako potrebno uvrstiti i ovo zvanje. Također, zvanje magistar fizioterapije, koje se stječe diplomskim sveučilišnim studijem fizioterapije, nije uvršteno u Zakon o fizioterapeutskoj djelatnosti, o čemu smo zatražili očitovanje MZ-a, koje niti nakon dvije požurnice nismo zaprimili.

Istovremeno, visoka učilišta nedovoljno razvijaju studijske programe za kojima postoji potreba na tržištu rada, primjerice socijalnog rada. Naime, na Pravnom fakultetu u Osijeku pokrenut je 2017. sveučilišni preddiplomski studij Socijalni rad, završetkom kojeg studenti mogu nastaviti studiranje na diplomskom studiju. Međutim, u Osijeku nema mogućnosti njegovog nastavka pa ga studenti mogu nastaviti isključivo u Zagrebu, za što većina nema financijskih mogućnosti. S obzirom da postoji veliki interes i potreba na tržištu rada, Sveučilište bi, unutar raspoloživih kapaciteta, trebalo razmotriti mogućnost pokretanja ovog diplomskog studija.

Ove pritužbe oslikavaju neusklađenost studijskih programa sa zakonskim okvirom i tržištem rada, zbog nedovoljne koordinacije dionika u postupcima njihovog osmišljavanja i vrednovanja, što je istaknula i EK u „Istraživanju o stjecanju tercijarnog obrazovanja na razini EU". Stoga bi visoka učilišta prilikom otvaranja novih studijskih programa trebala napraviti analize potreba društva i tržišta rada te uzeti u obzir Preporuke za obrazovnu politiku i politiku stipendiranja, koje izdaje HZZ temeljem Uredbe o praćenju, analizi i predviđanju potreba tržišta rada za pojedinim zvanjima, te izradi i uzimanju u obzir preporuka za obrazovnu upisnu politiku.

Razvijanje vještina relevantnih u svijetu rada u okviru visokoobrazovnih studijskih programa, važan je aspekt bolje zapošljivosti nakon završetka studiranja, što je naglašeno i u „Istraživanju o stjecanju tercijarnog obrazovanja na razini EU".

Nadalje, iz rezultata istraživanja AZVO-a proizlazi da preko 50% studenata želi više prakse i stručnog rada tijekom studiranja, kao i da se najlakše zapošljavaju diplomirani studenti koji su za vrijeme studiranja obavili neki oblik stručne prakse. U tom je kontekstu važno uvođenje društveno korisnog učenja, koje povezuje visoka učilišta s društvenom zajednicom, pružajući studentima mogućnost primjene stečenih znanja na rješavanje konkretnih društvenih problema. Iz rezultata istraživanja Filozofskog fakulteta u Zagrebu proizlazi da je svega 5% studenata zagrebačkog Sveučilišta sudjelovalo u takvim projektima, dok ih 90% želi upisati kolegij koji bi sadržavao društveno korisno učenje. Na pojedinim su fakultetima stručna praksa i društveno korisni projekti dobro organizirani i postoji povezanost između akademskog sektora, gospodarstva i zajednice, primjerice na Sveučilištu u Zadru i Puli, ali radi se o iznimkama, a ne o pravilu.

Preporuke:

84. Agenciji za znanost i visoko obrazovanje, da u postupku akreditacije novih studijskih programa procjenjuje usklađenost zvanja koja se njima stječu sa zakonskim okvirom kojim su regulirana;
85. Javnim visokim učilištima, da uspostave kontinuirane programe studentske prakse i društveno korisnog učenja;
86. Javnim visokim učilištima i Agenciji za znanost i visoko obrazovanje, da pokrenu i akreditiraju cjelovite studijske programe za kojima postoji interes studenata i potreba na tržištu rada;

3.22. DISKRIMINACIJA U PODRUČJU I TEMELJEM OBRAZOVANJA

Prema Izvješću EK o obrazovanju i osposobljavanju za 2019., prosječne plaće učitelja i nastavnika u RH niže su u odnosu na druge osobe iste razine obrazovanja, što ukazuje na njihov nepovoljniji položaj na tržištu rada u usporedbi s drugim fakultetski obrazovanim osobama. Sindikat hrvatskih učitelja navodi i kako se za vrijeme praznika učiteljima zaposlenima na određeno vrijeme prekida radni odnos, a ponovo ih se zapošljava na početku novog polugodišta, čime se izbjegava isplata božićnice, što je samo jedan primjer demotivirajućih uvjeta rada koji izravno ili posredno utječu na obrazovni sustav i njegovu kvalitetu.

Stoga je, osim frontalnim ulaskom kurikularne reforme u sve škole, početak školske godine 2019./2020. obilježen i štrajkom radnika školskih ustanova koji je, uz kratke rokove za pripremu novog kurikuluma, utjecao na dinamiku njene provedbe. Primjerice, sa zakašnjenjem su imenovani članovi povjerenstva za prosudbu udžbenika na jeziku i pismu nacionalnih manjina tako da učenici srpske, ali i drugih nacionalnih manjina koji se školuju na materinjem jeziku, niti s početkom drugog polugodišta nisu dobili propisane udžbenike, što je propust koji se prema učincima na djecu može razmatrati i kao diskriminacija temeljem nacionalnog podrijetla.

Istovremeno, u sustavu obrazovanja nemaju svi realno jednake mogućnosti. Prema istraživanju Borisa Joke i Josipa Šabića „Težnje učenika u osnovnoj školi za visokim obrazovanjem: uloga društvenog statusa, nejednake mogućnosti i kontekst u školi" iz 2019., za nastavak školovanja na fakultetu ključne su roditeljske aspiracije, majčina akademska podrška i kućni uvjeti za učenje. Međutim, prema Izvješću EK za 2019., na obrazovna postignuća i uspješnost studiranja u RH još uvijek utječe i socio-ekonomski status pa, iako čak 81% učenika gimnazija i četverogodišnjih strukovnih škola upisuje fakultet, stopa završetka iznosi tek 34,1%, i to uglavnom onih iz obrazovanijih obitelji boljeg imovnog stanja. Istovremeno, podrška studentima slabijeg imovnog stanja i dalje je nedostatna, a prema podatcima EK za 2019. samo polovica onih koji ispunjavaju propisane uvjete prima redovnu državnu stipendiju.

Nedostatni su i smještajni kapaciteti studentskih domova pa je, primjerice, u zagrebačkim domovima na 10.000 molbi za smještaj dostupno samo 6.900 mjesta. To, kao i cijene najma privatnih stanova koje često nadilaze platežne mogućnosti, negativno utječu na odluku mladih iz siromašnijih obitelji o nastavku studiranja. Unatoč tome, temeljem Odluke o iznosu subvencija i kvoti za subvencionirano stanovanje u akademskoj godini 2019./2020. zagrebački i riječki studenti ostali su bez subvencija za smještaj kod privatnog stanodavca.

Iako smo preporukom ukazali na potrebu punog poštovanja bolonjske strukture visokog obrazovanja s tri razine stjecanja kvalifikacija (preddiplomski, diplomski i poslijediplomski studij), u RH i dalje postoji određeni broj integriranih studija čiji koncept negativno utječe na mobilnost studenata, čime su dovedeni u nepovoljniji položaj od onih iz drugih zemalja EU.

O neusklađenosti tržišta rada i sustava obrazovanja govori se i u Izvješću o konkurentnosti Svjetskog gospodarskog foruma za 2019. Primjerice, iako je HZZ na zagrebačkom tržištu rada registrirao višak osoba sa završenim studijem poslovne ekonomije, na Ekonomskom fakultetu u Zagrebu povećana je upisna kvota u odnosu na prethodnu godinu, s 1.610 na 2.545 studenata. Fokusirajući se uglavnom na materijalnu korist od školarina, sveučilišta određuju upisne kvote koje se uglavnom temelje na interesu potencijalnih studenata, dok su potrebe tržišta rada tek dodatni kriterij.

Nedostatni kapaciteti studentskih domova i visoke cijene najma privatnih stanova negativno utječu na odluku studenata iz siromašnijih obitelji o nastavku studiranja. Unatoč tome, Odlukom o iznosu subvencija i kvoti za subvencionirano stanovanje u akademskoj godini 2019./2020. zagrebački i riječki studenti ostali su bez subvencija za privatni smještaj.

Osobe sa završenom srednjom školom najzastupljenija su skupina u evidenciji HZZ-a i čine gotovo 59% ukupnog broja nezaposlenih, od čega ih preko 30% ima završenu trogodišnju srednju školu. Nedovoljno obrazovanje je, kako smo naveli i u poglavlju o rasnoj i etničkoj diskriminaciji, i dalje jedan od uzroka nezaposlenosti Roma koji se, kada jednom istupe iz sustava redovnog obrazovanja, teško u njega mogu ponovo uključiti. Iako Akcijski Plan za provođenje NSUR-a predviđa provedbu i financiranje programa opismenjavanja i osposobljavanja Roma za prvo zanimanje, rad po pritužbama pokazuje kako im je ponovno uključivanje u obrazovni sustav dostupno samo kroz naplatne programe za obrazovanje odraslih, za što najčešće nemaju financijskih sredstava, što upućuje i na višestruku diskriminaciju temeljem imovnog stanja i etničke pripadnosti.

I druge nedovoljno obrazovane odrasle osobe su, kako se navodi i u Analizi zaposlenosti i socijalnog stanja u Hrvatskoj iz 2019., izložene nezaposlenosti, radu na crno i riziku od siromaštva. Unatoč tome, rijetko se uključuju u obrazovne programe za odrasle koji ne prate nacionalni kvalifikacijski okvir.

Pozivajući se na članak 113. ZZDV-a te ne dovodeći u pitanje Ustavom zajamčenu autonomiju sveučilišta, u više izvješća smo upozoravali da je MZO izrijekom ovlašteno provoditi upravni nadzor nad zakonitošću rada i općih akata visokih učilišta. No, MZO navedenu ovlast nije koristilo, a zagrebačko je Sveučilište, uz obrazloženje kako ta ovlast ugrožava njihovu autonomiju, pokrenulo i ustavno-sudski postupak za ocjenu suglasnosti navedene zakonske odredbe s Ustavom RH. Kako stoji u obrazloženju Rješenja Ustavnog suda U-I-4146/2017 iz 2020., upravni nadzor zakonitosti rada nije i ne može biti usmjeren na ograničavanje autonomije sveučilišta, već na osiguravanje jedinstvenosti pravnog poretka kojim se jamči ostvarivanje vladavine prava i pravne sigurnosti za sve nositelje prava, obveza i odgovornosti.

Primjer diskriminacije temeljem obrazovanja uočili smo i u javnom pozivu MDOMSP-a za predlaganje kandidata za članove Nacionalne radne skupine za provedbu dijaloga EU s mladima i njihove zamjenike, u kojem je bilo navedeno da će prednost pri izboru ostvariti kandidati s visokom stručnom spremom. Takvim, naizgled neutralnim kriterijem, veliki broj udruga mladih i za mlade čiji su članovi studenti i srednjoškolci, zbog obrazovanja, a neizravno i dobi, onemogućen je sudjelovati u njenom radu.

Usklađivanje programa strukovnog obrazovanja osoba s invaliditetom i/ili intelektualnim teškoćama s potrebama tržišta rada te ukidanje zastarjelih i uvođenje suvremenih programa obrazovanja, mjere su Akcijskog plana za suzbijanje diskriminacije za koje je predviđena kontinuirana provedba. Međutim, prema Izvješću o njegovoj provedbi, i dalje se provodi samo profesionalno usmjeravanje učenika s teškoćama te nema podataka o uvođenju novih, konkurentnijih i atraktivnijih obrazovnih programa za njihovo obrazovanje.

Kao što smo naveli u poglavlju o diskriminaciji u području zdravstva, Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama i dalje ne poznaje radna mjesta medicinskih sestara i tehničara visoke stručne spreme, a isti problem imaju i visokoobrazovane primalje, fizioterapeuti, radiološki tehnolozi i laboratorijski djelatnici koji obavljaju složene i zahtjevne stručne poslove, a plaćeni su kao da nemaju završeno visokoškolsko obrazovanje. Stoga smo u više navrata ukazali na potrebu izmjene propisa kojima je potrebno regulirati i plaće osoba čije je obrazovanje tek nedavno unaprijeđeno i kroz sustav visokog obrazovanja.

Preporuke:

87. Ministarstvu znanosti i obrazovanja, da razmotri mogućnosti osiguravanja potpora studentima slabijeg imovnog stanja;
88. Ministarstvu zdravstva i Ministarstvu znanosti i obrazovanja, da urede način vrednovanja rada i koeficijente složenosti poslova visokoobrazovanih djelatnika u zdravstvu čija visokoškolska razina obrazovanja još nije prepoznata u Uredbi o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama i drugim relevantnim propisima;

3.23. DISKRIMINACIJA TEMELJEM VJERE I SLOBODA VJEROISPOVIJEDI

„Ovim podnosim pritužbu Pučkoj pravobraniteljici jer je u Republici Hrvatskoj prekršeno moje pravo na slobodu vjerskog opredjeljenja i (ne)pripadanja vjerskoj zajednici. To pravo krši Sveta rimska apostolska katolička crkva u Hrvatskoj, koja na pasivan način – ignoriranjem zahtjeva za brisanje iz crkvenih matičnih knjiga – onemogućuje moj slobodan izbor nepripadanja vjerskoj zajednici.“

Zaštitu od diskriminacije temeljem vjere i slobodu vjeroispovijedi, kao i proteklih godina, obilježio je manji broj pritužbi koje ukazuju na različite izazove s kojima su se građani susretali, poput isticanja vjerskih simbola i vjerskih sadržaja u javnim ustanovama, slobode izbora i promjene vjeroispovijedi, nemogućnosti korištenja neradnih dana za vjerske blagdane i slično.

I tijekom 2019. godine zaprimali smo pritužbe u vezi prava vjernika islamske i židovske vjeroispovijesti na plaćeni neradni dan za vjerske blagdane koji traju više dana. Izmjene Zakona o blagdanima, spomendanima i neradnim danima stupile su na snagu 1. siječnja 2020., a slijedom naše preporuke njime je preciznije propisano da pripadnici islamske vjeroispovijesti koji slave Ramazanski bajram i Kurbam-bajram te židovske vjeroispovijedi koji slave Jom kipur i Roš hašanu, imaju pravo ne raditi po jedan dan prema svom izboru za svaki od tih blagdana uz naknadu plaće, dok kršćani koji slave Uskrs po julijanskom kalendaru imaju pravo ne raditi na Uskrsni ponedjeljak, također uz pravo na naknadu plaće.

Više pritužitelja ukazivalo je na potencijalnu diskriminaciju osoba koje nisu većinske katoličke vjeroispovijedi zbog isticanja vjerskih simbola u javnom prostoru, prvenstveno u školama i bolnicama, a zaprimili smo i pritužbu zbog održavanja blagoslova u službenim prostorijama županije za vrijeme radnog vremena.

U postupku kojeg smo vodili temeljem pritužbe građanina zbog raspela u jednoj osnovnoj školi, uputili smo mišljenje kako bi, s obzirom da Ustav propisuje odvojenost vjerskih zajednica od države i njihovu jednakost pred zakonom, trebalo izbjegavati isticanje vjerskih simbola u zajedničkim prostorijama javnih ustanova, što se odnosi i na održavanje vjerskih obreda u takvim prostorima. Dodatno, svaka povlastica ili obveza upućena jednoj vjerskoj zajednici, morala bi se odnositi jednako na sve, što u konkretnom slučaju uključuje zastupljenost vjerskih simbola. Dio građana, ne slažući se s tim mišljenjem, potpisalo je peticiju pod nazivom „Križ: simbol naše civilizacije i dio hrvatskog identiteta", koju su dostavili i pučkoj pravobraniteljici na znanje. U peticiji su se pozvali na odluku ESLJP Lautsi protiv Italije (2011.), za sada jedinu u kojoj je razmatrao prisutnost raspela, a odnosi se na učionice talijanskih državnih škola te pravno ne obvezuje RH. Prema ESLJP-u, posljednju riječ u pitanjima odnosa države i religija, posebice raznih oblika javnog iskazivanja vjere, valja dati nacionalnim tijelima, stoga i danas pravila koja ih uređuju variraju od jedne do druge države. Također, među europskim državama ne postoji konsenzus o pitanju prisutnosti vjerskog obilježja u državnim školama. Sve navedeno odnosi se na zajedničke prostorije javnih ustanova, no ne i na pravo svih vjernika i pripadnika drugih uvjerenja da u svom osobnom prostoru koriste vjerske i druge simbole kao dio slobode izražavanja vjere ili uvjerenja, što su u kontekstu obrazovanja učionice za vjersku nastavu.

Također, nakon javnog poziva za dostavu podataka za izradu ovog Izvješća obratilo nam se više građana koji smatraju da je pravo zdravstvenog osoblja na priziv savjesti nedovoljno zaštićeno. Prvenstveno smatraju da su mediji prenijeli neistinitu vijest o navodnom postupku prekida trudnoće izvedenom bez adekvatne anestezije, čime je izvršen javni pritisak na primalje, ali i zdravstvene djelatnike općenito. Međutim, kod prava na priziv savjesti nužno je pronaći ravnotežu između tog i prava pacijenta na odgovarajuću zdravstvenu skrb te, osiguravajući priziv savjesti svakom zdravstvenom djelatniku, istovremeno onemogućiti da bude institucionalan, odnosno da se na njega pozivaju svi zdravstveni djelatnici neke ustanove koji obavljaju pojedini zahvat. Također, zdravstveni

djelatnik koji koristi priziv savjesti dužan je o svojoj odluci pravodobno obavijestiti pacijenta i uputiti ga drugom djelatniku iste struke, kako bi se pacijentu omogućilo dobivanje potrebne zdravstvene usluge u svakoj zdravstvenoj ustanovi.

U prilog tome govore i najnovije odluke ESLJP Grimmark protiv Švedske i Steen protiv Švedske, iz ožujka 2020., prema kojima nije povrijeđena sloboda vjeroispovijedi iz čl. 9. EKLJP dvjema medicinskim sestrama kojima nije omogućeno da rade kao primalje, jer su odbile sudjelovati u izvođenju prekida trudnoće. Iako ESLJP smatra da je protivljenje sudjelovanju u postupku prekida trudnoće izraz slobode vjeroispovijedi, ograničenje tog prava propisano je pozitivnim propisima prema kojima je zaposlenik dužan obavljati zadane radne zadatke te je imalo legitimnu svrhu zaštite zdravlja žena koje su tražile zdravstvenu uslugu. ESLJP je zaključio da je ograničenje slobode vjeroispovijedi primalja također bilo nužno i razmjerno, jer Švedska u zdravstvenom sustavu omogućava prekid trudnoće, pa je pozitivna obveza države organizirati ga tako da pravo na priziv savjesti zdravstvenih djelatnika ne onemogućava dostupnost te zdravstvene usluge.

Tijekom 2019. nekoliko je dosadašnjih pripadnika katoličke vjeroispovijedi, u želji za formalnim istupanjem iz Katoličke crkve, zbog poteškoća u proceduri istupa zatražilo pomoć pučke pravobraniteljice. Naime, smatrajući da njihova promišljanja i uvjerenja (više) nisu u skladu s naukom i djelovanjem Katoličke crkve, nadbiskupiji i župi u kojoj su kršteni podnosili su izjavu ovjerenu kod javnog bilježnika da istupaju iz Katoličke crkve, no njihovom zahtjevu nije udovoljeno. Iako je većina na kraju dobila tzv. pisano posvjedočenje te je bilješka o istupanju upisana u matičnim knjigama župe prema odredbama kanonskog prava, u jednom smo postupku utvrdili kako nadbiskupija nema takvu praksu pa na njenom području građani ne uspijevaju ostvariti pravo na promjenu vjeroispovijedi.

Krajem 2019. objavljeno je istraživanje Krunoslava Nikodema s Filozofskog i Siniše Zrinščaka s Pravnog fakulteta u Zagrebu, pod nazivom "Između distancirane crkvenosti i intenzivne osobne religioznosti: religijske promjene u hrvatskom društvu od 1999. do 2018.", prema kojem se unazad 20 godina smanjio broj ispitanika koji se smatraju rimokatolicima s 86,8% 1999. na 80,3% 2018., dok je porastao onih koji se ne smatraju pripadnicima nijedne konfesije, s 11,3% na 17,9%. Rezultati pokazuju da je broj ispitanika koji se smatraju „uvjerenim ateistima" porastao za oko 2,5%, dok je broj onih koji se smatraju „nereligioznima" i „religioznima" ostao gotovo nepromijenjen. Međutim, dvostruko se smanjio broj vjernika koji redovito pohađaju vjerske obrede, a nastavio se i pad povjerenja u Crkvu kao instituciju.

Pojedine vjerske zajednice izvještavaju kako se o njima u medijima često stvara negativna slika. Tako nas je Hrvatska biskupska konferencija izvijestila da se na novinskim portalima pojavljuju članci u kojima se senzacionalistički ili čak neistinito prenose vijesti o djelovanju Katoličke crkve. Kao i prošlih godina, pripadnici pojedinih židovskih zajednica zamjećuju negativan govor i govor mržnje prema Židovima, posebno na internetu, te incidente poput grafita i razbijanja stakla hrama, kao i nedovoljno

vjerna prikazivanja povijesnih događaja u kojima su stradali Židovi. Primjerice, Bet Israel smatra da je HRT-ova emisija TV Kalendar propustila podsjetiti na ustaške zločine, ali i prisjetiti se Kristalne noći.

S druge strane, islamska zajednica u RH ističe integriranost u hrvatsko društvo i izostanak islamofobije, koja je posljednjih godina veliki problem niza europskih zemalja.

Uz pojedinačne slučajeve nejednakog postupanja temeljem vjere te negativne konotacije u medijskom prostoru, kao i prethodnih godina svjedoci smo i pozitivnih primjera međureligijskog dijaloga. Udruga za vjersku slobodu u RH koja okuplja vjernike, svećenike i vjerske službenike raznih vjerskih zajednica, kao i one koji ne pripadaju nijednoj vjerskoj zajednici i ateiste, već je dugi niz godina pozitivan primjer međureligijskog dijaloga i suradnje. Također, Islamska zajednica u Hrvatskoj organizirala je brojne konferencije, susrete i druge aktivnosti u okviru Centra za kulturu dijaloga, u kojima sudjeluju poglavito mlade osobe s ciljem širenja ideja tolerancije i suzbijanja vjerskih predrasuda i stereotipa, a sve radi jačanja međureligijskog i međukulturalnog dijaloga te poštivanja ljudskih prava i sprječavanja diskriminacije temeljem vjere.

Preporuka:

89. Ministarstvu zdravstva, da pripremi potrebne zakonske izmjene kojima bi se onemogućio institucionalni priziv savjesti, propisao način obavještavanja pacijenata odnosno poslodavca o prizivu savjesti te način upućivanja pacijenta drugom zdravstvenom djelatniku iste struke;

3.24. IZRAŽAVANJE U JAVNOM PROSTORU

„Uočio sam istaknutu zastavu s prvim bijelim poljem i bez povijesnih grbova... Poznato je da su je ustaše koristile tijekom NDH. Smatram da su time povrijeđena pravila o korištenju zastave, ali također i da ta zastava predstavlja režim koji je donosio i agresivno provodio diskriminirajuće zločinačke i rasne zakone te ju je neprimjereno isticati bilo gdje, a pogotovo na prometnijim ulicama naših gradova.“

Sloboda izražavanja važna je ne samo za osobu koja neku informaciju iznosi, već i za sve koje je primaju, kao jedan od načina razvitka pluralizma, što je od iznimne važnosti u demokratskim društvima. Neizostavnu ulogu pri tome imaju mediji koji osiguravaju pravo građana da budu informirani i sami vrednuju važnost pojedinih informacija. U sve umreženijem društvu sve je češće

iznošenje neistinitih podataka u medijima, kao i daljnja zloupotreba takvih objava, čime se može utjecati na javno mnijenje te uzrokovati događaje do kojih možda i ne bi došlo da su građanima prezentirane činjenice. Nakon što je 2018. EU donijela akcijski plan za borbu protiv dezinformacija, 2019. je uspostavljen tzv. Rapid Alert System (RAS), kojim se nastoji ojačati suradnja s online platformama radi identificiranja dezinformirajućih kampanja i sprječavanja njihovog širenja, neovisno o državi iz koje su plasirane. Kako bi odgovorio na kritike, Facebook je uoči izbora za EP 2019., radi suzbijanja dezinformiranja javnosti proširio svoju već postojeću mrežu provjeritelja činjenica te je, među ostalima, u nju uključio i hrvatski portal Faktograf.hr, a s istim ciljem, u mrežu European Journalism Training Association te program eufactcheck.eu uključio se i zagrebački Fakultet političkih znanosti. EU je u Izvješću o provedbi Akcijskog plana protiv dezinformiranja iz lipnja 2019. ustvrdila kako članice moraju pojačati suradnju s provjeriteljima činjenica i osnažiti korisnike da ih bolje prepoznaju, a EK se obvezala uložiti dodatnih 2,5 milijuna eura za izgradnju nove digitalne infrastrukture.

Pored lažnih vijesti, u javnom je prostoru velik problem i mrzilački govor, koji je sveprisutan u novinskim člancima, komentarima ispod internetskih članaka, online objavama korisnika, grafitima, slikama, uzvicima, pjesmama ili gestikulacijama, a usmjeren je prema pripadnicima nacionalnih manjina, posebice Srbima i Romima, pripadnicima vjerskih zajednica, osobama drugačije spolne orijentacije, ali i prema migrantima, državnim i javnim službenicima te mnogima drugima.

68% mladih nije prijavilo mrzilački komentar jer su smatrali da nisu zaista ugroženi („incident nije bio dovoljno ozbiljan“) ili misle da su takvi incidenti uobičajeni („to se ionako stalno događa, nema smisla prijavljivati“).

Kako bismo dobili uvid u aktivnosti i prakse mladih na internetu, njihovu percepciju što je govor mržnje, koliko je prisutan, intenzitetu izloženosti, ali i njegovim posljedicama i štetnosti te mogućnostima zaštite, tijekom 2019. proveli smo istraživanje o govoru mržnje među mladima u dobi od 18 do 30 godina. Podatci pokazuju da ih je 96% u zadnja tri mjeseca vidjelo komentare koje diskriminiraju prema nekoj osnovi, polovini je netko uputio mrzilački komentar, a 25% ih je tome bilo izloženo kroz mobilne aplikacije, poput Whatsappa, Vibera, Messengera i drugih, dok je počinitelj najčešće nepoznata osoba. Podatci također pokazuju da mrzilački komentari kod žrtve nekad izazivaju suicidalne namjere, no češće osjećaje neadekvatnosti, nedovoljne vrijednosti, srama, straha, ljutnje, tuge te poniženosti.

Nedostatna zaštita korisnika na društvenim mrežama i mobilnim aplikacijama pogoduje onima koji neuređeni prostor koriste za širenje mržnje i poticanje na nasilje. Alarmantan je podatak kako 68% mladih nije prijavilo mrzilački komentar jer su smatrali da nisu zaista ugroženi („incident nije bio dovoljno ozbiljan“) ili misle da su takvi incidenti uobičajeni („to se ionako stalno događa, nema smisla prijavljivati“). Podatci ukazuju da među mladima nema dovoljno računalne ni internetske pismenosti, a strah od normalizacije štetnog izričaja, na koji smo ukazali u Izvješću za 2018., prema istraživanju dodatno je pojačan budući da je čak 96% ispitanika navelo da su u posljednja tri mjeseca vidjeli

mrzilačke komentare, a gotovo svakoj drugoj osobi su bili upućeni u posljednjih pet godina. Takvo ponašanje, koje nije samo nezakonito već nanosi štetu društvu jer kod pojedinaca može izazvati strah i suicidalne osjećaje, uzima se kao uobičajena pojava, ne prijavljuje se i zanemaruje.

Osim toga, mrzilačke objave zabilježene su i u manjem dijelu medija, objavama i naslovima poput „Srbi u Hrvatskoj trebali bi biti sretni što žive u njoj", „Romi ne miruju, novi obračun ispred romskih kuća, pucali iz auta", „Zašto invaziju iz islamskog svijeta nazivamo migracijom?", „Prosječan uhljeb za života nam ukrade preko pet milijuna kuna" i druge. Tijekom 2019. Vijeće za elektroničke medije je analiziralo 49 predmeta, a utvrdilo je povredu Zakona o elektroničkim medijima te izreklo mjeru upozorenja jedino nakon što su u središnjem Dnevniku HTV-a emitirani unaprijed montirani kadrovi navijača sa zastavom na kojoj je grb s prvim bijelim poljem, a u gornjem lijevom kutu veliko slovo „U", jer tako prikazani sadržaj nije u skladu s programskim načelima prema kojima je HRT dužan promicati nacionalne interese, pridonositi poštivanju i promicanju temeljnih ljudskih prava i sloboda, domoljublju, toleranciji, razumijevanju, poštivanju različitosti te demokratskih sloboda. U preostalim predmetima nije utvrđena povreda zakona.

Medijske slobode

Tijekom 2019. novinarska strukovna udruženja ukazivala su na povećan broj tužbi protiv novinara i medija zbog objavljivanja činjenica, prenošenja izjava i drugoga, smatrajući da se time novinare i medije zastrašuje te onemogućuje da izvještavaju o istaknutim pojedincima i društvenim problemima, odnosno da daju vlastiti vrijednosni sud i kritiku o pojavama važnima za društvo. Tako se, prema podatcima HND-a s početka 2019., protiv novinara i nakladnika 18 medijskih kuća vodilo ukupno 1.160 sudskih postupaka, a HRT je u prvom tromjesečju 2019. podigla 33 tužbe protiv nakladnika i novinara s ukupnom vrijednošću predmeta sporova od 2,17 milijuna kuna.

VE je, zajedno s partnerskim organizacijama na Platformi za zaštitu novinarstva i sigurnost novinara, val tužbi protiv novinara u RH ocijenilo alarmantnim te ga je svrstalo u kategoriju uznemiravanja i zastrašivanja, a MK im se na to očitovalo istaknuvši kako je HRT javno pozvalo da se nagodi s tuženicima izvan suda, iako se radi o neovisnom mediju. I predstavnik OESS-a za slobodu medija upozorio je na opasnost stvaranja atmosfere koja potiče autocenzuru, a glavni tajnik Europske federacije novinara naveo je kako je povećan broj tužbi protiv novinara protivan europskom konceptu socijalnog dijaloga.

Da su tužbeni zahtjevi protiv nakladnika i novinara nerijetko previsoki, prepoznao je i ESLJP, a potom i Ustavni sud, posebno u predmetima u kojima su suci pokretali sudske postupke potražujući iznose od 50 ili više tisuća kuna, zbog članaka koji kritiziraju njihove presude ili preispituju način njihovog izbora i rada, jer smatraju da ih se time kleveće, vrijeđa, narušava njihovo dostojanstvo i sudački ugled te izaziva duševne boli. Tuženici su smatrali da ih se takvim tužbama, posebno kada su tužitelji suci visokih sudova, stavlja u nejednak položaj u postupku, da se time zlorabe procesna ovlaštenja i potražuju prekomjerni iznosi, čime se djeluje odvraćajuće na novinarsku profesiju. Primjerice, u

predmetu kojeg je kao tužitelj inicirao sudac protiv nakladnika Narodnog lista d.d., prvostupanjski sud presudio je u tužiteljevu korist i naložio nakladniku da isplati 50 tisuća kuna neimovinske štete, u drugom stupnju žalba tuženika je odbijena, a Ustavni je sud odbio ustavnu tužbu. No, ESLJP je ustvrdio da je dosuđivanjem naknade štete zbog objave članka u kojem je kritiziran sudac, nakladniku povrijeđeno pravo slobode izražavanja. Iako nacionalno pravo predviđa mogućnost donošenja presude radi zaštite ugleda suca, ESLJP je zaključio da takvo miješanje nije bilo nužno u demokratskom poretku niti razmjerno legitimnom cilju, jer može dovesti do zabrane izražavanja mišljenja pojedinca o pitanjima od javnog interesa te zabrane kritiziranja sudbene vlasti, a posebno se naglašava nerazmjernost dosuđenog iznosa. Takvo stajalište prihvatio je i Ustavni sud u kasnijim odlukama U-III-63/2017 i U-III-458/2018 iz veljače i svibnja 2019.

Da su tužbeni zahtjevi protiv nakladnika i novinara nerijetko previsoki, prepoznao je i ESLJP, a potom i Ustavni sud, posebno u predmetima u kojima su suci pokretali sudske postupke potražujući iznose od 50 ili više tisuća kuna, zbog članaka koji kritiziraju njihove presude ili preispituju način njihovog izbora i rada.

U kontekstu medijskih sloboda, istekom 2019. prestao je važiti članak 148. KZ-a o kaznenom djelu sramoćenja, uz obrazloženje kako će oštećenici imati dostatnu pravnu zaštitu kroz zadržana kaznena djela uvrede i klevete, ali i građanski postupak. Time je djelomično udovoljeno opetovanim zahtjevima javnosti i HND-a, koji su još od 2014. tražili njegovo ukidanje iako, u praksi, ovaj institut nije ni predstavljao osobitu prijetnju slobodi izražavanja jer se, u tom smislu, češće poseže za kaznenim djelom klevete.

Na raznolikost medija utječe i činjenica da se od 2016. neprofitni mediji oslanjaju na financiranje u okviru Fonda za poticanje pluralizma i raznovrsnosti elektroničkih medija AEM-a, u ukupnom iznosu od tri milijuna kuna. Kako institucionalnog financiranja nema, a sredstva iz Fonda nisu dostatna, neprofitni su mediji i tijekom 2019. nastavili prikupljati donacije tzv. crowdfunding kampanjama. Rješavanju tog problema pomogla bi raspodjela 30 milijuna kuna osiguranih još 2015. programom ESP „Mediji zajednice". Međutim, MK je 2019. raspisalo natječaj tek za polovicu alociranih sredstava, a do kraja godine nije završen postupak ocjene kvalitete prijava te navodi kako se natječaj odvija u dvije faze, u iznosima od po 15 milijuna kuna, budući da se radilo na Nacrtu prijedloga zakona o elektroničkim medijima čije se upućivanje u zakonodavnu proceduru očekuje u 2020., i koji bi trebao uključivati i definiciju neprofitnih medija odnosno medija zajednice.

Mrzilački govor na internetu

Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva još je 2018. najavio donošenje Zakona o sprječavanju neprimjerenog ponašanja na internetu, koji je u siječnju 2019. uvršten u Plan zakonodavnih aktivnosti, a stručni nositelj je MP koje, prije eventualnog donošenja novog zakona, prati relevantne politike na razini EU. Naime, EK je najavila donošenje novog akta o digitalnim

uslugama kojim bi se poboljšala pravila o odgovornosti i sigurnosti digitalnih platformi i proizvoda te dovršilo jedinstveno digitalno tržište, čime bi se trebalo izbjeći multipliciranje nacionalnih propisa koji reguliraju govor mržnje na internetu i fragmentirano normiranje, koje dovodi do neujednačene zaštite građana na području EU. S obzirom na primjedbe istaknute u državama koje su donijele nacionalne zakone o neprihvatljivom online ponašanju, ali i strah da bi regulacija po njemačkom modelu, o kojem smo pisali u Izvješću za 2018., mogla rezultirati (auto)cenzurom, ovakav stav MP-a je pozitivan.

Ipak, u virtualnom prostoru korisnici imaju slab ili nikakav pristup pravnoj zaštiti, a nisu ni sigurni kome se kao žrtve mrzilačkog govora mogu obratiti. Društvene mreže imaju vlastita pravila, koja nisu nužno usklađena s nacionalnim normama, koje također protekom vremena ne mogu držati korak s tehnološkim napretkom. Pojedine slučajeve mrzilačkog govora građani su prijavljivali VEM-u kao tijelu nadležnom za povrede ZEM-a, međutim, odgovornost nakladnika i/ili korisnika za povrede počinjene u komentarima ispod novinskih članka oštećenik i dalje, prema aktualnom pravnom okviru, teško može dokazati jer ZEM-om nije predviđena odgovornost za sadržaj koji generiraju korisnici u komentarima. U 2019. radilo se na nacrtu novog ZEM-a kako bi ga se osuvremenilo i uskladilo s tehnološkim izazovima, ali dodatno i kako bi se razradile ovlasti VEM-a, no predstavnik HND-a izašao je iz radne skupine nezadovoljan jer MK u nacrt nije uvrstilo niti jedan njihov prijedlog. Tijekom 2019. nije donesena niti nova Medijska strategija, najavljena još 2016., koja bi trebala biti osnova za izmjenu niza zastarjelih zakona, poput ZM-a, ZEM-a, ZoHRT-a i drugih. Valja naglasiti kako je do predaje ovog izvješća Hrvatskom saboru, MK provelo savjetovanje sa zainteresiranom javnošću o Nacrtu prijedloga ZEM-a, u kojem smo sudjelovali s prijedlozima.

Iako svaku situaciju mrzilačkog govora na internetu treba prosuđivati od slučaja do slučaja, valjalo bi uspostaviti jasnije kriterije za odlučivanje o eventualnom postupanju MUP-a, odnosno kada i zašto neki slučajevi ulaze u njihovu nadležnost te je li u donošenju odluke relevantno tko je oštećeni, čije državljanstvo ima počinitelj, je li djelo počinjeno putem računala na teritoriju RH, ili u inozemstvu prema hrvatskom državljaninu. Primjerice, vodio se postupak zbog počinjenja prekršaja iz Zakona o suzbijanju diskriminacije, u kojem je s 3.000 kuna kažnjen počinitelj koji je objavom statusa na Facebooku stvorio uvredljivo okruženje na temelju razlike u etničkoj pripadnosti te nacionalnom podrijetlu, povrijedivši tako dostojanstvo državljana Mađarske. Isto tako, zbog objave fotografije na svom Facebook profilu, na kojoj je odjevena u majicu s natpisom „Ostaše u Hrvatskoj – Hrvati koji nisu emigrirali" i istaknutim slovom „U" u čijem središtu je hrvatski grb, maloljetnici je izrečena odgojna mjera sudskog ukora zbog povrede ZoPPJRM-a. Suprotno tome, protiv počinitelja koji je na Facebook stranici podružnice političke stranke objavio logotip s natpisom „Za dom spremni", unutar kojeg se nalazi hrvatski grb s prvim bijelim poljem i ruka koja drži pušku, nakon obavijesti zamjenika državnog odvjetnika kako nema elemenata kaznenog djela ili prekršaja, nadležna PU nije pokrenula postupak. Iako građani i sami moraju biti svjesni zakonske odgovornosti za pojedina ponašanja na društvenim mrežama, ove situacije pokazuju da se radi o nedovoljno uređenom pravnom prostoru i nejednakosti građana pred zakonom, a iz MUP-a, MP-a ili Vlade RH nema naznaka da će se to bolje normativno urediti ili ujednačiti praksa.

Komuniciranje simbolima/povijesni revizionizam

Iako su simboli vezani uz ustašku i nacističku ideologiju i dalje prisutni u javnom prostoru u internet objavama, grafitima, na zastavama, odjeći i drugom, primijećeni su pozitivni pomaci u zauzdavanju jačanja povijesnog revizionizma. Tako je Visoki prekršajni sud u lipnju 2019., odlučujući po žalbi u predmetu Jž-3192/2016, potvrdio osuđujuću presudu prvostupanjskog suda protiv pjevača M.R. koji je reproducirao pjesmu „Bojna Čavoglave", zbog počinjenja prekršaja iz čl. 5. ZoPPJRM. Sud je ustvrdio kako je, bez obzira na navode da se radi o tuđoj autorskoj pjesmi, otpjevanoj kako je i objavljena u Službi zaštite autorskih muzičkih prava Hrvatskog društva skladatelja, okrivljenik mogao i trebao biti svjestan mogućeg negativnog utjecaja izvikivanja tog izraza te se od istog trebao suzdržati. Sud je istaknuo kako činjenica da je sporni pozdrav dio autorske pjesme ne mijenja činjenicu da simbolizira mržnju prema ljudima drugačije vjerske i etničke pripadnosti, manifestaciju rasističke ideologije, kao i podcjenjivanje žrtava zločina protiv čovječnosti, te da je protivan članku 39. Ustava koji zabranjuje svako pozivanje ili poticanje na nacionalnu, rasnu ili vjersku mržnju ili bilo koji oblik nesnošljivosti, te da takvo ponašanje doprinosi stvaranju atmosfere u kojoj se utječe na javni red i mir, ohrabrujući druge na izražavanje mržnje i na nasilje, odnosno stvara se latentna opasnost, nelagoda i uznemirenost kod osoba koje ne spadaju u većinsku etničku ili vjersku skupinu. Međutim, u drugom predmetu, prema informacijama iz medija, drugo sudbeno vijeće VPS-a je autora pjesme „Bojne Čavoglave" nepravomoćno oslobodilo zbog njenog izvođenja, usprkos ranijoj konzistentnoj osuđujućoj praksi tog, ali i Ustavnog suda, o karakteru pozdrava „Za dom spremni", pa će konačnu odluku donijeti sjednica svih sudaca VPS-a.

U postupanju izvršne vlasti također postoji određena nedosljednost, ali i pozitivni pomaci. Primjerice, iako je PU splitsko-dalmatinska svojedobno izdala informativni letak „Reci ne govoru mržnje", u kojemu se kao primjer kažnjivog govora mržnje navodi upravo „uporaba simbola ili pozdrava ili izvođenje pjesama negativnog povijesnog konteksta, a kojima se vrijeđaju moralni osjećaji građana", ipak nije našla elemente kažnjivosti zbog pjevanja pjesme „Bojna Čavoglave" na koncertu u Kaštel Starom i brojnim drugim mjestima. S druge strane, onima koji nose odjeću s nedopuštenim simbolima, pozdravima, prikazima zastave koje ne odgovaraju službenoj zastavi i slično, nije bio dozvoljen ulaz na koncert u Poličniku. Upitno je zašto se takva praksa ne provodi ujednačeno i sustavno te zašto se kriterij koji se primjenjuje prema posjetiteljima koncerta ne primjenjuje prema pjevaču koji na njemu izvodi pjesmu s pokličem „Za dom spremni". Time se ne postupa jednako prema svima, a u javnosti se stvara dojam da osuda ili oslobođenje od optužbe ovisi o tome tko je optužen, tko je tužitelj i gdje se nalazi sud.

> Kako u RH ne postoji konsenzus oko pojedinih povijesnih i pravnih pitanja, koja otvaraju prostor pravnoj nesigurnosti, Vlada RH bi trebala osigurati dosljednu i ujednačenu primjenu načela i vrijednosti na kojima počiva Ustav RH, posebice u djelovanju MUP-a, MU-a i MHB-a, u skladu s praksom Ustavnog suda čije su odluke dužni svi poštivati.

Nedosljednost se ne očituje samo u pogledu primjene ZoPPJRM-a već i Zakona o grbu, zastavi i himni Republike Hrvatske te zastavi i lenti predsjednika Republike Hrvatske, na što smo ukazivali i u ranijim Izvješćima, pa se prema podatcima objavljenima na stranicama MUP-a, ujednačeno postupa prema onima koji ističu zastave Socijalističke Republike Hrvatske ili Kraljevine Italije, koje su u povijesti bile važeće i legalne, ali više ne postoje, a ne postupa prema onima koji ističu zastavu s grbom bez krune s pet štitova te s početnim poljem bijele boje. Postupajući u predmetu pokrenutom po pritužbi građanina da je u centru Zagreba politička stranka uoči izbora za EP na pročelje zgrade izvjesila takvu zastavu, zatražili smo očitovanje MUP-a te smo obavješteni kako je PU zagrebačka dva puta izlazila na mjesto događaja po pritužbama građana, ali nisu utvrdili da bi se isticanjem zastave počinilo kazneno djelo za koje se goni po službenoj dužnosti niti prekršaj iz Zakona o zastavi i grbu. Iako Ustav i Zakon propisuju kako zastava mora izgledati, kako i na koji način se smije javno isticati, ovakvo postupanje PU obrazlaže time da je zastava u dijelu 1990. bila korištena kao službena te da u dosadašnjem radu policije ne postoji praksa njenog sankcioniranja, jer nema fašističkih niti obilježja NDH. Dodatno, etičko povjerenstvo DIP-a oglasilo se nenadležnim, obrazlažući da ono ocjenjuje ponašanje sudionika tijekom izborne promidžbe i samog postupka izbora te provodi nadzor promidžbe.

Upravo zbog činjenice da u RH ne postoji konsenzus oko pojedinih povijesnih i pravnih pitanja, koja otvaraju prostor pravnoj nesigurnosti, Vlada RH bi trebala konkretnim aktivnostima osigurati dosljednu i ujednačenu primjenu načela i vrijednosti na kojima počiva Ustav RH, posebice u djelovanju MUP-a, MU-a i MHB-a, u skladu s praksom Ustavnog suda čije je odluke dužna poštovati svaka fizička i pravna osoba.

Dodatno, usprkos preporukama iz Dokumenta dijaloga iz veljače 2018., u normativnom smislu u RH je stanje i dalje neizmijenjeno, dok su neke zemlje EU prepoznale nužnost zabrane pojedinog znakovlja i sintagmi. Kako bi spriječila da se na njenom prostoru širi mržnja te ističu simboli povezani s nacizmom i počinjenjem holokausta, Austrija je 2019. donijela zakon koji sadrži listu zabranjenih simbola, među kojima se nalaze i ustaška obilježja, za čije su isticanje predviđene stroge novčane kazne od 4.000 do 10.000 Eura. To je rezultat i događaja i incidenata na komemoracijama za žrtve bleiburške tragedije i hrvatskog križnog puta u Bleiburgu, koja ni 2019. nije prošla bez incidenta, s obzirom da je uhićen hrvatski državljanin koji je podigao desnicu i pozdravio Hitlerovim pozdravom, a u sudskom postupku se branio utjecajem alkohola te okolnošću da bi u RH taj pozdrav bio „blaže percipiran". Zbog ponovljenog kaznenog djela isticanja nacističkih simbola, austrijski ga je sud kaznio s 18 mjeseci zatvora, od kojih dva bezuvjetna.

Sport

Na utakmicama i natjecanjima i dalje svjedočimo mrzilačkim porukama ispisanima na transparentima, poput teksta „Maxovi mesari", ali i pjevanjima pjesama poput „šugava Rijeko, smrdljivi grade, puna si Srba, ne brini Rijeko ima još vrba". Prema podatcima HNS-a za 2019., na gotovo 200 odigranih utakmica evidentirano je 15 slučajeva vrijeđanja i neprimjerenog skandiranja,

zbog čega se putem razglasa gledatelje upozoravalo na potrebu primjerenog i sportskog ponašanja. Klubovima čiji su navijači skandirali takve neprimjerene poruke izrečene su novčane kazne u iznosima od 10.000 do 45.000 kuna, a NK Hajduku četiri kazne odigravanja utakmica bez gledatelja na tribini te jedna odigravanja utakmice bez gledatelja. Uzevši u obzir dobit koju nogometni klubovi godišnje ostvaruju, upitno je mogu li ovakve kazne prevenirati buduća slična ponašanja, odnosno djeluju li sankcije odvraćajuće za klubove i njihove navijače.

U 2019. provedeno je javno savjetovanje o prijedlogu nacrta novog Zakona o sprječavanju nereda na športskim natjecanjima, kojim bi se trebalo inkriminirati novi oblici ponašanja i pooštriti pojedine sankcije te omogućiti izricanje zaštitnih mjera zabrane prisustvovanja određenim sportskim natjecanjima. S obzirom da je usmjeren na smanjenje nasilja na sportskim natjecanjima te da kazne djeluju odvraćajuće, nacrt je pozitivan odgovor na navijačko nasilje.

Preporuke:

90. Ministarstvu kulture, da osmisli i u javnu raspravu što prije uputi novu Medijsku strategiju;
91. Ministarstvu unutarnjih poslova i Ravnateljstvu policije, da ujednače postupanja temeljem Zakona o grbu, zastavi i himni Republike Hrvatske te o zastavi i lenti predsjednika Republike Hrvatske;
92. DORH-u, Ministarstvu unutarnjih poslova i Ravnateljstvu policije, da ujednače postupanje u vezi prekršaja protiv javnog reda i mira, osobito zbog javne upotrebe pozdrava „Za dom spremni", neovisno je li počinjen na internetu ili ne;

3.25. PRAVO NA PRIVATNOST

„Susjed uporno i samovoljno mijenja položaj kamere, i tako snima i moje dvorište. Njegovo opravdanje je da kamera služi osiguravanju od provale, u svrhu sigurnosti njegove obitelji. Ali, što je sa mojom obitelji, kako biste se vi osjećali da sjedite ispred svoje kuće i da vas netko konstantno snima i provaljuje u vašu privatnost..."

Unatoč preporuci MF-u o potrebi reguliranja poslovanja agencija za otkup potraživanja radi zaštite prava na privatnost, na koju nismo zaprimili očitovanje, njihovo postupanje još je nedovoljno regulirano, pa su nam se građani i tijekom 2019. pritužili zbog izloženosti uznemiravanju i povredi prava na privatnost. Pritužiteljica tako navodi da je agencija u nekoliko navrata kontaktirala njenog poslodavca iznoseći informacije osobne naravi o okolnostima nastanka dugovanja, a građani navode i kako ih agencije zovu na kućne telefone i članovima obitelji iznose podatke o dugovanju.

U 2019. smo zaprimali i pritužbe u kojima su građani izražavali bojazan zbog nedovoljno kontroliranih sustava videonadzora, smatrajući da se krši njihovo pravo na privatnost. Naime, sustavi prepoznavanja lica na javnim mjestima mogu negativno utjecati na slobodu udruživanja i okupljanja, jer su pritom građani svjesni da se time bilježi njihovo prisustvo i stavovi, što može imati odvraćajući efekt, zbog čega EK razmatra uvođenje zabrane tehnologije za prepoznavanje lica na javnim mjestima na rok od tri do pet godina, kako bi se razvile metodologije za procjenu rizika takvih sustava na društvo, o čemu bi i nadležna tijela u RH prilikom postavljanja sustava videonadzora na javnim površinama trebala voditi računa. Pritužitelje smo, s obzirom da je za utvrđivanje zakonitosti prikupljanja osobnih podataka nadležan AZOP, upućivali da se njima obrate, no kako su nam se ponovo pritуživali da po zahtjevima nije postupano u zakonskim rokovima, AZOP-u smo preporučili ažurnije postupanje.

Sustav videonadzora svakako je u bliskoj vezi s razvojem novih tehnologija, koji dovodi i do ubrzanog razvoja sustava umjetne inteligencije (UI), koja znatno unaprjeđuje živote građana, od pružanja javnih usluga, socijalne i zdravstvene zaštite do zapošljavanja i pristupa pravosuđu. Jednako tako, UI ima snažne implikacije na zaštitu ljudskih prava, zbog čega je nužno razviti kontrolne mehanizme kako bi se spriječile njene negativne posljedice, posebice što se tiče zaštite osobnih podataka i prava na privatnost, ali i suzbijanja diskriminacije, dostupnosti usluga, pristupa pravosuđu i drugih. Upravo stoga, bolja regulacija UI u središtu je pažnje brojnih dionika, pa Povjerenica za ljudska prava VE naglašava važnost uspostavljanja zakonskog okvira za procjenu učinka UI na ljudska prava, uzimajući u obzir cijeli spektar međunarodnih standarda koji bi mogli biti ugroženi njihovim korištenjem. Osim toga, tijekom 2019. Odbor ministara VE osnovao je Ad hoc odbor o UI (CAHAI) koji treba razmotriti budući pravni okvir za razvoj, izradu i primjenu UI u skladu sa standardima VE o ljudskim pravima, demokraciji i vladavini prava, a EK je početkom 2020. donijela *White Paper* čiji je cilj, između ostaloga, i razmatranje budućeg pravnog okvira za europski pristup UI.

Temeljem Koordiniranog plana za razvoj UI u EU iz 2018., države članice trebaju izraditi nacionalne strategije razvoja umjetne inteligencije, što RH još nije učinila. No, kako se radi o novom i važnom području, i u kontekstu zaštite prava na privatnost, ali i mnogo šire, zaštitu ljudskih prava u kontekstu razvoja UI svakako ćemo nastaviti pratiti.

Preporuke:

93. Ministarstvu financija, da izradi prijedlog zakona o reguliranju poslovanja pravnih osoba specijaliziranih za otkup i naplatu potraživanja, vodeći računa o zaštiti privatnosti dužnika;
94. Agenciji za zaštitu osobnih podataka, da po zahtjevima za utvrđivanje zaštite prava postupa unutar zakonskih rokova;
95. Vladi RH, da izradi Strategiju razvoja umjetne inteligencije sukladno Koordiniranom planu za razvoj umjetne inteligencije u Europskoj uniji;

3.26. IMOVINSKOPRAVNI ODNOSI

"Moja obitelj je odlučila prihvatiti ponuđene parcele, jer nakon 22 godine od zahtjeva za povratom, kad smo bili još u životnoj snazi, nakon 22 godine i gotovo 60 godina života, mišljenja sam da je bolje išta nego ništa... Prebacivanje odgovornosti za sklapanje nagodbe između različitih institucija, smatram u najmanju ruku neozbiljnim ako ne i totalnom neorganizacijom države!"

Dugotrajnost postupanja u predmetima povrata/naknade za oduzetu imovinu prema Zakonu o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine, i dalje je veliki problem. Prema podatcima Ministarstva pravosuđa, u 2019. je na rješavanju bilo 1.840 žalbi u ovim predmetima, a riješeno ih je 535. Prosječan rok rješavanja u drugom stupnju, radi složenosti predmeta i nedostatka djelatnika, je dvije i pol godine, a slično je i u prvom stupnju. Preporuka MP-u iz Izvješća za 2018. da provede upravni nadzor nad svim službama za imovinsko-pravne poslove UDU, sada županijskim odjelima, nije provedena, budući da su djelatnici Ministarstva bili angažirani na prioritetnom rješavanju upravnih predmeta izvlaštenja koji su se odnosili na strateške investicijske projekte Vlade, a nedovoljno ih je za pravovremeno obavljanje svih zadataka. Ujedno, MP je u očitovanju navelo kako je smanjen broj predmeta povrata imovine u kojima nije doneseno niti jedno prvostupanjsko rješenje, ali nije navelo njihov broj ni razloge nepoduzimanja nijedne radnje u 20 predmeta, dulje od 20 godina.

Osim toga, dugotrajno je i rješavanje predmeta izvlaštenja i drugih imovinsko-pravnim predmeta. Prema podatcima MP-a, u 2019. na rješavanju po izjavljenim žalbama bilo ih je 1.187, od čega ih je tijekom godine zaprimljeno 549, dok prosječno rješavanje ovih postupaka također traje oko dvije i pol godine. Županijski odjeli za imovinsko-pravne poslove, kao prvostupanjska tijela, navode kako su razlozi dugotrajnosti preopterećenost i nedovoljan broj zaposlenika te nedostatna educiranost za rješavanje najsloženijih predmeta, velik broj novozaprimljenih predmeta, osobito izvlaštenja, a razlog dugotrajnosti rješavanja predmeta povrata/naknade je i trajanje drugostupanjskog postupka, jer se u nekim predmetima na rješenje čeka više od pet godina, da bi se potom vratio prvostupanjskom tijelu na ponovni postupak, iako ga MP može i samo riješiti iz stanja spisa.

Uredba o posebnoj vrsti naknade za pokretnine sa svojstvom kulturnog dobra koje su sastavni dio zbirki, muzeja i galerija nije donesena ni tijekom 2019. MP je zatražilo od prvostupanjskih tijela ažuriranje podataka o stanju riješenosti te je iniciralo sastanke s MK radi iznalaženja odgovarajućih rješenja, no kako je Uredba trebala biti donesena još 1997., ovakav pristup ne ohrabruje.

U 2019. građani su se prituživali i zbog problema u rješavanju predmeta povrata poljoprivrednog zemljišta ovlaštenicima naknade, dodjelom zamjenskog poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu RH. Naime, do donošenja Zakona o poljoprivrednom zemljištu 2018. ova pitanja bila su regulirana Uredbom o kriterijima za dodjelu zamjenskog zemljišta u vlasništvu RH ovlaštenicima naknade za oduzeto poljoprivredno zemljište, temeljem Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine, a nadležno tijelo bila je Agencija za poljoprivredno zemljište. ZPZ-om Agencija je ukinuta, Uredba je stavljena van snage, a mnogi gradovi i općine, koji su postali nadležni, nisu donijeli Programe raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu RH, kojima su trebali predvidjeti i zemljišne površine za povrat. Prema podatcima županijskih odjela za imovinsko-pravne poslove broj ovih predmeta je velik pa, primjerice, Bjelovarsko-bilogorska županija navodi da se 30 od 50 preostalih predmeta odnosi upravo na povrat poljoprivrednog zemljišta.

U vezi zakupa poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države, tijekom 2019. zaprimili smo pritužbe o nepravilnostima pri produljenju ugovora o privremenom korištenju, počinjenima od strane JLS-a, koje postupaju protivno ZPZ-u i Uputi za postupanje u primjeni članaka 57., 98. i 100. ZPZ Ministarstva poljoprivrede. Ono pak navodi kako nije zaprimalo pritužbe građana niti poljoprivredne inspekcije zbog produljenja ugovora te da im JLS nisu dužne dostavljati ugovore. Međutim, iz pritužbi građana vidljivo je da ovaj problem ipak postoji pa bi Ministarstvo, u suradnji s JLS-ima, trebalo pristupiti njegovom rješavanju, a prije izdavanja suglasnosti bilo bi korisno obaviti terenske provjere.

Preporuke:

96. Ministarstvu pravosuđa, da poveća broj djelatnika radi učinkovitijeg i bržeg rješavanja imovinsko-pravnih predmeta, osobito povrata i izvlaštenja;
97. Ministarstvu poljoprivrede, da upravnim nadzorom utvrdi jesu li su ugovori o privremenom korištenju poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu RH zaključeni temeljem Zakona o poljoprivrednom zemljištu i Upute Ministarstva;

3.27. GRADITELJSTVO

„Ploča je izbetonirana, užurbano se diže kat. Izvršioci bespravne gradnje točno su upoznati sa stanjem u službama i koriste vrijeme da dovrše zgradu. Nitko ih ne može zaustaviti. Pljušte prijave i optužnice, ali njihove zgrade ostaju.“

U 2019. je porastao broj pritužbi zbog bespravne gradnje u odnosu na 2018., što pokazuje kako se „legalizacijom“ nije postigao jedan od ciljeva Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama, sprječavanje buduće bespravne gradnje. Najviše su ih upućivali građani iz priobalnog

područja, radi izgradnje na područjima pod zaštitom i na pomorskom dobru, gdje se bespravnom gradnjom devastira obala, čime se šteti okolišu, ali i turizmu. Osim toga, i građevinska inspekcija DIRH-a je u 2019. zaprimila 20% više prijava nezakonite gradnje nego 2018., no nije propisan rok u kojemu je dužna po prijavama postupati pa nadzore najčešće obavlja po službenoj dužnosti, radi zaštite javnog interesa te prema planu i prioritetima koje sama određuje.

Iz pritužbi proizlazi kako je bespravne gradnje više, između ostalog, i zbog nedovoljnih nadzora građevinskih inspektora. U 2019. građevinska je inspekcija provela 8.878 nadzora, od toga 2.998 po prijavama nezakonitog građenja, 2.032 prijave početka građenja, 1.447 kontrolnih i 2.173 drugih inspekcijskih nadzora po službenoj dužnosti. Primjerice, nakon prijave bespravne gradnje na dolazak inspekcije u Dubrovačko-neretvanskoj županiji čeka se više od godinu dana, jer su dva od tri inspektora na bolovanju. Za sprječavanje bespravne gradnje i štetnih posljedica koje ima na ljude i okoliš, nadzor je potrebno izvršiti odmah po dojavi, izricati mjere propisane zakonom i nadzirati njihovo provođenje, što bez znatnijeg povećanja broja građevinskih inspektora nije moguće.

Na problem bespravne gradnje nadovezuje se neučinkovitost uklanjanja iz prostora nezakonito izgrađenih zgrada. Rješenja o uklanjanju, koja su odavno trebala biti izvršena, ne izvršavaju se zbog nedostatka novca, sporosti postupaka za odabir tvrtki koje bi ih trebale izvršiti, zakonske odredbe koja omogućava ostanak nezakonito izgrađenih zgrada do pravomoćnosti rješenja o ozakonjenju i drugoga. Prema podatcima DIRH-a, u 2019. su izvršena 253 rješenja o uklanjanju bespravno izgrađenih građevina, no 252 su uklonili sami građani, a samo jednu građevinska inspekcija putem odabranog izvršitelja.

Osim što građani postaju svjesniji važnosti ne samo privatnog, nego i javnog, zajedničkog interesa za očuvanje prostora, povećan je i broj pritužbi iz područja prostornog planiranja. Udruge, građanske inicijative i stručna udruženja obraćali su nam se zbog Izmjena i dopuna Generalnog urbanističkog plana Grada Zagreba, a inicijative građana i zbog proširenja građevinskih područja ugostiteljsko-turističke namjene na području Splitsko-dalmatinske županije te zbog očuvanja zelene zone uz trasu „Samoborčeka„ ali i iz drugih razloga. Građani traže da se na određenim prostorima, osobito zelenim površinama, ograniči ili potpuno zabrani gradnja te da se u postupku donošenja prostornih planova prijedlozi javno i transparentno komuniciraju i argumentiraju, radi donošenja što kvalitetnijih rješenja za prostor i ljude, o čemu više pišemo u poglavljima o zaštiti okoliša i komunalnom gospodarstvu.

Preporuke:

98. Državnom inspektoratu, da poveća broj građevinskih inspektora i tako osigura njihovo učinkovitije postupanje u sprječavanju bespravne gradnje;
99. Jedinicama lokalne samouprave, da u postupku donošenja prostornih planova transparentno komuniciraju s građanima o prijedlozima, uvažavaju mišljenja stručnih institucija te donose argumentirana obrazloženja;

3.28. PRAVO NA ZDRAV ŽIVOT

Zaštita okoliša i prirode, klimatske promjene i javno zdravlje

„...suludo je govoriti o smanjenju intenziteta... ono što se dešavalo u prvom kvartalu ove godine ne može biti za usporedbu, jer je tada bilo neizdrživo (od 24 sata u danu 13 sati smo imali četverostruka prekoračenja sumporovodika). Sve što se uspoređuje s time, pa i najmanji pomak je poboljšanje, ali je i dalje loše. Kao prilog tome dostavljam vam najsvježije prijave od jučer 27.10.2019. Napominjem da je ovo samo dio prijava u jednom danu.

Osobno potvrđujem da se jučer tokom jutra osjetio toliki smrad kiseline, morala sam izaći iz kuće (jer imam obvezu prošetati psa) i tokom šetnje i nakon nje, toliko mi je bila nadražena sluznica nosa da je bilo strašno. Razumijem da je problem kompleksan, izgradnja kompostana sortirnica je misija koja se ne može očekivati preko noći. No, je li realno i moralno očekivati da su mještani Marčelja pokusni kunići, kojima je godinama već narušena kvaliteta života, a čije ćemo zdravstvene aspekte sigurno svi osjetiti da budu strpljivi i dalje,

Ekološka svijest i okolišni aktivizam jačaju, što se vidi u pritužbama građana, inicijativa i udruga temeljem kojih smo u 2019. pokrenuli 72 ispitna postupka, uz osam pokrenutih na vlastitu inicijativu. Globalno i lokalno, klimatske promjene osvještavaju i motiviraju opću javnost i medije na djelovanje, primarno zbog katastrofalnih događaja s razornim posljedicama po okoliš, prirodu i ljude, no (pre)visoke razine onečišćenja, posebice zraka, sve više prepoznaju i nositelji vlasti.

Srećom, 2019. nije bila požarna godina, a protupožarna zaštita je unaprijeđena postavljanjem video nadzora na tri nove lokacije, pa ih je sada 46, u Zadarskoj, Šibensko-kninskoj, Splitsko-dalmatinskoj i Dubrovačko-neretvanskoj županiji, no prema podatcima MUP-a stanje hidrantske mreže i dalje nije zadovoljavajuće u manje razvijenim dijelovima zemlje. Novost su pritužbe udruga na zlouporabu šuma, koje su zbog sumnje u počinjenje kaznenih djela ustupljene DORH-u.

Ni u 2019. nije donesen novi Plan zaštite okoliša niti je njegov prijedlog bio u javnom savjetovanju, a prema dostupnim informacijama iz MZOE, bit će donesen nakon usvajanja nove Strategije održivog razvitka RH, s kojom treba biti usklađen. Prijedlog Plana iz javne rasprave 2016. predviđao je uvođenje obvezujuće procjene utjecaja na zdravlje (HIA) prije planiranja i izgradnje velikih industrijskih i drugih infrastrukturnih objekata, što i mi ističemo od 2014. Prema informacijama iz MZ-a, HZJZ je sudjelujući u radnoj skupini za izradu ovog Plana iznio potrebu donošenja podzakonskog akta kojim bi se regulirala procjena utjecaja na zdravlje, prema postojećoj metodologiji HIA. Nije donesena ni Strategija razvoja javnog zdravstva, koja se, također prema informacijama iz MZ-a, izrađuje i mijenja naziv u Nacionalni plan razvoja javno zdravstvenih djelatnosti, a važna je za razvoj

zdravstvene ekologije i uvođenje HIA-e, a nije donesena ni Strategija nisko ugljičnog razvoja RH, koja je bila u javnoj raspravi još 2017.

Načelo predostrožnosti, jedno od osnovnih načela u zaštiti okoliša i zdravlja, nedovoljno se primjenjuje. Mehanizam sustavne prevencije i zaštite zdravlja kod zahvata koji mogu utjecati i utječu na okoliš i dalje nedostaje, što se vidi kod pojedinačnih zahvata. Čekaju se rezultati petogodišnje Studije o utjecaju okolišnih čimbenika na zdravlje građana Slavonskog Broda koja je rijetki primjer post reaktivne zaštite zdravlja, a prema nama dostupnim informacijama, 2020. je zadnja godina njezine provedbe. Studije utjecaja odlagališta otpada Karepovac i Lončarica Velika na zdravlje građana koji žive u njihovoj blizini s metodom uzorkovanja zraka, vode i tla još nisu u planu, unatoč preporuci iz Izvješća za 2017., a nije provedena ni tadašnja preporuka MZOE da studije izvedivosti za buduće centre za gospodarenje otpadom (CGO) uključe procjenu utjecaja na zdravlje, jer su postojeće analize nedostatne. Studija izvedivosti za CGO Lećevica nedovoljno obrađuje pitanje zdravlja, čak i unatoč iskustvu s djelatnim CGO-ima, posebice Marišćinom, na koji su nam se građani Marčelja i u 2019. prituživali da onečišćuje zrak, da smrad kiseline nadražuje sluznicu, kao i glavobolju, mučninu i probleme s disanjem. Stoga, mjere za zaštitu zraka i zdravlja, ukoliko se i provode, nisu učinkovite.

Okolišne udruge ističu da su postupci procjene utjecaja na okoliš i ocjene prihvatljivosti za ekološku mrežu te sustav ublažavanja utjecaja sagrađenih zahvata, nedovoljno učinkoviti. U postupcima procjene utjecaja na okoliš nije omogućeno sudjelovanje javnosti u ranijoj fazi, odnosno kod izdavanja lokacijskih i građevinskih dozvola. Sudski postupci dugo traju, a praksa pokazuje da sudovi ne odlučuju ni o prijedlozima okolišnih udruga o odgodnom učinku tužbe niti donose privremene mjere važne za očuvanje ustavnih vrednota okoliša, prirode i zdravlja. Ograničeno je i pravo na pristup informacijama zbog nepotpunih službenih stranica MZOE-a i DIRH-a, dok Hrvatska banka za obnovu i razvitak odbija dostaviti informacije o kreditima za obnovu i razvoj unatoč odlukama Povjerenika za informiranje, koje su potvrdili Vrhovni i Ustavni sud. Udruge navode i kako se ne nadziru ribnjaci nad kojima je zabranjen lov ptica preletnica, da stradavaju strogo zaštićene i nelovne ptice, da se okoliš kontaminira olovnom sačmom te ukazuju na deset slučajeva namjernog trovanja životinja u kojima su stradali i strogo zaštićeni orlovi i supovi.

Zaštita zraka, tla, voda i mora

Učinkovit nadzor, odnosno inspekcijske službe primjereno kapacitirane znanjem i vremenom za utvrđivanje nepravilnosti i određivanje mjera kojima će se one ispraviti te izdana rješenja izvršiti, ključan su čimbenik zaštite okoliša. Za razliku od 2018. kada nije bilo nadzora nad ovlaštenicima za obavljanje stručnih poslova zaštite okoliša, u 2019. su provedena dva, kojima su otklonjeni manji nedostatci u izradi izvješća o kvaliteti zraka za lebdeće čestice, pri čemu ovlaštenja nisu ukinuta. Inspekcija zaštite okoliša DIRH-a obavijestila nas je da je izvršila 13 uzorkovanja otpada, a podatke o broju izvršenih uzorkovanja tla, mora i zraka, koje smo također zatražili, nije nam dostavila. Budući

da ni u 2018. niti jednom nije bilo naređeno uzorkovanje tla, mora i zraka, svakako bi trebalo unaprijediti ovu mjeru praćenja stanja okoliša, odnosno češće ju koristiti.

Inspekcija zaštite okoliša DIRH-a u gotovo svim nadzorima postupa po Zakonu o zaštiti zraka, a prema podatcima MZOE, u 2019. je upućeno pet zahtjeva za mjerenje posebne namjene, kao i u 2018. No, MZOE ne utvrđuje utemeljenost Odluka u kojima JLS-i uglavnom odlučuju da mjerenja posebne namjene nisu potrebna, pa bi trebalo unaprijediti njihovu učinkovitost. Proširenje Državne mreže za trajno praćenje kvalitete zraka trebalo bi završiti u 2021., a radove na plinofikaciji Rafinerije nafte Bosanki Brod u 2020. Osim još uvijek aktualnog slučaja onečišćenja zraka u Slavonskom Brodu, od 2018. postupamo po pritužbama građana Marčelja na onečišćenje zraka na lokaciji CGO-a Marišćina, zbog emisija prvenstveno lebdećih čestica i sumporovodika. Po podatcima inspekcije zaštite okoliša DIRH-a, nakon puštanja u rad baklje za spaljivanje odlagališnih plinova sredinom 2019. izmjereno je jedno prekoračenje sumporovodika. No, građani i dalje prijavljuju visoke vrijednosti lebdećih čestica i neugodne mirise, čak i na gornjim vrijednostima sumporovodika te, primjerice, „zamrznuće" podataka o vrijednostima sumporovodika s mjerne stanice Viškovo-Marišćina koje objavljuje Nastavni zavod za javno zdravstvo Primorsko-goranske županije. U požaru na Jakuševcu gorio je glomazni otpad, no i druge vrste odloženog otpada, te su zabilježene pojačane emisije lebdećih čestica, a ostale podatke još prikupljamo.

Za razliku od 2018., kada nije bilo nadzora nad ovlaštenicima za obavljanje stručnih poslova zaštite okoliša, u 2019. su provedena dva, kojima su otklonjeni manji nedostatci u izradi izvješća o kvaliteti zraka za lebdeće čestice, a ovlaštenja nisu ukinuta.

Nema napretka po pitanju zaštite tla, unatoč našoj preporuci iz 2018. da se osigura njegov monitoring te da se u postupcima procjene utjecaja zahvata na okoliš uvedu mjere praćenja stanja uz obvezna uzorkovanja. Činjenica da u EU još ne postoji cjelovita politika zaštite tla i zemljišta te da je prijedlog Direktive najavljen za 2020., ne bi trebala biti prepreka za poduzimanje drugih preventivnih i zaštitnih radnji za njegovo bolje očuvanje u RH.

Prema Zakonu o vodama, kada monitoring ili drugi službeni podatci pokažu malu vjerojatnost postizanja ciljeva zaštite voda, Hrvatske vode moraju osigurati dopunske mjere koje uključuju i uspostavljanje strožih standarda kakvoće okoliša. U 2019. te mjere nisu poduzete, a Izvješće o rezultatima monitoringa površinskih, priobalnih i podzemnih voda te oko 9.900 analiza, Hrvatske vode predat će MZOE-u do kraja lipnja 2020. No, prema podatcima Hrvatskih voda u 2019. je zabilježeno 37 slučajeva iznenadnih onečišćenja, među kojima je i onečišćenje rijeke Orašnice kod Knina zbog prelijevanja otpadnih voda iz laguna tvornice, za čiju su sanaciju Hrvatske vode izdvojile najveći iznos od 694.135,00 kuna. Još ranije je utvrđeno da isti onečišćivač posluje bez vodopravne i okolišne dozvole, da je u zadnjih 10 godina evidentirano 11 onečišćenja i intervencija, a i ustanovljeno je kako je isti izvor onečišćenja trajno prijeteća opasnost po vode Orašnice i Krke. Podatci su prikupljeni u ispitnom postupku kojeg vodimo od 2017., a kulminiralo je ekološkom katastrofom u travnju 2019., kada je industrijski otpad dospio u Krku i došao čak do Nacionalnog

parka. Zato smo preporučili DIRH-u da zabrani rad postrojenja i/ili obavljanja djelatnosti i kazni onečišćivača, no to nije učinjeno, s obrazloženjem da je u tijeku postupak ishođenja okolišne dozvole.

U 2019. ministar zaštite okoliša nije niti jednom naredbom privremeno ili trajno zabranio ili ograničio ispuštanje otpadnih voda na određenom području, odnosno osobama koje obavljaju određene djelatnosti, što je propisano Zakonom o vodama u slučaju izvanrednog onečišćenja, kada prijeti opasnost od pogoršanja kakvoće voda u vodnom tijelu. Stoga, u cilju unaprjeđenja zaštite voda, ponavljamo preporuku iz 2018. da MZOE, MZ i Hrvatske vode izrade i objave analizu učinkovitosti mjera zaštite izvorišta pitke vode, vodocrpilišta i vodoopskrbnih objekata.

Zabilježen je 21 slučaj onečišćenja mora i obalnog područja, uglavnom otpadnim vodama. Doneseno je sedam rješenja, za razliku od 2018. kada su donesena samo tri, a i trostruko je veći broj prijava onečišćenja. EK je usvojila Direktivu o smanjenju jednokratne plastike s rokom primjene do 2021., no MZOE za sada nije započelo s usklađivanjem zakonodavstva, što smo preporučili u Izvješću za 2018., kako bi se zaštitilo Jadransko more, koje je najviše onečišćeno plastikom.

Održivo gospodarenje otpadom

Izvješće EK za RH 2020. ističe nizak udio recikliranja komunalnog otpada od 25% i visok udio odlaganja od 66%, za razliku od prosjeka EU po kojem se 47% otpada reciklira, a 22% odlaže. Prema redu prvenstva gospodarenja otpadom, odlaganje najviše onečišćuje okoliš i šteti zdravlju, zbog čega bi se u što većoj mjeri trebali primjenjivati ostali postupci: sprječavanje nastanka otpada, priprema za ponovnu uporabu, recikliranje i energetska oporaba. No, u postojećem sustavu gospodarenja otpadom u RH, on se i dalje primarno odlaže, čak i u CGO-ima. Novi su problemi nastali nakon zatvaranja odlagališta neopasnog otpada koja su morala biti zatvorena i sanirana nakon 31. prosinca 2018., s tim da još nisu sva ni zatvorena ni sanirana. Prema podatcima MZOE s kraja 2019., od 84 aktivnih odlagališta sanirano je 57, sanacija 12 je u tijeku, a za 16 je u pripremi. Od zatvorenih 217 sanirano je 144 odlagališta, sanacija 22 je u tijeku, a za 51 se tek priprema.

MZOE navodi da će se utvrđeni nedostatci provedbe prethodne obrade otpada prije odlaganja na postojećim odlagalištima rješavati za svako odlagalište zasebno, tako da će se tok otpada preusmjeriti na obradu koja prethodi odlaganju, što je za većinu odlagališta povezano s početkom rada CGO-a i/ili postrojenja za biološku obradu otpada. Do kraja 2022. trebali bi biti izgrađeni svi CGO-i, osim CGO Zagreb koji će se dovršiti „neposredno nakon 2022.".

U 2019. su dovršene studije izvedivosti za CGO Babina Gora i Lučino Razdolje, završno se ažurira studija za CGO Piškornica, a započela je provedba ugovora za izradu studija izvedivosti za CGO-e Zagreb, Orlovnjak i Šagulje. Projekt CGO Babina Gora odobren je za financiranje sredstvima EU, a započeo je postupak odobrenja za CGO Lučino Razdolje. Prema Arhuškoj konvenciji, studija izvedivosti je informacija o okolišu, pa smo u Izvješću za 2017. preporučili da se, u skladu s Planom gospodarenja otpadom te Kodeksom savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, izrade sve studije

izvedivosti za planirane CGO-e, uz reviziju predviđenih lokacija te procjenu utjecaja na okoliš i zdravlje. No, ova preporuka nije prihvaćena s obrazloženjem da Vlada RH studiju izvedivosti za CGO-e ne smatra predmetom javne rasprave.

Problemi u radu CGO Marišćina nastavljeni su i u 2019., unatoč otplinjavanju. Potrebno je stoga ispitati koliko su CGO-i usklađeni s redom prvenstva gospodarenja otpadom i poštuju li obvezu smanjenja mase odloženog biorazgradivog otpada propisanu Zakonom o gospodarenju otpadom. Naime, postojeći CGO-i primjenjuju isključivo mehaničko-biološku obradu (MBO) miješanog komunalnog otpada (MKO) kojoj pogoduje neizdvajanje biorazgradivog otpada, a nijedan nema centar za ponovnu uporabu, sortirnicu ni postrojenje za biološku obradu odvojeno prikupljenog bio otpada koji su prioritetni po redu prvenstva i također predviđeni Planom gospodarenja otpadom RH 2017.-2022. Iz studije izvedivosti za CGO Lećevica vidi se da ih ni ondje nema, nego se planira isti MBO kao u postojećim CGO-ima. Nije riješeno ni pitanje goriva iz otpada (SRF/RDF) pa je u 2019. izrađena „Stručna podloga za studiju koja će analizirati i predložiti sustav koji je potreban RH za energetsku oporabu otpada", iako ga postojeći CGO-i već proizvode i odlažu, istovremeno tražeći rješenja za njegovo preuzimanje.

Zaštita od buke, neionizirajućeg zračenja i svjetlosnog onečišćenja

„Javljamo Vam se u ime građanske inicijative nastale 8.5.2018. u Vodicama, s ciljem zaustavljanja izgradnje bazne stanice koju teleoperatre planira izgraditi na krovu zgrade u Ulici... zgrada je u samom centru Vodica te je okružena brojnim kućama, a na udaljenosti od 15 metara od zgrade se nalazi i Dom zdravlja Vodice, koji od nedavno uključuje i pedijatrijsku službu. Uistinu je zabrinjavajuće da je nekome palo na pamet graditi baznu stanicu na 15 metara od mjesta na koje dolaze mala djeca na liječenje..."

Za učinkovitu zaštite od buke potrebno je precizno mjerenje u stvarnim uvjetima, odnosno na izvoru, lokaciji i u vremenu u kojem je buka najizraženija, na što nam se građani pritužuju. Sanitarna inspekcija DIRH-a je u 2019. provela 691 nadzor u kojem je utvrđeno 250 nesukladnosti.

Zaštita od neionizirajućeg zračenja je nedostatna jer zanemaruje dugoročne, kumulativne, sinergijske i biološke učinke, čemu u prilog govori čak 13 baznih stanica postavljenih na jednoj građevini. Broj pritužbi građana i inicijativa iz cijele Hrvatske konstanto raste, u 2019. i zbog uvođenja 5G mreže, pa nam se u sve većem broju obraćaju znanstvenici različitih grana medicine, upozoravajući na opasnosti za zdravlje. U trenutku izrade Izvješća, Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti (HAKOM) provodi javnu raspravu o dodjeli frekvencijskih pojaseva 700 i 1500 MHz, 3,6 i 26 GHz za 5G, a tvrdi da 5G nije bitno drugačija za zdravlje te da će koristiti veći broj baznih stanica manjih izračenih snaga, unutar graničnih razina, kako je propisano Pravilnikom za zaštitu od elektromagnetskih polja. Prema podatcima MZ-a, on regulira i zaštitu od neionizirajućeg

zračenja 5G mreže, no podatci o njoj nisu objavljeni na službenoj stranici MZ-a. Za zaključiti je da se zdravstveni učinci 5G mreže, odnosno neionizirajućeg zračenja, još uvijek nedovoljno razmatraju te da se ne provodi načelo predostrožnosti.

U ispitnim postupcima po pritužbama na bazne stanice često se utvrdi da su puštene u rad bez uporabne dozvole. Građevinska inspekcija DIRH-a je u 2019. provela 48 nadzora i donijela četiri rješenja o uklanjanju, no niti jedna bazna stanica nije uklonjena, nego se prethodno izriče veći broj novčanih kazni, i u iznosu od 200.000 kuna, no to na teleoperatere ne djeluje odvraćujuće. Prethodno donesena rješenja građevinske inspekcije o uklanjanju baznih stanica zbog neusklađenosti s prostornim planom Grada Pule poništena su zbog Uredbe o mjerilima razvoja elektroničke komunikacijske infrastrukture i druge povezane opreme, a čeka se odluka Visokog upravnog suda povodom žalbe.

Ni u 2019. inspekcija zaštite okoliša DIRH-a nije provela nadzore po Zakonu o zaštiti od svjetlosnog onečišćenja, jer nema provedbenih propisa, no po MZOE-u zakonska osnova postoji, što je u skladu s našom preporukom iz 2018., a ovakvo prebacivanje odgovornosti između DIRH-a i MZOE-a na štetu je građana, koji ostaju nezaštićeni.

Preporuke:

100. Ministarstvu zaštite okoliša i energetike, da u skladu s Kodeksom savjetovanja sa zainteresiranom javnošću dovrši izradu Plana zaštite okoliša i Strategije niskougljičnog razvoja;
101. Ministarstvu zdravstva, da dovrši izradu Strategije razvoja javnog zdravstva te da u suradnji s Ministarstvom zaštite okoliša i energetike uvede obvezujuću procjenu utjecaja na zdravlje (HIA) prije planiranja i izgradnje velikih industrijskih i drugih infrastrukturnih objekata;
102. Pravosudnoj akademiji, da u program edukacije pravosudnih dužnosnika uvrsti pravo okoliša;
103. Ministarstvu zaštite okoliša i energetike, da unaprijedi praćenje kvalitete zraka, posebice emisije lebdećih čestica i da osigura monitoring tla, uz obvezno uzorkovanje;
104. Ministarstvu zaštite okoliša i energetike, Ministarstvu zdravstva i Hrvatskim vodama, da izrade i objave analizu mjera zaštite izvorišta pitke vode, vodocrpilišta i vodoopskrbnih objekata;
105. Ministarstvu zaštite okoliša i energetike, da sukladno Direktivi izradi prijedlog propisa o smanjenju uporabe jednokratne plastike;
106. Ministarstvu zaštite okoliša i energetike, da zabrani primjenu MBO tehnologije u svim CGO-ima i unaprijedi procjenu utjecaja na zdravlje u studijama izvedivosti za CGO-e;
107. Ministarstvu zdravstva, da unaprijedi zaštitu zdravlja od dugoročnih, kumulativnih, sinergijskih i bioloških učinaka neionizirajućeg zračenja baznih stanica teleoperatera;

4. OSOBE LIŠENE SLOBODE I DJELOVANJE NACIONALNOG PREVENTIVNOG MEHANIZMA

4.1. ZATVORSKI SUSTAV

„...boravimo u sobi sa 8 kreveta, parket se raspada, tjedno se dobiva 1dcl sanitara i 1 dcl sredstva za pod. WC i kopatilo se raspada, sve je puno vlage i bakterija, te sanitarni čvor nije humani, vrata su stara i potrgana nemože se u privatnosti otuširati, već drugi zatvorenik mora držati vrata. Prozori su truli zima ulazi u nutra, imamo dva radijatora koji napola griju, madraci su stari puni bakterije, jastuci stari žuti, deke s kojima se pokrivamo peru se jednom godišnje, hrana nam se servisira ko svinjama te jedemo u toj prostoriji gdje spavamo te iz wc ide smrad po cijeloj sobi pošto wc nema ozračnik, žbuka pada po nama i tjedno jedanput imamo tople vode za tuširanje.... Bez obzir na slabija obrazovanja ipak smo ljudsko biće te imamo pravo na humane uvjete...“

Tijekom 2019. ukupno smo postupali u 203 predmeta, u kojima smo dali 35 upozorenja, preporuka i prijedloga. Ujedno, u 25 slučajeva, u kojima je za ocjenu osnovanosti pritužbe bilo nužno neposredno utvrđivanje činjenica i okolnosti, proveli smo ispitne postupke na terenu. Kao i prošlih godina, najčešći razlog prituživanja je zdravstvena zaštita, a potom uvjeti smještaja, postupanje službenika i korištenje pogodnosti. Zatvorenici su nam se učestalo obraćali i zbog neučinkovitosti pravnih sredstava te zamolbama za pomoć u vezi premještaja, a brojne su bile i pritužbe koje su se odnosile na više područja.

U 2019. se nastavljaju iznositi isti razlozi prituživanja na zdravstvenu zaštitu, o kojima smo opširnije pisali u prošlim izvješćima. Sve je manje nezadovoljstva zbog nepozivanja ili predugog čekanja na pregled kod zatvorskog liječnika, a raste broj pritužbi zbog neupućivanja na specijalističke preglede ili na nepostupanje po preporukama specijalista.

Isti su i razlozi pritužbi na uvjete smještaja u pojedinim kaznenim tijelima, primjerice zbog nepoštivanja zakonskog standarda od 4m^2, npr. u Kaznionici u Lepoglavi i Zatvoru u Sisku, neodgovarajućeg prijevoza zatvorenika u starim specijalnim vozilima s bočnim klupama, koja nisu opremljena sigurnosnim pojasevima, primjerice u Zatvoru u Splitu, te na neodvajanje pušača od nepušača, primjerice u Zatvoru u Bjelovaru i Kaznionici u Lepoglavi.

Nastavlja se trend uočen tijekom 2018. prema kojem se zatvorenici, osim izuzetno, više ne pritužuju zbog nedostupnosti tretmanskih službenika, već na njihovo postupanje nakon obavljenih razgovora, a najviše na nedovoljno transparentan način donošenja ocjena o uspješnosti provođenja pojedinačnih programa izvršavanja kazne zatvora, što je usko vezano uz odobravanje pogodnosti,

kako ublažavanja uvjeta unutar kaznenog tijela, tako i onih izvanzatvorskih i izvankaznioničkih. Jedan zatvorenik, kome nekoliko godina nije odobrena pogodnost boravka s bračnim ili izvanbračnim drugom u posebnoj prostoriji bez nadzora, pritužio se da zbog toga nije uspio održati bračnu zajednicu.

Nedostatna komunikacija nadležnih tijela, koja otežava planiranje postupanja s istražnim zatvorenicima, o kojoj smo pisali u ranijim izvješćima, i nadalje je prisutna, što je uočeno i u slučaju osamnaestogodišnjeg istražnog zatvorenika koji je u kolovozu 2019. preminuo u KBC-u Split, gdje je u vrlo teškom stanju sproveden iz Zatvora u Splitu. Postupajući u konkretnom slučaju, između ostalog, zatražili smo od MZ-a da u Zatvorskoj bolnici u Zagrebu te u Odjelu zdravstvene zaštite Zatvora u Splitu provede zdravstveno-inspekcijski nadzor nad njegovim medicinskim zbrinjavanjem, što su i učinili, no kako još ne raspolažemo svim utvrđenim podatcima, ispitni postupak još je u tijeku. No, od službenika Zatvora smo dobili informacije kako nisu znali da se radilo o osobi kojoj su dijagnosticirana mentalna i tjelesna oštećenja zbog kojih mu je utvrđen invaliditet i priznato pravo na tuđu pomoć i njegu u punom opsegu, već samo da ima poremećaj piromanije, što se zasigurno odrazilo na daljnja postupanja prema njemu.

Nedostatna komunikacija nadležnih tijela, koja otežava planiranje postupanja s istražnim zatvorenicima, i dalje je prisutna, što je uočeno i u slučaju 18-godišnjeg istražnog zatvorenika koji je u kolovozu 2019. preminuo u Splitu.

I dalje su učestale pritužbe na neučinkovitost pravnih sredstava, u kojima zatvorenici navode da, unatoč zakonskom roku od 15 odnosno 30 dana, nisu dobili odgovor upravitelja ili Središnjeg ureda Uprave za zatvorski sustav i probaciju (SUZSP), ili da odgovor nije obuhvatio sve pritužbene navode te da iz njega nije bilo moguće utvrditi na temelju kojih činjenica i normi je donijeta ocjena o osnovanosti. Takva postupanja su u suprotnosti s međunarodnim standardima na koje je ukazao Europski odbor za sprečavanje mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT) u Godišnjem izvješću iz 2018. te pritužbu čine neučinkovitim pravnim sredstvom. I tijekom 2019. zatvorenici su nam se prituživali na dugotrajnost postupanja sudaca izvršenja po zahtjevima za sudsku zaštitu, čemu doprinosi i činjenica da Zakonom o izvršavanju kazne zatvora (ZIKZ) nije propisan rok za donošenje rješenja.

4.1.1. OBAVLJANJE POSLOVA NPM-A U ZATVORSKOM SUSTAVU

Postupajući sukladno ovlastima iz Zakona o nacionalnom preventivnom mehanizmu za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja (ZNPM) tijekom 2019. nenajavljeno smo obišli zatvore u Šibeniku, Zagrebu, Sisku i Varaždinu. Obilazak Zatvora u Zagrebu bio je ciljan, usmjeren na poštivanje prava u području uvjeta smještaja u zatvorenim uvjetima, dok su ostali bili usmjereni i na organizaciju rada odjela tretmana, održavanja reda i sigurnosti te postupanja po pritužbama.

Nakon obilazaka smo dali 11 upozorenja (jedno MP-u, šest SUZSP-u i četiri kaznenim tijelima) te 44 preporuke (jednu MP-u, 16 SUZSP-u i 27 kaznenim tijelima), a ocjenu njihove provedbe dat ćemo nakon što zaprimimo sva izvješća i provedemo kontrolne obilaske.

Uvjeti smještaja

Prema podatcima SUZSP-a, napučenost zatvorskog sustava posljednje je četiri godine u porastu. Dana 31. prosinca 2019. u samo tri od ukupno 14 zatvora, u zatvorenim je uvjetima popunjenost bila manja od 100%, dok je u šest bila iznad 120%, što se prema standardima Europskog odbora za probleme kriminaliteta (CDPC) smatra kritičnim. Najteža situacija bila je u zatvorima u Karlovcu (175%), Osijeku (174%) i Požegi (167%).

U Zatvoru u Sisku, čija je napučenost tijekom obilaska iznosila 167%, ponekad iz soba moraju iznijeti stolove kako bi na podu bilo mjesta za madrace. Zatvorenici su nam u razgovoru opisali kako je jedna osoba spavala na madracu na stolu, a jedna na madracu ispod stola, što je ponižavajuće. Zbog prenapučenosti su u pojedinim sobama zajedno smješteni zatvorenici i kažnjenici, što je u suprotnosti sa ZIKZ-om. Također, dnevni su boravci prenamijenjeni u sobe za smještaj osoba lišenih slobode, iako u njima gotovo uopće nema danjeg svjetla, a u sobama nema mjesta za dovoljan broj ormarića, pa neki osobne stvari drže u kutijama ispod kreveta. Sanitarni čvorovi i nadalje nisu u svim kaznenim tijelima odvojeni od ostatka prostorije, primjerice u Zatvoru u Zagrebu, što ne omogućava privatnost, a u pojedinim je slučajevima i ponižavajuće. Naime, osobe lišene slobode u svojim sobama i jedu pa se događa da u isto vrijeme netko jede, a netko obavlja veliku nuždu. U pojedinim kaznenim tijelima tuševi nisu odvojeni pregradama pa zatvorenicima nije osigurana privatnost tijekom tuširanja.



Iako u vrijeme obilaska Zatvora u Zagrebu, u srpnju 2019., nisu bili najtopliji dani u mjesecu, najviša izmjerena temperatura u sobi iznosila je 28°C, a vlažnost 70%. Metalna sjenila na prozorima, koja imaju neke sobe, dodatno su otežavala situaciju jer su se na suncu zagrijala, pa su zatvorenici navodili da se „osjećaju kao u pećnici". Na visoku vrućinu posebno su osjetljive pojedine skupine zatvorenika, poput starijih, onih koji uzimaju psihofarmake, terapiju za visoki krvni tlak, koji imaju astmu, dijabetes i slično, a kojih je u vrijeme obilaska u Zatvoru bilo više od 40%. Istražni zatvorenik s ugrađenim srčanim elektrostimulatorom pritužio nam se kako izrazito teško podnosi velike vrućine, zbog čega si je pokušao pomoći vlaženjem tijela ručnikom umočenim u hladnu vodu, no ni to mu često nije pomagalo. Boravak osoba lišenih slobode u postojećim uvjetima, posebice za velikih vrućina, može biti ponižavajuć. Takvi se uvjeti mogu i negativno odraziti na ponašanje pojedinih osoba lišenih slobode, time i na sigurnost Zatvora, a treba imati na umu da u jednakim uvjetima rade i službenici.



Uz prenapučenost, na uvjete smještaja uvelike utječe starost i derutnost zgrada, čija sanacija zahtijeva znatna financijska ulaganja. Primjerice, u Zatvoru u Varaždinu instalacije su dotrajale pa vrlo često dolazi do izboja vode, zbog čega su prostorije vlažne, a plijesan i gljivice oštećuju zidove. Zatvorenici navode da su već par dana nakon krečenja sobe, oštećenja od vlage ponovo vidljiva na zidovima. Ovakvi uvjeti smještaja nisu usklađeni s međunarodnim standardima i opasni su za zdravlje osoba koji u njima borave.

Tretman zatvorenika

Nedostatci u tretmanskom radu s osobama lišenima slobode, na koje smo ukazivali proteklih godina, zatečeni su i u obilascima 2019. Nakon prijama u istražni zatvor, tretmanski službenici u pravilu samoinicijativno ne razgovaraju s istražnim zatvorenicima, primjerice u Zatvoru u Sisku, a primjer dobre prakse je Zatvor u Varaždinu, gdje u prvom tjednu nakon prijama obave inicijalni razgovor sa svim osobama lišenim slobode. Postupak prijama u zatvor izuzetno je važan i ne smije se u cijelosti prebaciti na pravosudnu policiju. Zadržane osobe vrlo često kod prijama dobivaju ili vrlo šture informacije o svojim pravima i kućnom redu ili ih uopće ne dobivaju („kratke upute od komandira i odmah u ćeliju"). Važno je istaknuti kako CPT u 26. Općem izvješću (§54) naglašava važnost pravilno provedenog postupka prijama, tijekom kojeg osoba lišena slobode treba dobiti sve potrebne informacije o načinu života u zatvoru, jer će se u suprotnom morati osloniti na druge zatvorenike, što vrlo lako može dovesti do postavljanja određenih zatvorenika u superiorniju poziciju „starješine koji određuju pravila u sobi". Osobe koje su prvi puta u zatvoru su nam navodile da su posebno teško doživjele prvih nekoliko dana, kada su se susretali s različitim problemima, od svakodnevnih, primjerice nedostatka toaletnog pribora, „trojica se brijemo s istom britvicom", do stalnih tenzija u sobi, koje su, prema njihovom mišljenju, posljedica prenapučenosti. Primjerice, u Zatvoru u Varaždinu u jednoj sobi se nalazi devet zadržanih osoba.

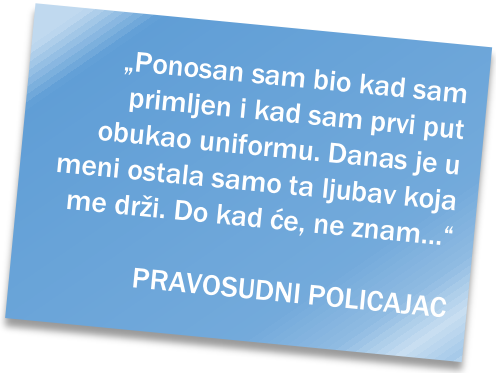
I dalje sva kaznena tijela nemaju posebne prostorije za boravak s bračnim ili izvanbračnim drugom bez nadzora, iako imaju zatvorenike koji ispunjavaju uvjete za njihovo odobravanje. Pozitivan je primjer Zatvor u Šibeniku koji je, unatoč nedostatku prostora, uredio odgovarajuće prostorije i započeo s odobravanjem ove pogodnosti.

Nedostatak službenika i nadalje značajno utječe na rad kaznenih tijela. Primjerice, u Odjelu tretmana Zatvora u Sisku sistematizirano je sedam radnih mjesta, no popunjeno je samo mjesto voditelja. Zbog neodgodivosti poslova na radnom mjestu višeg upravnog referenta matice privremeno ih obavlja medicinska sestra, pa od dvije zaposlene, samo jedna medicinska sestra radi na poslovima zdravstvene zaštite zatvorenika, što zasigurno nije dovoljno. U radu voditeljice Odjela sa

zatvorenicima naglasak je na obavljanju administrativnih poslova, vezanih uz zakonske rokove, dok tek manje vremena stigne raditi na provođenju pojedinačnih programa zatvorenika, a s istražnim zatvorenicima u pravilu ne radi, osim na njihov zahtjev.

U zadnjih nekoliko godišnjih izvješća ukazujemo kako se nedostatak službenika, između ostalog, negativno odražava i na stupanj poštivanja ljudskih prava osoba lišenih slobode. Također, CPT je u izvješću iz 2017. RH preporučio popunjavanje upražnjenih, a sistematiziranih radnih mjesta u kaznenim tijelima. Ujedno, iz brojnih međunarodnih dokumenata, primjerice Mandelinih pravila, Europskih zatvorskih pravila, Preporuka Vijeća Europe broj R (97) 12, proizlazi povezanost stupnja poštivanja ljudskih prava osoba lišenih slobode s poštivanjem prava zaposlenih u kaznenim tijelima. Imajući to na umu, tijekom obilaska službenicima koji izravno rade s osobama lišenim slobode, ponuđeno je ispunjavanje anonimne ankete o uvjetima obavljanja njihovih poslova.

Tretmanskim i službenicima na pravnim poslovima najveći su problemi nedostatak odgovarajuće opreme i sredstava za rad, previše administrativnih poslova te odnos zatvorenika prema službenicima, odnosno nedovoljna zaštita službenika od prijetnji zatvorenika. Kao prednosti svog posla, pored vanjskih izvora motivacije, poput redovne plaće, beneficiranog radnog staža te radnog vremena, navode i unutarnje izvore motivacije, poput rada s ljudima, spoznaje da su im pomogli i slično. Njihovi prijedlozi se uglavnom uvažavaju. Navode i da bi trebalo smanjiti prevelika očekivanja od struke u pogledu resocijalizacije zatvorenika te da su organizacijska poboljšanja na razini cijelog sustava nužna, kako bi se unaprijedio rad cijelog zatvora. Svoju prosječnu izloženost stresu ocjenjuju umjerenom, za razliku od pravosudnih policajaca koji je procjenjuju visokom. Smatraju da nedostatak pravosudnih policajaca izravno utječe na smanjivanje sigurnosti u zatvoru. Većina službenika koja je ispunila anketu može vidjeti i pozitivne strane posla, no trojica pravosudnih policajaca nisu to mogla, a jedan je naveo da je puno više stvari koje ga demotiviraju te da sve intenzivnije razmišlja o odlasku iz službe. Iz odgovora pravosudnih policajaca stječe se dojam da su u obavljanju svog posla na rubu snaga te da bez popunjavanja upražnjenih radnih mjesta neće još dugo moći izdržati. Nekolicina ih je navela kako su očekivanja od njih sve veća („pritisak je sve veći, sve više i više se traži od ljudi…"). Ukazali su i na nelogičnost da umjesto plaće za prekovremene sate dobivaju slobodne dane, zbog čega dodatno nedostaje ljudi. Trojica pravosudnih policajaca su ukazala na privid sigurnosti posla, navodeći kako „letiš za svaku glupost" te da ne osjećaju da imaju podršku. Problem vide i u „papirologiji", odnosno prevelikom administriranju, te su naveli da se jedno sprovođenje evidentira na tri mjesta i u računalu, što službenici, posebice u prvoj smjeni, ne stižu učiniti. Najviše ih smeta nepoštivanje odredbi kolektivnog ugovora pa ih, primjerice, većina ne može koristiti pravo na pauzu te su dojma da se više od njihovih prava uvažavaju prava zatvorenika. Smatraju da bi stres mogla smanjiti bolja organizacija rada, žurno popunjavanje upražnjenih radnih mjesta pravosudnih policajaca, odnosno bolji uvjeti rada i bolja plaća. Predlažu da se pravosudni policajci rotiraju po mjestima rada te da se prestane s praksom da



se na najrizičnija mjesta uvijek stavljaju isti ljudi, što ih dodatno izlaže stresu, a to doživljavaju i kao kažnjavanje kvalitetnih službenika. Nekolicina ukazuje na nedostanu edukaciju, koja se, po njihovom mišljenju, provodi samo kako bi se udovoljilo formi. No ohrabruje činjenica da većina ipak nije „digla ruke" od svog posla i zainteresirana je za poboljšanje uvjeta rada.

Održavanje reda i sigurnosti

	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.
Broj OLS *(na dan 31. prosinca)*	3.306	3.079	3.190	3.217	3.530
Posebne mjere	1.769	1.775	1.656	1.931	2.245
Sredstva prisile	53	57	46	56	65

Prema podatcima SUZSP-a, trend porasta primjene posebnih mjera održavanja reda i sigurnosti i sredstava prisile nastavljen je i u 2019.

Kao i prethodnih godina, neujednačeno se postupa prilikom primjene posebnih mjera održavanja reda i sigurnosti, što se negativno odražava na prava zatvorenika. Primjerice, tijekom obilaska Zatvora u Varaždinu utvrđeno je da se, radi sprječavanja samoozljeđivanja, kumulativno određuju mjere odvajanja i vezanja. Iako je činjenica da se vezanu osobu odvaja od ostalih zatvorenika pozitivna, zabrinjava način njihova izvršavanja. Naime, osobu se lisicama veže za krevet, što je apsolutno neprihvatljivo te može predstavljati neljudsko postupanje. Zatvorenici prema kojima su mjere bile primijenjene na ovaj način, u razgovoru bez nazočnosti službenika, izjavljivale su kako su i prije i nakon primjene mjera razgovarali s voditeljem Odjela osiguranja, koji im je objasnio razloge postupanja, da su mjere kratko trajale (par sati) te da im je omogućeno konzumiranje hrane i odlazak na wc. Stoga zaključujemo da ovakvo postupanje nije imalo cilj nanijeti patnju ili otežati izvršavanje mjera, već se radi o pogrešnoj praksi koja je, među ostalim, rezultat nedovoljne komunikacije među službenicima i nedostatne edukacije.

Negativan utjecaj loše međuresorne suradnje na poštivanje prava zatvorenika uočen je tijekom obilaska Zatvora u Šibeniku. Naime, u večernjim je satima zbog zatvorenikovog lošeg psihičkog stanja pozvana hitna medicinska pomoć te je dobio injekciju za smirenje. Unatoč tome, nekoliko sati kasnije zavezao je plahtu za prozorske rešetke i pokušao suicid, u čemu su ga spriječili pravosudni policajci koji su ga pojačano nadzirali. Potom je sproveden na hitan bolnički prijem Opće bolnice Šibenik, s kojega je nakon pregleda otpušten, s preporukom psihijatra o upućivanju u Zatvorsku bolnicu te da ga se do tada, po potrebi, pojačano nadzire i „blago sputa". Po povratku u Zatvor određena je mjera pojačanog nadzora te je pravosudni policajac stajao ispred zatvorenikove sobe, a kako je ubrzo ponovo počeo prijetiti suicidom, primijenjena je i posebna mjera održavanja reda i sigurnosti – vezanje. Dakle, umjesto da je zatvorenik zadržan do jutra u bolnici pod liječničkim nadzorom, i po potrebi bio sputan po pravilima medicinske struke, kako bi se vjerojatno i postupilo da se nije radilo o osobi lišenoj

> Radi sprječavanja samoozljeđivanja, kumulativno se određuju mjere odvajanja i vezanja, koje se izvršavaju tako da se osobu lisicama veže za krevet, što je apsolutno neprihvatljivo te može predstavljati neljudsko postupanje.

slobode, odgovornost je prebačena na pravosudne policajce, koji o primjeni mjere sputavanja propisane Zakonom o zaštiti osoba s duševnim smetnjama nisu educirani niti ju imaju ovlasti primijeniti.

Manjkavosti Zakona o kaznenom postupku (ZKP) u dijelu koji se odnosi na stegovne postupke protiv istražnih zatvorenika, o kojima smo pisali i u prethodnim izvješćima, i nadalje dovode do apsurdnih situacija. U dosadašnjim obilascima kaznenih tijela uočavali samo da je zabrana posjeta i dopisivanja, jedina stegovna kazna koju je istražnim zatvorenicima moguće izreći i čije maksimalno trajanje nije propisano, najduže izricana na rok od dva mjeseca. Međutim, Županijski sud u Sisku jednom je istražnom zatvoreniku, zbog dva pozitivna testa na psihoaktivna sredstva, izrekao ograničenje posjeta u trajanju od tri mjeseca te dopisivanja u trajanju od šest mjeseci. Usporedbe radi, zatvoreniku koji je bio pozitivan na THC izrečena je mjera ograničenja ili privremene uskrate raspolaganja novcem u trajanju od 30 dana. Pri tome je potrebno naglasiti da uzimanje opojnih ili psihoaktivnih sredstava ZKP-om, za razliku od ZIKZ-a, nije propisano kao prijestup. Naime, sukladno čl. 140. st. 2. t. 3. ZKP-a stegovni prijestup je unošenje u zatvor ili pripremanje u zatvoru opojnih sredstava ili alkohola, o čemu se u konkretnom slučaju nije radilo. Dakle, zbog prijestupa koji nije propisan izrečena je stegovna kazna čija visina nije propisana. Na nužnost izmjene čl. 140. ukazali smo i u ranijim izvješćima, ali tijekom izmjena i dopuna ZKP-a u 2019. to nije učinjeno.

4.1.2. OCJENA STANJA U ZATVORSKOM SUSTAVU

Određena unaprjeđenja uvjeta smještaja, poput 50 novih mjesta u Kaznionici u Požegi, svakako su pozitivna, no u brojnim kaznenim tijelima osobe lišene slobode borave u uvjetima koji nisu usklađeni sa zakonskim i međunarodnim standardima, a u nekim su slučajevima opasni za zdravlje i ponižavajući. Stoga je i nadalje nužno poduzimati mjere koje će osigurati boravak zatvorenika u odgovarajućim uvjetima.

Kontinuirano ukazujemo na nedostatak organiziranih aktivnosti provođenja slobodnog vremena u zatvorima. Značajni ograničavajući faktor je nedostatak prostora i službenika pa su, kad se i organiziraju, namijenjene prvenstveno osobama na izdržavanju kazne zatvora. Aktivnosti namijenjene istražnim zatvorenicima vrlo su ograničene te oni najčešće 22 sata dnevno borave u spavaonici, u pravilu ležeći ili gledajući televiziju. Iako je ZIKZ-om i međunarodnim dokumentima propisano odvajanje osoba koje se nalaze na izdržavanju kazne zatvora od onih kojima je određen istražni zatvor, ponekad se mogu učiniti izuzetci. Primjerice, čl. 18.9 i 101. Europskih zatvorskih pravila istražnim zatvorenicima omogućava se da zajednički, sa zatvorenicima, sudjeluju u organiziranim aktivnostima, no opće je pravilo da su ove dvije kategorije noću odvojene. Stoga im je, u situacijama kad za njih nije moguće organizirati odvojene aktivnosti, potrebno omogućiti da u njima sudjeluju sa zatvorenicima.

Boravak s bračnim ili izvanbračnim drugom u posebnoj prostoriji bez nadzora, tzv. bračne posjete, trebale bi biti pravo, a ne pogodnost. Zatvorenici i njihovi bračni drugovi, posebice oni mlađe životne

dobi, ukazuju da su neodobravanjem tih pogodnosti onemogućeni u dobivanju djeteta, što je u nekim slučajevima jedan od glavnih razloga razvoda braka, a i moguće ograničenje prava na poštivanje privatnog i obiteljskog života. Razna istraživanja ukazala su na značajan pozitivan utjecaj stabilnih obiteljskih odnosa i društvenih veza na smanjivanje rizika od ponovnog počinjenja kaznenog djela te rizika od pokušaja samoubojstva i samoozljeđivanja za vrijeme boravka u zatvoru, pa bi kaznena tijela trebala poticati održavanje veza s obitelji.

ZIKZ propisuje da kazneno tijelo organizira osnovno školovanje do 21 godine života zatvorenika koji nemaju završenu osnovnu školu, a opismenjavanje nepismenih organizira se neovisno o dobi. Prema podatcima MP-a iz 2018., deset zatvorenika, od kojih su osam žene, nema osnovne vještine čitanja i pisanja i/ili ne poznaje osnovne računske operacije, a njih 237 (11%) nema završenu osnovnu školu. Mandelina pravila (104.) ističu značajnu ulogu izobrazbe u sprječavanju recidivizma, naglašavaju potrebu da programi izobrazbe budu dostupni svim zatvorenicima, dok obrazovanje nepismenih te mlađih zatvorenika treba biti obvezno. Stoga bi svim zatvorenicima, bez obzira na dob, trebalo ponuditi mogućnost besplatne izobrazbe, odnosno završetka osnovnog školovanja.

Izostanak rada tretmanskih službenika s istražnim zatvorenicima u velikoj je mjeri posljedica stajališta zatvorskog sustava da su tamo samo „na čuvanju" pa se tretmanski službenici s njima niti ne trebaju sustavno baviti, no takvo stajalište nema zakonskog uporišta. Također, izostanak rada opravdavaju i presumpcijom nevinosti istražnih zatvorenika, što nije odgovarajuće, jer tretmanski rad obuhvaća i razgovore o obiteljskim problemima te sudjelovanje u općim i preventivnim programima pa ga je potrebno intenzivirati.



U nekoliko godišnjih izvješća ukazujemo i na neodgovarajući prijevoz zatvorenika u stražnjem dijelu specijalnog vozila, u kojem nema sigurnosnih pojaseva, a zatvorenici zavezanih ruku, a često i nogu, sjede za vrijeme prijevoza na bočnim klupama, bez mogućnosti pridržavanja. Od SUZSP-a smo zatražili da se takva vozila više ne koriste, no unatoč tome neka kaznena tijela to i nadalje čine, primjerice Zatvor u Splitu. S tim je potrebno prestati te za prijevoz zatvorenika upotrebljavati isključivo vozila opremljena sigurnosnim pojasevima, koja su u skladu sa Zakonom o sigurnosti prometa na cestama te standardima CPT-a (CPT/Inf(2018)24).

U zatvorskom sustavu se i dalje neujednačeno postupa, o čemu smo više pisali u prethodnim izvješćima, a službenici kaznenih tijela vrlo često navode kako je nedostatna komunikacija sa SUZSP-om i drugim kaznenim tijelima, posebice u odnosu na ranije godine, što nije dobro. Stoga bi radi ujednačavanja i unaprjeđenja postupanja trebalo intenzivirati razmjenu informacija i komunikaciju među službenicima zatvorskog sustava i SUZSP-a. Na stupanj poštivanja prava zatvorenika negativno se odražava i nedostatak službenika te je potrebno upotpuniti sistematizirana radna mjesta u kaznenim tijelima.

Tijekom 2019. Ustavni je sud donio četiri odluke u kojima je utvrdio povredu čl. 25. stavka 1. Ustava, navodeći kako sudovi nisu na djelotvoran način zaštitili ustavno pravo podnositelja da zatvorsku kaznu izdržava u uvjetima propisanima ustavnim standardima. Da učinkovitost pravnih sredstava još nije dostatna, proizlazi i iz odluke u kojoj je Ustavni sud zauzeo stajalište da je sudac izvršenja svojim postupanjem učinio nedjelotvornim inače djelotvorno pravno sredstvo, čime je došlo do povrede prava zajamčenih člancima 23. i 25. Ustava odnosno člankom 3. EKLJP u njihovom procesnom aspektu (U-IIIBi-3201/2018). Jednaka je situacija i u dijelu postupanja po pritužbama, no ohrabruju određeni pozitivni pomaci u provođenju ispitnih postupaka u pojedinim kaznenim tijelima, poput Kaznionice u Lepoglavi. Unatoč tome, još je puno prostora za napredak i usklađivanje s međunarodnim standardima.

U razgovorima i anonimnim anketama, koje smo proveli tijekom obilazaka, osobe lišene slobode ukazuju na prisutnost međuzatvoreničkog nasilja, o kojem smo više pisali u prethodnim izvješćima. Dodatno zabrinjavaju podatci iz Izvješća o stanju i radu kaznionica, zatvora i odgojnih zavoda, prema kojima je tijekom 2018. evidentirano 166 tjelesnih sukoba između zatvorenika, za 31 više nego 2017. Unatoč tome, nije provedena preporuka iz Izvješća za 2018. da se izradi nacionalni plan borbe protiv međuzatvoreničkog nasilja, koju smo dali imajući na umu i CPT-evo izvješće za RH iz 2018. (§31.).

Budući da niz godina ukazujemo na potrebu donošenja novog ZIKZ-a, izradu Nacrta prijedloga dočekali smo s velikim interesom. Međutim, provedba javnog savjetovanja, ali i tekst Nacrta ne daju previše razloga za optimizam. Naime, krajem studenoga otvoreno je e-Savjetovanje o Nacrtu prijedloga u trajanju od 15 dana, što je svakako prekratak rok, s obzirom da se radi o novome zakonu. Dva tjedna nakon zatvaranja savjetovanja ono je bez ikakvih pojašnjenja opet otvoreno, ponovo u trajanju od 15 dana. Stoga je teško ne biti dojma kako svrha savjetovanja nije prikupljanje relevantnih podataka, ideja i mišljenja, odnosno promicanje, osiguravanje i jačanje transparentnosti i uključenosti svih dionika, već ispunjavanje forme. Dodatno zabrinjava što su neki postojeći standardi izostavljeni te što se njegovo donošenje koristi za usklađivanje s postojećim problemima u praksi. Primjerice, nakon četverogodišnjeg trenda porasta napučenosti zatvorskog sustava, predlaže se brisanje prostornog standarda od 4m^2. Pri tome treba podsjetiti i na Europska zatvorska pravila (18.3.), kojima je propisano da će se nacionalnim pravom odrediti specifični minimalni standardi. Jednako tako, umjesto liječničkog nadzora najmanje jednom u 24 sata tijekom izvršavanja stegovne mjere upućivanja u samicu, kako je propisano važećim ZIKZ-om, predlaže se nadzor dva puta tjedno. Osim toga, predlaže se da se pojedine posebne mjere održavanja reda i sigurnosti izvršavaju pod nadzorom medicinske sestre ili tehničara, a ne isključivo liječnika kao do sada, što je korak unazad. Iako nakon prvog savjetovanja nije prihvaćeno 88% komentara na Nacrt prijedloga, a nakon drugog čak 91%, nadamo se da će se u daljnjem postupku, kojeg ćemo s interesom pratiti, u većoj mjeri uzeti u obzir prijedlozi zainteresirane stručne i druge javnosti, kako bi novi ZIKZ bio što kvalitetniji.

Tijekom 2019. suradnja s kaznenim tijelima bila je dobra, no postoji prostor za unaprjeđenje suradnje sa SUZSP-om, posebice u pogledu dostavljanja izvješća i podataka u roku. Budući da smo u listopadu 2019. SUZSP upozorili na ovaj problem, nadamo se pozitivnim promjenama.

4.2. POLICIJSKI SUSTAV

4.2.1. ZAŠTITA PRAVA GRAĐANA, UKLJUČUJUĆI OSOBE LIŠENE SLOBODE, U POLICIJSKOM POSTUPANJU

„Vele mi bahato da ulazim, ja velim da ne mogu ostaviti bicikl od 2500 kn krvavo zarađen i da me ne mogu privoditi zbog navedenih „nedjela"...na šta oni vele počinjemo postupanje i kreću na mene rukama silom me hapsiti, ja se ne dam, pružam pasivan otpor, vičem da me nemaju pravo tako privoditi, a oni me stišću i zavrću mi ruke na ulici i stavljaju lisice na ruke kao kriminalcu, dok ja pomahnitalo ručim i zapomažem upomoć, oni ni najmanje ne odustaju od svoje radnje i silom me naglavačke pokušavaju ubaciti u auto, ja im govorim da imam naočale,... Ručim, derem se da mi se pomogne, barem 30 auta i barem isto toliko susjeda i šokiranih slučajnih prolaznika gleda šta se dešava, a ja zapomažem i molim za pomoć, oni ne odustaju. Na kraju me ubaciše u auto normalnim načinom nakon što sam se opirao da me ne ubace naglavačke, jer nosim naočale! U autu im objašnjavam da mi je osto bicikl na pola ulice i da će ga netko ukrasti! ... A tako smo mogli otići da su bili razumni da im pokažem osobnu, dakle, kuća mi je 30 m od događaja."

Pritužbe pučkoj pravobraniteljici

Tijekom 2019. postupali smo u 122 predmeta na temelju pritužbi i po vlastitoj inicijativi, vezano uz propuste u obavljanju policijskih poslova, neprofesionalno i neetično ponašanje prema građanima, kao i prekoračenje u primjeni ovlasti u postupcima u kojima se koristi tjelesna snaga i koji rezultiraju oduzimanjem slobode.

Iz pritužbi proizlazi da je prekoračenje uporabe sredstava prisile najčešće u trenutku uhićenja i savladavanja otpora, a sukladno praksi ESLJP u takvim je slučajevima potrebno provesti učinkovitu i neovisnu istragu, pri čemu je osobito važna uloga državnog odvjetništva, koje treba istražiti sve navode te odlučiti o njenom pokretanju. Učinkovita istraga treba se provesti i kada dođe do nanošenja teških tjelesnih ozljeda prilikom korištenja vatrenog oružja, poput ranjavanja iregularnih migranata, kada je ŽDO započelo istragu i obavilo očevid na mjestu događaja. Osim učinkovite istrage, potrebno je kontinuirano upozoravati i educirati policijske službenike na primjenu pravila sigurnosti pri korištenju vatrenog oružja, kako ne bi došlo do slučajnog ispaljivanja i ugrožavanja ljudskih života.

Osim neovisne istrage koju provodi DORH kada postoje navodi o prekoračenju policijskih ovlasti čime su ostvarena obilježja kaznenog djela koje se progoni po službenoj dužnosti, radi ispitivanja pritužbenih navoda protiv policije, važna je uloga unutarnje kontrole koja se provodi u dva stupnja.

Prva provjera, koju vrši PU, nedvojbeno treba obuhvatiti ispitivanje svih strana i nepristranih svjedoka, kako bi ocjena bila objektivna i utemeljena, dok drugu provjeru provodi Služba za unutarnju kontrolu na temelju daljnjeg prigovora. Svrha provjere je nepristrano utvrđivanje činjenica, jer se jedino tako mogu poduzimati odgovarajuće mjere i argumentirano izvijestiti podnositelje. Međutim, pritužila nam se građanka koja se prethodno obratila Službi za unutarnju kontrolu zbog nerazmjerne uporabe sredstava prisile i uskraćivanja prava pri zadržavanju u PP, kao i zbog načina provjere navoda od strane PU, koji nije obuhvatio uzimanje njezine izjave, a nije ni obaviještena o mogućnosti podnošenja prigovora. Unatoč odgovoru PU kako nije bilo potrebe uzimati njenu izjavu, jer ju je navela u pritužbi, radi nepristranog utvrđivanja činjenica potrebno je ispitati sve strane i nepristrane svjedoke te upoznati građane s pravom prigovora koji im omogućuje Zakon.

Prema pritužbama, prekoračenje uporabe sredstava prisile najčešće je pri uhićenju i savladavanju otpora, a prema ESLJP u takvim je slučajevima potrebno provesti učinkovitu i neovisnu istragu, pri čemu je osobito važna uloga državnog odvjetništva, koje treba istražiti sve navode te odlučiti o njenom pokretanju.

Zaprimili smo i pritužbu građanina prema kojem su policijski službenici primijenili tjelesnu snagu i sredstva za vezivanje te su ga priveli u policijsku postaju radi neopreznog upravljanja biciklom, dok on tvrdi kako je samo upozorio policijske službenike, koji su bili u civilnoj odjeći i vozilu bez službenih oznaka, da su prošli kroz raskršće dok je na semaforu bilo crveno svjetlo i da je do njihovog postupanja došlo samo zato što nisu mogli podnijeti njegovu reakciju. Da je razlog policijskog postupanja doista neoprezno upravljanje biciklom, protiv njega je trebao biti pokrenut postupak zbog kršenja Zakona o sigurnosti prometa na cestama. Umjesto toga, pokrenuti su postupci prema Zakonu o prekršajima protiv javnog reda i mira, zbog njegove reakcije na neprofesionalno postupanje te Zakonu o osobnoj iskaznici, pa se stječe dojam kako su oni zapravo pokrenuti da bi se našlo opravdanje što je do spornog postupanja policijskih službenika uopće i došlo. U ovom slučaju, protiv policijskih službenika je proveden disciplinski postupak zbog nerazmjerne uporabe sredstava prisile, no i dalje nije jasno što je bio inicijalni razlog njihovog postupanja, koje je rezultiralo lišenjem slobode. Stoga smo građanina uputili na obraćanje državnom odvjetniku radi donošenja ocjene jesu li prilikom policijskog postupanja ostvarena obilježja kaznenog djela.

Unatoč našoj preporuci u Izvješću za 2018. MUP-u i Ravnateljstvu policije, da sukladno Zakonu o kaznenom postupku (ZKP) sve kaznene prijave prosljeđuju Državnom odvjetništvu radi procjene radi li se o kaznenim djelima koja se progone po službenoj dužnosti, i nadalje građani ukazuju da policijski službenici ne žele zaprimati kaznene prijave, tvrdeći da se ne radi o djelima za koje se progoni po službenoj dužnosti, pa čak i da se uopće ne radi o kaznenim djelima, unatoč tome što ZKP propisuje da se kaznena prijava podnosi nadležnom državnom odvjetniku, a ako je podnesena policiji, ona će ju primiti i odmah mu proslijediti. Također, Protokol o zajedničkom radu policije i Državnog odvjetništva tijekom prethodnog i kaznenog postupka (Protokol) propisuje da, ako je nadležna ustrojstvena jedinica policije primila kaznenu prijavu za kazneno djelo za koje se progoni po službenoj dužnosti ili prijedlog za progon, dostavit će ih bez odgode nadležnom državnom

odvjetniku, a ako je policija nakon saznanja o počinjenom kaznenom djelu započela s provođenjem izvida, treba o tome obavijestiti državnog odvjetnika istog ili sljedećeg dana. Ukoliko se to ne učini, državnom odvjetniku je onemogućeno nadziranje provođenja izvida te nalaganje provedbe radnji ili mjera policiji za koje smatra da ih je potrebno provesti.

Pritužbe građana odnosile su se i na neučinkovitost policijske istrage, odnosno propuste da se u skladu s mjerama utvrđenim ZKP-om, otkriju počinitelji kaznenih djela. Pritužitelj s prebivalištem u Sarajevu u dva je navrata zatražio zaštitu svojih prava od načelnika PGP, a pri trećem je pritužbu uputio i pučkoj pravobraniteljici, jer je zbog načina ophođenja policijskih službenika zaključio kako neće ostvariti svoje pravne interese. Naime, u prijavama je ukazivao da mu se za vrijeme odsutnosti, na vikendici u RH namjerno oštećuju i otuđuju stvari, povodom čega su policijski službenici formalno-pravno primijenili pojedine policijske ovlasti iz ZPPO-a, pri čemu prvotno nisu utvrdili radnje s obilježjima prekršajnih ili kaznenih djela. Međutim, PU je u postupku nadzora zakonitosti postupanja i primjene policijskih ovlasti utvrdila propuste, jer su policijski službenici olako donosili zaključke, bez saslušanja svih osoba na koje je postupak ukazivao, da bi se dodatnim radnjama identificirali i stvarni počinitelji, zbog čega su podnijeli posebno izvješće državnom odvjetniku. S tim u vezi, preporukom smo ukazali na važnost dosljedne primjene ZKP-a, koji propisuje prava i dužnosti policije u pronalasku i identificiranju počinitelja.

Pritužbom nam se obratila i novinarka i komentatorica koju su policijski službenici na radnom mjestu legitimirali, uz objašnjenje kako to čine na traženje susjedne PU, vezano uz zahtjev odvjetnika privatne osobe, što je ona shvatila kao zastrašivanje u obavljanju svog posla. Nakon analize izvješća Glavnog ravnatelja policije o pravnoj osnovi i razlozima policijskog postupanja, utvrdili smo kako je u ovom slučaju postojao drugi zakonski način da potencijalni privatni tužitelj (osobno ili putem opunomoćenika) prikupi podatke o osobi za koju smatra da je povrijedila njegovo pravo. Dodatno, utvrđeno je i da policija ima različite kriterije i nejednako postupa u usporedivim situacijama. Naime, u ovom je slučaju provjeravala identitet novinarke kako bi osobne podatke, prije podnošenja tužbe sudu, dostavila opunomoćeniku privatne osobe, dok je u drugom slučaju, u kojem smo također postupali povodom pritužbe, policija dostavu osobnih podataka vezala uz podnošenje odgovarajuće tužbe i zahtjev suda. U konkretnom slučaju, temeljem ZKP-a, potencijalni privatni tužitelj mogao je podnijeti privatnu tužbu kaznenom sudu, koji bi prethodno ispitao postoji li dovoljno dokaza da je okrivljenik osnovano sumnjiv za djelo koje je predmet optužbe. U slučaju da privatna tužba nije propisno sastavljena, primjerice radi nedostatnih osobnih podataka okrivljenika, bila bi vraćena privatnom tužitelju da ju zakonskom roku ispravi pa nakon toga ne bi bilo zapreka da on, na osnovi poziva suda, podnese zahtjev policiji za ustupanje potrebnih osobnih podataka. Tada bi policija mogla poduzeti odgovarajuće radnje, sukladno ZPPO-u i Pravilniku o načinu postupanja policijskih službenika, cijeneći okolnost da je sud proveo ispitivanje postojanja elemenata iz ZKP-a, odnosno, da je vjerojatno da je okrivljenik povrijedio pravo privatnog tužitelja. Svako drugačije postupanje ne jamči da će potencijalni privatni tužitelj, nakon što mu policija ustupi podatke druge osobe, uopće pokrenuti sudski postupak. Samim time, ovakvo postupanje policije pravno je upitno jer iz njega proizlazi, zbog nepostojanja zaštitnog mehanizma, mogućnost za zlouporabu podataka druge osobe.

Odgovor Glavnog ravnatelja policije kako se u svakom konkretnom slučaju razmatra mogućnost dostave osobnih podataka tražitelju, što ovisi o vrsti događaja, sudionicima, tijelu koje je podatke zatražilo, razlozima dostave podataka i drugome, ukazuje na arbitrarno i neujednačeno postupanje policije koje se temelji na proizvoljnom tumačenju ZPPO-a, uz zanemarivanje ZKP-a. Zbog toga smo upozorili policiju da je pri dostavi osobnih podataka dužna postupati nearbitrarno i na način koji za posljedicu neće imati nejednakost među građanima, s obzirom da se u suprotnom narušava pravna sigurnost, načelo jednakosti pred zakonom te se ugrožava vladina prava. I praksa ESLJP postavlja opći zahtjev da tumačenje i primjena domaćeg prava od nadležnih tijela moraju biti „oslobođeni od samovolje", te je upravo arbitrarnost čest razlog zbog kojeg ESLJP (Van Kűck protiv Njemačke 2003.) odstupa od općeg pravila nemiješanja u tumačenje i primjenu domaćeg prava država stranaka.

4.2.2. OBILASCI POLICIJSKIH POSTAJA I PRITVORSKIH JEDINICA

NPM je tijekom 2019. obišao 23 policijske postaja te četiri pritvorske jedinice u PU: šibensko-kninskoj, dubrovačko-neretvanskoj, koprivničko-križevačkoj i varaždinskoj. Pritom su obilasci u PU šibensko-kninskoj i dubrovačko-neretvanskoj bili kontrolni, radi utvrđivanja provedbe upozorenja i preporuka danih ranije.

Redovni obilasci

Uvjeti smještaja

U redovitim obilascima u 12 policijskih postaja utvrđeno je djelomično ispunjavanje CPT standarda. Većina ih je dovoljno prostrana, imaju dnevnog i umjetnog svjetla, ugrađena je ventilacija i grijanje te se u njima nalaze drvena postolja, gumirani madraci i deke. Međutim, u nekima nema sustava za dojavu i nije postavljen video nadzor nad cjelokupnim prostorom u kojem se kreću osobe lišene slobode, čime se povećava rizik od nepravodobnog reagiranja kod incidenata tijekom policijskog zadržavanja. Iako u većini postaja video nadzor ne zahvaća sanitarni čvor, u nekima se on nadzire čime se ugrožava pravo privatnosti uhićene ili zadržane osobe.

PGP Varaždin nema svoje prostorije te za smještaj iregularnih migranata koristi prostorije PP Ivanec, koje su nedostatne za velike grupe, a ni Pritvorska jedinica PU varaždinske nema svoje prostorije te najčešće koristi one PP Varaždin i drugih postaja unutar uprave. Međutim, prostorije u PP Varaždin nisu primjerene veličine te se u njima osjeti neugodan miris fekalija.

Pritvorska jedinica PU koprivničko-križevačke ima tri prostorije koje su u urednom stanju, međutim na podu se nalaze pločice koje se mogu razbiti, što je suprotno Standardima. Opremljene su betonskim postoljem, gumiranim madracem i dekama te se unutar njih nalazi sanitarni čvor bez neposrednog pristupa pitkoj vodi. Osobama pritvorenim u PU koprivničko-križevačkoj omogućuje se korištenje tuša, a oko zgrade se nalazi prostor za boravak na svježem zraku.

Dio PP nema vozila za prijevoz osoba lišenih slobode ili koriste stara, koja nemaju ispravni sustav ventilacije i grijanja. Prema CPT standardima, sva transportna vozila trebaju biti čista, dovoljno osvjetljena i ventilirana te odgovarajuće zagrijana.

Prava osoba lišenih slobode

Pristup proceduralnim jamstvima u prvim satima policijskog lišavanja slobode važan je jer osigurava pravično suđenje u skladu s člankom 6. EKLJP, a istovremeno je i najučinkovitiji način sprječavanja mučenja i drugih oblika nasilja. Prema CPT standardima, uključuju pravo na branitelja, liječnika i obavijest člana obitelji ili treće strane, a imajući u vidu njihov značaj, mišljenje o Prijedlogu izmjene i dopune Zakona o kaznenom postupku dostavili smo Odboru za ljudska prava.

Izmijenjeni ZKP sada predviđa privremenu BPP svim uhićenicima, ali ne i svim osumnjičenicima, već samo onima za kaznena djela s propisanom kaznom zatvora težom od pet godina, što nije u potpunosti u skladu s Direktivom 2016/1919/EU i mišljenjem koje smo uputili. Direktiva zahtjeva omogućavanje BPP svima uz mogućnost dodatnih provjera samo glede imovinskog stanja, odnosno da osobe doista nisu u mogućnosti snositi troškove odvjetnika. Tijekom obilazaka, prije stupanja na snagu izmjena ZKP-a, utvrđeno je da uhićene osobe rijetko pozivaju odvjetnika te da se većina odriče prava na branitelja tijekom policijskog postupanja.

ZKP i nadalje predviđa samo pravo na hitnu medicinsku pomoć (HMP) zbog čega su, unatoč dobroj suradnji, neke PU dužne platiti dolazak HMP kada se utvrdi da se nije radilo o hitnom slučaju. Iako PP osiguravaju pravo na pristup liječnika tijekom policijskog zadržavanja, nije dobro kada prvu procjenu hitnosti obavljaju policijski službenici. Sukladno CPT standardima, pravo na liječnički pregled više je od pružanja hitne medicinske pomoći, a obuhvaća pravo na liječničku pomoć bez ograničenja, uskraćivanja ili diskrecijske odluke policije je li medicinska skrb doista potrebna. Jednako tako, UN Načela zaštite svih osoba koje su pritvorene ili zatvorene, propisuju da će se svakoj osobi u što kraćem roku ponuditi odgovarajući besplatan liječnički pregled, a po potrebi i odgovarajuća medicinska skrb.

Prilikom obilazaka izvršen je i uvid u evidencije. Sukladno našoj preporuci u obrascu Izvješće o uhićenju razdvojen je upis postupanja s uhićenom osobom te eventualno kasnije dovođenje u pritvorsku jedinicu, što je doprinijelo lakšem i jednostavnijem ispunjavanju dokumentacije. Iako većina PP uredno ispunjava evidencije, neke i dalje ne evidentiraju vrijeme puštanja na slobodu, pa tako PP Varaždin ne upisuje vrijeme prekida izvršenja naredbe o smještaju, iako ova mjera može trajati najviše 12 sati.

Kontrolni obilasci

Tijekom 2019. provedeni su kontrolni obilasci PU šibensko-kninske i dubrovačko-neretvanske, kako bi se utvrdio stupanj provedbe preporuka danih nakon redovitih obilazaka 2015. i 2016.

Kontrolnim obilaskom PU šibensko-kninske je utvrđeno da je devet preporuka provedeno u cijelosti, pet djelomično, a sedam ih nije provedeno. Još uvijek nije započela izgradnja pritvorske jedinice te se pritvorenici smještaju u prostorijama koje za to nisu primjerene. Većina PP i dalje nema uvjete smještaja sukladno CPT standardima, no primjer dobre prakse su PP Knin i Drniš koji su opremili prostorije podlogama za ležaj i ugradili zvono za poziv. Evidencije se uredno ispunjavaju, a ocjena opravdanosti i zakonitosti uporabe sredstava prisile donosi se u zakonskom roku.



U kontrolnom obilasku PU dubrovačko-neretvanske je utvrđeno da je deset preporuka provedeno u cijelosti, a osam djelomično, no nisu provedene one koje se odnose na uvjete smještaja. Većina PP nije provela preporuku iz 2016. o vođenju posebne evidencije preslika formulara Izvješća o uhićenju i Potvrde o upoznavanju s razlogom uhićenja. Primjer dobre prakse je PP Metković koja vodi poseban registar preslika ovih obrazaca, u kojemu se može provjeriti pristup pravima tijekom lišenja slobode.

Postupanje s uhićenim i privedenim osobama

Tijekom redovitih i kontrolnih obilazaka obišli smo zatvore u Šibeniku, Dubrovniku i Varaždinu radi provjere postupanja prema uhićenim i pritvorenim osobama prije dolaska u istražni zatvor.

U razgovoru s medicinskim osobljem te uvidom u medicinsku dokumentaciju je utvrđeno da tijekom 2019. u Zatvoru u Šibeniku nije bilo zaprimljenih osoba s vidljivim ozljedama, dok su u Zatvoru u Varaždinu dvije osobe medicinskom osoblju izjavile da su ozljede nastale tijekom policijskog postupanja. Iako nije bilo izravnih pritužbi na prekoračenje policijskih ovlasti, nego samo upisanih ozljeda u medicinsku dokumentaciju, izvršen je uvid u policijske predmete te je utvrđeno da je u oba slučaja došlo do uporabe sredstava prisile, omogućen je liječnički pregled, a uhićene osobe nisu izjavile prigovor tijekom zadržavanja u policijskim postajama.

Tijekom obilaska Zatvora u Dubrovniku obavljeni su razgovori s medicinskim osobljem, izvršen je uvid u medicinsku dokumentaciju i proveden razgovor s istražnim zatvorenikom koji se žalio na postupanje policije, međutim on nije dao primjedbu tijekom uhićenja zbog, kako je naveo, nejasne upute. Uvidom u dokumentaciju PU dubrovačko-neretvanske nije utvrđeno prekoračenje policijskih ovlasti, međutim imajući u vidu navode zatvorenika, radi bolje zaštite osoba lišenih slobode potrebno je davati jasnije upute.

4.3. OSOBE S DUŠEVNIM SMETNJAMA KOJIMA JE OGRANIČENA SLOBODA KRETANJA

Tijekom 2019. zaprimili smo 26 pritužbi osoba s duševnim smetnjama, a odnosile su se na prisilno zadržavanje i smještaj, mjere prisile i uvjete smještaja u psihijatrijskim ustanovama.[2]

U skladu s mandatom pučke pravobraniteljice, kao tijelo nadležno za obavljanje poslova NPM-a, nenajavljeno smo obišli Neuropsihijatrijsku bolnicu (NP) Dr. Ivan Barbot Popovača, Kliniku za psihijatriju KBC-a (KP) Osijek te Psihijatrijsku bolnicu (PB) Rab. Obilazak KP Osijek bio je redovan, dok smo u ostalima utvrđivali provedbu upozorenja i preporuka danih nakon prethodnog obilaska. Preporuke i upozorenja, za koja smo tijekom kontrolnih obilazaka utvrdili da nisu provedeni, u pojedinačnim izvješćima smo ponovili.

Tijekom obilazaka je utvrđeno kako uvjeti smještaja ne ispunjavaju u potpunosti međunarodne i nacionalne standarde, posebice prostorije za podjelu hrane te sanitarno-tehničke i higijenske zaštite. Primjerice, u jednom od Zavoda u KP Osijek pacijentima se hrana poslužuje u dnevnom boravku koji služi i zaprimanje posjeta. U slučaju dolaska većeg broja posjetitelja, zajedno s pacijentima se upućuju na obližnji hodnik, što nije primjeren prostor za druženje i socijalizaciju.

U KP Osijek te u PB Rab nije izvršena separacija svih sanitarnih čvorova po spolovima pa svi pacijenti obavljaju fiziološke i higijenske potrebe u istima toaletima.

Zajednički problem psihijatrijskih ustanova pomanjkanje je odgovarajuće razine skrbi o pravu pacijenata na izlazak u šetnju, posebice onih koji osim duševnih imaju i tjelesna oboljenja pa su teško pokretni. Zbog toga je potrebno žurno uređenje terasa i dvorišnih suterena, natkrivanjem i opskrbom odgovarajućim sadržajima, kako bi se i najtežim bolesnicima omogućio boravak na svježem zraku. Također, ukazali smo i na potrebu rasterećenja smještajnih kapaciteta, posebice u jednom od Zavoda u KP Osijek u kojemu su u maloj sobi smještene čak četiri žene, kojima je tako u cijelosti narušena privatnost, a takvi uvjeti mogu utjecati na stvaranje negativnog ozračja kod njihovog terapijskog tretmana.

Iz Izvješća posebnog izvjestitelja o mučenju i drugim okrutnim, nečovječnim ili ponižavajućim postupcima ili kažnjavanju iz 2008., razvidno je da loši uvjeti u psihijatrijskim ustanovama i domovima za osobe s invaliditetom predstavljaju ponižavajuće postupanje prema članku 3. EKLJP-a. To potvrđuje i praksa ESLJP-a u predmetu Romanov protiv Rusije (2005.), u kojemu je Sud utvrdio da je podnositelj zahtjeva bio smješten na zatvorenom odjelu psihijatrijske ustanove godinu, tri mjeseca i 13 dana, od toga u prenapučenoj sobi manjih dimenzija oko četiri i pol mjeseca. U sudskom

[2] U tekstu ovog poglavlja pod pojmom psihijatrijska ustanova podrazumijevamo zdravstvenu ustanovu ili njezinu jedinicu za obavljanje specijalističko-konzilijarnog bolničkog liječenja iz područja psihijatrije.

postupku je utvrđeno da je dugotrajan boravak zatvorenog tipa u kombinaciji s lošim uvjetima smještaja predstavljao ponižavajuće postupanje pa, iako nije utvrđeno postojanje takve namjere, Sud je ocijenio da su boravišni standardi omalovažili ljudsko dostojanstvo podnositelja zahtjeva i u njemu pobudili osjećaje poniženja i degradacije.

Zajednički problem psihijatrijskih ustanova pomanjkanje je odgovarajuće razine skrbi o pravu pacijenata na izlazak u šetnju, posebice onih koji osim duševnih imaju i tjelesna oboljenja pa su teško pokretni.

Iz razgovora i fokus grupa s osobama s duševnim smetnjama tijekom obilazaka te iz pritužbi, uočili smo da pacijenti, čak ni dobrovoljno hospitalizirani, nisu uvijek adekvatno informirani zbog čega su tamo smješteni i što će se s njima događati. Neki su nam ukazali kako su formalno pristali na hospitalizaciju, no da su pristanak dali u strahu od prisilnog zadržavanja ili smještaja, odnosno u strahu od sudske mjere. Često nisu upoznati s planom liječenja, ne znaju koju terapiju uzimaju, pitaju kada mogu kući ili u šetnju i ne znaju zašto im se to osporava ili pitaju zbog čega se nalaze na zatvorenom odjelu, iako su dobrovoljno smješteni.

Zbog važnosti davanja informiranog pristanka, koji je zakonska obveza, ali i prilika za stvaranje povjerenja i partnerstva u liječenju, s nizom zainteresiranih dionika organizirali smo okrugli stol kako bismo pokušali identificirati i sagledati probleme i preventivno djelovati. Iako je uočen značajan napredak u informiranju pacijenata o njihovim pravima putem letaka, oglašavanja i razgovora, uključujući i o pravu na podnošenje pritužbi, to i dalje nije dovoljno te bi psihijatrijske ustanove trebale dodatno unaprijediti pritužbene mehanizme, između ostalog i vođenjem jedinstvene evidencije pritužbi i odgovora.

Primjena mjera prisile prema osobama s duševnim smetnjama dopuštena je iznimno, u osobito hitnim slučajevima ozbiljnog ugrožavanja vlastitog ili tuđeg zdravlja, i to samo u mjeri i na način prijeko potreban da se otkloni opasnost, nakon što se neprisilnim mjerama nije mogla otkloniti. Svi pacijenti imaju pravo biti zaštićeni od ograničavanja kretanja ili odvajanja koje nije medicinski opravdano. Međutim, u medicinskoj dokumentaciji često nedostaje evidencija o provedenim deeskalacijskim tehnikama koje se provode prije mjera sputavanja, a još uvijek se sputavaju i pacijenti koji su na dobrovoljnom smještaju, što nije u skladu s CPT standardima. Naime, ako se smatra da je primjena mjera prisile kod dobrovoljnog smještaja nužna, a pacijent na nju ne pristane, trebao bi se preispitati njegov pravni status.

Unatoč preporukama iz Izvješća za 2016. i 2017., nisu ustrojene posebne evidencije o mjerama prisile iz kojih bi bilo moguće utvrditi koliko često ih se primjenjuje, odnosno koje bi omogućile njihovo praćenje i analizu, pa još uvijek nema podataka tko je, kada i zbog čega odredio primjenu, koja mjera prisile je primijenjena, koji su joj postupci prethodili, kao niti o praćenju tjelesnog i duševnog stanja pacijenta te njenom završetku.

4.4. DOMOVI ZA STARIJE I NEMOĆNE

„...Ležim tako danima... I gledam u jednu točku na zidu... Televizor ne smijem upaliti jer smeta cimericama. Kažu da zrači. Rado bih ustala iz kreveta i otišla popričati s drugim ljudima, ali ne mogu sama, a nema me tko podići. Mogu uz hodalicu, ali ne mogu sama, bojim se da ću pasti pa hodam samo kad mi dođe fizioterapeut ili rodbina, a to mi nije dovoljno. Ja volim pričati, a moje cimerice samo leže i šute. Da imamo neku društvenu prostoriju ja bih tamo sjedila i pričala s drugima. I gledala televiziju.“

Tijekom 2019. nenajavljeno smo obišli Dom za starije osobe Duga u Zagrebu, kako bismo utvrdili razinu poštivanja ljudskih prava korisnika, posebno u pogledu zdravstvene njege korisnika te u situacijama koje bi mogle predstavljati ograničavanje slobode kretanja.

Iako smo u ranijim izvješćima ukazivali na nužnost da ugovor o smještaju mora potpisati korisnik te da se u slučajevima, kada zbog težeg zdravstvenog stanja to ne može učiniti, a nema skrbnika, mora obavijestiti CZSS radi imenovanja posebnog skrbnika, i u ovom Domu uočeno je da ugovor o smještaju potpisuje obveznik plaćanja smještaja, u pravilu član uže obitelj. Ovakvo postupanje nije prihvatljivo jer svako zadržavanje u ustanovi bez pristanka predstavlja ograničavanje slobode kretanja bez zakonske osnove. Većina korisnika kod sebe nije imala osobnu iskaznicu, koja je bila kod rodbine, a u Domu se nalazila preslika, što je također način ograničavanja slobode kretanja, na što smo već ukazivali u ranijim izvješćima.

Postupak po pritužbama korisnika sukladno ZSS-u i Pravilniku o standardima kvalitete socijalnih usluga, nije uređen niti u ovom domu, a ne vodi se ni posebna evidencija o pritužbama, poduzetim radnjama i njihovom rješavanju, što je neophodno. Pritužbe se većinom iznose usmeno, rješavaju se neformalno i odmah, a o ishodu se korisnike u pravilu obavještava samo usmeno. Stoga je potrebno postojeće interne akte uskladiti sa ZSS-om i Pravilnikom o standardima kvalitete socijalnih usluga.

Vježbe evakuacije u slučaju opasnosti trebalo bi redovito provoditi u svim domovima za starije, s posebnim naglaskom na jedinice u kojima su smještene teško pokretne, nepokretne i dementne osobe.

Nadalje, korisnicima se boravište odnosno prebivalište ne prijavljuje na adresi Doma, iako je prema Zakonu o prebivalištu obveza domova prijaviti policijskoj postaji boravište svih osoba kojima pružaju usluge smještaja duže od tri mjeseca.

Nedostatci na koje smo ukazivali tijekom ovog obilaska u pravilu su jednaki onima koje smo nailazili u prethodnim obilascima domova za starije osobe. Iako Dom pruža uslugu smještaja osoba koje su oboljele od Alzheimerove ili drugih oblika demencije, za njih nema ustrojenu posebnu smještajnu jedinicu, u skladu s Pravilnikom o minimalnim uvjetima za pružanje socijalnih usluga, već su ti korisnici smješteni zajedno s ostalima, što je neprihvatljivo. Nedostatak radnika pokušava se nadoknaditi dodatnim zalaganjem zaposlenih,

prostor je izrazito čist i uredan, no ipak utječe na kvalitetu pruženih usluga pa tako teže pokretne korisnike iz kreveta podiže samo fizioterapeut ili rodbina, što nije dovoljno. Kako je tendencija da se što više raspoloživog prostora namjenjuje za spavaonice, zamjetan je nedostatak prostorija za rad zaposlenika. Primjerice, radni prostor socijalne radnice je na hodniku, gdje bez dovoljno privatnosti razgovara s korisnicima i njihovim obiteljima, što je nedopustivo. Primijenjeni restriktivni postupci, primjerice korištenje magnetnog remena ili podizanje ograde kreveta, nisu dokumentirani u individualnom planu korisnika, nije naveden razlog korištenja te nije vidljivo je li to odredio liječnik ili netko drugi, a ne vode se ni potrebne evidencije o njihovoj primjeni. Fizičko ograničavanje kretanja (fiksacija) upotrebom magnetnog remena spada u primjenu mjera prisile, koje ZZODS omogućava i u domovima socijalne skrbi, prema osobama s težim duševnim smetnjama, na način i pod uvjetima istim kao i u psihijatrijskim ustanovama. Stoga, ako ih domovi primjenjuju, mora ih odrediti psihijatar te se moraju provoditi kao na psihijatrijskim odjelima, odnosno u bolnicama.

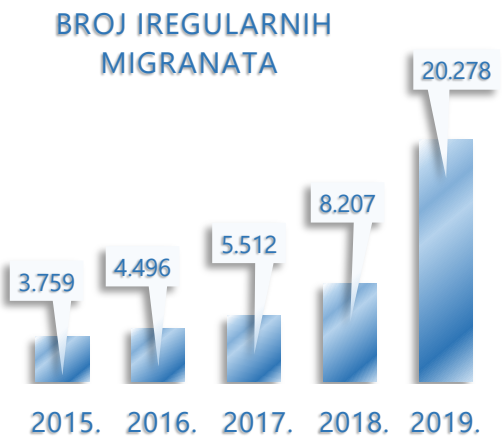
I u ovome, kao i u većini domova za starije koje smo obišli ranijih godina, teže pokretni i nepokretni korisnici smješteni su na katu pa nije jasno kako bi se, u slučaju potrebe, provela evakuacija korisnika i zaposlenih. Iako prvi kat ima dva izlaza, zaposlenima je trebalo duže vrijeme da pronađu ključ od izlaza za slučaj potrebe, koji je dosta uzak. Dom nije opremljen ni dojavljivačima dima, a kako do sada nisu provodili vježbe evakuacije u slučaju opasnosti, primjerice od požara ili potresa, preporučili smo da ih žurno provedu. Ove vježbe trebalo bi redovito provoditi u svim domovima za starije, s posebnim naglaskom na jedinice u kojima su smještene teško pokretne, nepokretne i dementne osobe.

4.5. TRAŽITELJI MEĐUNARODNE ZAŠTITE I IREGULARNI MIGRANTI

Migracije su izazov na globalnoj, europskoj i nacionalnoj razini, kako za države polazišta, tako i za one tranzita i odredišta. Pri tome, iregularne migracije izazivaju najveće prijepore, a malo je rješenja koja bi omogućila drugačije, odnosno zakonite puteve dolaska onima kojima je zaštita potrebna. Kada se govori o uzrocima masovnih migracija, kao i njihovu rješavanju, nema jednostavnih odgovora. Svakako da uzajamno djelovanje siromaštva, sukoba i proganjanja povećava njihovu složenost, a klimatske promjene, uz ostale uzroke, najavljuju njihovo daljnje intenziviranje pa je bolje upravljanje masovnim migracijama jedna od najvažnijih zadaća održivog razvoja.

Suočena s potrebom žurnog rješavanja pitanja migracija, kako zbog brojnosti osoba koje dolaze na njene granice, tako i zbog niza prijepora koje izazivaju unutar i između pojedinih država članica, EU i dalje ne uspijeva postići sporazum o predloženoj reformi Zajedničkog europskog sustava azila, prvenstveno reforme Dublinskog sustava, unutar kojeg države prvog ulaza imaju najveću odgovornost za rješavanje zahtjeva za međunarodnom zaštitom. Uz to, nedostatak solidarnosti ne doprinosi ravnomjernoj raspodjeli odgovornosti država članica, bez obzira na njihov geografski položaj.

U okolnostima pojačanog migracijskog pritiska, (usporene) reforme sustava azila, nedostatka solidarnosti i postavljanja žica na granicama susjednih država članica, RH je 2015. predala Izjavu o spremnosti za početak postupka schengenske evaluacije i započela s pripremama za pristup Schengenskom području. U tom postupku, MUP je isticao važnost zaštite granica koje nisu samo hrvatske, već i vanjske granice EU, naglašavajući kako, umjesto postavljanja ograda ili žica, u najvećoj mjeri provodi samo postupke odvraćanja, odnosno pozicioniranja velikog broja policijskih službenika na graničnoj crti, čime obeshrabruje osobe koje ju pokušavaju iregularno prijeći. Pri tome, o postupcima odvraćanja ne vode se evidencije, za razliku od onih kojima se osiguravaju mjere povratka (uključujući i readmisijske postupke), budući da migranti ne ulaze na teritorij RH nego se, nakon što uoče mjere odvraćanja, sami vraćaju dublje u teritorij susjedne zemlje.



Usprkos pozicioniranju 6.500 policijskih službenika na državnu granicu, kao i uporabi tehničkih sredstava, u RH se prema podatcima MUP-a u 2019. broj iregularnih migranata povećao za 59,52% u odnosu na 2018. godinu.

Međutim, s granica sa Srbijom i BiH dolaze pritužbe iregularnih migranata, izvješća OCD-a i međunarodnih organizacija o postupanju policijskih službenika nakon njihova zatjecanja na teritoriju RH, zanemarivanju zahtjeva za međunarodnom zaštitom i vraćanju preko zelene granice, vrlo često nakon oduzimanja novca i vrijednosti ili uz uporabu nasilja.

Tako je tijekom 2019. pučka pravobraniteljica otvorila 35 predmeta vezanih uz postupanje policije prema iregularnim migrantima i tražiteljima međunarodne zaštite, ponekad i prema većim grupama. Primjerice, u jednoj pritužbi, koja se odnosila na zatjecanje pritužitelja i njegove obitelji u blizini granice s BiH, podrobno se opisuje kako je policija zanemarila zahtjeve za azil njega, supruge i dvoje djece, oduzela im novac i mobitele te naredila da se vrate u BiH. Kada je tražio povrat novca, jedan od policijskih službenika pokazao je vatreno oružje, rekao da će pucati i zgrabio dijete za vrat, nakon čega se obitelj odlučila vratiti u BiH. Pritužitelj je uspio zapamtiti registarske oznake policijskog kombija te izjavio da bi mogao prepoznati policijske službenike, a po povratku u BiH podnio je pritužbe Ravnateljstvu policije, MP-u i MVEP-u, nakon čega je u dogovoru s Ravnateljstvom policije na graničnom prijelazu zaprimljena njegova kaznena prijava. Nedugo potom podnio je pritužbu i pučkoj pravobraniteljici na temelju koje smo proveli ispitni postupak u PGP, koja je negirala ikakvo postupanje prema pritužitelju. Istovremeno je Ravnateljstvo u suradnji s USKOK-om provelo izvide kojima je utvrđeno da ispitani policijski službenici navedene PGP nisu dovedeni u vezu s opisanim postupanjem, no naknadno je Ravnateljstvo ipak potvrdilo svoje postupanje, ali ne na način kako je opisao pritužitelj, već uz primjenu mjera odvraćanja. S obzirom da MUP kategorički tvrdi da se evidencije o odvraćanjima ne vode zbog toga što osobe ne mogu biti identificirane u nedostatku

kontakta s policijskim službenicima, nejasno je kako su u ovom slučaju uspjeli identificirati pritužitelja i njegovu obitelj te zašto taj podatak nije iznesen na samom početku postupanja.

Vezano uz postupanje policije po zatjecanju migranata nakon iregularnog prelaska državne granice, značajan je i ispitni postupak o postojanju garaže, čija obilježja odgovaraju jednoj PGP, u kojoj su iregularni migranti navodno zadržavani bez hrane, vode i nužnika, morali spavati na betonu te im je onemogućeno traženje međunarodne zaštite. Iz izvješća MUP-a proizlazi da su tijekom godine zaista u dva navrata migranti (prva grupa od osam te druga od 29 članova) zadržavani u garažnoj prostoriji do završetka kriminalističkog istraživanja, kako bi ih se sklonilo od nepovoljnih klimatskih prilika, iako ona nije imala odgovarajuće smještajne uvjete, a svim osobama osigurana je voda, hrana i toalet te tijekom postupanja nisu bili izloženi fizičkom ili psihičkom zlostavljanju, dok je cjelokupni boravak u postaji trajao svega nekoliko sati. Međutim, u ispitnom postupku, neposrednim uvidom u predmete i pomoćne evidencije, ustanovili smo kako navedene dvije grupe nisu jedine veće grupe migranata prema kojima se postupalo u toj PGP tijekom 2019., no razloge i kriterije zadržavanja nekih u garažnoj prostoriji, a ne i drugih, nismo utvrdili. Dodatno, nije se moglo utvrditi u kojem su razdoblju ove dvije grupe, među kojima je bilo i djece, bile u dvorištu, garaži ili drugim službenim prostorijama. Također, prostorije za zadržavanje, koje su zadovoljavale propisane uvjete, srušene su u veljači, a nove, prenamijenjene od garažnih prostorija, dovršene su u srpnju. Stoga je PGP, koja pokriva dio granice s BiH kojom se kreću migranti i koja često postupa prema njima, i kada su u većim grupama, ostavljena bez adekvatnog prostora za njihov smještaj, osim onog u dvorištu i garaži u kojima zadržavanje predstavlja povredu čl. 3. EKLJP-a, odnosno ponižavajuće postupanje, jer ugrožava ljudsko dostojanstvo te uzrokuje osjećaje straha, patnje i podređenosti (M.M. protiv RH (2015)). Također, imajući u vidu pojam lišenja slobode sukladno čl. 5 st. 1 EKLJP-a te čl. 4. st. 2. OPCAT-a propušteno je evidentirati kada su osobe dovedene u PGP te zašto je od trenutka zatjecanja do trenutka uhićenja prošlo šest do deset sati, odnosno zašto osobe nisu uhićene čim su za to stvoreni uvjeti, što je nužno kako bi se utvrdilo vremensko razdoblje lišavanja slobode. Osim toga, temeljem neposrednog uvida u pomoćne evidencije i predmete, utvrđeno je kako su tamo boravile dulji vremenski period, a ne samo nekoliko sati, kako je bilo navedeno u pisanom odgovoru.

Navodi o nezakonitom postupanju prema migrantima, kako iz izvješća OCD-a i međunarodnih organizacija, tako i iz pristiglih pritužbi, podudaraju se i s navodima iz pritužbe policijskog službenika PGP koju je, zbog straha od negativnih posljedica za svoju obitelj i posao, pučkoj pravobraniteljici podnio anonimno. On opisuje zapovijed rukovodećih policijskih službenika da se provode postupanja prema iregularnim migrantima, odnosno navodi kako je temeljem zapovijedi načelnika PGP i „rukovoditelja i uprave" policijskim službenicima naloženo da sve izbjeglice i migrante vraćaju na područje BiH, „bez papira i bez procesuiranja" kako ne bi bilo traga, te im uzmu novac, razbiju mobitele i bace u rijeku, ili ih zadrže za sebe. Dodatno, zabrinjava njegov apel za sprječavanjem ovakvog postupanja te navodi kako je realno stanje još gore od onog na koje je pučka pravobraniteljica u javnim istupima ukazivala, no da zbog straha od otkaza ne može odbiti postupati jer ne bi imao čime prehraniti obitelj.

Poštovana gospodjo,

obračam vam se za pomoč jer vidimo da jedini vodite brigu o zakonitom postupanju prema izbjeglicana i jadnim ljudima prema kojima svakodnev no postupamo na nehumani i loš način.
Djelatnik sam PGP [redacted] i radim na zaštiti državne granice već duže vrijeme. nas nekoliko više nemamo ni volje ni snage gledati što se radi sab timljudima.
Svakodnevno ih vračamo u BiH bez papira bez procesuiranja bez obzira o kome se radilo, žene djeca , prema svima isto.
Nema azila to ne postoji samo i ako u iznimnim situacijama, kada je nešto medijski popračeno.

Zapovijed načelnika [redacted] i rukovoditelja i uprave da sve vračamo bez papira , nema traga , uzeti novce , mobitele razbiti baciti u [redacted] ili si uzeti i izbjeglice na sili vratiti u Bosnu.
To je istina kako postupamo sa njima , policajci na ispomoči iz drugh PU su posebno okrutni u postupanju , jer su ljuti što su tu, a tu su kratko pa rade što žele bez kontrole , liče mim na janjičare tuku , otimaju. Ovo je žalosno ali istinito i to sve uz blagoslov rukoviditelja iz policijske postaje i uprave.
Posebno nas par policajaca žalosti što na sve to nas potiču i to zapovijedaju rukoviditelji koji bi trebali raditi zakonito i to suzbijati i ne dozvoliti takovo ponašanje policajaca.
Na dnevnoj bazi ih vračamo 20 .- 50 . Kada ih dovoze iz drugih PU ljudi su iscrpljeni ponekad i pretučeni i onda ih još mi vozimo tijekom noći i prebacujemo na silu u Bosnu.

Svega tu ima pa neki policajci posežu i za oružjem , to je sramno za ovu policiju, tako ju ja nisam zamišljao kad sam išao u školu.
Ja sam ih osobno tijekom noći vratio preko 1000 , nastojim biti što humaniji , ali imam [redacted] , ako odbijem to raditi dobiti ću otkaz, a od čega ću prehraniti obitel.
Nas nekolicina koji dijelimo isti stav vas molimo da spriječite ovakvo ponašanje i postupanje policije.
Sve ono što dolazi do vas , natpisi u medijima su točni i vrlo blagi u odnosu što se radi u ovoj postaji.
Takodjer jako je žalosno da se rukoviditelji u postaji, a naročito policijskoj upravi kada spomenu vaše ime iskazuju to na vrlo ružan i neprimjeren način jer vi to ničim niste zaslužili, to ne dolikuje visoko obrazovanim ljudima ta vas časte takovim epitetima i psovkema.
Vi samo radite pošteno i časno vaš posao u skladu sa zakonskim propisima i pravilima i tako bi trebalo biti i u policiji , ali nažalos daleko smood toga .
još jednom vas molimo da osobnim angažmanom spriječite ove ružne poja ve koje mogu dovesti do tragičnih posljedica, a to nitko ne želi.

Vjerujemo u vas i vaše poštenje i zakoniti rad.

Nezadovolji policajci PGP
[redacted]

S obzirom na sve navedeno u ovoj pritužbi, dostavili smo je DORH-u na nadležno postupanje, kako bi se nedvojbeno utvrdilo radi li se o stvarnim činjenicama ili neosnovanim optužbama. Međutim, kako nismo zaprimili nikakve povratne informacije, s obzirom na protek vremena te u nedostatku drugih mogućnosti za institucionalno postupanje, pritužbu smo dostavili Hrvatskom saboru, a nakon toga, sukladno čl. 19. Zakona o pučkom pravobranitelju, i obavijestili javnost.

Odgovarajući na pojedinačne pritužbe ili izvješća OCD-a i međunarodnih organizacija, MUP je vrlo često u potpunosti osporavao navode o prekoračenju policijskih ovlasti ili nasilnom postupanju, ističući kako ima nultu stopu tolerancije na nasilje te je navodio kako su sve prijave nevladinih i drugih organizacija provjerene, ali ne sadrže dovoljno informacija za provođenje kriminalističkih istraživanja.

Također, vrlo često je isticao da migranti, zbog toga što su spriječeni u iregularnom prelasku državne granice i vraćeni u BiH i Srbiju, lažno optužuju policiju u nadi da će im takve optužbe pomoći u novim pokušajima ulaska u Hrvatsku, a jednom prilikom i da se „aktivisti predstavljaju kao hrvatski granični policajci i podvrgavaju migrante nasilju da bi od hrvatske policije učinili negativce".

S druge strane, ozbiljnost navoda iznesenih u pritužbama i izvješćima o kršenju prava migranata, kao i navodi iz anonimne pritužbe policijskog službenika, te još dvojice koji su sa sličnim iskustvima, također anonimno, istupili u medijima, ostavljaju sumnju da se ne radi samo o izoliranim postupanjima policijskih službenika na granici, već mogu upućivati na sustavna nezakonita postupanja.

Ozbiljnost pritužbi i izvješća o kršenju prava migranata, kao i anonimne pritužbe policijskog službenika pučkoj pravobraniteljici te još dvojice koji su anonimno istupili u medijima, ostavljaju sumnju da se ne radi o izoliranim postupanjima policijskih službenika na granici, već mogu upućivati na sustavna nezakonita postupanja.

Također, u listopadu 2019., kada je EK procijenila da RH ispunjava uvjete za pristup Schengenskom području, naglasila je kako zaštita ljudskih prava tražitelja međunarodne zaštite i ostalih migranata, kao i navodi o onemogućavanju pristupa sustavu azila i uporabi sredstava prisile od strane policije na granici – ostaju izazov, radi čega je odobrila sredstva namijenjena novom mehanizmu praćenja usklađenosti aktivnosti nadzora državne granice s pravom EU, međunarodnim obvezama poštivanja temeljnih prava, kao i pravima koja proizlaze iz pravne stečevine EU-a u području azila, uključujući i s načelom zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja. No, bez mogućnosti nenajavljenih obilazaka tijela, pregleda prostorija i slobodnog pristupa svim podatcima, kako je predviđeno OPCAT-om i ZNPM-om, praćenje postupanja policije prema iregularnim migrantima ne može se smatrati učinkovitim. EK je također navela kako MUP o rezultatima mehanizma praćenja na kraju projekta, uz EK, treba raspraviti i s Uredom pučke pravobraniteljice i udrugama civilnog društva, što do sada nije učinjeno.

Osim toga, u srpnju je Federalni upravni sud Švicarske obustavio vraćanja tražitelja međunarodne zaštite u RH, koja bi prema Dublinskom sustavu trebala biti odgovorna za razmatranje njihovih zahtjeva. Uzevši u obzir sve veći broj izvještaja o uskraćivanju pristupa postupcima azila od strane hrvatskih vlasti i povratak velikog broja tražitelja azila na granicu s BiH, gdje su prisiljeni napustiti zemlju, Sud je smatrao da niže instance nisu uzele u obzir sustavne nedostatke u sustavu azila u RH, kao ni ispitale rizik od lančanog vraćanja iz RH, kao ni je li navodno loše postupanje hrvatskih vlasti moglo doseći prag moguće povrede temeljnih prava zaštićenih člankom 3. EKLJP-a. Ova odluka nije pravomoćna, a predmet je vraćen na ponovno postupanje sudu prvog stupnja.

Navodeći kako su prakse odbijanja ulaska i protjerivanja bez individualizirane procjene potreba za zaštitom, odnosno tzv. pushback-ovi, dokumentirani diljem Europe te su u nekim državama sustavne i mogu se smatrati nacionalnim politikama, VE je uputilo apel svojim članicama da ih zbog težine povreda ljudskih prava odmah zaustave. Najveća opasnost takvog postupanja je rizik od tzv. refoulement-a, odnosno vraćanja osobe na područje gdje postoji opasnost od proganjanja, a što je protivno UN Konvenciji o statusu izbjeglica i EKLJP-u. VE je također izrazilo zabrinutost zbog

ponižavajućih postupanja prema migrantima prilikom pushbackova-a, koja uključuju zastrašivanja, oduzimanje i uništavanje stvari, primjenu nasilja pa čak i uskraćivanje hrane i osnovnih usluga. Stoga smatra da se njihovim poricanjem, poriču i neljudska i ponižavajuća postupanja koja stoga nisu adekvatno ili čak uopće ispitana.

Pri tome, istraga o postupanjima koja mogu predstavljati povrede čl. 3. EKLJP-a (zabrana mučenja, neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja) je imperativ, a kako bi se otklonila sumnja, ili pak potvrdila, nužno je da je provodi tijelo neovisno od osumnjičenih državnih službenika (ESLJP, Bojcenko protiv Moldavije (2010.)), jer bi u protivnom predstavnicima države bilo omogućeno da nekažnjeno zloupotrebljavaju prava onih koji se nalaze pod njihovom kontrolom (Labita protiv Italije (2010.) i Muradova protiv Azerbajdžana (2009.)). Stoga je istraživanje ovakvih postupanja ključno za održavanje vladavine prava u kojoj nitko, a naročito policija, ne može biti iznad zakona.

Osim saznanja da je DORH provodio istragu u nekoliko pojedinačnih slučajeva, primjerice poginule djevojčice Madine ili uporabe vatrenog oružja pri kojem je došlo do ranjavanja migranata, o čemu pišemo i u poglavlju o policijskom sustavu, nemamo saznanja o rezultatima istraga o sustavnim kršenjima prava migranata.

NPM obilasci

Tijekom 2019. sukladno ovlastima iz ZNPM-a, a radi sprečavanja mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja, nenajavljeno smo obišli Tranzitno-prihvatni centar Tovarnik, Prihvatni centar za strance Ježevo, PGP Tovarnik i PGP Korenicu.

U prihvatnim centrima (Tovarnik i Trilj) utvrdili smo otežan pristup migranata odvjetnicima, što je u suprotnosti sa CPT standardima koji im jamče nesmetani pristup od samog početka ograničavanja slobode kretanja i to bez ograničavanja i cenzure. Migranti nisu adekvatno informirani o svojim pravima, što uključuje i pravo na podnošenje pritužbe, dok postojeći pritužbeni mehanizmi nisu dovoljno učinkoviti, jer ne uključuju ispitne postupke i mogućnost izricanja sankcija uz poštivanje načela neovisnosti, nepristranosti i povjerljivosti. Identificiranje djece bez pratnje, kao ni ostalih ranjivih skupina, nije adekvatno pa smo preporučili da se osiguraju specifični postupci prepoznavanja, kao i dodatne edukacije stručnih radnika. Osim toga, u policijskim postajama uskraćeni su nam uvidi u podatke o postupanju prema iregularnim migrantima u Informacijskom sustavu MUP-a, a ponekad i u predmete.

Uskrata podataka pučkoj pravobraniteljici

Pučka pravobraniteljica, obavljajući poslove NPM-a, ovlaštena je temeljem članaka 4., 19. i 20. OPCAT-a te 3. i 5. ZNPM-a nenajavljeno obići mjesta u kojima se nalaze ili bi se mogle nalaziti osobe lišene slobode te slobodno pristupiti podatcima o postupanju prema njima, odnosno onima kojima je određeno bilo kakvo zadržavanje, zatvaranje ili smještaj u mjesto pod javnim nadzorom i koje ga ne mogu napustiti po svojoj volji, što posve nedvosmisleno uključuje obilaske PP/PGP te pristup podatcima o postupanju prema iregularnim migrantima koji su tamo zadržavani.

Međutim, od lipnja 2018. MUP uskraćuje neposredan pristup predmetima i podatcima o postupanju prema iregularnim migrantima pa nam je, primjerice prilikom NPM obilaska PGP-a, onemogućen uvid u Informacijski sustav MUP-a, a u odnosu na pojedinačne predmete voditelj službe za nezakonite migracije PU objasnio je kako je policijski službenik koji vodi predmete na godišnjem odmoru, „svi predmeti su zaključani u ormaru", a ni pomoćnik načelnika niti voditelj odjela za nezakonite migracije nemaju ovlast izvaditi ih. Istaknuo je i kako bi pojedinačne predmete dobili da je obilazak prethodno najavljen, iako članci 5. ZNPM-a i 20. OPCAT-a predstavnicima NPM-a izričito daju ovlast nenajavljenih obilazaka tijela ili ustanova. S druge strane, prilikom NPM obilazaka prihvatnih centara suradnja je bila dobra te je osiguran pristup predmetima i prostorijama, što pokazuje nekonzistentnost u postupanju MUP-a.

Podatci su uskraćeni i tijekom provođenja ispitnih postupaka, iako sukladno čl. 24. ZoPP-a, pučka pravobraniteljica ima ovlast zatražiti potrebne informacije, podatke, objašnjenja, akte i drugu dokumentaciju od državnog tijela, koje je tome dužno udovoljiti. Jedan takav ispitni postupak proveden je u PGP, povodom izvješća Border Violence Monitoring Networka (BVMN) u kojem je navedeno kako su migranti, pa i pripadnici ranjivih skupina, smještani u podrumsku prostoriju postaje u kojoj nisu imali pristup WC-u, vodi i hrani te im je uskraćeno pravo traženja azila. Među njima je bio i maloljetnik koji je izjavio da je tamo držan više od sat vremena i tučen šakama i palicama, uz korištenje elektrošokera. U samoj PGP, voditelj Službe za nezakonite migracije PU nije omogućio uvid u sve zatražene podatke, naglasivši prvo kako ne može, a onda kako ih neće dati, već će dopustiti uvid samo u one predmete koje zatražimo po imenu i prezimenu pritužitelja i samo za datume navedene u izvješću BVMN. Tako su se jedini dostupni predmeti odnosili na datume u kojima se postupalo prema 11 stranih državljana kojima je odbijen ulaz u RH. Međutim, nismo mogli utvrditi jesu li navedenih datuma provođene druge mjere sukladno Zakonu o strancima, a ako jesu, kako se postupalo s većim grupama iregularnih migranata, naročito s pripadnicima ranjivih skupina – primjerice, kako se utvrđuje ranjivost ili kako se primjenjuje Protokol o postupanju prema djeci bez pratnje te je li bilo odstupanja u postupanju prema različitim grupama u istom vremenskom razdoblju. Dodatno, tijekom provođenja ispitnog postupka komunikacija voditelja službe bila je neprimjerena službenom kontekstu, u razgovoru je nastojao zauzeti dominantnu poziciju i komunikaciju činiti manje formalnom što je, uz naglašavanje kako neće dati određene podatke, predstavljalo samovoljnost u postupanju.

> Proizvoljnim i različitim tumačenjem pravnog okvira koji uređuje mandat pučke pravobraniteljice i NPM-a, policijski službenici prekoračuju svoje ovlasti te onemogućuju učinkovitu provedbu poslova NPM-a i ispitivanje postupanja prema iregularnim migrantima.

Osim uskrate podataka, tijekom provođenja više ispitnih postupka i NPM obilazaka, policijski službenici su djelatnice Ureda pučke pravobraniteljice i NPM-a na različite načine „educirali" o načinu provođenja postupaka iz ZoPP-a i ZNPM-a. Tako je u nekim slučajevima rečeno kako ispitni

postupak ili NPM obilazak možemo provesti jedino uz prethodnu najavu, kada će biti osiguran uvid u sve zatražene predmete koji se odnose na postupanja prema osobama ili grupama, u nekima samo u predmete koje poimence zatražimo; u pojedinim PP/PGP možemo dobiti ispis nekih podataka, dok u drugima podatke ne možemo dobiti neposrednim uvidom, već samo ako ih zatražimo pisanim putem. Uskrata uvida u Informacijski sustav MUP-a odnosila se na sve ispitne postupke i NPM obilaske, uz obrazloženje da prema Uputi za dodjelu lozinke i odziva Službe za informatiku, ne smiju davati lozinku djelatnicama Ureda pučke pravobraniteljice jer se kršenje upute smatra težom povredom službene dužnosti. MUP bi, međutim, trebao organizirati vođenje svojih podataka tako da se osigura učinkovito provođenje međunarodnih i zakonskih obveza sukladno OPCAT-u, ZNPM-u i ZoPP-u, koje imaju veću pravnu snagu od Upute.

Ovakvim proizvoljnim i različitim tumačenjem pravnog okvira koji uređuje mandat pučke pravobraniteljice i NPM-a, policijski službenici prekoračuju svoje ovlasti te onemogućuju učinkovitu provedbu poslova NPM-a i ispitivanje postupanja prema iregularnim migrantima.

Pučki pravobranitelj kao neovisna nacionalna institucija za zaštitu ljudskih prava, središnje tijelo za sprečavanje diskriminacije i NPM, ima jedinstven mandat za promicanje i zaštitu ljudskih prava u okviru kojeg ispituje nezakonitosti i nepravilnosti u radu državnih tijela. VE je naglasilo važnost uloge takvih institucija upravo u sprečavanju nekažnjivosti policijskih službenika za prekoračenje ovlasti, uključujući i za nasilje, zbog čega policijski službenici trebaju biti upoznati s njihovim mandatom te pravu na pristup informacijama.

Zaključno, situacija na granici RH ne može se promatrati izolirano od EU zakonodavstva i politika koje nameću daleko najveću odgovornost perifernim državama za provođenje azilnih postupaka i suzbijanje iregularnih migracija. Solidarnost i pravedna podjela odgovornosti, iako temeljna načela ovog područja, u praksi su nedovoljno realizirana, bilo normativno, financijski ili podrškom na terenu. Novo vodstvo EK naglašava nužnost pomoći i podrške među državama članicama za postizanje stabilnosti vanjske granice i u potpunosti funkcionalno Schengensko područje slobode kretanja, uz naglašavanje kako će Europa uvijek poštivati svoje vrijednosti i pomagati osobama koje bježe od proganjanja ili sukoba, što je i moralna dužnost. Migracijske politike, zakonodavstvo i praksa mogu i moraju jamčiti zaštitu ljudskih prava, kao i naći način kako pomiriti taj pristup s onim koji u fokusu ima zaštitu državnih granica i sigurnost, pri tome imajući u vidu kako čuvanje granica zahtijeva i postojanje jasnih okvira u onome što se može činiti u ime kontrole migracija.

4.6. MEĐUNARODNA SURADNJA NPM-A I OBILJEŽAVANJE MEĐUNARODNIH DANA

Tijekom 2019. sudjelovali smo na brojnim međunarodnim događajima u okviru Mreže NPM-ova jugoistočne Europe, EU NPM Foruma, ENNHRI-ja, IPCAN Mreže, kao i po pozivu partnerskih NPM-a ili međunarodnih organizacija. Aktivno smo surađivali i sa SPT-om i CPT-om te smo povodom 30.

obljetnice CPT-ja sudjelovali na konferenciji posvećenoj primjeni zaštitnih mehanizama tijekom policijskog zadržavanja.

Od 2019. predsjedavamo ENNHRI-jevom Radnom skupinom za azil i migracije, unutar koje je u Zagrebu bio održan sastanak za jačanje kapaciteta u komunikaciji ljudskih prava, a u Madridu je započet rad na projektu o promicanju i zaštiti prava migranata na granici. Sudjelovali smo i na Konferenciji VE u Sarajevu o glavnim izazovima i primjerima dobre prakse u području migracija i azila. Doprinos smo dali i na sastancima Mreže NPM-ova jugoistočne Europe posvećenih zaštiti osoba od eventualnog kažnjavanja zbog suradnje s NPM-om te posebnim potrebama maloljetnika u detenciji. U Skopju smo u listopadu 2019. izabrani za predsjedavajuće ovom Mrežom u 2020.

Tijekom 2019. održan je i sastanak sa Stručnom skupinom za suzbijanje trgovanja ljudima (GRETA), sudjelovali smo u radu međunarodne konferencije o suzbijanju nezakonitog postupanja policije u Budvi, a na međunarodnoj konferenciji u Tunisu prezentirali smo iskustva klasifikacije zatvorenika prema specifičnim potrebama u zatvorskom sustavu. Osim toga, održali smo predavanje na Ljetnoj školi ljudskih prava Pravnog fakulteta u Rijeci, o zaštiti prava osoba koje su iregularno ušle u RH.

Posebnu pažnju u 2019. posvetili smo i pravima osoba s duševnim smetnjama te smo u Zagrebu organizirali okrugli stol pod nazivom „Informirani pristanak – Znam zašto sam ovdje!", o izazovima u zaštiti prava pacijenata s duševnim smetnjama prilikom njihove hospitalizacije. Također, u studijskom posjetu slovenskom ombudsmanu razmijenili smo iskustva i primjere dobre prakse u zaštiti prava osoba s duševnim smetnjama. Obilježili smo Svjetski dan duševnog zdravlja, Dan osoba s duševnim smetnjama, kao i Međunarodni dan podrške žrtvama mučenja, objavljivanjem sadržaja na www.ombudsman.hr.

Preporuke:

Osobe lišene slobode u zatvorskom sustavu:

108. Ministarstvu pravosuđa, da uvjete smještaja u svim kaznenim tijelima prilagodi zakonskim i međunarodnim standardima;
109. Ministarstvu pravosuđa, da organizira kontinuirane edukacije službenika zatvorskog sustava o ljudskim pravima osoba lišenih slobode;
110. Vladi RH i Ministarstvu pravosuđa, da popuni upražnjena radna mjesta u kaznenim tijelima, kako bi se poštovala prava zaposlenih te povećao stupanj zaštite ljudskih prava osoba lišenih slobode;
111. Ministarstvu pravosuđa, da vozila koja nisu opremljena sigurnosnim pojasevima ne koristi za prijevoz zatvorenika;

Policijski sustav:

112. Ministarstvu unutarnjih poslova i Ravnateljstvu policije, da se uporaba sredstava prisile koristi samo razmjerno i nužno da bi se osobe koje se ponašaju nasilno, dovele pod kontrolu;
113. Ministarstvu unutarnjih poslova i Ravnateljstvu policije, da provode kontinuiranu edukaciju policijskih službenika o primjeni pravila o uporabi vatrenog oružja;

114. Ministarstvu unutarnjih poslova i Ravnateljstvu policije, da se u postupku ispitivanja pritužbi građana na postupanje policije izjave uzimaju i od samih pritužitelja te drugih svjedoka konkretnog događaja, u cilju osiguravanja učinkovitosti ispitnog postupka;
115. Ministarstvu unutarnjih poslova i Ravnateljstvu policije, da se u odgovorima na pritužbe koje se dostavljaju strankama navodi pravo podnošenja prigovora Službi za unutarnju kontrolu MUP-a;
116. Ministarstvu unutarnjih poslova i Ravnateljstvu policije, da osiguraju uvjete smještaja u prostorijama za osobe lišene slobode sukladno međunarodnim i domaćim standardima;
117. Ministarstvu unutarnjih poslova i Ravnateljstvu policije, da uspostave video nadzor u svim prostorijama gdje se nalaze i kreću osobe lišene slobode, koji treba biti dostupan pritvorskim nadzornicima u operativno-komunikacijskim centrima;

Osobe s duševnim smetnjama kojima je ograničena sloboda kretanja:

118. Ministarstvu zdravstva, da uvjete smještaja u svim psihijatrijskim ustanovama uskladi s međunarodnim i zakonskim standardima;
119. Ministarstvu zdravstva, da na svim psihijatrijskim odjelima vode evidencije primjene sredstava prisile;
120. Ministarstvu zdravstva, da osobe s duševnim smetnjama na liječenju u psihijatrijskim ustanovama na odgovarajući način informiraju o svrsi, prirodi, posljedicama, koristima i rizicima određenih medicinskih postupaka i njihovim pravima;

Domovi za starije i nemoćne:

121. Županijama, odnosno Gradu Zagrebu, da uvjete smještaja na stacionarnim odjelima za sve decentralizirane domove usklade s Pravilnikom o minimalnim uvjetima za pružanje socijalnih usluga;
122. Županijama, odnosno Gradu Zagrebu, da u suradnji s Ministarstvom za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, izrade analizu popunjenosti radnih mjesta za sve decentralizirane domove, te ih u slučaju potrebe popune;
123. Županijama, odnosno Gradu Zagrebu, da usklade interne akte domova nad kojima imaju osnivačka prava sa Zakonom o socijalnoj skrbi i Pravilnikom o standardima kvalitete socijalnih usluga, posebice vezano uz postupke po pritužbama korisnika;

Tražitelji međunarodne zaštite i iregularni migranti:

124. Ministarstvu unutarnjih poslova, da prema iregularnim migrantima zatečenima na teritoriju RH provede postupke predviđene međunarodnim i EU pravom;
125. Ministarstvu unutarnjih poslova, da djelatnicima Ureda pučke pravobraniteljice i Nacionalnog preventivnog mehanizma omogući nenajavljen i slobodan pristup podatcima o postupanjima prema iregularnim migrantima, sukladno OPCAT-u, ZNPM-u i Zakonu o pučkom pravobranitelju;
126. Državnom odvjetništvu, da provede učinkovitu istragu o navodima o sustavnim kršenjima prava iregularnih migranata;

5. SURADNJA I JAVNO DJELOVANJE U PROMICANJU LJUDSKIH PRAVA I SUZBIJANJU DISKRIMINACIJE

5.1. ULOGA CIVILNOG DRUŠTVA U ZAŠTITI I PROMICANJU LJUDSKIH PRAVA

Organizacije civilnog društva imaju važnu ulogu u promicanju i zaštiti demokracije i ljudskih prava, a važnost njihova rada široko je prepoznata i u međunarodnom sustavu zaštite ljudskih prava. Ipak, i u okviru EU, OCD-i koji se bave zaštitom i promicanjem ljudskih prava i suzbijanjem diskriminacije svakodnevno se susreću s mnogim preprekama, od restriktivnih izmjena zakona kojima se regulira njihov rad, ograničenog pristupa financijama i procesima donošenja javnih politika i zakona, do prijetnji i napada.

U RH niti u 2019. nije usvojena Nacionalna strategija stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva 2017.-2021., iako je javno savjetovanje završilo još u rujnu 2017. U skladu sa Zakonom o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem RH, u 2019. je preimenovana u Nacionalni plan stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva od 2020. do 2026., uz koji je izrađen i Plan provedbe 2020. do 2023. S obzirom na protek vremena, prije daljnjeg postupka donošenja, važno je ponovno ih uputiti u javnu raspravu.

U skladu s Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima, sloboda udruživanja uključuje i pristup financijskim sredstvima za OCD-e. Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva, povodom 15 godina rada, organizirala je regionalna savjetovanja s preko 400 predstavnika OCD-a te je rezultate objavila u dokumentu „Doprinos aktivnih građana", u kojem OCD-i navode kako prioriteti financiranja nisu usuglašeni s potrebama na terenu te da gotovo i nema natječaja usmjerenih na zagovaranje i praćenje politika ljudskih prava, na što su nam udruge ukazale i pri pripremi ovog Izvješća.

Iako Izvješća o financiranju projekata i programa OCD iz javnih izvora u 2017. i 2018. Vlada još nije usvojila, zabrinjavaju preliminarni podatci koji pokazuju da je u 2017. broj zaposlenih u OCD-ima smanjen za 35%. Postotak dijela prihoda od igara na sreću u Uredbi o raspodjeli dijela prihoda od igara na sreću u 2020. namijenjenih onima koji pridonose razvoju civilnog društva nešto je manji od onoga u 2018. (11,64%) i iznosi 10,68%. Ipak, gledajući ukupne iznose, s obzirom da su prihodi od igara na sreću rasli, očekivana izdvajanja za 2020. iznose 59 milijuna kuna, dok su u 2019. ona bila 54,5 milijuna kuna. OCD-i upozoravaju i kako državna tijela kasne s raspisivanjem natječaja, primjerice, unatoč tome što je Godišnjim planom objava Poziva za dostavu projektnih prijedloga za

2019. bilo predviđeno sedam objava poziva Ureda za udruge, nije objavljen niti jedan. Forum za slobodu odgoja proveo je Istraživanje o iskustvima korisnika Europskog socijalnog fonda, u kojem udruge ukazuju na kašnjenja u provedbi natječaja, duga čekanja i nepoštivanje rokova kod zahtjeva za nadoknadu sredstava, neusklađenost u radu provedbenih tijela te administrativnu opterećenost.

Važna pretpostavka za kreiranje okruženja u kojem OCD-i mogu doprinijeti društvenim promjenama je i osiguranje dugoročnog institucionalnog i programskog financiranja. S obzirom da Nacionalni program zaštite i promicanja ljudskih prava, s čijom izradom se započelo još 2018., još nije usvojen, nužno je u njegove ciljeve uključiti i važnost izgradnje poticajnog okruženja za rad OCD-a koji se bave zaštitom i promicanjem ljudskih prava te uspostaviti Povjerenstvo za ljudska prava, što smo preporučili i u Izvješću za 2018.

Sudjelovanje građana i OCD-a u procesima donošenja javnih politika i zakona omogućuje tijelima državne uprave da produbе svoje razumijevanje specifičnih pitanja te da prepoznaju njihov utjecaj na pojedince i/ili društvene skupine. Istovremeno, taj dijalog doprinosi izgradnji povjerenja u otvoren, odgovoran i djelotvoran rad državne uprave. Privremeni podatci Ureda za zakonodavstvo iz e-Savjetovanja pokazuju kako je u 2019. u 1.031 savjetovanju sudjelovalo nešto manje udruga nego 2018., njih 271, a zaprimljeno je čak 19.543 komentara, od čega na 22% nije odgovoreno, što ne doprinosi izgradnji povjerenja građana u rad državne uprave. Nadalje, tijekom 2019. u proceduru Vlade upućena su 222 zakona i tom prilikom su, kroz Prethodnu procjenu, provedene analize učinaka predloženih zakonodavnih inicijativa, između ostaloga i na područje zaštite ljudskih prava. Kako u velikoj većini slučajeva stručni nositelji nisu utvrdili izravne učinke prijedloga zakona na područje ljudskih prava, bilo bi važno u narednom periodu educirati državne službenike o ljudskim pravima kao važnom i dinamičnom području te time ojačati njihove kapacitete za praćenje učinaka zakonodavnih inicijativa na ostvarivanje ljudskih prava.

Preporuke:

127. Vladi RH, da donese Nacionalni plan stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva 2020.-2026.;
128. Vladi RH, da donese novi Nacionalni program zaštite i promicanja ljudskih prava u kojega će, između ostalih, kao cilj uvrstiti i važnost izgradnje poticajnog okruženja za rad OCD-a koji se bave zaštitom i promicanjem ljudskih prava;
129. Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, da uspostavi Povjerenstvo za ljudska prava;
130. Državnoj školi za javnu upravu i Uredu za zakonodavstvo, da edukacijama o ljudskim pravima ojača kapacitete državnih službenika za praćenje učinaka zakonodavnih inicijativa na ostvarivanje ljudskih prava;

5.2. SURADNJA S DIONICIMA

Tijekom 2019. nastavljena je suradnja s različitim dionicima, između ostalih s tijelima državne uprave, međunarodnim organizacijama, JLP(R)S-ima, vijećima i predstavnicima nacionalnih manjina, OCD-ima, LAG-ovima te akademskom zajednicom.

Saborski Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina u srpnju 2018. zaključkom je potaknuo tijela javne vlasti da imenuju kontakt osobe za suradnju s pučkom pravobraniteljicom, koje su krajem godine i imenovane, a prvi sastanak je održan u travnju 2019. Tada je, između ostalog, dogovoreno da se organiziraju međusektorski sastanci o preporukama koje se ponavljaju duži niz godina, pa su tijekom listopada i studenoga 2019. održani sastanci s predstavnicima MZ-a i MDOMSP-a.

Provodili smo i edukacije za državne službenike, predstavnike lokalnih i regionalnih vlasti, OCD-e te za zaposlenike HRT-a. U 2019. smo održali i edukacije u pet srednjih škola u Zagrebu, Rijeci i Splitu. I ove godine sudjelovali smo ili organizirali niz skupova, a informacije o tome dostupne su na www.ombudsman.hr.

Savjet za ljudska prava pučke pravobraniteljice

S radom je nastavio Savjet za ljudska prava, koji se sastao dva puta, u svibnju i studenom 2019. U suradnji s članovima Savjeta, organizirana je konferencija kojom je obilježeno deset godina primjene Zakona o suzbijanju diskriminacije te dva događanja povodom Međunarodnog dana ljudskih prava, u Rijeci o ulozi lokalne samouprave u suzbijanju diskriminacije i promicanju jednakosti, dok su u Zagrebu predstavljeni rezultati istraživanja o prisutnosti govora mržnje na internetu među mladima.

Suradnja s posebnim pravobraniteljicama

Suradnja s posebnim pravobraniteljicama nastavila se zajedničkim radom na predmetima i prosljeđivanjem pritužbi, u skladu s nadležnostima ovih institucija, kao i međusobnim sastancima te sudjelovanjem u aktivnostima. Također, u veljači smo održali edukaciju savjetnica pravobraniteljice za djecu o suzbijanju diskriminacije. Kao i ranije, zajednički je pripremljeno Izvješće u okviru trećeg ciklusa Univerzalnog periodičnog pregleda stanja ljudskih prava (UPR) za RH.

Suradnja s organizacijama civilnog društva

Nastavila se suradnja s 11 OCD-a članica Mreže antidiskriminacijskih kontakt točaka pučke pravobraniteljice. Tako su, osim redovite razmjene informacija i sudjelovanja u aktivnostima, članice mreže ususret izborima za EP objavile i Preporuku za suzbijanje diskriminacije i govora mržnje u predizbornim kampanjama Europske mreže tijela za jednakost (Equinet).

Istovremeno, nastavljena je i učestala, kvalitetna suradnja s brojnim drugim OCD-ima, posebice u područjima zaštite prava osoba starije životne dobi, mladih, beskućnika, branitelja, migranata,

dostupnosti BPP-a, podrške žrtvama i svjedocima, prava pripadnika nacionalnih manjina, zaštite okoliša i brojnih drugih. Također, za potrebe ovog Izvješća brojni OCD-i koji rade na zaštiti ljudskih prava i suzbijanju diskriminacije dostavili su nam svoje informacije.

5.3. MEĐUNARODNA SURADNJA

Akreditacija pučkog pravobranitelja kao nezavisne institucije za ljudska prava

Na sjednici Pododbora za akreditiranje (SCA) Globalnog saveza nacionalnih institucija za ljudska prava (GANHRI), koji djeluje pri Vijeću za ljudska prava UN-a, u ožujku 2019. Pučkom pravobranitelju potvrđen je status najviše A razine usklađenosti s Pariškim načelima, kao potpuno neovisne i samostalne institucije. Upravo postojanje nezavisne institucije za zaštitu ljudskih prava usklađene s Pariškim načelima jedan je od indikatora za ispunjenje Održivog razvojnog cilja 16 (Mir, pravda i snažne institucije). Pododbor za akreditiranje ukazao je kako je u narednom petogodišnjem razdoblju važno pučkom pravobranitelju osigurati dostatna sredstva potrebna za ispunjavanje svih mandata, uključujući i zaštitu prijavitelja nepravilnosti; osigurati prostore dostupne osobama s invaliditetom i starijim osobama u uredu u Rijeci; u postupak odabira pučkog pravobranitelja uključiti civilno društvo te ograničiti mandat tako da postoji mogućnost samo jednog reizbora.

RH i međunarodni mehanizmi zaštite ljudskih prava

U travnju 2019. održan je sastanak s predstavnicima GRECO-a, u sklopu 5. evaluacijskog kruga. Cilj njihovog posjeta RH bilo je praćenje primjene antikorupcijskih standarda, između ostaloga i vezano uz ovlasti pučkog pravobranitelja temeljem Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, postupak i uvjete obraćanja prijavitelja nepravilnosti pučkom pravobranitelju te izazove u primjeni Zakona.

Tijekom trećeg kruga evaluacije u implementaciji Konvencije VE o suzbijanju trgovanja ljudima, Stručna skupina za suzbijanje trgovanja ljudima (GRETA) se sastala s predstavnicima Ureda kako bi se pobliže upoznali sa zaštitom prava žrtava trgovanja ljudima među tražiteljima međunarodne zaštite i iregularnim migrantima, kao i (ne)mogućnostima njihove identifikacije i pristupa pravdi u situacijama u kojima se ne provode individualizirani postupci.

U skladu s preporukom iz više ranijih izvješća pučke pravobraniteljice, u siječnju 2019. Vlada je usvojila Periodično izvješće o primjeni Konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, iako s osam godina kašnjenja. S druge strane, još nije izrađeno Periodično izvješće o provedbi Međunarodnoga pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, iako je rok za dostavu Odboru za ekonomska, socijalna i kulturna prava UN-a bio 2006.

Početkom 2019. RH je podnijela i Među-izvješće o provedbi preporuka iz drugog ciklusa Univerzalnog periodičnog pregleda (UPR), a Vlada je u siječnju 2020. usvojila treće izvješće prema UPR-u, nakon predstavljanja civilnom društvu i Odboru za ljudska prava i prava nacionalnih manjina

Hrvatskog sabora. Kao i u prijašnjim ciklusima, pučka je pravobraniteljica, djelujući kao nacionalna institucija za zaštitu ljudskih prava sa statusom A, u suradnji s pravobraniteljicom za djecu, pravobraniteljicom za ravnopravnost spolova i pravobraniteljicom za osobe s invaliditetom, također predala Izvješće u okviru trećeg ciklusa.

Tijekom 2019. sastalo se i Nacionalno vijeće za održivi razvoj kako bi usvojilo prvi Dobrovoljni nacionalni pregled RH o provedbi ciljeva održivog razvoja, prezentiran na Političkom forumu visoke razine o održivom razvoju (HLPF) u srpnju 2019. Nažalost, RH nije prepoznala ulogu neovisnih institucija za ljudska prava i tijela za jednakost u provedbi ciljeva održivog razvoja, posebno u svjetlu činjenice da je jedan od indikatora za provedbu cilja 16. upravo postojanje neovisne nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava u skladu s Pariškim principima, što je u RH pučka pravobraniteljica, te činjenice da je ovogodišnja tema HLPF-a bila jednakost, pri čemu je tijelo za jednakost, u skladu sa Zakonom o suzbijanju diskriminacije, također pučka pravobraniteljica.

Na kraju, iznova ukazujemo na potrebu ratifikacije do sada neratificiranih međunarodnih ugovora, čime bi se u pravni sustav RH unijeli najviši standardi zaštite ljudskih prava i nediskriminacije, ponajprije Fakultativnog protokola uz Međunarodni pakt o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima i Europske socijalne povelje (Revidirane).

Sudjelovanje na međunarodnim forumima

U ožujku 2019. Europska je komisija za demokraciju putem prava, poznatija kao Venecijanska komisija, nakon širokog kruga konzultacija, usvojila Načela zaštite i promicanja institucije ombudsmana, tzv. Venecijanska načela, koja trebaju doprinijeti promicanju ljudskih prava i vladavine prava. Preambula Venecijanskih načela podsjeća da pravobraniteljske institucije u svom radu postupaju neovisno ne samo u slučajevima lošeg upravljanja, što je povijesno njihova prva funkcija, već i u slučajevima kršenja ljudskih prava i temeljnih sloboda. Istovremeno, i Odbor ministara usvojio je Preporuku CM/Rec(2019)6 o razvoju ombudsmana kojom, između ostalog, izražava zabrinutost zbog prijetnji, pritisaka i napada na njih i njihove zaposlenike, kojima su povremeno izloženi.

Multilateralna suradnja s tijelima UN-a, EU i Vijeća Europe, a posebice u okviru specijaliziranih mreža: GANHRI-a, ENNHRI-a, EQUINET-a, IOI-a, Europske mreže ombudsmana te Mreže mediteranskih ombudsmana, nastavljena je i važna je za ispunjavanje mandata neovisne institucije za ljudska prava.

Na godišnjoj skupštini EQUINET-a u listopadu 2019. zamjenica pučke pravobraniteljice Tena Šimonović Einwalter ponovno je izabrana za predsjedavajuću, dok je pučka pravobraniteljica Lora Vidović i dalje članica Upravnog odbora ENNHRI-a i biroa GANHRI-a. Predstavnici Ureda nastavili su sudjelovati u radnim grupama ENNHRI-a o pravnim pitanjima, ekonomskim i socijalnim pravima, održivim razvojnim ciljevima, komunikaciji, poslovanju i ljudskim pravima, kao i predsjedavati radnom skupinom o azilu i migracijama. Također, savjetnici Ureda nastavili su sudjelovati i u aktivnostima radnih skupina EQUINET-a za pravo jednakosti, strateško parničenje te komunikaciju, a sudjelovali

su i na konferencijama, seminarima i godišnjoj skupštini obje mreže, te su se redovito uključivali u istraživačke projekte i izradu EQUINET-ovih i ENNHRI-evih publikacija.

U suradnji s OESS-ovim Uredom za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR), u travnju 2019. organiziran je stručni sastanak o postupanju prema migrantima u jugoistočnoj Europi te incidentima motiviranim rasizmom, ksenofobijom i mržnjom, na kojemu je sudjelovalo 45 stručnjaka iz deset država članica OESS-a, uključujući i predstavnike vlada, lokalnih vlasti, nacionalnih i međunarodnih organizacija, OCD-a te migrantskih zajednica.

Europska mreža ombudsmana organizirala je godišnju konferenciju u Briselu, na temu jačanja uloge građana u demokratskim procesima. Zamjenica pučke pravobraniteljice Lidija Lukina Kezić sudjelovala je u radnim grupama za zdravstvo i demografiju.

Pučka pravobraniteljica Lora Vidović je na konferenciji o demokraciji, vladavini prava i temeljnim pravima, održanoj u okviru službenog programa finskog predsjedanja Vijećem EU u rujnu 2019., govorila o ulozi nacionalnih institucija za ljudska prava u izgradnji inkluzivnih društava i promicanju prava na sudjelovanje u političkom i javnom životu.

Značajnu ulogu u promicanju jednakosti i borbe protiv rasizma i netolerancije ima i Europska komisija protiv rasizma i netolerancije Vijeća Europe (ECRI), koja je ove godine obilježila 25. obljetnicu rada. Stoga je u rujnu u Parizu pod pokroviteljstvom francuskog predsjedništva Odbora ministara VE organizirana konferencija na kojoj je kao predsjedavajuća Equineta, ali i članica ECRI-a za RH, izlaganje održala i zamjenica Tena Šimonović Einwalter.

Tijekom 2019. nastavljeno je predsjedanje ENNHRI-evom Radnom skupinom o azilu i migracijama, a u listopadu 2019. je na sastanku Mreže NPM-a jugoistočne Europe, na kojem je sudjelovala zamjenica pučke pravobraniteljice Maja Kević, hrvatski NPM koji djeluje u sklopu Pučkog pravobranitelja izabran za predsjedavajućeg Mrežom u 2020.

I tijekom 2019. nastavljena je suradnja s kolegama iz drugih nama bliskih institucija pa su nam u posjeti bili predstavnici pravobraniteljskih institucija iz Katalonije, Albanije i Bosne i Hercegovine. Također, bili smo domaćini dva ENNHRI događaja: sastanka radne skupine o azilu i migracijama i radionice o ulozi nacionalnih institucija za ljudska prava u izgradnji mira.

Preporuke:

131. Vladi RH, da dostavi periodično izvješće UN-ovom Odboru za gospodarska, socijalna i kulturna prava;
132. Vladi RH, da pokrene postupak ratifikacije Fakultativnog protokola uz Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i Europske socijalne povelje (Revidirane);
133. Vladi RH, da u raspravu o provedbi ciljeva održivog razvoja uključi pravobraniteljske institucije i OCD-e.

5.4. ODNOSI S JAVNOŠĆU

Značajan dio rada pučkog pravobranitelja odnosi se i na promociju ljudskih prava i jednakosti te podizanje svijesti o njihovu značaju za svakodnevni život građana, pri čemu su odnosi s javnošću iznimno važan alat, a uključuju suradnju s medijima, informiranje putem službene stranice www.ombudsman.hr, društvenih mreža i newslettera te organiziranje tematskih događaja.

Najviše interesa medija i posjetitelja stranice izazvale su teme o pravima starijih osoba, zaštiti okoliša, migracijama, pravima nacionalnih manjina, povijesnom revizionizmu te novom mandatu zaštite prijavitelja nepravilnosti. Uz to, lokalni mediji u značajnoj su mjeri pratili terenske obilaske te izvještavali o ljudskim pravima i diskriminaciji u ruralnim područjima.

Twitter profil @OmbudsmanHR u 2019. zapratilo je dodatnih 232 korisnika, što je rast od 16% u odnosu na godinu ranije. Najvažnije novosti o temama iz našeg područja i aktivnosti institucije redovito smo, u obliku newslettera, slali na e-mail adrese više stotina dionika, uključujući saborske zastupnike, klubove zastupnika i odbore.

Na kraju, suradnjom više službi Ureda, organizirali smo i šest tematskih okruglih stolova u Zagrebu, Splitu, Osijeku i Rijeci, koji su bili posvećeni problemima dosmrtnog i doživotnog uzdržavanja, suradnji pacijenta i liječnika prilikom dobrovoljne hospitalizacije, ulozi lokalne samouprave u suzbijanju diskriminacije i promicanju jednakosti, govoru mržnje među mladima na internetu, ranjivim skupinama u zatvorskom sustavu i siromaštvu starijih osoba.

6. LJUDSKI POTENCIJALI, ORGANIZACIJA RADA I PRORAČUN UREDA

Unutarnje ustrojstvo i organizacija rada

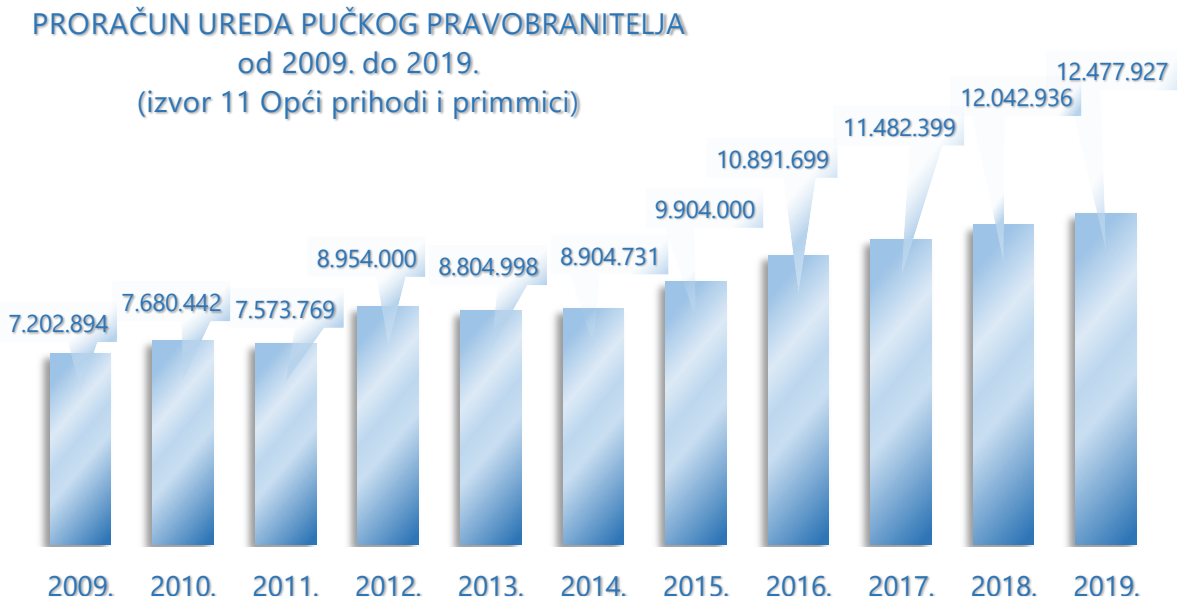
Na dan 31. prosinca 2019. u Uredu pučke pravobraniteljice bio je zaposlen 51 državni službenik i jedan namještenik, od kojih su 44 u sjedištu Ureda u Zagrebu, po tri u Splitu i Osijeku te dva u Rijeci. 41 ih je visoke stručne spreme, troje više i osmero srednje stručne spreme. Tijekom 2019. jedna polaznica je polazila program stručnog osposobljavanja za rad bez zasnivanja radnog odnosa u Područnom uredu u Rijeci.

Uredom pučke pravobraniteljice u 2019. upravljale su pučka pravobraniteljica i tri zamjenice.

Proračun Ureda pučkog pravobranitelja

Proračun za 2019. izvršen je u iznosu od 12.372.426,67 kuna, što je 99,15% planiranog, pri čemu su rashodi za zaposlene izvršeni 99,12%, materijalni rashodi 95,89%, a rashodi za nabavu nefinancijske imovine 90,66% od planiranog proračuna. U odnosu na 2018. bio je veći za 2,53%, a povećanje se najvećim dijelom odnosilo na rashode za zaposlene radi povećanja osnovice za izračun plaće.

Podatci se odnose na sredstva financirana iz izvora 11 Opći prihodi i primici.



7. ZAKLJUČAK

Za podizanje razine poštivanja ljudskih prava i sloboda u Hrvatskoj te ostvarivanje jednakosti građana, potrebno je ostvariti cijeli niz društvenih promjena, što je dugogodišnji proces koji zahtijeva kvalitetnu suradnju svih dionika te prioritiziranje ljudskih prava kod promišljanja javnih politika. Put je to prema stvaranju društva u kojem će institucije svojim transparentnim i učinkovitim radom pridobiti visoki stupanj povjerenja građana, u kojem nitko zbog svoje ranjivosti neće biti prepušten sam sebi u osiguravanju dostojanstvenog života te u kojem će javni diskurs biti konstruktivan, uključiv i lišen netrpeljivosti.

Doprinos postizanju ovih ciljeva su i 133 preporuke iz ovog Izvješća koje se dotiču mnogih područja života građana, s posebnim naglaskom na najranjivije poput starijih, socijalno ugroženih, onih sa zdravstvenim poteškoćama ili pripadnike nacionalnih manjina, kao i stanovnike ruralnih područja. Preporuke su usmjerene na podizanje razine informiranosti građana o njihovim pravima, primjerice o ostvarivanju besplatne pravne pomoći ili postupcima vezanima uz stečaj potrošača, ali i o zabrani diskriminacije, kao i na potrebu educiranja svih koji svojim radom utječu na ostvarivanje prava i suzbijanje diskriminacije, poput sudaca, državnih odvjetnika, zatim policijskih i zdravstvenih djelatnika te zaposlenih u tijelima lokalne i područne (regionalne) samouprave, sindikalnih povjerenika i drugih.

Za rješavanje nekih problema potrebne su izmjene propisa, poput dugo očekivanog Zakona o socijalnoj skrbi, koji je još uvijek u pripremi, a nužno je i strateški odgovoriti na brojne izazove, poput nedostatka stambenog prostora s kojim se suočavaju mnoge obitelji diljem Hrvatske, posebno u turističkim središtima.

Također, nužno je i osigurati dovoljan broj zaposlenih u javnim službama, kako bi usluge građanima bile ne samo dostupne, već i pravovremeno i učinkovito pružene, što se odnosi na bolju zdravstvenu zaštitu, korisnika domova za starije i nemoćne, zaštitu radnika ili osoba lišenih slobode.

Iako nisu zabilježena postupanja koja bi mogla predstavljati mučenje, jesu ona koja mogu biti ponižavajuća ili čak neljudska, a vezana su, primjerice, uz primjenu sredstava prisile u zatvorima, dok su uvjeti smještaja često neadekvatni u zatvorskom i policijskom sustavu te u ustanovama namijenjenima osobama s duševnim smetnjama. Također, i u ovom Izvješću ponavljamo kako je nužno provesti učinkovitu istragu o navodima o sustavnim kršenjima prava iregularnih migranata.

Konačno, važno je istaknuti kako je Izvješće namijenjeno Hrvatskom saboru, ali i drugim nositeljima vlasti na svim razinama, kao i organizacijama civilnog društva, medijima, akademskoj zajednici i stručnjacima, koji su neizostavni akteri društvenih promjena kojima težimo, ali i samim građanima. Želja nam je da Izvješće posluži kao argumentirana i konstruktivna podloga za podizanje kvalitete života u Hrvatskoj, što je moguće jedino uz visoki stupanj poštivanja Ustavom i zakonima zajamčenih prava svih građana.

8. DODATAK: POPIS KRATICA

AEM – Agencija za elektroničke medije

APN – Agencija za pravni promet i posredovanje nekretninama

BDP – bruto domaći proizvod

BPP – besplatna pravna pomoć

CGO – centar za gospodarenje otpadom

CPT - Europski odbor za sprječavanje mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja

CZSS – Centar za socijalnu skrb

DIRH – Državni inspektorat Republike Hrvatske

DOOR - Društvo za oblikovanje održivog razvoja

DORH – Državno odvjetništvo Republike Hrvatske

DZS – Državni zavod za statistiku

ECRI – Europska komisija protiv rasizma i netolerancije Vijeća Europe

EK – Europska komisija

EKLJP – (Europska) Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda

ENNHRI – Europska mreža nacionalnih institucija za ljudska prava

ESF – Europski socijalni fond

ESLJP – Europski sud za ljudska prava

EQUINET - Europska mreža tijela za jednakost

EU – Europska unija

ESSPROS - The European system of integrated social protection statistics

ETHOS - Europska tipologija beskućništva

FINA – Financijska agencija

GAANHRI – Globalni savez nacionalnih insitiucija za ljudska prava

GRECO – Grupa država protiv korupcije (pri Vijeću Europe)

GRETA - Stručna skupina za suzbijanje trgovanja ljudima (pri Vijeću Europe)

HAKOM - Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti

HCK – Hrvatski Crveni križ

HEP – Hrvatska elektroprivreda

HERA - Hrvatska energetska regulatorna agencija

HGK- Hrvatska gospodarska komora

HLK- Hrvatska liječnička komora

HLPF - Politički forum visoke razine o održivom razvoju

HND - Hrvatsko novinarsko društvo

HNS - Hrvatski nogometni savez

HOK - Hrvatska odvjetnička komora

HRT – Hrvatska radio televizija

HRVI - hrvatski ratni vojni invalidi

HZMO – Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje

HZZ – Hrvatski zavod za zapošljavanje

HZJZ – Hrvatski zavod za javno zdravstvo

HZZO – Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje

HNB – Hrvatska narodna banka

HND – Hrvatsko novinarsko društvo

IPCAN - The Independent Police Complaints Authorities' Network

IOI – Međunarodni institut ombudsmana

JIVU - javni isporučitelji vodnih usluga

JLS – jedinice lokalne samouprave

KBC – Klinički bolnički centar

LAG – lokalna akcijska grupa

MDI – Ministarstvo državne imovine

MDOMSP – Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku

MF – Ministarstvo financija

MGIPU – Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja

MHB – Ministarstvo hrvatskih branitelja

MORH – Ministarstvo obrane Republike Hrvatske

MP – Ministarstvo pravosuđa

MRMS – Ministarstvo rada i mirovinskog sustava

MUP – Ministarstvo unutarnjih poslova

MZ – Ministarstvo zdravstva

MZO – Ministarstvo znanosti i obrazovanja

MZOE – Ministarstvo zaštite okoliša i energetike

NDH - Nezavisna Država Hrvatska

NPM – Nacionalni preventivni mehanizam

NSUR - Nacionalne strategije za uključivanje Roma

NUKE - pravo na naknadu za ugroženog kupca energenata

OCD – organizacije civilnog društva

ODO – općinsko državno odvjetništvo

OECD - Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj

OESS - Organizacija za europsku sigurnost i suradnju

OMJU - cijena obvezne minimalne javne usluge

OPCAT - UN Konvencija protiv mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja

PDV - porez na dodanu vrijednost

PGŽ – Primorsko-goranska županija

POS - Program društveno poticane stanogradnje

RAS – Rapid Alert System

RH – Republika Hrvatska

SDUOSZ – Središnji državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje

SFRJ - Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija

SNV – Srpsko narodno vijeće

SOA – Sigurnosno obavještajna agencija

SPT - Pododbor UN-a za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja

UDU – Ured državne uprave

ULJPPNM – Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina

UN – Ujedinjeni narodi

UPR – Univerzalni periodički pregled

UZPNM – Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina

VE – Vijeće Europe

VEM – Vijeće za elektroničke medije

VSŽ - Vukovarsko-srijemska županija

ZEM – Zakon o elektroničkim medijima

ZIKZ - Zakon o izvršavanju kazne zatvora

ZHB - Zaklada hrvatskih branitelja

ZKG – Zakon o komunalnom gospodarstvu

ZKP – Zakon o kaznenom postupku

ZMN – zajamčena minimalna naknada

ZNPM - Zakonu o Nacionalnom preventivnom mehanizmu za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja

ZZODS – Zakon o zaštiti osoba s duševnim smetnjama

ZoHRT – Zakon o Hrvatskoj radio-televiziji

ZOO – Zakon o obveznim odnosima

ZOP – Zakon o prebivalištu

ZOS – Zakon o strancima

ZZZ – Zakon o zdravstvenoj zaštiti

ZPPJRM - Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira

ZPPO - Zakon o policijskim poslovima i ovlastima

ZPPDS - Zakon o područjima posebne državne skrbi

ZPONS- Zakon o provedbi ovrhe na novčanim sredstvima

ZSD – Zakon o suzbijanju diskriminacije

ZSS – Zakon o socijalnoj skrbi

ZUP – Zakon o općem upravnom postupku

Bilješke