HRVATSKI SABOR

KLASA: 021-12/19-09/13
URBROJ: 65-19-02

Zagreb, 1. travnja 2019.

ZASTUPNICAMA I ZASTUPNICIMA
HRVATSKOGA SABORA

PREDSJEDNICAMA I PREDSJEDNICIMA
RADNIH TIJELA

Na temelju članka 33. stavka 1. podstavka 3. Poslovnika Hrvatskoga sabora u prilogu upućujem ***Izvješće pučke pravobraniteljice za 2018. godinu,*** koje je predsjedniku Hrvatskoga sabora u skladu s odredbom članka 16. Zakona o pučkom pravobranitelju ("Narodne novine", broj 76/12), članka 12. Zakona o suzbijanju diskriminacije ("Narodne novine", broj 85/08, 112/12) i članka 9. Zakona o Nacionalnom preventivnom mehanizmu za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja ("Narodne novine", broj 18/11, 33/15) dostavila pučka pravobraniteljica, aktom od 29. ožujka 2019. godine.

PREDSJEDNIK

Gordan Jandroković

REPUBLIKA HRVATSKA
PUČKI PRAVOBRANITELJ
Broj: P.P.R.-30-1-182/19-I-1
U Zagrebu, 29. ožujka 2019.

Hs"NP"021-12/19-09/13"414-19-01"Hs

REPUBLIKA HRVATSKA
65 - HRVATSKI SABOR
ZAGREB, Trg Sv. Marka 6

Primljeno: 29-03-2019	
Klasifikacijska oznaka:	Org. jed.
021-12/19-09/13	65
Urudžbeni broj:	Pril. / Vrij.
414-19-01	0 / 0

HRVATSKI SABOR
g. Gordan Jandroković,
predsjednik
Trg sv. Marka 6, Zagreb

Predmet: Izvješće pučke pravobraniteljice za 2018.g.

Poštovani gospodine predsjedničke Hrvatskoga sabora,

sukladno članku 16. Zakona o pučkom pravobranitelju, članku 12. Zakona o suzbijanju diskriminacije, članku 9. Zakona o Nacionalnom preventivnom mehanizmu za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja, članku 215. Poslovnika Hrvatskog sabora te članku 39. Poslovnika pučkog pravobranitelja, u privitku dostavljamo redovito godišnje Izvješće pučke pravobraniteljice za 2018.godinu.

S poštovanjem,

PUČKA PRAVOBRANITELJICA
Lora Vidović

10000 Zagreb, Trg hrvatskih velikana 6, Tel: + 385 1 4851 853, 4851 275 Fax: + 385 1 6431 628,
www.ombudsman.hr, e-mail: info@ombudsman.hr, https://twitter.com/OmbudsmanHR

Izvješće pučke pravobraniteljice za 2018. godinu

ožujak 2019. | Zagreb



REPUBLIKA HRVATSKA
Pučki pravobranitelj

SADRŽAJ

1. UVOD 1

2. PODATCI O POSTUPANJU ZA 2018. 3

2.1. STATISTIČKI PODATCI O POSTUPANJU UREDA 3
2.2. STATISTIČKI PODATCI O POSTUPANJU POVODOM DISRIMINACIJE 8
2.2.1. Statistički podatci ureda povodom diskriminacije 8
2.2.2. Objedinjeni podatci pravobranitelja 9
2.2.3. Nedostatno prijavljivanje diskriminacije i prevencija 11

3. POJEDINA PODRUČJA ZAŠTITE LJUDSKIH PRAVA I SUZBIJANJA DISKRIMINACIJE 13

3.1. PRAVOSUĐE 13
3.1.1. Pritužbe na rad pravosuđa 15
3.1.2. Besplatna pravna pomoć 16
3.1.3. Mirenje 19
3.1.4. Podrška žrtvama i svjedocima u kaznenim postupcima 20
3.1.5. Sudska zaštita od diskriminacije 24
3.1.6. Zločin iz mržnje 32
3.2. PRAVA NACIONALNIH MANJINA 35
3.3. DISKRIMINACIJA TEMELJEM RASE, ETNIČKE PRIPADNOSTI ILI BOJE KOŽE TE NACIONALNOG PODRIJETLA 43
3.4. STAMBENO ZBRINJAVANJE 55
3.5. STATUSNA PRAVA GRAĐANA 62
3.6. RADNI I SLUŽBENIČKI ODNOSI 69
3.6.1. Prava za vrijeme nezaposlenosti 70
3.6.2. Radni odnosi u javnim službama 74
3.6.3. Službenički odnosi 76
3.6.4. Radni odnosi u gospodarstvu i obrtu 78
3.6.5. Inspekcijske službe 80
3.7. DISKRIMINACIJA NA PODRUČJU RADA I ZAPOŠLJAVANJA 82
3.8. UMIROVLJENICI I STARIJE OSOBE 89
3.8.1. Socijalna sigurnost starijih osoba 89
3.8.2. Mirovinsko osiguranje 99
3.9. DISKRIMINACIJA TEMELJEM DOBI 102
3.10. SOCIJALNA SKRB 107
3.11. DISKRIMINACIJA TEMELJEM IMOVNOG STANJA 114
3.12. STANOVANJE, ENERGETSKO SIROMAŠTVO I PRISTUP VODI 118
3.13. KOMUNALNO GOSPODARSTVO I JAVNA USLUGA PRIKUPLJANJA MIJEŠANOG I BIORAZGRADIVOG KOMUNALNOG OTPADA 131
3.14. NEJEDNAK REGIONALNI RAZVOJ S POSEBNIM OSVRTOM NA RURALNA PODRUČJA 136
3.15. DEMOGRAFSKA KRIZA, ISELJAVANJE I LJUDSKA PRAVA 146

3.16. FINANCIJE 150
3.17. BRANITELJI 159
3.18. CIVILNE ŽRTVE RATA 162
3.19. ZDRAVLJE 166
3.20. DISKRIMINACIJA U PODRUČJU ZDRAVLJA 174
3.21. PRIZIV SAVJESTI 179
3.22. OBRAZOVANJE 181
3.23. DISKRIMINACIJA U PODRUČJU I TEMELJEM OBRAZOVANJA 183
3.24. DISKRIMINACIJA TEMELJEM VJERE I SLOBODA VJEROISPOVIJEDI 187
3.25. IZRAŽAVANJE U JAVNOM PROSTORU 191
3.26. SUOČAVANJE S FAŠISTIČKOM (USTAŠKOM) I KOMUNISTIČKOM PROŠLOŠĆU 201
3.27. PRAVO NA PRIVATNOST 212
3.28. IMOVINSKOPRAVNI ODNOSI 214
3.29. GRADITELJSTVO 216
3.30. PRAVO NA ZDRAV ŽIVOT 217

4. OSOBE LIŠENE SLOBODE I DJELOVANJE NACIONALNOG PREVENTIVNOG MEHANIZMA 228

4.1. ZATVORSKI SUSTAV 228
4.1.1. Pritužbe osoba lišenih slobode u zatvorskom sustavu 228
4.1.2. Obavljanje poslova Npm-a u zatvorskom sustavu 232
4.1.3. Ocjena stanja u zatvorskom sustavu 240
4.2. POLICIJSKI SUSTAV 243
4.2.1. Zaštita prava građana, uključujući osobe lišene slobode, u policijskom postupanju 243
4.2.2. Obilasci policijskih postaja i pritvorskih jedinica 248
4.2.3. Ocjena stanja poštivanja prava osoba lišenih slobode u policijskom sustavu 251
4.3. OSOBE S DUŠEVNIM SMETNJAMA KOJIMA JE OGRANIČENA SLOBODA KRETANJA 252
4.4. DOMOVI ZA STARIJE I NEMOĆNE 255
4.5. TRAŽITELJI MEĐUNARODNE ZAŠTITE I IREGULIRANI MIGRANTI 258
4.6. DOMAĆA I MEĐUNARODNA SURADNJA I KAPACITETI ZA OBAVLJANJE POSLOVA NPM 267

5. SURADNJA I JAVNO DJELOVANJE U PROMICANJU LJUDSKIH PRAVA I SUZBIJANJU DISKRIMINACIJE 271

5.1. ZAKON O ZAŠTITI PRIJAVITELJA NEPRAVILNOSTI 271
5.2. ULOGA CIVILNOG DRUŠTVA U ZAŠTITI I PROMICANJU LJUDSKIH PRAVA 272
5.3. SURADNJA S DIONICIMA 275
5.4. MEĐUNARODNA SURADNJA 276
5.5. ODNOSI S JAVNOŠĆU 281

6. LJUDSKI POTENCIJALI, ORGANIZACIJA RADA I PRORAČUN UREDA 282

7. ZAKLJUČAK 284

8. Dodatak: Popis kratica 285

1. UVOD

Izvješće pučke pravobraniteljice za 2018. ključni je mehanizam u radu ove institucije, a pripremljeno je u skladu sa Zakonom o pučkom pravobranitelju, Zakonom o suzbijanju diskriminacije i Zakonom o nacionalnom preventivnom mehanizmu. Temeljem 5.082 predmeta u kojima smo postupali, terenskog rada, istraživanja te podataka prikupljenih od više stotina dionika, među kojima su tijela javne vlasti, organizacije civilnog društva, sindikati, poslodavci, sveučilišta, crkve, vjerske organizacije i mnoge druge, pored analize i ocjene stanja zaštite prava i sloboda u RH, sadrži i 209 preporuka za otklanjanje sustavnih nedostataka i nepravilnosti, kao i ocjenu o mjeri u kojoj su nadležna tijela uvažavala i primjenjivala preporuke iz ranijih izvješća. Ohrabruje što je u 2018. zamjetan rast njihove provedbe, budući da nadležna tijela postupaju ili su postupala po njih 65% iz Izvješća za 2017., što pokazuje i koliko je u njihovoj provedbi važna potpora Hrvatskog sabora. Naime, Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina naglasio je važnost sustavnog praćenja preporuka i pozvao tijela javne vlasti da imenuju koordinatore za suradnju s Uredom, što su i učinila. Dobra suradnja iznimno je važna, jer uvažavanje preporuka ima izravne učinke na zaštitu ljudskih prava i suzbijanje diskriminacije, a time i bolji život građana.

Hrvatska se i tijekom 2018. nastavila suočavati s iseljavanjem, a građani kao najčešće razloge navode neorganiziranu i loše vođenu državu, korupciju i zapošljavanje podobnih, stranačkih ljudi, osjećaj beznađa i besperspektivnost. Istovremeno, očit je nedostatak dugoročnog promišljanja, primjerice u području socijalne skrbi – strateški dokumenti se ne donose ili nemaju kontinuitet i česte su izmjene propisa, što otežava rad stručnjaka i utječe na nepravilnosti i neujednačenosti u njihovom radu, a izostanak rezultata svih dosadašnjih reformi sustava ogleda se ponajviše u nedostatku podrške korisnicima, najranjivijim članovima našeg društva, što za posljedice ima i tragične događaje.

Usprkos rastu BDP-a, porasla je i stopa rizika od siromaštva, osobito za osobe starije životne dobi, kojima su uvelike nedostupne i socijalne usluge. Značajne razlike u mirovinama pojačavaju nejednakost i osjećaj nepravde, a preporuka EK da se usklade mirovine po općem i posebnom propisu nije usvojena. Nejednakosti u regionalnom razvoju najvidljivije su u dostupnosti usluga u ruralnim područjima ili na otocima, a nedostatak timova zdravstvene zaštite, duge liste čekanja, nezadovoljavajuće opremljeni prostori, manjak zdravstvenog osoblja i njihova preopterećenost, ali i neprimjerena komunikacija i neprofesionalno postupanje, neki su od razloga za pritužbe o nemogućnosti ostvarenja prava na zdravlje.

Građani izražavaju i nezadovoljstvo kvalitetom sudskih odluka, osjećaju se nejednaki pred zakonom te smatraju kako sudska vlast nije neovisna izvršne. Povećana izdvajanja za besplatnu pravnu pomoć i dalje nisu dostatna, a nefunkcionalnost ovog sustava dovodi do neravnopravnosti građana prema imovinskom stanju, što najranjivije onemogućuje u ostvarenju njihovih prava. Unatoč očekivanju da će primjena novog Zakona o hrvatskim braniteljima riješiti njihove nagomilane probleme, zaprimili smo 70% više pritužbi branitelja, radi priznavanja statusa, ali i teškog socijalnog stanja.

Unatoč nedostatku radne snage, građani ukazuju na nepravilnosti pri zapošljavanju, sklapanju ugovora o radu na određeno, nezakonit i neplaćeni prekovremeni rad, nedopuštene otkaze, nepravilnosti oko isplate plaće, ali i zlostavljanje na radu, a mnogi ne znaju kako zaštititi svoja prava. Područje rada i zapošljavanja najzastupljenije je među pritužbama na diskriminaciju, češće temeljem dobi te članstva u sindikatu u privatnom sektoru, odnosno temeljem političkog uvjerenja u javnom. Prisutan je i strah radnika od viktimizacije pa se nerijetko obraćaju anonimno, kako im se ne bi pogoršao radno pravni status.

Kao i ranijih godina, najčešća diskriminacijska osnova u pritužbama je etnička pripadnost odnosno nacionalno podrijetlo, pri čemu se osobito izdvajaju pripadnici romske i srpske nacionalne manjine te migranti. Romi su i dalje suočeni s preprekama u obrazovanju, zapošljavanju, stanovanju, zaštiti zdravlja, te društvenoj isključenosti i predrasudama. Pripadnici srpske manjine također su snažnije izloženi diskriminaciji temeljem etničke pripadnosti ili nacionalnog podrijetla, a svjedočimo i već dugogodišnjem trendu pogoršanja odnosa dijela većinske javnosti i nekih političkih i javnih aktera prema toj zajednici.

Tijekom 2018. pokrenuti su brojni sudski postupci protiv novinara i medija, što utječe na stupanj ostvarivanja medijskih sloboda, a netrpeljivost prema različitim skupinama i mišljenjima i dalje je snažno prisutna u javnom prostoru. Učestale su pojave negiranja zločinačkog karaktera NDH, a neki i dalje pogrešno pokušavaju opravdavati pozdrav „Za dom spremni" pozitivnim konotacijama obrane u Domovinskom ratu, iako je on i tada bio u suprotnosti s Ustavom, a neprihvatljivo je i svako opravdavanje zločina te kršenja ljudskih prava od strane komunističkog režima.

U sklopu djelovanja Nacionalnog preventivnog mehanizma, unatoč određenim poboljšanjima, nisu se dogodile značajnije sustavne promjene. 10 od 14 zatvora je prenapučeno, a problemi vezani uz ostvarivanje zdravstvene zaštite i dalje su prisutni. Građani su se nastavili pritуživati na propuste u postupanju policije, a kao i prethodnih godina, značajan ih je broj vezan uz prekoračenje u primjeni ovlasti. I dalje zaprimamo pritužbe migranata i udruga koje upućuju na otežani pristup međunarodnoj zaštiti i nasilje policije nad migrantima u iregularnom prelasku granice, a izostaje učinkovita istraga o tome. Neprihvatljivo je i nezakonito što MUP pučkoj pravobraniteljici uskraćuje neposredni pristup podatcima o postupanju prema iregularnim migrantima u svome informacijskom sustavu. Kad govorimo o tražiteljima međunarodne zaštite, iregularnim migrantima i osobama s odobrenom međunarodnom zaštitom, i dalje nedostaje sustavna primjena integracijskih mjera.

Također, tijekom 2018. pripreman je Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, koji će stupiti na snagu 1. srpnja 2019. i kojim je instituciji pučkog pravobranitelja dodan novi mandat. Međutim, nisu osigurana sredstva za njegovu provedbu, nego samo za promociju, što je nedostatno za zaštitu prijavitelja te može oslabiti i usporiti postupanje u već postojećim mandatima.

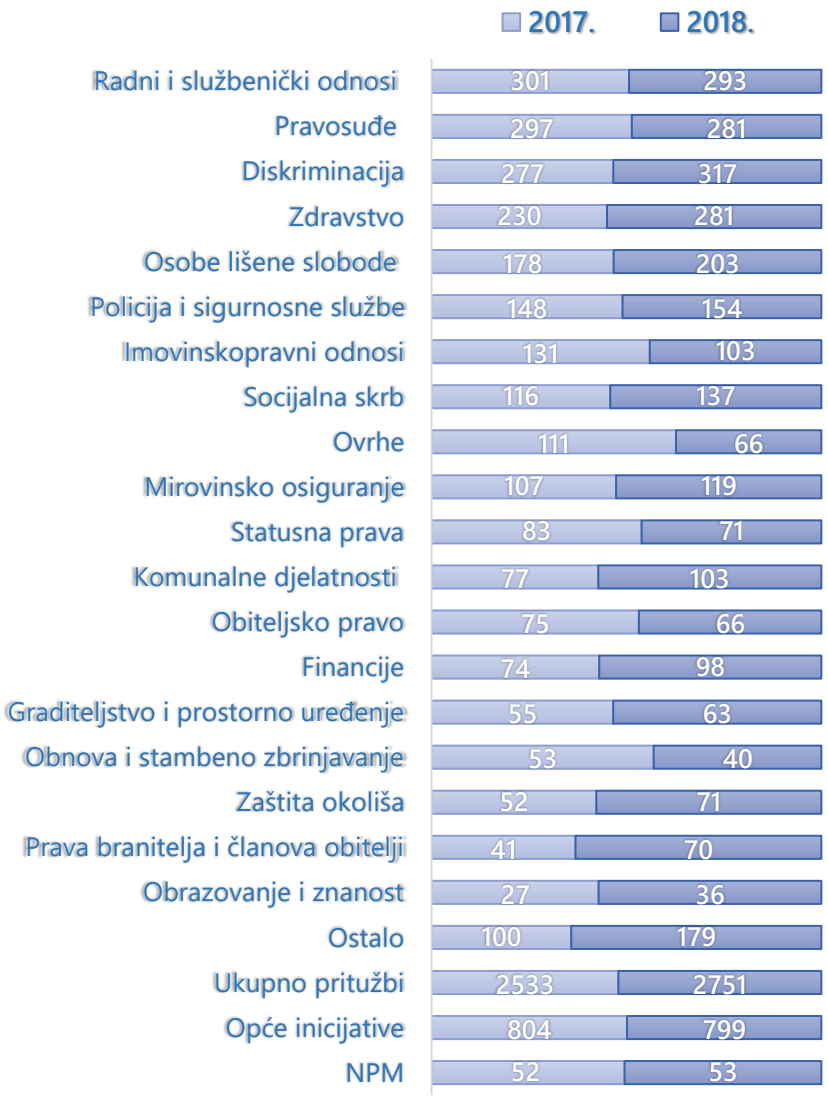
Konačno, tijekom 2018. obilježeno je 70 godina Opće deklaracije o ljudskim pravima, prvog međunarodnog dokumenta koji u središte stavlja pravo svakog pojedinca neovisno o njegovoj rasi, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, imovini i drugima osobinama. Upravo te vrijednosti reflektiraju se i u UN-ovom Programu održivog razvoja do 2030, koji nas poziva da, u provedbi politika i programa, ne zaboravimo na najranjivije u našem društvu.

2. PODATCI O POSTUPANJU ZA 2018.

2.1. STATISTIČKI PODATCI O POSTUPANJU UREDA

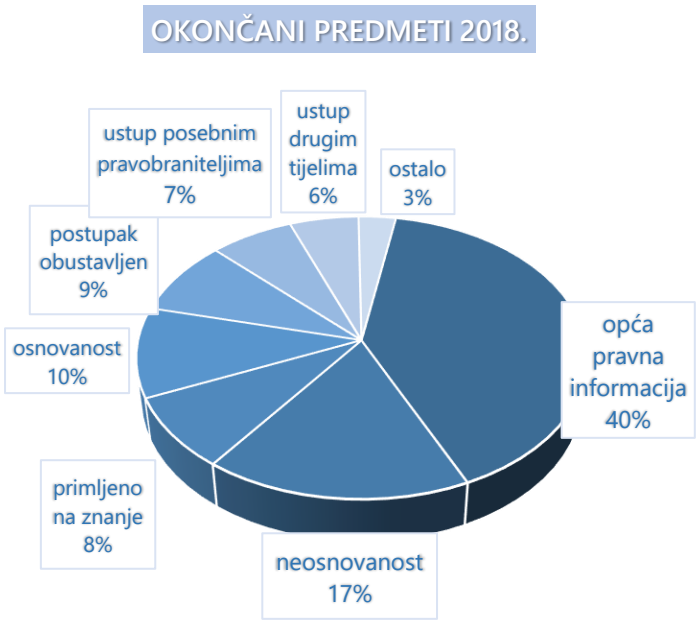
Tijekom 2018. Ured je postupao u 5.082 predmeta, otvorenih te ili ranijih godina. Najveći dio, 75,7%, odnosno 3.849, otvoreni su povodom pritužbi građana koji su nam se obratili za pomoć ili na inicijativu Ureda, a 1.051 (20,7%) se odnosio na djelovanje Ureda u općim inicijativama, bilo da se radi o sudjelovanju u postupcima donošenja propisa, edukacijama, međunarodnoj i domaćoj suradnji i promociji na području ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije, organizaciji stručnih i javnih rasprava i slično. Ostalih 3,6% se odnosi na predmete u okviru uredskog poslovanja. Od 3.849 predmeta, 2.751 (71,5%) je otvoren u 2018., dok je u 1.098 (28,5%) zbog složenosti, u njima nastavljen rad iz prethodnih godina. Također, tijekom 2018. zaprimljeno je 8,6% više pritužbi građana nego prethodne godine.

PREDMETI OTVORENI PO PRAVNIM PODRUČJIMA



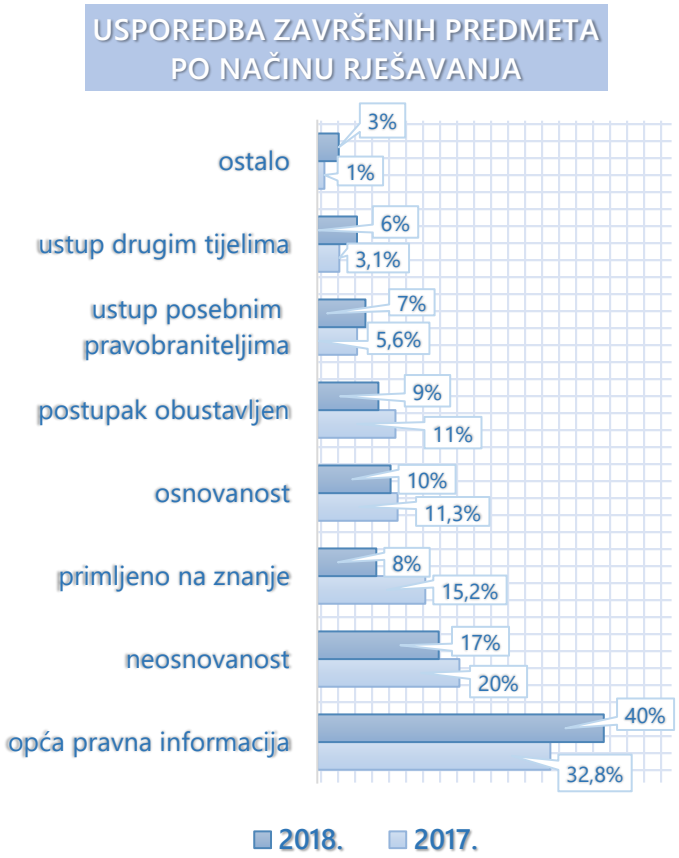
Najviše pritužbi zaprimljeno je radi diskriminacije (12%), a nakon toga iz radnih i službeničkih odnosa (11%), pravosuđa i zdravstva, s po 10% pritužbi. Najveći porast, od 70%, zabilježen je u području zaštite prava branitelja i članova njihovih obitelji, posebno uz braniteljski status te materijalna i druga prava

po posebnim propisima. S druge strane, najveći pad je u području ovrha, kojih je 40% manje nego lani, imovinskopravnih odnosa te obnove i stambenog zbrinjavanja.



Od ukupno 3.849 predmeta u kojima smo tijekom 2018. postupali po pritužbama građana, rad je završen u 2.686, dok se u 1.163 nastavlja i u 2019. Među predmetima završenim u 2018. godini, u 40% smo građanima dali opću pravnu informaciju, u 10% smo utvrdili povreda prava, dok u njih 17% ona nije utvrđena. 7% predmeta je proslijeđeno na postupanje posebnim pravobraniteljicama, a 6% pritužbi ustupljeno je drugim državnim tijelima.

U odnosu na 2017. godinu, broj predmeta u kojima smo građanima dali opću pravnu informaciju porastao je za 7,2%, jednako kao i broj ustupa posebnim pravobraniteljima (1,4%) i drugim tijelima (2,9%). Iz ovih podataka razvidno je kako raste broj pritužbi, odnosno podnesaka i upita, u kojima građanima dajemo opću pravnu informaciju, odnosno povodom kojih nema temelja za pokretanje ispitnog postupka, što potvrđuje kako nemaju dovoljno informacija o svojim pravima i ne znaju kome se obratiti kada smatraju da su im prava prekršena ili se osjećaju diskriminiranima, ali i da bi nadležna tijela trebala povećati svoju dostupnost građanima i poboljšati komunikaciju kroz različite kanale. No, ovaj podatak također potvrđuje i kako građanima nije dovoljno poznat, a ni dostupan, sustav besplatne pravne pomoći, koji bi im trebao biti na raspolaganju i pružiti im osnovne pravne informacije, o čemu više pišemo u poglavlju o pravosuđu.



Kao i proteklih godina, i tijekom 2018. najviše građana nam se pritužilo iz Zagrebačke županije i Grada Zagreba, zatim slijede Primorsko-goranska, Splitsko-dalmatinska i

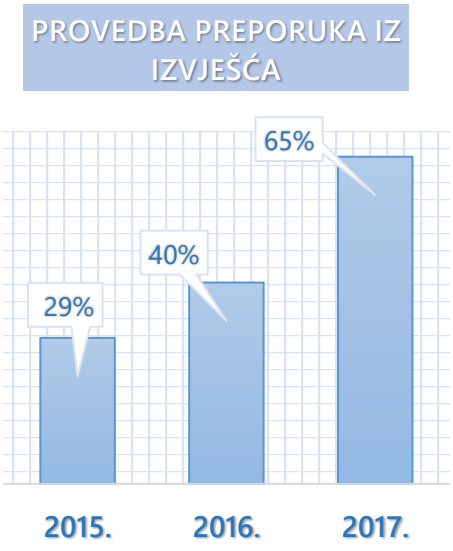
Sisačko-moslavačka. Fizičke osobe su podnijele 82% pritužbi, 9% ih je anonimnih, a ostale su podnijele organizacije civilnog društva i pravne osobe. Pritužitelji su se najviše pritуživali na postupanja tijela državne uprave, s 29%, među kojima najviše na postupanje MUP-a u različitim područjima, te na zatvorski sustav. Slijedile su pritužbe na pravne osobe s javnim ovlastima, s 19%, druge pravne osobe sa 16%, tijela JLP(R)S s 10%, sudove i fizičke osobe sa po 5%, koliko je bilo i pritužbi u kojima nisu istaknuli na koga se pritužuju. U preostalom dijelu pritužbe su se odnosile na druga pritužena tijela.

Sukladno Zakonu o pučkom pravobranitelju, pritužba se podnosi u pisanom obliku ili usmeno na zapisnik, a ona poslana elektroničkim putem obvezno mora sadržavati adresu za slanje pismena poštom. Međutim, sve je veći broj pritužbi, upita i podnesaka koje zaprimamo upravo elektroničkim putem, pa se tako u Ured javilo više od 3.800 građana, što je za 600 više nego godinu ranije. Uz 7.800 dopisa poštom, pristiglo nam je čak 13.846 e-poruka. Osim toga, o 780 telefonskih poziva i 334 osobnih dolazaka vezano uz različite upite kojima su nam se građani obraćali tražeći pomoć, sačinjene su službene bilješke, no temeljem njih nije bilo osnove za otvaranjem predmeta i pokretanjem ispitnog postupka.

Također, sudjelovali smo u donošenju 67 zakona ili drugih propisa, tijekom javne rasprave ili kasnijem tijeku postupka, primjerice Zakona o strancima, Zakona o tržištu rada, poreznim zakonima i drugima.

Suradnja s nadležnim tijelima

Kao i prijašnjih godina, detaljniju ocjenu o mjeri u kojoj su tijela postupala u skladu s ranijim preporukama, dajemo unutar pojedinih poglavlja. No, kako bismo ju mogli dati, u rujnu smo uputili dopise gotovo svim nositeljima, tražeći informacije o aktivnostima koje su poduzeli u cilju njihove provedbe, a odgovore nismo zaprimili samo od Ministarstva financija i Ministarstva znanosti i obrazovanja. Tako su tijekom 2018. godine, prema podatcima kojima raspolažemo, nadležna tijela postupala ili postupaju po 65% preporuka iz Izvješća za 2017., nisu uvažili 21%, dok za preostalih 14% nemamo informacije ili postoje razlike u njihovom razumijevanju. Kada se ti podatci usporede s ispunjenošću preporuka iz Izvješća za 2015. i 2016., zamjetan je kontinuirani rast provedbe. Tome je sasvim sigurno doprinijela i tematska sjednica koju je upravo na temu provedbe preporuka iz Izvješća za 2017., organizirao Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Hrvatskog sabora u srpnju 2018. na kojoj je sudjelovao velik broj predstavnika nadležnih tijela te na kojoj je naglašena važnost sustavnog praćenja preporuka. Pozdravljeno je detaljno očitovanje Vlade RH na dio preporuka te je Odbor predložio da se ubuduće tijela javne



vlasti očituju o svima te da imenuju koordinatore za suradnju s Uredom pučke pravobraniteljice. Većina ih je to i učinila, a tijekom 2019. s njima ćemo održati sastanke.

Odbor je na istoj sjednici zaključkom potaknuo Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina da nastavi praćenje provedbe preporuka pučke pravobraniteljice kroz pripremu i predlaganje Vladi RH Izvješća o poduzetim aktivnostima u vezi preporuka. U tom smislu ohrabruje što je u Uredbi o Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina iz siječnja 2019. praćenje preporuka pučkog pravobranitelja i koordiniranje izrade izvješća o njihovoj provedbi, zadržano u nadležnosti ULJPPNM kao i najava da će ga u 2019. izraditi.

Što se tiče rada na pojedinačnim predmetima tijekom godine, suradnja s nadležnim tijelima uglavnom je dobra. Odgovore na naše dopise dobivamo, no često izvan rokova i nakon više požurnica. Također, odgovori su nerijetko vrlo šturi i formalni, ne odgovaraju suštinski na postavljena pitanja, a ponekad su čak i zavaravajući. Među tijelima kojima je redovito potrebno slati više požurnica su ministarstva: državne imovine, financija, graditeljstva i prostornog uređenja, pravosuđa, rada i mirovinskog sustava, zaštite okoliša i energetike, zdravstva te znanosti i obrazovanja, kao i Državno odvjetništvo koje, međutim, ima vrlo neujednačenu praksu pa nam tako na neke upite odgovara vrlo ažurno, dok se u nekim slučajevima posve oglušuje i putem medija komunicira kako "rješenje o odbačaju kaznene prijave nije dostavljeno jer pučka pravobraniteljica nije ovlaštenik po Zakonu o kaznenom postupku za primitak rješenja o odbačaju…", iako su po Zakonu o pučkom pravobranitelju sva državna tijela dužna osigurati dostupnost informacija, dostaviti sve podatke i pružiti svu potrebnu pomoć pučkom pravobranitelju.

Također, u pripremi ovog Izvješća pozivom na suradnju i dostavljanje podataka i informacija, iskustava i zapažanja, kao i relevantnih statističkih podataka, istraživanja i drugoga, važnih za ocjenu stanja, obratili smo se svim državnim i drugim tijelima koja u svom djelokrugu imaju dodirne točke sa zaštitom ljudskih prava i suzbijanjem diskriminacije, odnosno sa temama koje u Izvješću obrađujemo. Ohrabruje što su nam se ove godine, po prvi puta, odazvala sva ministarstva i dostavila tražene podatke.

Međutim, u kontekstu suradnje tijekom godine, posebno je zabrinjavajuća praksa MUP-a koji uskratom neposrednog pristupa i uvida u podatke o postupanju prema iregularnim migrantima u svom informacijskom sustavu, koji je jedini izvor relevantnih podataka, onemogućava pučkoj pravobraniteljici i ovlaštenim djelatnicima Ureda, odnosno NPM-a, efikasno provođenje poslova i ovlasti predviđenih Zakonom o nacionalnom preventivnom mehanizmu, a krše se i Zakon o pučkom pravobranitelju i Zakon o tajnosti podataka. Također, zabrinjava i sadržaj Pravilnika o boravku u prihvatnom centru za strance, koji potencijalno ugrožava mandate pučke pravobraniteljice, o čemu više pišemo u poglavlju o tražiteljima međunarodne zaštite i iregularnim migrantima.

Rad područnih ureda

Tijekom 2018. Područni ured u Splitu zaprimio je 440 pritužbi građana, od kojih 209 osobno, 187 telefonski, a 44 tijekom terenskog rada u više gradova i općina Splitsko-dalmatinske i Šibensko-kninske županije. Uz to, 107 građana su se osobno ili telefonski obraćali različitim upitima o nadležnostima pučke pravobraniteljice, ili su tražili neke druge informacije.

Najveći broj građana koji su osobno došli u Ured su s područja Splitsko-dalmatinske županije, a povećao se i broj pritužbi iz Šibensko-kninske, i to za 21%, vjerojatno i kao rezultat terenskog rada u ruralnim područjima i na otocima, kao jednog od načina neposrednog prikupljanja pritužbi i informacija o problemima građana na lokalnoj razini. Kao i ranije, najviše pritužbi se odnosilo na dugotrajnost sudskih postupaka, ostvarivanje socijalnih prava te prava iz zdravstvenog i mirovinskog osiguranja, a značajan je broj pritužbi i na policijsko postupanje i statusna prava stranih državljana.

U sklopu obilježavanja Međunarodnog dana ljudskih prava, na Pravnom fakultetu u Splitu organizirali smo okrugli stol „Imovno stanje kao prepreka u pristupu pravosuđu – problemi besplatne pravne pomoći", koji je okupio predstavnike civilnog društva, akademske zajednice, državne uprave, odvjetništva i suda. Osim toga, kao i prethodnih godina, tijekom 2018. Područni ured je surađivao s OCD-ima, akademskom zajednicom i medijima na području Splitsko-dalmatinske županije, te sudjelovao u svim relevantnim javnim događanjima na području dalmatinskih županija.

U Područni ured u Osijeku tijekom 2018. neposredno je došlo 255 građana, telefonom ih se obratilo 370, a 18 pisano. Pritužitelji koji osobno dolaze najčešće su iz Osijeka i neposredne okolice, no dolaze i iz ostalih dijelova Osječko-baranjske te Vukovarsko-srijemske županije, dok se građani iz udaljenijih slavonskih županija uglavnom obraćaju telefonom ili pisano. Kao i ranijih godina, najviše su se pritužívali na rad pravosuđa i ovršne postupke, diskriminaciju, braniteljska prava i postupanja policije te zbog zaštite prava iz radnih odnosa.

Tijekom 2018. Područni je ured u Osijeku surađivao i s OCD-ima i vijećima nacionalnih manjina. U travnju smo organizirali konferenciju „Ljudska prava nemaju rok trajanja: Život u domu za starije i nemoćne", u Domu za starije i nemoćne osobe Osijek, a u prosincu okrugli stol „Bez slobode, ali ne i ljudskih prava – važnost suradnje u zaštiti osoba lišenih slobode", na Pravnom fakultetu u Osijeku.

U riječki područni ured obratio se ukupno 651 građanin, od kojih 272 osobno i 379 telefonom, najviše radi diskriminacije u području rada, nemogućnosti ostvarenja socijalnih i imovinskih te statusnih prava, neadekvatnog stambenog zbrinjavanja, nezadovoljstva ishodom sudskih postupaka te radi općenito teškog imovinskog stanja i nemogućnosti podmirenja financijskih obveza. Iako je većina pritužitelja iz Rijeke, obraćali su se i iz ostalih dijelova Primorsko-goranske te Istarske županije.

U 2018. smo nastavili uspješnu suradnju s Pravnim fakultetom, sudjelujući na predavanjima za studente, a uspostavljena je i s Filozofskim fakultetom u Rijeci. Područni ured je nastavio suradnju s lokalnim OCD-ima, čijim volonterima je održano predavanje o diskriminaciji, kao i članovima vijeća i predstavnicima nacionalnih manjina. Djelatnice Područnog ureda bile su govornice na više događaja vezanih uz ljudska prava: o govoru mržnje, mladima koji su nezaposleni, a nisu u sustavu obrazovanja i sličnima.

Povodom međunarodnog dana ljudskih prava Područni ured je u Rijeci organizirao okrugli stol o suzbijanju diskriminacije u području rada, na kojem su sudjelovali predstavnici akademske zajednice, pravosuđa te sindikata, o načinima povrede prava radnika i mehanizmima njihove zaštite.

2.2. STATISTIČKI PODATCI O POSTUPANJU POVODOM DISRIMINACIJE

2.2.1. STATISTIČKI PODATCI UREDA POVODOM DISKRIMINACIJE



Tijekom 2018. postupali smo u ukupno 779 diskriminacijskih predmeta, od kojih je 529 pokrenuto povodom pritužbi građana ili na vlastitu inicijativu te 250 općih inicijativa, poput sudjelovanja u izradi propisa, organiziranja i provođenja edukacija i slično. Od 529 postupaka povodom sumnje na diskriminaciju, 212 je prenesenih iz prethodnih godina, a 317 novozaprimljenih, što je drugi najveći broj na godišnjoj razini nakon onog iz 2016. godine, te je ujedno i povećanje od 14% u odnosu na 2017.

Jednako kao i prethodnih godina, područje rada i zapošljavanja najzastupljenije je u pritužbama te se pojavljuje u njih 42,9%, pri čemu se na diskriminaciju na radu odnosi 27,1%, a pri zapošljavanju 15,8%. Slijede pritužbe u području pristupa dobrima sa 7,3% te one iz područja javnog informiranja i medija i uprave, s po 6,6% u ukupnom broju. Zastupljenija su i područja obrazovanje (4,1%) te pravosuđe (3,8%), dok se ostala pojavljuju u manjem udjelu. Također, 3,8% je pritužbi s višestrukim područjima, u 3,5% nema područja ili se ono ne može odrediti, dok se u 7,9% slučajeva ukazuje na diskriminaciju općenito.

PODRUČJE DISKRIMINACIJE	BROJ PRITUŽBI	%
Rad	86	27,1
Zapošljavanje	50	15,8
Javno informiranje i mediji	21	6,6
Pristup dobrima i uslugama	23	7,3
Socijalna skrb	7	2,2
Obrazovanje	13	4,1
Uprava	21	6,6
Pravosuđe	12	3,8
Zdravstvena zaštita	11	3,5
Mirovinsko osiguranje	4	1,3
Stanovanje	7	2,2
Znanost	5	1,6
Sport	4	1,3
Članstvo u sindikatu, OCD-ima, političkim strankama	1	0,3
Kulturno i umjetničko stvaralaštvo	1	0,3
Zdravstveno osiguranje	2	0,6
Više područja	13	4,1
Nema područja	11	3,5
Diskriminacija općenito	25	7,9
UKUPNO	317	100

Gledajući osnove diskriminacije, konzistentno s prethodnim godinama, prednjači rasa, etnička pripadnost ili boja kože te nacionalno podrijetlo, s 20,8% ukupnog broja pritužbi. Građani se pritužuju i na diskriminaciju temeljem dobi (6,6%), političkog ili drugog uvjerenja (5,4%) te zdravstvenog stanja (4,4%), dok su ostale osnove manje zastupljene. Kao i prethodnih godina, zabrinjava što u čak 18% pritužbi nije označena niti jedna od osnova iz ZSD-a, pa i dalje treba educirati građane o pravnom pojmu

diskriminacije, budući da bez uzročno posljedične veze između diskriminacijske osnove i nepovoljnijeg postupanja, nema niti diskriminacije kako je uređena ZSD-om.

Jednako kao i prethodnih godina, u najvećem broju slučajeva nam se pritužuju fizičke osobe, koje su ujedno i žrtve diskriminatornog postupanja. U 45,4% slučajeva radi se o pritužiteljicama, a u 54,6% pritužiteljima, u 8,9% slučajeva pritužila se grupa osoba, a u 4,6% radi se o anonimnim pritužbama. Na vlastitu smo inicijativu diskriminacijski postupak pokrenuli u 10,2% slučajeva.

Što se tiče prituženih tijela, u 30% slučajeva građani se pritužuju na diskriminaciju od strane tijela državne uprave i tijela JLP(R)S, u 23% na pravne osobe, 16% fizičke, 10% pravne osobe s javnim ovlastima, dok se na druga tijela pritužuju u manjem postotku.

OSNOVA DISKRIMINACIJE	BROJ PRITUŽBI	%
Rasa, etnička pripadnost ili boja kože	18	5,7
Nacionalno podrijetlo	48	15,1
Dob	21	6,6
Spol	19	6
Vjera	9	2,8
Društveni položaj	5	1,6
Obrazovanje	8	2,5
Političko ili drugo uvjerenje	17	5,4
Zdravstveno stanje	14	4,4
Invaliditet	11	3,5
Imovno stanje	10	3,2
Članstvo u sindikatu	7	2,2
Bračni ili obiteljski status	2	0,6
Spolna orijentacija	4	1,3
Jezik	0	0
Rodni identitet ili izražavanje	1	0,3
Višestruka diskriminacija	66	20,8
Druga osnova	14	4,4
Nema osnove po ZSD-u	43	13,6
UKUPNO	317	100

2.2.2. OBJEDINJENI PODATCI PRAVOBRANITELJA

Pored pučke pravobraniteljice, statističke podatke o pritužbama na diskriminaciju prema ZSD-u prikupljaju i vode i posebne pravobraniteljice. Kao središnje tijelo nadležno za suzbijanje diskriminacije, podatke objedinjujemo radi cjelovitog prikaza diskriminacijskih pritužbi koje su zaprimile sve pravobraniteljske institucije u izvještajnoj godini, razvrstani prema spolu pritužitelja, osnovama i područjima diskriminacije te vrsti prituženog tijela.

PRITUŽBE U KOJIMA JE POSTUPANO PO ZSD-u PO SPOLU PRITUŽITELJA U 2018.

Spol pritužitelja/ice	Pučki	Za osobe s Invaliditetom	Za djecu	Za ravnopravnost spolova
Žena	105	27	14	299
Muškarac	126	30	13	127
Transseksualna osoba	-	-	-	-
Nepoznato	14	1	1	-
Grupa	27	6	10	4
Vlastita inicijativa	31	5	-	28
UKUPNO	**303**[1]	**69**	**38**	**458**

[1] Broj pritužitelja (303) manji je od ukupnog broja pritužbi (317) budući su iste osobe podnijele više pritužbi.

PRITUŽBE U KOJIMA JE POSTUPANO PO OSNOVAMA DISKRIMINACIJE U 2018.				
Osnova	**Pučki**	**Za osobe s invaliditetom**	**Za djecu**	**Za ravnopravnost spolova**
Bračni ili obiteljski status	2	-	2	4
Članstvo u sindikatu	7	-	-	-
Dob	21	-	3	-
Društveni položaj	5	-	-	-
Genetsko naslijeđe	-	-	-	-
Imovno stanje	10	-	2	-
Invaliditet	11	66	5	2
Jezik	-	-	-	-
Obrazovanje	8	-	1	-
Političko ili drugo uvjerenje	17	-	1	7
Rasa, etnička pripadnost, boja kože ili nacionalno podrijetlo	66	-	5	3
Rodni identitet ili izražavanje	1	-	-	11
Socijalno podrijetlo	-	-	1	-
Spol	19	-	1	381
Spolna orijentacija	4	-	-	40
Vjera	9	-	2	2
Zdravstveno stanje	14	-	3	-
Višestruka diskriminacija	66	3	7	-
Nema osnove po ZSD-u	57	-	5	8
UKUPNO	**317**	**69**	**38**	**458**

PRITUŽBE U KOJIMA JE POSTUPANO PO PRITUŽENIM TIJELIMA/OSOBAMA U 2018.				
Vrsta prituženog tijela/osobe	**Pučki**	**Za osobe s invaliditetom**	**Za djecu**	**Za ravnopravnost spolova**
Fizička osoba	52	2	4	22
Pravna osoba	74	9	4	92
Pravna osoba s javnim ovlastima	32	37	13	163
Tijelo državne uprave	51	11	4	112
Pravosudno tijelo	9	5	-	31
Organizacija civilnog društva	3	1	-	16
Tijelo JLP(R)S	46	4	6	16
Drugo	50	-	7	6
UKUPNO	**317**	**69**	**38**	**458**

PRITUŽBE U KOJIMA JE POSTUPANO PO PODRUČJIMA DISKRIMINACIJE U 2018.				
Područje	**Pučki**	**Za osobe s invaliditetom**	**Za djecu**	**Za ravnopravnost spolova**
Članstvo u sindikatu, OCD-ovima, političkim strankama	1	1	-	3
Javno informiranje i mediji	21	-	2	58
Kulturno i umjetničko stvaralaštvo	1	-	1	6
Obrazovanje	13	8	17	11
Sport	4	-	-	1
Znanost	5	-	-	1
Pravosuđe	12	5	-	28
Uprava	21	-	-	94
Pristup dobrima i uslugama	23	11	3	9
Rad	86	5	-	65
Zapošljavanje	50	4	-	22
Mirovinsko osiguranje	4	2	-	5
Socijalna skrb	7	8	3	79
Zdravstveno osiguranje	2	-	-	30
Stanovanje	7	1	2	5
Zdravstvena zaštita	11	4	2	27
Pritužbe s višestrukim područjima	13	-	3	-
Diskriminacija - općenito	36	20	2	14
UKUPNO	**317**	**69**	**38**	**458**

2.2.3. NEDOSTATNO PRIJAVLJIVANJE DISKRIMINACIJE I PREVENCIJA

Slučajeve diskriminacije se može prijaviti pučkoj i posebnim pravobraniteljicama ili potražiti zaštitu u sudskom postupku. No, iako je od stupanja na snagu ZSD-a prošlo deset godina te je broj pritužbi pučkoj pravobraniteljici u porastu, što je rezultat proaktivnog rada i bolje informiranosti građana o nadležnosti Ureda i mogućnostima zaštite, istraživanja pokazuju kako je prisutnost diskriminacije u društvu i dalje znatno veća od prijava nadležnim tijelima. Nedostatno prijavljivanje nije specifično samo za RH, jer na ovaj problem upućuju i rezultati FRA istraživanja[2] te na njega upozoravaju i druga tijela za jednakost te Europska mreža tijela za jednakost (EQUINET)[3]. Prema Istraživanju koje smo proveli krajem 2016., čak petina ispitanika tvrdila je kako je diskriminaciju doživjela jednom ili više puta u proteklih pet godina, no više od 2/3 izjavilo kako ju nije prijavilo smatrajući da se time

[2] Agency for Funadamental Rights: Second European Union Minorities and Discrimination Survey - Main results, dostupno na https://fra.europa.eu/en/publication/2017/eumidis-ii-main-results

[3] http://www.equineteurope.org/IMG/pdf/summary_report.pdf

ništa ne bi promijenilo, zbog straha da se situacija ne pogorša, jer nisu znali kome se obratiti ili su smatrali da bi postupak koji bi uslijedio bio prekompliciran, dugotrajan i skup.

No osim mogućnosti podnošenja pritužbi i tužbi, sustav zaštite od diskriminacije uključuje i preventivna djelovanja, poput informiranja građana o mogućnostima zaštite, ali i edukacije osoba koje se u radu susreću sa slučajevima diskriminacije, pa i same pri donošenju odluka mogu povrijediti nečije pravo na jednako postupanje.

Posebno imajući u vidu značenje preventivnog djelovanja, dužnosnici i djelatnici Ureda pučke pravobraniteljice i tijekom 2018. održali su niz edukacija: čelnika JLP(R)S, sudaca i državnih odvjetnika, djelatnika gradskih uprava, menadžera u trgovačkim društvima, sindikalnih povjerenika i studenata.

Kako bi se sustavno odgovorilo na problem diskriminacije u društvu, Vlada je krajem 2017. donijela Nacionalni plan za borbu protiv diskriminacije za razdoblje od 2017. do 2022. te Akcijski plan za razdoblje od 2017. do 2019., koji predviđa konkretne mjere, rokove provedbe i njihove izvršitelje, no informacije o provedbi Nacionalnog plana nisu dostupne. Naime, iako je izrađena online platforma koja bi trebala približiti rezultate provedbe mjera, u nju se podatci ne unose, a još nije osnovana ni Radna skupina za praćenje provedbe Nacionalnog plana, koja bi trebala jednom godišnje izvještavati Vladu. Dodatno, s obzirom da Akcijski plan ističe 2019. te kako je predviđeno da se u posljednjem kvartalu provede njegova vanjska evaluacija, koja bi sadržavala procjenu ostvarenosti ciljeva, učinkovitosti provedbe mjera i preporuke za novi Akcijski plan za razdoblje do 2022., to je potrebno što prije učiniti.

Preporuke:

1. Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, da kontinuirano informira građane o zabrani diskriminacije i mehanizmima zaštite;
2. Vladi RH, da osnuje Radnu skupinu za praćenje Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije za razdoblje od 2017. do 2022.;
3. 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.;
4. Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, da što prije provede vanjsku evaluaciju provedbe Akcijskog plana za razdoblje od 2017. do 2019.

3. POJEDINA PODRUČJA ZAŠTITE LJUDSKIH PRAVA I SUZBIJANJA DISKRIMINACIJE

3.1. PRAVOSUĐE

„Molim da se odbaci ishodovano rješenje o plaćanju sudskih pristojbi jer naime nisam bila u mogućnosti dostaviti ishodovati od državne uprave u Bjelovaru rješenje o oslobađanju plaćanja sudskih pristojbi radi prekratkog proteka vremena, naime kao što sam i navela u samoj tužbi ja sam samohrana majka dvoje maloljetnika u dobi od 10 i 7 godina te molim da se uzme u obzir da sve obaveze koje me obvezuju kao roditelja sam primorana ispunjavati sama te također od 24.05.2018.g. je pokrenut postupak ostvarivanja zajamčene minimalne naknade u Centru za socijalni rad Novi Zagreb jer kao što sam navela i u tužbi smo socijalno ugrožena obitelj. ...S obzirom da sam pravno nepismena osoba nekako sam stekla dojam da ste vrlo ažurni kod izdavanja rješenja o sudskim pristojbama za predmet koji nije ni pokrenut te nije održana niti zakazana niti jedna rasprava u iznosu od jednomjesečne plaće i realno sagledavši efektivnog rada 2 sata dok vam drugi moji predmeti već preko godinu dana stoje bez pomaka pa se pitam kao građanka Republike Hrvatske jeli to normalna praksa ili se ovdje radi o rak rani – pogodovanjima i klijentelizmu kako svi mediji i velika većina političara nekako već duže vrijeme govori o hrvatskom pravosuđu. Jednoga dana kada se pravosuđe postavi na ispravne temelje očekujte puno posla i zahtjeva jer puno je pravno nepismenih i socijano ugroženih koji su radi neobzirnosti i klijentelizma dodatno oštećeni,obitelji uništene,životi ugašeni i iskreno se nadam da će to već jedanput prestati... Kao jednoj od mnogobrojnih nezadovoljnih građanina puna nam je kapa korupcije i nepoštivanja Ustava RH jer korupcija je primitivan način razmišljanja i rada jer nema blistavu budućnost i kad tad istina se sazna. Pravda je spora ali dostižna. Ugodan ostatak života“

Po definiciji Međunarodne komisije pravnika, vladavina prava nije samo formalna primjena pravnih instrumenata, nego i zaštita svih članova društva od pretjerane moći vladajućih, počiva na temeljnim ljudskim pravima i neraskidivo je povezana s neovisnim i učinkovitim pravosuđem. Međutim, već dugi niz godina kao jedan od ključnih problema hrvatskog društva ističe se upravo pravosuđe, koje uslijed percepcije neučinkovitosti, dugotrajnosti i arbitrarnosti u postupanju, kod građana stvara osjećaj nejednakosti pred zakonom i produbljuje nepovjerenje u pravni sustav.

U pritužbama koje zaprimamo u ovom području, građani ukazuju na podložnost sudaca koruptivnim utjecajima, ističu njihovu nedovoljnu neovisnost te navode da postoji sprega izvršne vlasti i pravosudnih tijela, što smatraju glavnim uzrokom nefunkcioniranja pravosuđa. Od ukupnog broja zaprimljenih pritužbi 2018., u čak 65% građani su izražavali nezadovoljstvo kvalitetom sudskih odluka i radom sudova, isticali da se ne uvažavaju dokazi koje su predočili sudu te da se presude donose na način koji ne ostavlja dojam poštivanja njihovih procesnih prava i ne jamči pravičnost suđenja. Također, ističu neujednačenost sudskih odluka, radi čega ih viši sudovi ukidaju, što dovodi do dugotrajnosti postupanja pa dodatno narušava pravnu sigurnost i povjerenje u pravosuđe. To

potvrđuje i Pregled stanja u području pravosuđa u EU za 2018., prema kojem više od 60% hrvatskih građana ima negativno mišljenje o neovisnosti sudova, dok je u većini država članica do 30%. Stvaranju negativne slike zasigurno pridonose postupanja sudova u medijski eksponiranim slučajevima političkih aktera i osoba iz javnog života, u kojima se nakon dugotrajnih postupaka izriču sankcije unutar zakonskih minimuma, što kod građana stvara dojam neopravdane dugotrajnosti, kažnjavanja nesrazmjernog težini počinjenog djela te nejednakosti pred zakonom.

Građani pokazuju nepovjerenje i u rad državnog odvjetništva, kako pritužbama tako i u javnosti, radi odugovlačenja, odnosno dugotrajnosti rješavanja kaznenih prijava, neprocesuiranja po kaznenim prijavama, kao i zbog neprimjerene komunikacije s podnositeljima prijava te nemogućnosti dobivanja informacija o statusu predmeta.

Prema Izvješću Europske komisije za učinkovitost pravosuđa VE za 2018 (CEPEJ), RH se po broju sudskih predmeta na sto tisuća stanovnika nalazi u samom vrhu država članica. Osim toga, Izvješće EK za RH 2019. naglašava ograničeni napredak u poboljšanju kvalitete i učinkovitosti pravosudnog sustava te nepostojanje odgovarajućih pravnih mehanizama za osiguranje neovisnosti pravosuđa. Temeljem podataka za razdoblje od 2010. do 2016., koji su osnova za praćenje reforme pravosuđa u okviru europskog semestra, proizlazi da se prema vremenu potrebnom za donošenje odluke u građanskim i trgovačkim parničnim predmetima u prvom stupnju RH nalazila na 21. mjestu od 24 članice, a za upravne predmete na 16. mjestu od njih 25. Za donošenje odluke u građanskim i trgovačkim parničnim predmetima na svim stupnjevima u 2016. nalazila se na 19. od 26 mjesta, a za rješavanje upravnih predmeta na 11. od 25, radi čega je preporuka EK bila smanjiti trajanje sudskih postupaka i unaprijediti primjenu elektroničke komunikacije na sudovima, jer je ocijenjeno da dugotrajnost sudskih postupaka i znatan broj neriješenih predmeta i dalje negativno utječu na kvalitetu i učinkovitost pravosuđa, a time i na poslovno okruženje.

EK u Preporuci Vijeća o Nacionalnom programu reformi Hrvataske za 2018. navodi kako je smanjenje broja neriješenih predmeta bilo uglavnom potaknuto manjim brojem novih, a ne bržim rješavanjem onih u postupku. Prema Pregledu stanja u području pravosuđa u EU za 2018. RH je po broju sudaca na sto tisuća stanovnika na prvom mjestu; po ukupnim rashodima za sudove po stanovniku je na 21. mjestu od 28 članica; a po ukupnim rashodima opće države za sudove, kao postotku BDP-a, na četvrtom mjestu. Dakle, u usporedbi s drugim članicama EU, RH troši malo sredstava po stanovniku, no u odnosu na rashode opće države izdvaja značajna sredstva, iz čega se može zaključiti da je rad sudova visoko prioritiziran rashod. EK je također navela, da se elektronička komunikacija u parničnim i stečajnim postupcima i dalje nedovoljno koristi, jer je po dostupnosti elektroničkih sredstava bila 23. od 25 članica, te se na taj način može samo pratiti faze postupka, dok se ne mogu pokretati postupci niti prosljeđivati sudski pozivi.

U cilju sprječavanja korupcije, jačanja neovisnosti i preveniranja političkog utjecaja na postupak izbora, imenovanja i obnove mandata predsjednika Vrhovnog suda, GRECO je u Izvješću četvrtog evaluacijskog kruga za RH iz 2014. zatražio potpunu uključenost DSV-a u te postupke, što je u Drugom Izvješću o sukladnosti četvrtog evaluacijskog kruga iz prosinca 2018. ocijenjeno samo djelomično provedenim. Naime, izmjenama Zakona o sudovima iz 2018. uloga DSV-a je u ovim postupcima ograničena, a njegov izbor i dalje je podložan utjecajima izvršne i zakonodavne vlasti.

Iako je EU pravo dio unutarnjeg pravnog poretka, još uvijek je nedovoljno razvijena svijest, osobito nižih sudova, o potrebi usklađivanja sudske prakse s judikaturom ESLJP i Suda EU, dok iz Izvješća FRA za 2018. proizlazi da hrvatski sudovi tek iznimno primjenjuju Povelju o temeljnim pravima EU. Tome u prilog govori i podatak iz Pregleda stanja u području pravosuđa u EU za 2018., da je svega 29% sudaca pohađalo edukaciju o EU pravu, po čemu se RH nalazi na samom začelju država članica.

Uklanjanju negativne percepcije o radu pravosudnog sustava zasigurno bi doprinjela bolja komunikacijska strategija prema javnosti, što je bila preporuka iz Izvješća za 2017., a MP se očitovalo da je u procesu izrade. Međutim, u Izvješću o sukladnosti GRECO-a iz prosinca 2018., preporuka o potrebi razvoja komunikacijske politike za pravosudni sustav, uključujući i opće standarde i pravila ponašanja za komunikaciju s medijima, ocijenjena je neprovedenom.

Svijest građana o mogućnostima rješavanja sporova alternativnim načinima i dalje je nedovoljno razvijena, a suci ih rijetko tijekom parničnog postupka upućuju na mogućnost rješavanja spora mirenjem. Unatoč našoj preporuci Pravosudnoj akademiji da provodi redovne edukacije sudaca o mirenju i medijacijskim vještinama, tijekom 2018. one nisu održane.

Iako je iznos financiranja sustava besplatne pravne pomoći 2018. povećan, sredstva su pružateljima isplaćena tek u studenom. Nužno je jačanje ovog sustava povećavanjem proračunskih izdvajanja za primarnu pravnu pomoć i pravovremenim i održivim financiranjem pružatelja.

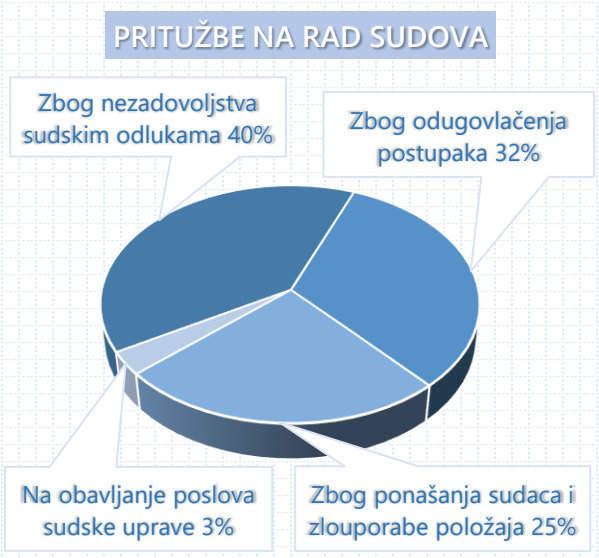
Reorganizaciju mreže pravosudnih tijela nije pratilo širenje podrške žrtvama i svjedocima, te su odjeli za podršku i nadalje ustrojeni samo na sedam županijskih sudova, odnosno sedam općinskih sudova temeljem sporazuma o osnivanju zajedničkih službi. Unatoč postojanju potrebe za dodatnim educiranjem i usavršavanjem svih dionika sustava koji se u svom radu susreću sa žrtvama, u redovnom Programu obrazovanja Pravosudne akademije za pravosudne dužnosnike nisu održavane edukacije isključivo o pravu žrtava/svjedoka i senzibiliziranju za njihove potrebe.

Temeljem Strateškog plana MP za razdoblje od 2017. do 2019., u 2018. je doneseno šest reformskih pravosudnih zakona: Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima, Zakon o područjima i sjedištima sudova, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o DSV-u, Zakon o državnom odvjetništvu, Zakon o područjima i sjedištima državnih odvjetništava i Zakon o Državnoodvjetničkom vijeću, no njihovi konkretni učinci bit će vidljivi u budućnosti.

3.1.1. PRITUŽBE NA RAD PRAVOSUĐA

Tijekom 2018. zaprimili smo ukupno 281 pritužbu iz područja pravosuđa, od kojih se 127 odnosilo se na sudove, među kojima 50 na nezadovoljstvo sudskim odlukama, 41 na odugovlačenje postupaka, 32 na ponašanje sudaca i zlouporabu položaja, a četiri pritužbe na obavljanje poslova sudske uprave. Dakle, najviše nezadovoljstva građani su iskazivali zbog nekvalitete sudskih odluka, ukazujući kako sudovi i suci nisu dovoljno neovisni te da postoji sprega izvršne vlasti i pravosudnih tijela, koja je uzrok nefunkcioniranja pravosuđa. Od 41 zaprimljenih pritužbi na odugovlačenje sudskih postupaka, dovršili smo ispitivanje njih 35, od kojih je 12 osnovanih, dok su 23 neosnovane, što pokazuje subjektivno shvaćanje pojma odugovlačenja sudskog postupka od strane podnositelja. Neovisno o

ovako malom uzorku u kontekstu ukupnog broja sudskih postupaka, do sličnog zaključka došlo je i MP, budući da je Uprava za organizaciju pravosuđa u 2018. zaprimila 1.631 predstavku na rad sudova, najčešće radi nezadovoljstva načinom vođenja i odlukama donesenim u sudskom postupku, a dugotrajnost je tek treći razlog podnošenja predstavki.



S obzirom da pritužbe i dalje ukazuju na visok stupanj nepovjerenja građana u pravosuđe, kao i na veliko nezadovoljstvo kvalitetom sudskih odluka, potrebno je više napora uložiti u edukaciju pravosudnih dužnosnika i državnih službenika, ponajviše u područjima europskog prava i zaštite ljudskih prava, te provoditi mjere kojima se štiti neovisnost sudova od izvršne vlasti, pri čemu, prema Preporuci Vijeća o Nacionalnom programu reformi za 2018. EK, veliku ulogu ima antikorupcijska strategija.

Temeljem podataka DSV-a, u 2018. je pokrenuto osam stegovnih postupaka protiv sudaca, a u njih sedam utvrđena je stegovna odgovornost. Što se tiče DORH-a, tijekom 2018. zaprimili smo 77 pritužbi, što je blagi porast u odnosu na prethodnu godinu, a MP ih je zaprimio 232. Građani najvećim dijelom iskazuju nezadovoljstvo radi odugovlačenja u rješavanju kaznenih prijava, gotovo do nastupanja zastare za pokretanje kaznenog postupka, radi neprocesuiranja po kaznenim prijavama, kao i zbog neprimjerene komunikacije te nemogućnosti dobivanja informacija o statusu predmeta. U odnosu na rad odvjetnika i HOK-a, zaprimili smo 12 pritužbi, a MP 10. Međutim, Disciplinsko tužiteljstvo HOK-a u 2018. je zaprimilo čak 622 disciplinske prijave, postupak je pokrenut je u 451 predmetu, 134 prijave su odbačene, a Disciplinski sud je donio 92 presude kojima je utvrđena disciplinska odgovornost za počinjenje teže povrede dužnosti i ugleda odvjetništva, iz čega je razvidno da su pritužitelji upoznati s ovlastima HOK-a te im se neposredno obraćaju. U odnosu na na rad javnih bilježnika, u 2018. smo zaprimili svega tri pritužbe, dok ih je MP zaprimilo 14, što u odnosu na prethodne godine predstavlja kontinuirani pad.

3.1.2. BESPLATNA PRAVNA POMOĆ

„Poslao sam žalbu ministarstvu prije pola godine, još uvijek mi nisu ništa riješili... U međuvremenu sam bio na ročištima sam i pisao podneske... nisam siguran kako će sve to skupa završiti po mene...“

Osiguravanje pravne pomoći pravo je zajamčeno Poveljom o temeljnim pravima EU i od ključne je važnosti za realizaciju prava na pristup pravosuđu, a odgovornost je države osigurati zakonski i financijski okvir kako bi se ostvarila jednakost svih građana pred zakonom. U okolnostima u kojima

čak petina stanovništva RH živi u riziku od siromaštva, od izuzetne je važnosti osigurati kvalitetan i građanima dostupan sustav BPP-a, putem kojeg mogu pravovremeno ostvariti i zaštiti svoja prava.

Iako su proračunska izdvajanja za BPP u 2018. povećana i iznose 2,6 eura po stanovniku, još uvijek su nedostatna i iznimno niska u usporedbi s europskim prosjekom od 9 eura po stanovniku. Iz Izvješća MP o ostvarivanju prava na BPP i utrošku sredstava u 2017., proizlazi da se od ukupno pružene BPP više od 70% odnosilo na pružanje opće pravne informacije i pravno savjetovanje, no nasuprot tome, omjer financiranja BPP-a je 65:35 u korist sekundarne pravne pomoći. Primarna pravna pomoć posebno je važna jer obuhvaća postupke pred upravnim tijelima u kojima građani ostvaruju prava iz statusnog, zdravstvenog i mirovinskog osiguranja te iz sustava socijalne skrbi. Također, u velikom broju slučajeva sudski postupak nije jedini način rješenja određenog pravnog problema, te bi se pravnim savjetovanjem o realnim mogućnostima i eventualnim ishodima sudskih postupaka mogli uvelike prevenirati visoki sudski troškovi. Stoga se povećanim izdvajanjem za primarnu pravnu pomoć mogu ostvariti dugoročne uštede u sustavu BPP-a i poboljšati njegova učinkovitost.

Iako je natječaj za financiranje projekata ovlaštenih pružatelja u 2018. objavljen ranije nego prethodne godine, odnosno sredinom veljače, odluka o dodjeli sredstava donesena je tek u rujnu, a sredstva su pružateljima uplaćena početkom studenog. Sadašnji oblik godišnjeg projektnog financiranja pružatelja iznimno je neučinkovit, jer se natječaj sukladno Zakonu raspisuje u godini u kojoj se projekt odobrava, radi čega ne postoji kontinuitet financiranja pružatelja tijekom čitave godine, što OCD-i i pravne klinike ističu kao glavni problem ovog sustava. Stoga bi trebalo izmjeniti ZBPP kako bi se natječaj mogao objaviti i odluka donijeti u godini koja prethodi financiranju.

Uslijed kašnjenja u provedbi natječaja i isplati sredstava, pružatelji su tijekom većeg dijela godine bili prisiljeni smanjiti, a neki čak i potpuno obustaviti pružanje primarne pravne pomoći, posebice oni koji to čine terenskim radom, stanovnicima izvan gradskih središta. Također, pojedini su pružatelji reducirali dane prijema građana zbog nedostatka sredstava za podmirivanje troškova hladnog pogona. Radi nepravovremene isplate projektnih sredstava, udruga Dalmatinski odbor solidarnosti nije mogla platiti troškove zakupa i komunalne naknade, zbog čega je Grad Split pokrenuo ovršni postupak. Nadalje, iako je ZBPP-om propisana mogućnost financiranja projekata BPP od strane JLP(R)S, tijekom 2018. samo je manji broj njih financijski podržao pružatelje, poput Pule, Poreča, Osijeka, Slavonskog Broda, Virovitice i Knina, u iznosima od 2.000 do 24.000 kn. Uzimajući u obzir ograničene proračune JLP(R)S, ipak bi trebali razmotriti mogućnost dodjele sredstava pružateljima, čime bi se osigurala veća dostupnost BPP u lokalnim zajednicama. Također, potrebno im je pružiti i drugu podršku, primjerice oslobađanjem od plaćanja troškova zakupa, komunalne naknade i slično.

Povjerenstvo za BPP, čije su funkcije praćenje i analiza odobravanja i korištenja pravne pomoći, razmatranje prijedloga godišnjeg izvješća o ostvarivanju prava na pravnu pomoć i utrošku sredstava, davanje mišljenja na projekte udruga i pravnih klinika te za unapređivanje sustava pravne pomoći, u većem dijelu 2018. ono ih nije obavljalo. Naime, mandat članova istekao je u travnju, a MP je tek sredinom studenog pokrenulo proces izbora novih, koji još nije okončan. Uz predstavnike državnih tijela, članovi Povjerenstva su i predstavnici OCD-a, pravnih fakulteta i odvjetnika, pa ono predstavlja

važnu sponu suradnje u sustavu BPP-a. Stoga je potrebno voditi računa o pravovremenom imenovanju novih članova po isteku mandata prethodnih, kako se ne bi prekidao kontinuitet rada Povjerenstva, te jačati njegovu ulogu redovitim održavanjem sjednica.

Prilikom donošenja ocjene o kvaliteti projekata potrebno je u što većoj mjeri poticati terenske aktivnosti pružatelja. Naime, većina ih ima sjedište u većim gradovima, radi čega su njihove usluge teže dostupne stanovnicima ruralnih i otočkih područja, zbog nedostatka sredstava kojim bi platili trošak puta do pružatelja. Primjerice, terenski posjeti Pravne klinike PF u Splitu na području Dalmacije te Centra za mir, nenasilje i ljudska prava Osijek u Baranji, u 2018. su reducirani zbog nedostatka sredstava, pa bi MP trebalo voditi računa o teritorijalnoj pokrivenosti pružatelja, kako bi stanovnici svih područja imali jednak pristup BPP-u.

Otežavajuću okolnost pružateljima predstavlja čl. 34. ZBPP-a, prema kojem je MP ovlašteno iz Registra pružatelja primarne pravne pomoći, brisati one kojima tri godine uzastopno nije odobren projekt. Iako do sada takvi postupci nisu pokrenuti, ipak bi trebalo razmotriti brisanje ove odredbe, s obzirom da financijska podrška projektu nije uvjet za upis u Registar, pa ne bi trebala biti ni razlog za brisanje.

Sustav BPP-a nije funkcionalan i dovodi do neravnopravnosti građana, koji nisu istom položaju pri ostvarivanju ili zaštiti svojih prava, ovisno o svome imovnom stanju. U posebno su teškom položaju socijalno najugroženiji koji žive u prometno izoliranim i udaljenim područjima. Upravo bi kvalitetan sustav BPP-a, a posebno primarne, omogućio pravovremenu zaštitu njihovih prava, izbjegavanje troškova, a često i (nepotrebnih) sudskih postupaka.

Iako su UDU ovlašteni za pružanje primarne pravne pomoći, zbog nedostatnih kapaciteta 2018. to je bilo znatno otežano. U pojedinim UDU, primjerice u Koprivničko-križevačkoj županiji, na poslovima primarne BPP nije bio zaposlen niti jedan službenik, dok u nekima isti službenici obavljaju poslove primarne i sekundarne BPP, unatoč zakonskom ograničenju po kojem primarnu ne može pružiti službenik koji je u istoj stvari odlučivao o zahtjevu za odobravanje sekundarne pravne pomoći. Obraćali su nam se i građani kojima su pojedini UDU odbili zaprimiti zahtjev za sekundarnu BPP, jer nije bio popunjen na službenom obrascu, što ipak ne bi trebalo rezultirati uskraćivanjem prava, osobito imajući u vidu da ZUP propisuje obvezu službenika da stranci pomogne u ostvarenju prava.

Također, zaprimili smo pritužbu radi nepostupanja MP po žalbi na rješenje o zahtjevu građana za zastupanje i oslobođenje od plaćanja sudskih pristojbi i troškova vještačenja. MP nije donijelo odluku više od šest mjeseci, iako je ZBPP-om propisano da se o žalbi odlučuje u roku od osam dana, pa se pritužitelj kao osoba bez pravnog znanja morao samostalno zastupati u sudskom postupku, čime je narušeno ustavno načelo jednakosti pred sudovima.

Sve ove govori kako sustav BPP-a ne odgovara na očekivanja, nije funkcionalan i dovodi do neravnopravnosti građana, koji nisu istom položaju pri ostvarivanju ili zaštiti svojih prava, ovisno o svome imovinskom stanju. Nedostaju im informacije i ne znaju kome se obratiti kako bi dobili pravni savjet ili pomoć u upravnim ili sudskim postupcima, zbog čega su često izloženi povećanim troškovima, koji mogu dodatno ugroziti njihovu egzistenciju. Posebno je to otegotno socijalno

najugroženijima, naročito ako žive u prometno izoliranim i udaljenim područjima, o čemu više pišemo u dijelu o diskriminaciji temeljem imovnog stanja. Upravo bi kvalitetan sustav besplatne pravne pomoći, a posebno primarne, omogućio pravovremenu zaštitu njihovih prava, izbjegavanje troškova, a često i (nepotrebnih) sudskih postupaka.

3.1.3. MIRENJE

Rezolucijom Europskog parlamenta o provedbi Direktive 2008/52/EZ naglašena je važnost mirenja u građanskim i trgovačkim predmetima te su države članice pozvane da kontinuirano educiraju javnost o ciljevima i prednostima mirenja, kao značajnog mehanizma sprječavanja dugotrajnih sudskih postupaka, a iako je u RH uspostavljen pravni okvir za izvansudsko rješavanje sporova, građani još uvijek o njemu nisu dovoljno informirani.

Sukladno Zakonu o mirenju, ovi postupci se mogu provesti na svim redovnim i specijaliziranim prvostupanjskim i drugostupanjskim sudovima, posredstvom centara za mirenje pri strukovnim udruženjima te udrugama. Zakon o parničnom postupku daje ovlaštenje sucima da tijekom postupka upute stranke na mogućnost mirenja, što neki suci i čine, osobito na sudovima koji imaju službu za mirenje, ali tu mogućnost ne koriste svi. Tako Općinski sud u Splitu tijekom 2018. nije proveo niti jedan postupak mirenja, dok u pojedinima, služba za mirenje nije niti osnovana, primjerice na općinskim sudovima u Šibeniku i Zadru. Pozitivan primjer su Općinski i Trgovački sud u Zagrebu i Visoki trgovački sud, s visokim postotkom uspješno provedenih postupaka u odnosu na broj predmeta u kojima je mirenje započeto tijekom 2018. - na Visokom trgovačkom sudu čak u 71,7% predmeta.

Prema podatcima Hrvatske udruge za mirenje, zabilježen je porast zaključenih nagodbi, pa je tako u 2018. okončano 76% postupaka, u odnosu na 70% u 2017. i 50% u 2016. Pojedini odvjetnici/e su istodobno i izmiritelji/ce i članovi/ce HUM-a, što je važno jer savjetuju svoje stranke o mogućnosti mirenja pa su u nekim predmetima i njegovi pokretači. HGK također provodi postupke mirenja pri Centru za mirenje i Sudu časti, a prema podatcima Suda časti, tijekom 2018. je oko 25% započetih potrošačkih i oko 20% trgovačkih sporova riješeno mirnim putem, dok je prema podatcima Centra za mirenje gotovo 80% zaprimljenih predmeta u 2018. riješeno, od kojih oko 12% nagodbom.

U srpnju 2016. stupila je na snagu Odluka Vlade RH o poticanju izvansudskog rješavanja građanskih i trgovačkih sporova u kojima je stranka RH, odnosno pravna osoba kojoj je jedini osnivač ili član, odnosno imatelj udjela u pretežitom dijelu RH, između ostaloga kako bi se brzo, učinkovito i odgovorno rješavali sporovi, sprječavali sudski postupci i rasteretili sudovi. Prema informacijama HUM-a i dalje je malo postupaka mirenja, iako se ono može provoditi i u sudskom i u arbitražnom postupku.

Unatoč preporuci iz Izvješća za 2017., Pravosudna akademija nije osigurala redovne edukacije sudaca o mirenju i medijacijskim vještinama niti ju je uvrstila u program usavršavanja za 2019.

3.1.4. PODRŠKA ŽRTVAMA I SVJEDOCIMA U KAZNENIM POSTUPCIMA

„Ovim putem obraćam se Vama u nadi da ćete mi pomoći... mogu reći da se nemili događaj po mene kao žrtvi tog incidenta dogodio već davne 2010. godine i da Općinski sud u Puli djeluje na način da me omalovažava na taj način... u privitku šaljem preslike brojnih odgoda ročišta... pomozite mi ili da idem na Europski sud za ljudska prava pošto je ovdje izgleda sve dopušteno i da oni mogu proći nekažnjeno za taj zločin učinjen prema meni. Zahvaljujem."

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 još nisu postignuti standardi podrške i zaštite, a pravosudne institucije i dalje nisu u dovoljnoj mjeri pripremljene za potpunu implementaciju Direktive.

Pojedine mjere u Nacionalnoj strategiji razvoja sustava podrške žrtvama i svjedocima u RH od 2016. do 2020. još uvijek nisu zaživjele, jer je Vlada RH prateći Akcijski plan, na čiju smo potrebu donošenja ukazivali u Izvješću za 2017., usvojila tek početkom 2019. Naime, njegovom realizacijom bi se trebalo, uz koordinaciju međuresornog djelovanja i ujednačavanjem postupanja svih tijela koja pružaju podršku žrtvama i svjedocima te povezivanjem općeg sustava i specijaliziranih programa podrške, postići i unaprjeđenje normativnog okvira, uz izgradnju informacijskog sustava za praćenje provedbe podrške žrtvama i svjedocima. Osim toga, predviđa se snažnije uključivanje OCD-a u sustav podrške, kako bi se žrtvi ili svjedoku pomoglo od samog počinjenja kaznenog djela, tijekom trajanja kaznenog/prekršajnog postupka, kao i nakon njega, radi prevladavanja psiholoških trauma i lakše socijalne rehabilitacije te zaštite narušenih prava. No, tek ostaje za vidjeti u kojoj će mjeri konkretne zadaće pojedinih izvršitelja biti ostvarene u zadanim rokovima.

Iako bi zaštita interesa žrtava morala biti jedna od osnovnih zadaća kaznenog pravosuđa, tijela kaznenog progona i kazneni sudovi uglavnom ne uvažavaju u dovoljnoj mjeri njihova prava, nego su usmjereni na okrivljenikova prava. Izvidi, istraživanja i istrage traju predugo, ročišta za prvu raspravu nakon podizanja optužnica često se ne zakazuju mjesecima, uobičajeno je da između raspravnih ročišta prođe i nekoliko mjeseci, dok postupci znaju potrajati godinama. Primjerice, kazneni postupak pred Općinskim sudom u Puli-Pola, za kazneno djelo teške tjelesne ozljede vodi se od 2010., a prema navodima predsjednika suda, nije završen jer je često bilo otežano osigurati uvjete za održavanje rasprave bilo zbog bolesti okrivljenika, branitelja, sudaca, bilo zbog ranije zakazanih rasprava branitelja, nedolazaka svjedoka, promjena uređujućih sudaca i slično.

Uvažavajući činjenicu da su suci ponekad opterećeni velikim brojem predmeta i da stranke znaju zloupotrebljavati procesna prava, sporost sustava u svim granama sudovanja, osobito u kaznenom, ne može i ne smije biti prihvatljiva. Obveza je države da propise usmjerene na odvraćanje počinitelja od kaznenih djela podupire mehanizmima koji će osigurati njihovu sustavnu primjenu. Prema podatcima iz Izvješća predsjednika Vrhovnog suda o stanju sudbene vlasti za 2017., prosječno rješavanje općinskih kaznenih prvostupanjskih predmeta je 578 dana, dok je stopa rješavanja bila 94,2%, odnosno riješeno ih je manje nego je zaprimljeno. Županijski kazneni predmeti u prvom se

stupnju prosječno rješavaju 413 dana, a u drugom 104 dana, dok je i za jedne i za druge stopa rješavanja ispod 100%. Posebno zabrinjava prosječno vrijeme rješavanja predmeta ratnih zločina, koje iznosi 2.529 dana, jer žrtave godinama čekaju pravdu, o čemu pišemo i u dijelu o civilnim žrtvama rata. Naime, jedno od osnovnih načela kaznenog postupka jest da sud treba u razumnom roku odlučiti o optužbi, vodeći ga bez odugovlačenja i skrbeći o pravima i interesima žrtve te je dužan onemogućiti svaku zlouporabu prava koja pripadaju strankama i sudionicima, kao i koristiti sve zakonom određene mjere radi osiguranja nazočnosti stranaka i svjedoka na raspravi. Isto tako, predsjednici sudova dužni su brinuti o učinkovitosti rješavanja predmeta. U prilog tome govori Izvješće EK za RH 2019., prema kojemu je trajanje sudskih postupaka u RH među najduljima u EU.

Učinkovitost kaznenih postupaka morala bi biti po standardima iz niza presuda ELJSP-a donesenih protiv RH, od 2005. pa sve do danas (Camassso protiv Hrvatske, 15733/02; Jeans protiv Hrvatske, 45190/07; Starčević protiv Hrvatske, 80909/12; Bilbija i Blažević protiv Hrvatske, 62870/13, i dr.). Ti standardi uključuju provođenje učinkovite istrage uz osiguranje pravnog sredstva protiv odugovlačenja postupka i drugih nepravilnosti u radu državnih odvjetnika i sudaca istrage, te obvezu suda da postupak provede u razumnom roku. Novelom ZKP-a iz 2013. propisan je niz procesnih instrumenata za osiguranje učinkovitog postupka pred državnim odvjetništvom, no iz sadržaja pritužbi vidljivo je da donošenje ocjene o osnovanosti kaznenih prijava često traje dulje nego je predviđeno, a pravo pritužbe višem državnom odvjetniku zbog nepostupanja nižeg, u praksi nije djelotvorno. Za rad sudaca nisu propisani rokovi, a jedino pravno sredstvo za ubrzanje postupka je pritužba iz čl. 347. ZKP-a, kojom se stranke i oštećenik tijekom prethodnog postupka mogu obratiti predsjedniku suda radi nepostupanja u zakonskim rokovima, ili nepoduzimanja radnji suca istrage koje dovodi do odugovlačenja, ali nije dovoljno djelotvorna jer se ne odnosi na odugovlačenja sudaca u raspravnoj fazi niti u postupcima po izjavljenim pravnim lijekovima. Osim toga, pojam primjerenog roka, koji je prepušten diskreciji predsjednika suda, je neodređen. Naime, ESLJP je u više predmeta istaknuo da je pravno sredstvo za ulaganje prigovora o duljini postupka, u smislu čl. 13. EKLJP, djelotvorno samo ako pokriva sve stadije postupka.

Iako bi zaštita interesa žrtava morala biti jedna od osnovnih zadaća kaznenog pravosuđa, tijela kaznenog progona i kazneni sudovi uglavnom ne uvažavaju u dovoljnoj mjeri njihova prava, nego su usmjereni na okrivljenikova prava.

Pritom, žrtve se tijekom predkaznenog i kaznenog postupka, gotovo u pravilu, višestruko ispituje, čime se bitno povećava rizik od nove emocionalne i psihološke traume. Osim toga, ne skrbi se dovoljno niti o njihovim ostalim pravima, s obzirom da povreda prava žrtve tijekom kaznenog postupka nema gotovo nikakvog značaja za njegov ishod, dok se o imovinskopravnom zahtjevu za naknadu nematerijalne štete gotovo nikada ne odlučuje u kaznenom postupku, već se žrtve upućuje u parnicu, iako ih novi postupak ponovno traumatizira i čini im dodatne troškove, s obrazloženjem da bi to odugovlačilo kazneni postupak, makar bi se time postupak neznatno produljio.

Iako je ZKP-om i Pravilnikom o načinu provedbe pojedinačne procjene žrtve, propisano kako se treba provesti ispitivanje žrtve i uz koje predradnje, u praksi pojedinačnu procjenu provode policijski

službenici, državni odvjetnici i suci, često nedovoljno educirani o podršci žrtvama, i u pravilu, bez suradnje s tijelima, ustanovama, OCD-ima i odjelima za podršku žrtvama i svjedocima. Osim toga, prema podatcima OCD-a i iz zaprimljenih pritužbi, tijela koja provode pojedinačnu procjenu potreba žrtve za zaštitom, u najvećoj mjeri zaključuju kako ne postoji rizik od nanošenja štete i/ili dodatne traumatizacije, i sukladno tome, ne predlažu i/ili ne provode posebne mjere zaštite.

Pojedinačna procjena žrtve morala bi biti sačinjena u suradnji civilnog i javnog sektora, s obzirom da OCD-i imaju iskustva u (ne)formalnoj procjeni potreba žrtava te specifična znanja i vještine za senzibiliziran razgovor s osobom koja je pretrpjela traumu. Radi toga bi bilo korisno održavati i zajedničke edukacije, koje su propisane i Nacionalnom strategijom. Naime, važan je individualni pristup svakoj žrtvi, nasuprot krajnje formaliziranom koji u fokusu nema osobu sa vlastitim karakteristikama, te intenzitet i vrstu kaznenog djela koje je prema njoj počinjeno. Nemoguće je svesti sve žrtve pod jedan nazivnik i *a priori* procijeniti što im je potrebno, bez aktivnog uključenja u proces donošenja odluke i procjene rizika.

Volonteri OCD-a gotovo niti na jednom sudu nemaju stalno osiguranu zasebnu prostoriju za svjedoke/žrtve, a na nekim sudovima ne dopušta im se da priustvuju ročištu uz žrtvu kao osobe od povjerenja, iako je to jedna od najznačajnijih usluga, jer pomaže u smanjenju straha i nelagode.

Tijekom 2017. temeljem Zakona o novčanoj naknadi žrtvama kaznenih djela, od 37 zahtjeva odobren je jedan te je isplaćeno 5.000 kn, a od početka njegove primjene isplaćeno je manje od 200.000 kn. Ovako mali broj zahtjeva za novčanom naknadom potvrđuje kako su žrtve nedovoljno informirane te da je primjena Zakona u praksi i nadalje vrlo restriktivna. Prema podatcima MP, naknada žrtvama kaznenih djela isplaćuje se iz Državnog proračuna, a nema podataka o primjeni čl. 62. KZ-a, kojim je propisano da sud može počinitelju naložiti uplatu određene svote u fond za naknadu štete žrtvama kaznenih djela. Radi toga je teško utvrditi u kojoj mjeri sudovi primjenjuju ovu mogućnost i jesu li uopće u fond uplaćena ikakva sredstva.

Odjeli za podršku žrtvama i svjedocima i nadalje su ustrojeni samo na sedam županijskih, odnosno sedam općinskih sudova temeljem sporazuma o osnivanju zajedničkih službi. Reorganizaciju mreže pravosudnih tijela, nažalost, nije pratio daljnji razvoj mreže podrške, a MP financira trogodišnji program „Mreža podrške i suradnje za žrtve i svjedoke kaznenih djela" u županijama u kojima nisu osnovani odjeli za podršku. Provodi ga deset OCD-a, koji su u prvoj godini postigli zavidne rezultate, a među poteškoćama s kojima su se susreli posebno se izdvaja da gotovo niti na jednom sudu nemaju stalno osiguranu zasebnu prostoriju za svjedoke/žrtve, a na nekim sudovima volonterima se ne dopušta da priustvuju ročištu uz žrtvu kao osobe od povjerenja, iako je to jedna od njihovih najznačajnijih usluga, koja pomaže u smanjenju straha i nelagode. O osnivanju odjela u državnim odvjetništvima se niti ne razmišlja, iako smo o važnosti ukazivali preporukama u ranijim izvješćima, jer prema podatcima iz Akcijskog plana, osnivanje odjela u državnim odvjetništvima nije predviđeno u 2019. niti u 2020.

Ovakve mjere ne predstavljaju kvalitativni iskorak u razvoju sustavu podrške, obzirom na podkapacitiranost OCD-a, nužnost standardizirane kvalitete usluge, ujednačenost postupanja te

mogućnosti kvalitetnog nadzora. Umjesto ili pored takvih mjera, sredstva bi trebalo usmjeriti na daljnju institucionalizaciju sustava, širenjem odjela za podršku na sve županijske sudove te državna odvjetništva, a OCD-e bi trebalo uključiti u dodatne i specijalističke oblike podrške, ciljane i integrirane potpore žrtvama s posebnim potrebama, uključujući i savjetovanje nakon završetka kaznenog postupka. Uostalom, slične mjere i aktivnosti predviđa i Akcijski plan, kako bi žrtve u većoj mjeri mogle uistinu iskoristiti sva prava koja im jamči ZKP.

U sklopu mjera iz Nacionalne strategije za izobrazbu stručnjaka koji dolaze u kontakt sa žrtvama i svjedocima, tijekom 2018. provedena su predavanja za policijske službenike u cijeloj RH, dok su predavanja u sustavu socijalne skrbi obuhvatila samo devet centara i podružnica. U redovnom Programu obrazovanja Pravosudne akademije za pravosudne dužnosnike nisu održavane edukacije isključivo o pravu žrtava/svjedoka i senzibiliziranju za njihove potrebe, nego o temama koje se u širem smislu na to odnose, no i nadalje postoji kontinuirana potreba dodatnog educiranja i usavršavanja svih dionika koji se u radu susreću sa žrtvama i svjedocima, a osobito onih koji sudjeluju u pojedinačnoj procjeni njihovih potreba te odlučuju o njihovim pravima i interesima.

Primjena učinkovitog poštivanja prava žrtava i svjedoka i nadalje nije na primjerenoj razini, a njihove potrebe u kaznenim postupcima nadilaze mogućnosti sustava, radi čega bi pri narednim izmjenama ZKP-a trebalo dodatno osnažiti procesni položaj oštećenika.

Preporuke:

5. Ministarstvu pravosuđa, da pripremi izmjene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći kojima bi se:
   - omogućila objava natječaja i donošenje odluke o financiranju pružatelja primarne besplatne pravne pomoći u godini koja prethodi financiranju;
   - uklonila odredba o brisanju iz registra pružatelja kojima nije odobren projekt tri godine uzastopno;
   - pri dodjeli financijskih sredstava za besplatnu pravnu pomoć posebne vrednovao terenski rad pružatelja;
6. Ministarstvu pravosuđa, da odluke povodom žalbi na rješenja ureda državne uprave o besplatnoj pravnoj pomoći donosi u rokovima propisanima Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći;
7. Jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, da kontinuirano podržavaju rad pružatelja besplatne pravne pomoći finacijskim donacijama ili drugim oblicima potpore;
8. Ministarstvu uprave i uredima državne uprave, da povećaju broj službenika za besplatnu pravnu pomoć;
9. Pravosudnoj akademiji, da redovito provodi edukacije sudaca o mirenju i medijacijskim vještinama te individualnoj procjeni žrtava;
10. Ministarstvu pravosuđa, da kontinuirano informira javnost o važnosti mirenja;
11. Ministarstvu pravosuđa, da na sudovima gdje se podrška žrtvama i svjedocima pruža u okviru zajedničkih službi, odobri zapošljavanje dodatnih službenika, te da ih osnuje tamo gdje ih nema;
12. Državnom odvjetništvu, da ustroji odjele za podršku žrtvama ili sklopi sporazume o osnivanju zajedničkih službi s odjelima na županijskim sudovima.

3.1.5. SUDSKA ZAŠTITA OD DISKRIMINACIJE

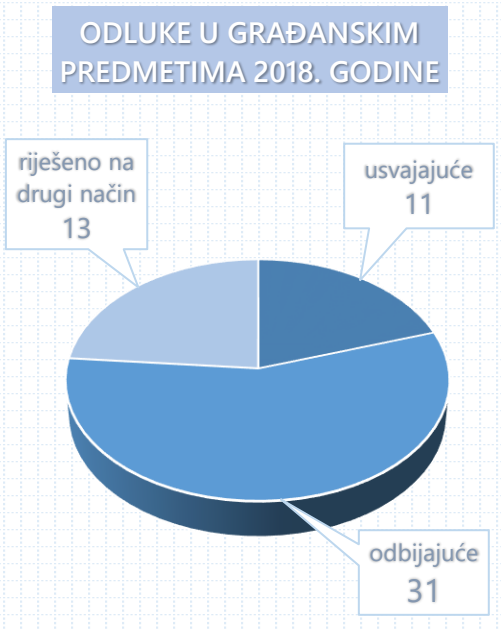
Iako se deset godina od stupanja na snagu ZSD-a ne čini kao razdoblje dostatno za značajne promjene u njegovoj primjeni, riječ je o dinamičnom pravnom području podložnom aktualnim društvenim događajima. Stoga svjedočimo kontinuiranom razvoju sudske prakse u predmetima vezanim uz diskriminaciju koju, osim kroz konkretne sudske odluke, pratimo i putem statističkih podataka MP-a o građanskim, prekršajnim i kaznenim predmetima vezanim uz diskriminaciju.

Sudske odluke koje pučkoj pravobraniteljici dostavljaju sudovi, predstavljaju dragocjeni izvor informacija ne samo o primjeni antidiskriminacijskog zakonodavstva, već i o životnim okolnostima u kojima se diskriminacija pojavljuje. Budući da MP ne vodi evidencije i statistike o upravnim sporovima, zahvaljujući dostavljenim presudama, uglavnom s Upravnog suda u Rijeci, izvješćem su obuhvaćeni i ovi predmeti.

Građanski predmeti

> „…dostojanstvo čovjeka je vrijednost koja ulazi u krug temeljnih osobnih prava, a sastavni elementi te vrijednosti su čast, kao vlastito osjećanje vrijednosti, i ugled, kao uvažavanje od drugih u društvu. ...pravo je svakog čovjeka da traži od druge osobe u vanjskim okolnostima da poštuje njegovo osobno dostojanstvo te da se kloni postupaka kojima bi se ono narušilo.“
>
> Općinski radni sud u Zagrebu, presuda poslovni broj Pr-3434/12-53, od 29. svibnja 2018.

Protekle godine se uvjerljivo najveći broj postupaka vezanih uz diskriminaciju, njih čak 186, odnosio na građanske predmete. Međutim, suprotno očekivanome, to ne znači da je veći broj građana odlučio zaštiti svoja prava u građanskim postupcima, već je čak 80,6% ovih predmeta preneseno iz ranijeg razdoblja, što ukazuje da je nerijetko riječ o činjenično zahtjevnim predmetima opsežnog dokaznog postupka.



Međutim, u odnosu na prethodnu godinu, više je pravomoćno okončanih predmeta, njih 29%, te čak 11 presuda kojima je usvojen tužbeni zahtjev, što je do sada najveći godišnji broj usvajajućih presuda od početka primjene ZSD-a. S druge strane, i dalje izostaju udružne tužbe i zahtjevi za objavom presude u medijima, kao najčešći dio udružnih tužbenih zahtjeva. Dok su u prvim godinama primjene ZSD-a, OCD-i aktivni u području zaštite ljudskih prava, češće koristili mogućnost kolektivne zaštite od diskriminacije, zadnjih nekoliko godina MP ne bilježi nastavak ovakve prakse. Već smo u ranijim izvješćima isticali kako ovakav negativan trend ukazuje na pad interesa ili postojanje objektivnih

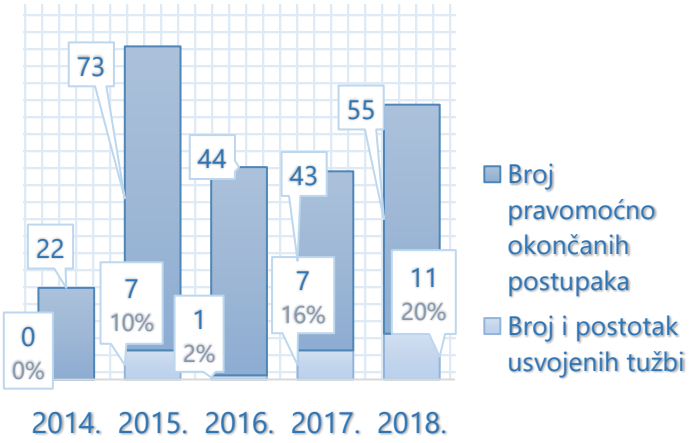
nemogućnosti postupanja OCD-a koji su ranije bili aktivni u sudskoj kolektivnoj zaštiti pojedinih skupina građana. Okolnost što neki OCD-i i dalje koriste mogućnost miješanja u sudski postupak na strani tužitelja kao žrtve diskriminacije, pokazuje njihov interes, međutim, kolektivna zaštita od diskriminacije pretpostavlja dostatne stručne i financijske kapacitete, zbog čega je OCD-e potrebno dostatno financijski osnažiti.

Kolektivna zaštita od diskriminacije pretpostavlja dostatne stručne i financijske kapacitete, zbog čega je OCD-e koji se miješaju u sudski postupak na strani tužitelja kao žrtve diskriminacije, potrebno dostatno financijski osnažiti.

Diskriminacijske osnove radi kojih su tužitelji u 2018. najčešće pokretali građanske postupke su dob i invaliditet, dok je od ranije prenijeto najviše postupaka radi diskriminacije temeljem društvenog položaja i članstva u sindikatu, što ukazuje da se radi o pravno i činjenično složenijim predmetima koje zahtijevaju intenzivniji i dugotrajniji angažman sudova. Međutim, obzirom da su po ZSD-u ovi postupci žurni, u svim, pa tako i u najsloženijim predmetima nužno je osigurati preduvjete za učinkovito i pravovremeno postupanje, ne samo adekvatnom edukacijom sudaca, već i njihovim dovoljnim brojem.

U skladu s praksom iz ranijih godina, i dalje je najviše radnih sporova, pri čemu iz sudskih odluka proizlazi nešto manji broj tužbi protiv privatnih, u odnosu na druge poslodavce. Iz podataka OCD-a i pritužbi pučkoj pravobraniteljici razvidno da se najčešće pritužuju na diskriminaciju upravo u privatnom sektoru, iz čega proizlazi da se često ne odlučuju na sudsku zaštitu, zbog straha od gubitka radnog mjesta, nedostatnih financijskih sredstva za vođenje, najčešće dugotrajnog sudskog postupka neizvjesnog ishoda te nedostatka dokaza, odnosno nevoljkosti drugih radnika da svjedoče na štetu poslodavca.

USPJEŠNOST TUŽITELJA U GRAĐANSKIM POSTUPACIMA 2014.-2018.



Iako su od početka primjene ZSD-a učinjeni znatni pozitivni pomaci, i dalje neki tužbeni zahtjevi ukazuju na nerazumijevanje osnovnih elemenata diskriminacije. Naime, tužitelji u pojedinim postupcima uopće ne ističu diskriminacijsku osnovu ili se pozivaju na onu koja nije regulirana čl. 1. ZSD-a, pri čemu neki osporavaju zatvorenu listu diskriminacijskih osnova. Međutim, sudska praksa je zauzela stav o primjeni zatvorene liste te se u slučaju izostanka ili isticanja druge diskriminacijske osnove, tužbeni zahtjev odbija.

Daljnji izazov sudionicima postupaka jest razumijevanje pojedinih diskriminacijskih osnova. Iako ZSD ne sadrži definicije, njihovo značenje je razvidno iz drugih pravnih izvora i sudske prakse, pri čemu su se *društveni položaj* i *drugo uvjerenje* pokazale kao osnove koje je potrebno dodatno pojasniti kroz sudsku praksu i/ili edukacije. Tako su sudovi dali tumačenje *društvenog položaja* kao skupa

vrijednosti svake pojedine osobe u društvu (osobne sposobnosti, obrazovanje, porijeklo, ekonomska moć i slično) i stavova svih članova društva prema njoj, a sudska tumačenja bi ubuduće trebala pomoći tužiteljima u primjeni ove osnove.

S druge strane, *drugo uvjerenje* se kao diskriminacijska osnova ne ističe često i ponekad se pogrešno tumači, ne samo u pritužbama, već i u sudskim postupcima. Tako primjerice, stavljanje radnika u nepovoljan položaj zbog njegovog uvjerenja da poslodavac mora postupati sukladno pozitivnim propisima ili omogućiti radniku da uživa svoja zakonska prava, što poslodavac ne čini, ne predstavlja diskriminaciju temeljem drugog uvjerenja. U nekim od takvih slučajeva eventualno može biti riječ o zaštiti prava radnika koji je u dobroj vjeri prijavio sumnju na nezakonito postupanje poslodavca. Dodatno, od 1. srpnja 2019. će u primjeni biti i Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, kojim je detaljnije regulirana zaštita prijavitelja nepravilnosti vezano uz njihov radni odnos, o čemu više pišemo u poglavlju o Suradnji i javnom djelovanju u promicanju ljudskih prava i suzbijanju diskriminacije.

Propusti tužitelja koji za posljedicu imaju odbijajuću presudu, također su prisutni u tužbenim zahtjevima, budući da traže zabranu ili otklanjanje diskriminacije iako je prestao radni odnos, ili utvrđenje ništetnim dokumenata poslodavca koji nemaju pravnog učinka, pa ne mogu biti ni predmetom osporavanja.

Iako su u odnosu na ranije godine znatno rjeđi slučajevi nerazlikovanja diskriminacije od mobinga, još uvijek je kod nekih tužitelja nejasno ili podredno definirana pravna osnova naknade nematerijalne štete zbog povrede prava osobnosti. Pritom, u korist ekstenzivnog tumačenja zaštite dostojanstva radnika zbog nezakonitog postupanja poslodavca, ide i odluka Ustavnog suda US-6791/2014 u kojoj se navodi kako se zaštita radnika od uznemiravanja osigurava primjenom ZR-a, ZOO-a i ZSD-a te izostanak diskriminacijske osnove i time diskriminacije temeljem ZSD-a, ne znači izostanak povrede prava osobnosti radnika temeljem druge osnove i zakona.

Iako se traži dokazivanje samo vjerojatnosti diskriminacije, neki tužitelji iz nerazumijevanja dokaznog praga ne uspijevaju aktivirati načelo prebacivanja tereta dokazivanja na tuženika, dok su u pojedinim slučajevima opterećeni dokazivanjem diskriminacije iznad stupnja vjerojatnosti.

Iako sudovi nisu vezani pravnom osnovom tužbenog zahtjeva, njezina ispravna identifikacija je korisna zbog dokazivanja povrede i sadržaja dokaznog postupka, ovisno o vrsti nezakonitog postupanja poslodavca. U slučajevima kada je diskriminacija definirana kao pravni osnov, nerijetko izostaje naznaka oblika diskriminacije.

Da bi tužitelji u građanskim predmetima prešli dokazni prag *prima facie* diskriminacije, trebaju dati barem vremenske i lokacijske okvire nepovoljnog postupanja te eventualno predložiti relevantne svjedoke. Međutim, iako se traži dokazivanje samo vjerojatnosti diskriminacije, neki tužitelji iz nerazumijevanja dokaznog praga ne uspijevaju aktivirati načelo prebacivanja tereta dokazivanja na tuženika, dok su u pojedinim slučajevima opterećeni dokazivanjem diskriminacije iznad stupnja vjerojatnosti. Stoga u edukacijama dodatnu pozornost treba dati praktičnoj primjeni načela prebacivanja tereta dokazivanja na tuženika.

U dokaznom postupku tužitelji ukazuju na različite postupke poslodavaca kojima je povrijeđeno njihovo pravo, pri čemu su najčešće dvije krajnosti. S jedne strane navode da su šikanirani na radnom mjestu, ne daju im se radni zadaci te su isključeni iz komunikacije s poslodavcem, ostalim radnicima i poslovnim partnerima, dok drugi ističu da ih se pretrpava radnim zadacima, daju im se besmisleni ili čak nezakoniti zadaci te ih se pretjerano kontrolira. Svjedoče također o provedbi vertikalnog „tihog mobinga", kako bi se neželjene radnike primoralo na samoinicijativni prekid radnog odnosa ili neosnovane otkaze iz poslovnih razloga.

Pritom, neki tužitelji se ne obraćaju povjereniku za zaštitu dostojanstva zbog nepovjerenja te je sudska praksa, u ovoj vrsti predmeta, zauzela stav o pravu radnika na sudsku zaštitu i kada se nije prethodno obratio poslodavcu sa zahtjevom za zaštitu dostojanstva, jer se radi o pravnoj mogućnosti, a ne i obvezi. S druge strane, kada su se radnici i obratili, povjerenici najčešće nisu utvrdili povredu pa se nameće pitanje učinkovitosti ovakve zaštite prava radnika, kao i potrebe jačanja neovisnosti povjerenika i njihovih stručnih kompetencija.

Osporavajući tužbene zahtjeve, poslodavci nerijetko ističu autonomiju poslovanja, koja uključuje i upravljanje ljudskim resursima, no ona ne isključuje obvezu postupanja po ZSD-u. Ocjena osnovanosti navoda o diskriminaciji često uključuje propitivanje motiva spornih poslovnih odluka, njihov učinak na pojedine skupine radnika te povezanost s jednom ili više diskriminacijskih osnova na strani radnika. Pritom će boljoj pravnoj sigurnosti tužitelja koji osporavaju zakonitost odluka poslodavca, doprinijeti ujednačavanje sudske prakse u tumačenju širine autonomije poslovanja.

Radnici u sudskim postupcima većinom traže utvrđenje diskriminacije te naknadu štete. Pritom je sve više odštetnih zahtjeva viših od 50.000 kn, što ukazuje na teže povrede prava radnika i želju da ostvare naknadu što bližu stvarno nastaloj šteti. Međutim, i dalje mnogi nisu spremni riskirati visoke parnične troškove te se pri postavljanju odštetnih zahtjeva vode ranijom sudskom praksom i niže dosuđenim iznosima. Nažalost, potvrdu takvoj strategiji daju sporovi s visoko postavljenim iznosima naknade štete, u kojima su tužitelji po gubitku spora obvezni podmiriti vrlo visoke parnične troškove.

Iako su u sudskim odlukama istaknuti kriteriji za procjenu visine odštete radi povrede prava osobnosti, uglavnom izostaje obrazloženje njihove primjene u pojedinom predmetu. Zbog toga je tužiteljima teško razumjeti način izračuna dosuđenog iznosa pa bi prilikom definiranja visine odštetnog zahtjeva bilo korisno detaljnije obrazlaganje kriterija za njihovu procjenu, naročito kod korekcija iznosa štete u drugostupanjskom postupku.

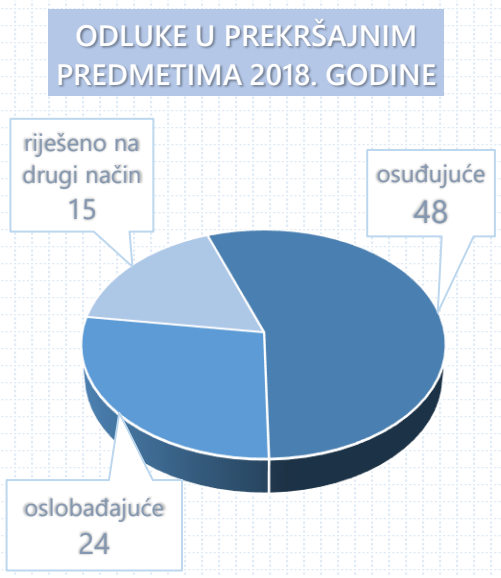
Visina odštete treba biti učinkovita i imati odbijajući učinak prema konkretnom i ostalim potencijalnim tuženicima. Upitno je koliko će, primjerice, odšteta od 30.000 kn, radi povrede prava osobnosti radnice kojoj je zbog postupanja poslodavca toliko narušeno psihofizičko stanje da je samoinicijativno otkazala radni odnos, djelovati preventivno prema financijski osiguranom tuženiku.

Kako je iznos dosuđene odštete uvjetovan i visinom tužbenog zahtjeva, nužno je jačati povjerenje tužitelja u pravosuđe, prvenstveno kako bi tražili sudsku zaštitu, a zatim i svoj odštetni zahtjev postavili sukladno stvarno nastaloj šteti, a ne očekivano dosuđenoj odšteti. Tome prethodi ujednačavanje sudske prakse, s jasnim obrazloženjima načina izračuna dosuđene naknade štete, kojima će se budući tužitelji voditi pri definiranju tužbenih zahtjeva.

Prekršajni predmeti

U odnosu na prethodne godine, 2018. je smanjen broj diskriminacijskih prekršajnih predmeta, međutim, od 156 aktivnih, čak 81 ili gotovo 52% započelo je 2018.

Prekršajni postupci, za razliku od građanskih, najčešće traju do godine dana, što je vjerojatno uvjetovano jednostavnijim dokaznim postupkom, razlikama u oblicima diskriminacije za koje se prekršajno odgovara te češćim priznanjem počinjenja djela, koje je u građanskim predmetima vrlo rijetko. Gotovo 56% ih je okončano osuđujućom presudom, što je više nego prethodne godine.



Okrivljenici su najviše prekršajno procesuirani radi uznemiravanja iz čl. 25. st. 1 ZSD-a, dok je najčešća diskriminacijska osnova nacionalno podrijetlo, u gotovo 38% predmeta, potom rasa ili etnicitet, spol te društveni položaj, a ostale diskriminacijske osnove su manje zastupljene. Pritom je kod ocjene prekršajne odgovornosti radi uznemiravanja temeljem nacionalnog podrijetla irelevantno je li oštećenik zaista nacionalnog podrijetla zbog kojeg ga se uznemirava, već je bitna namjera okrivljenika da ponukan ovom osnovom stvori neprijateljsko, ponižavajuće i uvredljivo okruženje i učinak takvog postupanja. Najčešće je uznemiravanje radi srpskog nacionalnog podrijetla, pri čemu se oštećenike nerijetko naziva „četnicima".

Usporedbom različitih vrsta sudskih postupaka, razvidno je da diskriminacijske osnove koje su u građanskim predmetima među najzastupljenijima, poput članstva u sindikatu, dobi ili obrazovanja, uopće ne nalazimo u prekršajnima. To ukazuje na bitno drugačije motive prekršajnih okrivljenika prilikom uznemiravanja oštećenika, od tuženika u građanskim postupcima. Tako je iz sudske prakse razvidno da je znatan broj prekršaja počinjen u susjedskim, rodbinskim ili partnerskim sukobima, pri čemu se osobine oštećenika vezane uz diskriminacijsku osnovu koriste u (međusobnim) verbalnim napadima. Iako su u takvim situacijama okrivljenici često procesuirani radi remećenja javnog reda i mira te uznemiravanja temeljem ZSD-a, upitno je koliko se, primjerice, oštećenikova nacionalnost zaista koristi s namjerom izazivanja straha, odnosno stvaranja ponižavajućeg, neprijateljskog ili uvređujućeg okruženja. Stoga i sudovi, prilikom ocjene prekršajne odgovornosti, češće utvrđuju jesu li zaista nastupile posljedice verbalnog napada kojima se ostvaruju elementi ovog prekršaja, te da li se oštećeni osjećao ugroženo ili poniženo. S druge strane, zbog bliskosti okrivljenika i oštećenika, naročito u partnerskom odnosu, aktiviranje pravosudnog sustava ponekad je neučinkovito, jer oštećenik u dokaznom postupku otklanja odgovornost okrivljenika, što rezultira oslobođenjem zbog nedostatka dokaza.

Razlike u sudskoj praksi nalazimo prilikom procesuiranja okrivljenika radi uznemiravanja policijskih službenika isticanjem kratica a.c.a.b. ili 1.3.1.2., značenja *„all cops are bastards"*. Policijski službenici pokreću prekršajne postupke neovisno o okolnostima slučaja, pozivajući se na Upute MUP-a

„Simboli i znaci od interesa za postupanje po zločinima iz mržnje". Tako su procesuirani i oni koji su u osobnom vozilu nosili majicu s natpisom a.c.a.b., kao i oni koji su njime na društvenim mrežama izražavali netrpeljivost. Međutim, sudovi sve češće ispituju stvarnu namjeru okrivljenika, primjerice radi čega je nosio navedenu majicu, vodeći računa i o mjestu na kojem je zatečen. U jednoj od odluka sud je čak naveo da ova engleska kratica prosječnom građaninu ništa ne znači te kako se samo iznimno koristi radi uznemiravanja policijskih službenika, primjerice na sportskim okupljanjima. Dakle, novija sudska praksa u pogledu ocjene uznemiravanja policijskih službenika temeljem društvenog položaja, počiva na intenzivnijoj ocjeni stvarne namjere okrivljenika, dovodeći je u vezu s okolnostima pojedinog slučaja.

U ranijim izvješćima smo isticali vrlo često izricanje novčane kazne ispod zakonskog minimuma, dovodeći u pitanje preventivnu svrhu takvih sankcija. U novijim sudskim odlukama je češće izricanje novčanih kazni unutar granica reguliranih člankom 25. ZSD-a te, iako je uglavnom riječ o donjoj zakonskoj granici, ovakvu praksu treba pozdraviti, jer je na tragu jačanja preventivnog učinka prekršajnih odluka. Pritom je osim adekvatnog sankcioniranja počinitelja, potrebno kontinuirano educirati tužitelje radi ispravne pravne kvalifikacije, bilo da je riječ o prekršaju ili kaznenom djelu, čime će se eliminirati ili svesti na minimum oslobođenje zbog izostanka elemenata prekršaja, kao i prekršajno sankcioniranje za postupanje koje ukazuje na kazneno djelo.

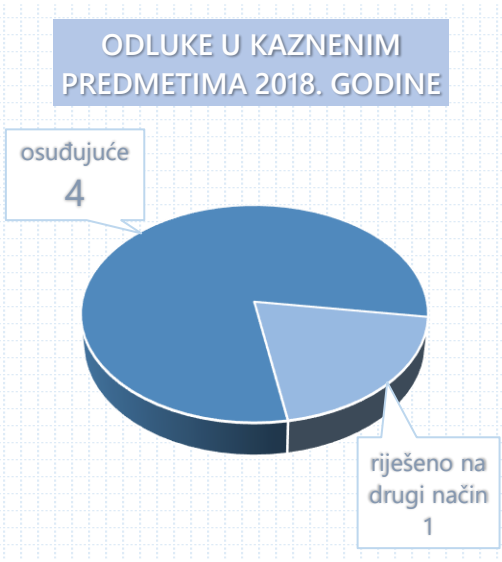
U konačnici, zabrinjavajuća je razina agresije pojedenih mlađih okrivljenika koji prilikom remećenja javnog reda i mira te uznemiravanja, osim verbalnog često ulaze i u fizički sukob, neovisno o izglednim štetnim posljedicama takvog postupanja. Pritom su naročito osjetljivi slučajevi mlađih okrivljenika procesuiranih temeljem Zakona o ravnopravnosti spolova, koji su verbalno i fizički agresivni prema (bivšim) partnericama, od kojih su neke i maloljetne. Riječ je o okrivljenicima koji su pravno odgovorni za svoje postupke, no čije je ponašanje možda uvjetovano okolnostima kojima su bili izloženi u djetinjstvu. S druge strane, oštećenice bi trebale dobiti potpunu podršku pravosudnih tijela, kako adekvatnim sankcioniranjem prekršaja, tako i preveniranjem njegovog ponavljanja. Stoga je na sudovima nezavidna zadaća izricanja sankcije u skladu s jačinom ugroženog društvenog dobra, koja djeluje odbijajuće i osigurava oštećenici povjerenje u funkcioniranje pravosudnog sustava.

Kazneni predmeti

Iako godinama polagano raste broj kaznenih postupaka vezanih uz diskriminaciju, i dalje je riječ o najmalobrojnijim predmetima. Od 19 vođenih u 2018., do kraja godine ih je pet pravomoćno riješeno, od kojih četiri osuđujućom presudom. Okrivljenici su najčešće sankcionirani uvjetnom osudom, a u jednom predmetu radom za opće dobro.

Najveći broj postupaka vođen je radi kaznenih djela uvjetovanih diskriminacijskim osnovama spolna orijentacija i jezik, nakon čega slijede nacionalno podrijetlo, rasa i etnicitet, spol, vjera, društveni položaj te druge osobine, a jezik je zadnje četiri godine u samome vrhu najzastupljenijih diskriminacijskih osnova. Za razliku od ranijih godina, kada je iz statističkih podataka MP proizlazilo najčešće procesuiranje radi kaznenog djela javnog poticanja na nasilje i mržnju, 2018. je spolno uznemiravanje najčešće kazneno djelo.

U odnosu na kaznena djela vezana uz diskriminaciju te njihovo adekvatno procesuiranje i sankcioniranje, naročito su važni zločini iz mržnje, o čemu više pišemo u slijedećem poglavlju. Među rijetkim raspoloživim kaznenim presudama, razvidno je istovrsno sankcioniranje optuženika za rasno motivirani zločin, kao i za ostala kaznena djela vezana uz diskriminaciju. U slučaju osude za kazneno djelo protiv života i tijela – tjelesnom ozljedom, počinjeno iz mržnje zbog rasne pripadnosti i boje kože, optuženik je oštećenika verbalno i fizički napao na javnom mjestu te mu je zadao tjelesne ozljede, iako se prije nisu poznavali niti je oštećenik inicirao kontakt s optuženikom. Osuđen je na kaznu zatvora od deset mjeseci, uvjetno na tri godine, no s obzirom na okolnosti slučaja te potrebu primjerenog sankcioniranja zločina iz mržnje, na što opetovano upozorava i ESLJP, upitno je ostvarenje specijalne i generalne prevencije ovakvom sankcijom.



Osim toga, u praksi se prekršajno procesuiraju i okrivljenici koji su postupanjem ostvarili elemente kaznenih djela, poput onoga koji je na društvenoj mreži komentirao kako članove jedne inicijative, zbog neslaganja s njihovom kampanjom, treba streljati, te da će se to vjerojatno ubrzo i dogoditi. U prekršajnom postupku radi uznemiravnja izrečena mu je novčana kazna od 5.000 kn, dakle na donjoj granici iz čl. 25. ZSD-a, iako je trebao biti kazneno procesuiran. Ovakvim sankcijama izostaje adekvatna društvena osuda te prevencija budućih kaznenih djela.

Upravni sporovi

„Prvostupanjsko i drugostupanjsko tijelo ulaze u krug tijela na čije postupanje se primjenjuje Zakon o suzbijanju diskriminacije (čl.8. toga Zakona). Spomenuta javnopravna tijela, kao druga tijela u odnosu na sudove, ovlaštena su u upravnom postupku kao drugom postupku u odnosu na sudski postupak, odlučivati o zaštiti prava povrijeđenog zbog diskriminacije (čl.16.st.1. i 3. te čl.20.st.1.Zakona). “

Upravni sud u Rijeci, presuda poslovni broj UsI-516/17-20, od 12. rujna 2018.

Upravni sporovi u kojima tužitelji ističu argumente o diskriminaciji sve su raznovrsniji i složeniji. U ranijim izvješćima smo isticali kako su nerijetko navodi tužitelja o diskriminaciji bili paušalni i kozmetički, bez identificiranja diskriminacijske osnove i dokazivanja vjerojatnosti diskriminacije. Iako i dalje ima takvih tužbenih zahtjeva, s vremenom je diskriminacija postala sve značajniji, a ponekad i primarni razlog pobijanja upravnog akta, što pokazuju pojedine presude donijete tijekom 2018.

Kroz upravne sporove su analizirane neke aktualne društvene teme, poput obveze cijepljenja te jesu li necijepljena djeca, i njihovi roditelji, diskriminirani odbijanjem upisa u vrtiće, temeljem zdravstvenog

stanja i eventualno drugačijeg uvjerenja roditelja. Sud je zauzeo stav kako nema diskriminacije necijepljene djece odbijanjem njihovog upisa, s obzirom da pravo na predškolsko obrazovanje imaju sva djeca pod jednakim uvjetima, među kojima je i uredno cijepljenje, ukoliko nema zdravstvenih kontraindikacija.

Nadalje, upravni sud je postupao i povodom nezapošljavanja tužitelja po provedenom natječaju, što on tumači diskriminacijom temeljem nacionalnog podrijetla, kao i radi rasporeda tužiteljice na niže radno mjesto od onoga na koje smatra da je trebala biti raspoređena, tumačeći to diskriminacijom temeljem spola, društvenog položaja i političkog uvjerenja. Riječ je o sporovima u kojima složenost argumentacije tužitelja o diskriminaciji korespondira onoj u radnim sporovima pred općinskim sudovima, ukazujući da je diskriminacija kao pravno područje sve zastupljenija u upravnim sporovima, zbog čega zaslužuje sustavno praćenje.

Upravni sud je u jednoj presudi jasno istaknuo kako prvostupanjsko i drugostupanjsko upravno tijelo, konkretno Državna geodetska služba i Odbor za državnu službu, ulaze u krug tijela na čije postupanje se primjenjuje ZSD, poentirajući njegovu primjenu i u upravnim postupcima prilikom odluke o pravima, obvezama ili pravnim interesima stranaka. Upravo to što se u upravnom postupku nisu razmatrali navodi tužitelja o diskriminaciji, temeljem kojih se osporava valjanost upravnog akta, bio je razlog njegovog poništenja u upravnom sporu i vraćanja na ponovni postupak.

Značajan je i stav upravnog suda kako prilikom utvrđivanja vjerojatnosti diskriminacije u upravnom postupku, mogu poslužiti i podatci o ishodima ispitnih postupaka pravobraniteljskih institucija, kojima se stranka obraćala radi zaštite prava te koje su pritužbu radi diskriminacije ocijenile osnovanom. Ovakvom uputom suda jača se učinkovitost postupanja upravnih tijela i potiče njihova suradnja s pravobraniteljskim institucijama, što svakako pozdravljamo.

Nadalje, u slučaju osporavanja zakonitosti općeg akta zbog njegovih diskriminatornih učinaka, a temeljem kojega je donesen osporavani upravni akt, iako je tužbeni zahtjev odbijen, tužitelj je upoznat s mogućnosti pokretanja postupka pred Visokim upravnim sudom radi ocjene zakonitosti općeg akta. Riječ je o informacijama sadržanim u odlukama upravnog suda kojima se educiraju tužitelji i upravna tijela o pravnim instrumetima za suzbijanje diskriminacije. No kako bi se ona prevenirala već u upravnom postupku, nužno je provoditi kontinuiranu edukaciju službenika za prepoznavanje diskriminacije i adekvatno reagiranje u upravnom postupku.

Preporuke:

13. Pravosudnoj akademiji, da u okviru programa cjeloživotnog stručnog usavršavanja, za pravosudne dužnosnike provodi edukacije o europskoj i nacionalnoj antidiskriminacijskoj sudskoj praksi;
14. Hrvatskoj odvjetničkoj komori, da provodi edukacije odvjetnika o primjeni hrvatskog i europskog antidiskriminacijskog prava;
15. Državnoj školi za javnu upravu, da provodi redovne edukacije o zakonodavnom i institucionalnom okviru za suzbijanje diskriminacije za državne te službenike u tijelima JLP(R)S te rukovodeće državne službenike;

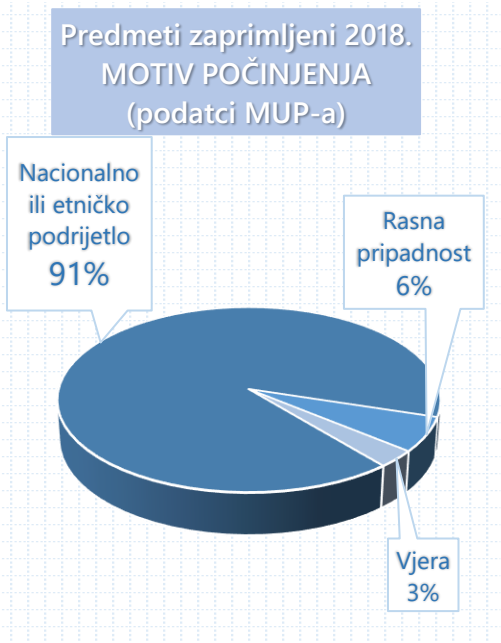
16. Ministarstvu pravosuđa, da vodi evidencije o upravnim sporovima vezanim uz diskriminaciju i osnovama diskriminacije po kojima se ti postupci vode;
17. Uredu za udruge i Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade RH, da nastave poticati rad udruga s ekspertizom i kapacitetom za pokretanje udružnih diskriminacijskih tužbi;
18. Ministarstvu rada i mirovinskog sustava, da unaprijedi normativni okvir kojim će se ojačati samostalnost i neovisnost povjerenika za zaštitu dostojanstva, sankcioniranjem pokušaja utjecaja na njihov rad i/ili stavljanja u nepovoljan položaj zbog obavljanja poslova zaštite dostojanstva radnika.

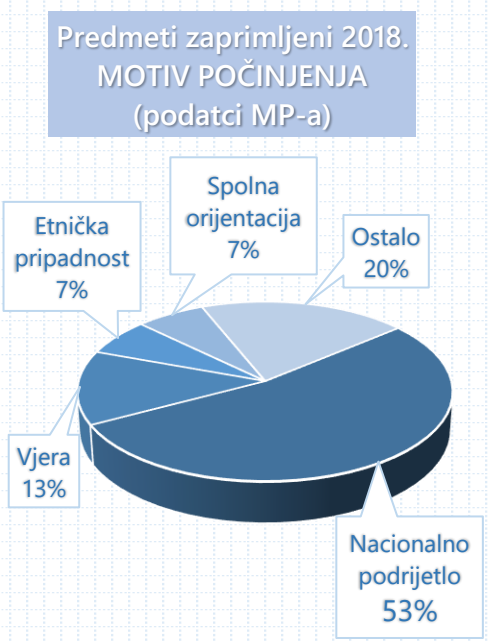
3.1.6. ZLOČIN IZ MRŽNJE

Na problem da se zločini iz mržnje kojima se ugrožavaju osnovna ljudska prava i slobode često ne prijavljuju, da nisu dovoljno prepoznati, kao i da je njihov progon ponekad neadekvatan, ukazujemo više godina. Budući da se mržnja kao motiv počinjenja djela nedovoljno prepoznaje, propusti da se takvi zločini sankcioniraju i javno osude pridonose strahu pripadnika manjinskih skupina koji su najčešće žrtve, ali i općoj atmosferi netolerancije. To dovodi i do budućeg neprijavljivanja zločina iz mržnje zbog nepovjerenja da će im nadležne institucije pružiti adekvatnu zaštitu, ali i straha od ponovne viktimizacije, a ne djeluje odvraćajuće niti na pojavu novog nasilja. Iako je zakonski okvir dovoljno jasan i omogućava zaštitu, što je i ESLJP izričito naveo u odluci Škorjanec protiv RH (2017.), nedostatni su pravni standardi koji bi razjasnili je li motiv počinjenja djela isključivo mržnja ili je dovoljna i predrasuda.

Statistički podatci za 2018. također ukazuju na mali broj evidentiranih zločina iz mržnje, kao i na neujednačeno prikupljanje podataka od strane MUP-a, DORH-a i MP-a, o čemu smo pisali i u Izvješću za 2017. Tijekom 2018. MUP je zabilježio 33 kaznena djela evidentirana kao zločin iz mržnje (u što je pribrojano i javno poticanje na nasilje i mržnju iz čl. 325. KZ-a), za razliku od 2017., kada ih je zabilježeno 28. Izuzev kaznenog djela iz čl. 325., koje je prijavljeno pet puta, najzastupljenija su kaznena djela prijetnje (14) i oštećenja tuđe stvari (9), dok su kaznena djela teške tjelesne ozljede i teške tjelesne ozljede u pokušaju, zabilježene svaka po dva puta, a kazneno djelo nasilničkog ponašanja jednom. Kao i prethodnih godina, najviše je zločina motivirano nacionalnim ili etničkim podrijetlom oštećenika (30), pri čemu je deset djela počinjeno prema Srbima, devet prema Bošnjacima, osam prema Židovima (njih je MUP posebno označio kao antisemitizam), dva prema Romima te jedno prema Hrvatu, dok je kod dva djela motiv bila tzv. rasna pripadnost, a u jednom vjeroispovijest. Prema preliminarnim podatcima DORH-a podnijeta je 31 kaznena prijava za djela počinjena iz mržnje, od kojih je optužnica podignuta u 11 slučajeva, jedna prijava je odbačena, dok se temeljem ostalih kaznenih prijava još provode izvidi.

Prema podatcima MP-a, sudovi su postupali u ukupno 35 predmeta vezana uz zločine iz mržnje, od čega je 20 preneseno iz prethodnog razdoblja, dok ih je tijekom 2018. zaprimljeno 15, među kojima je najviše kaznenih djela motivirano nacionalnim podrijetlom (8), zatim vjerom (2), dok je jedno motivirano etničkom pripadnosti, jedno spolnom orijentacijom, a tri iz ostalih razloga.





Dakle, u 2018. je mržnja temeljem nacionalne pripadnosti žrtve i dalje daleko najučestalija motivacija ovih kaznenih djela, dok su prijetnja i oštećenje imovine najčešća kaznena djela počinjena iz mržnje. Međutim, u podatcima MP-a se u nekim slučajevima kao motiv navodi 'ostalo', što pokazuje kako sudovi i dalje evidentiraju određena kaznena djela kao zločine iz mržnje, iako se primjerice odnose na prijetnje prema službenim osobama u svezi njihovog rada, što nije zakonom zaštićena karakteristika žrtve i što ukazuje na nedovoljno poznavanje samog pojma zločina iz mržnje.

Tijekom 2018. sudovi su donijeli odluke u devet predmeta, od kojih je u osam donijeta osuđujuća presuda, a u jednom oslobađajuća. Uglavnom se odnose na kaznena djela prijetnje, u kojima su počinitelji osuđeni isključivo na uvjetnu kaznu zatvora ili rad za opće dobro, a niti jedan nije kažnjen bezuvjetnom kaznom zatvora pa nije za očekivati da će takve kazne imati odvraćajući učinak.

S obzirom na problem neprepoznavanja i neadekvatnog procesuiranja zločina iz mržnje, proteklih smo godina ukazivali na potrebu sustavne edukacije policije, državnog odvjetništva i sudaca o europskim i međunarodnim standardima suzbijanja diskriminacije te o zločinima iz mržnje. Takvu preporuku dao je ECRI u petom izvješću za Hrvatsku 2018., posebice jer se većina incidenata govora i zločina iz mržnje tretiraju kao prekršaji, umjesto kao kaznena djela, a preporučuje i njihovu evaluaciju, kako bi se utvrdilo koliko su svrsishodne. S obzirom na obvezu država da učinkovito provode istrage o skrivenim motivima zločina iz mržnje, FRA je 2018. objavila priručnik o načinu postupanja u ovim slučajevima, uzimajući u obzir praksu ESLJP, koja postavlja standarde za učinkovitu istragu kada težina nasilja počinjenog na štetu privatnih osoba zahtjeva zaštitu. Države su pritom dužne istražiti diskriminatorne motive ne samo u slučajevima rasizma, već i, primjerice, homofobnih i drugih motiva te istragu provesti u odnosu na sve sudionike događaja.

Pozitivno je stoga da je u 2018., sukladno našim ranijim preporukama, u okviru provedbe Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije, ULJPPNM u suradnji s Pravosudnom akademijom započeo s organizacijom stručnih seminara za suce, državne odvjetnike, policijske službenike i OCD-e o odredbama KZ-a o zločinu iz mržnje i govoru mržnje, a posebna pažnja posvećena je odlukama

ESLJP, s čime će se nastaviti i u 2019. I Policijska akademija je 2018. u okviru aktivnosti CEPOL-a, agencije EU koja osposobljavanjem potiče suradnju u izvršavanju europskog i međunarodnog zakonodavstva, organizirala edukaciju o prepoznavanju i istraživanju zločina iz mržnje za 34 policijska službenika te u suradnji s OCD Zagreb Pride edukaciju za 30 službenika PU zagrebačke. Iako zasigurno predstavljaju pozitivan pomak u prepoznavanju i procesuiranju zločina iz mržnje, nedovoljne su s obzirom na mali broj educiranih policijskih službenika, koji dolaze u prvi neposredni kontakt sa žrtvom i koji su odgovorni za adekvatnu kvalifikaciju djela, kao i sudaca koji još uvijek ne prepoznaju obilježja zločina iz mržnje prema KZ-u. ULJPPNM je tijekom 2018. započeo i s izradom novog Protokola o postupanju u slučaju zločina iz mržnje, što je također bila jedna od preporuka iz Izvješća za 2017., a trebao bi biti dovršen tijekom prvog kvartala 2019. Protokolom bi se trebao olakšati način utvrđivanja svih okolnosti i diskriminatornih motiva od strane policijskih službenika, koji bi u slučaju dvojbe trebali konzultirati državno odvjetništvo, a trebalo bi se osigurati i ujednačeno prikupljanje podataka od strane MUP-a, DORH-a i MP-a.

Pučka pravobraniteljica je 2018. postupala temeljem nekoliko događaja koji ukazuju na probleme u procesuiranju zločina iz mržnje te neadekvatno kažnjavanje počinitelja. Primjerice, na osmrtnicama osoba muslimanske vjeroispovijedi na rasvjetnom stupu, uočeni su tragovi nepoznate tvari nalik na svinjsku mast. Iako je to ukazivalo na počinjenje zločina iz mržnje, policijski službenici nakon izvršene kriminalističke obrade nisu utvrdili okolnosti, identitet osoba niti motiv postupanja. Također, već nekoliko godina pratimo postupanje nadležnih tijela vezano uz rasistički napad iz 2015., kada su dvojica napadača nožem napala državljanina Kameruna zbog njegove boje kože. Iako je policija prvo pokrenula prekršajni postupak, ipak je naknadno od njega odustala te podnijela kaznenu prijavu radi nanošenja tjelesne ozljede. Optužnica je potvrđena u listopadu 2016., a tek je u rujnu 2018. počinitelj pravomoćno osuđen na uvjetnu kaznu zatvora. Drugi sličan događaj, ali prema maloljetnom azilantu državljaninu Iraka, dogodio se 2018. kada ga je po povratku iz škole, napala njemu nepoznata osoba koja ga je zatim vrijeđala i prijetila mu, a po dolasku kući, putem društvene mreže počele su mu stizati prijeteće poruke. Sud je utvrdio kako se radi o kaznenom djelu prijetnje počinjenom iz mržnje prema osobama druge nacionalne, rasne i etničke pripadnosti te je osudio počinitelja, a kako je maloljetan, izrečene su mu odgojne mjere sukladno Zakonu o sudovima za mladež, dok je ODO odbacilo kaznenu prijavu radi počinjenja kaznenog djela tjelesne ozljede.

Ukoliko državno odvjetništvo prije odbačaja kaznene prijave ne ispita okrivljenika, oštećenik ne može podići optužnicu. Iako može predložiti ispitivanje sucu istrage, takav prijedlog se u pravilu odbija, a problem je tim veći ukoliko je žrtva socijalno ili ekonomski ugrožena. Tada je malo vjerojatno da će preuzeti progon, jer sustav ne osigurava adekvatnu pravnu zaštitu.

Za uspješno procesuiranje ovakvih djela, presudno je u najranijoj fazi prikupiti dokaze koji ukazuju na motiv mržnje, kao i podatke i obavijesti potrebne za razjašnjavanje i dokazivanje prekršajnog ili kaznenog postupka. Međutim u praksi je učestalo da državno odvjetništvo nakon provedenih izvida ne smatra da postoji dovoljno elemenata za pokretanje kaznenog postupka ili odustane od progona, kada ga ima pravo preuzeti žrtva. Iako ZKP propisuje da žrtva koja je preuzela kazneni progon ima

ista prava kao i državni odvjetnik, ona ne može provoditi dokazne radnje niti istragu, budući da nije državno tijelo, pa tako ne može niti ispitati okrivljenika. Stoga, ukoliko državno odvjetništvo prije odbačaja kaznene prijave prethodno ne ispita okrivljenika, oštećenik ne može podići optužnicu, odnosno pokrenuti kazneni progon. Iako se ispitivanje može predložiti sucu istrage, on u pravilu takav prijedlog odbije, a problem je još veći ukoliko je žrtva socijalno ili ekonomski ugrožena, poput azilanta kojemu je pravna pomoć nužna, s obzirom da ne poznaje ni jezik ni pravni sustav, ili pak osobe slabijeg imovnog stanja, koje ne mogu platiti odvjetnika. Tada je malo vjerojatno da će te osobe preuzeti kazneni progon, a sustav im ne osigurava adekvatnu pravnu zaštitu pa, iako imaju pravo na BPP, teško im je dostupna.

Preporuke:

19. Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, da u suradnji s Pravosudnom akademijom i Policijskom akademijom nastave provoditi edukacije policijskih službenika, državnih odvjetnika i sudaca o prepoznavanju, kvalifikaciji i progonu zločina iz mržnje.

3.2. PRAVA NACIONALNIH MANJINA

Iako RH, i u europskim okvirima, ima dobro razvijen normativni korpus prava nacionalnih manjina, izostaje njihova potpuna implementacija, a od pristupa EU pojavljuju se zahtjevi za ukidanjem ili ograničavanjem pojedinih manjinskih prava, često praćeni tvrdnjama da su manjine privilegirane i kako se provođenjem manjinske legislative diskriminira većinski narod. Time se u društvu i dalje potiče protumanjinsko raspoloženje i održavaju stereotipi prema pripadnicima pojedinih nacionalnih manjina, pogotovo prema Romima i Srbima.

Od pristupanja RH Europskoj uniji pojavljuju se zahtjevi za ukidanjem ili ograničavanjem pojedinih manjinskih prava, često praćeni tvrdnjama da su manjine privilegirane i kako se diskriminira većinski narod.

Iako je RH zaštitu manjina i manjinskih prava izabrala kao jedan od prioriteta tijekom svog prvog predsjedanja Odborom ministara VE, godinu je obilježila referendumska inicijativa koja je težila smanjenju broja saborskih zastupnika, među njima i broja zastupnika nacionalnih manjina, ali i ograničenju njihova mandata. Istovremeno, pripadnici nacionalnih manjina i dalje su podzastupljeni među zaposlenima u upravi i pravosuđu, poteškoće su još prisutne kod izbora i funkcioniranja manjinskih vijeća i predstavnika te pristupa sredstvima javnog priopćavanja, a u područjima službene i javne uporabe manjinskog jezika i pisma te odgoja i obrazovanja ne provodi se dio zajamčenih prava u odnosu na pripadnike srpske manjine.

Operativni programi za nacionalne manjine 2017.-2020. mogu i trebaju doprinijeti unaprjeđenju implementacije manjinskih prava, no realizacija ciljeva ovisi o postojanju političke volje da se dogovorene aktivnosti zaista i provedu.

Zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u Hrvatskom saboru - pokušaj iniciranja referenduma kako bi se smanjio njihov broj i ograničio mandat

Nakon što je godinu ranije najavljena, u 2018. je i provedena referendumska inicijativa kojoj je bio cilj izmjenama izbornog zakona smanjiti broj saborskih zastupnika, uključujući i manjinske, te onemogućiti njihovo sudjelovanje u odlučivanju o državnom proračunu i podršci Vladi.

U svojim smo ranijim izvješćima i priopćenjima, iz perspektive zaštite temeljnih ljudskih prava, kontinuirano upozoravali na nedostatak jasnog i preciznog pravnog okvira vezano uz sadržaj referendumskih pitanja, s obzirom da nije izričito propisano o kojim se temama (ne)može odlučivati na referendumu. I Ustavni je sud u Priopćenju iz 2013. ustvrdio kako postoje pitanja o kojima je zabranjeno provoditi referendum te kako o (ne)dopuštenosti referendumskog pitanja, na zahtjev Hrvatskog sabora, u svakom konkretnom slučaju odlučuje upravo Ustavni sud. Osim toga, još 2010. je upozorio kako RH nema stabilan normativni okvir referendumskog postupka koji odgovara standardima demokratskog društva, jer posljedice pravnih pravila nisu predvidljive i izvjesne.

Ustavnopravni stručnjaci navode kako bi od referenduma morala biti izuzeta pitanja koja se tiču proračuna i poreza, političkog i izbornog sustava te ljudskih prava, uključujući i prava nacionalnih manjina, te kako sadašnja razina zaštite ljudskih prava koja je zagarantirana Ustavom i međunarodnim dokumentima, ne bi smjela biti dovedena u pitanje.

I mi kontinuirano upozoravamo na pravnu nesigurnost trenutnog normativnog okvira zbog kojeg se u proteklim godinama u više navrata građane pokušalo mobilizirati u podršci idejama koje smjeraju smanjenju manjinskih prava. U Izvješću za 2017. uputili smo preporuku Vladi RH i MU, da iniciraju izmjene propisa o referendumu te od ove vrste odlučivanja izuzmu pitanja ljudskih prava, uključujući i prava nacionalnih manjina, međutim to još nije učinjeno. Kako je u međuvremenu formirana radna skupina za izradu novoga Zakona o referendumu te je Planom normativnih aktivnosti predviđeno njegovo donošenje u 2019., ponovno ističemo da je, upravo radi otklanjanja mogućnosti da se voljom većine putem neposrednog izjašnjavanja dovode u pitanje prava pripadnika bilo koje manjine, izuzetno važno ograničiti pitanja o kojima se može odlučivati referendumom.

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

Iako se pripadnicima nacionalnih manjina Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina jamči zastupljenost među zaposlenima u državnoj upravi i pravosuđu, vodeći računa o njihovoj participaciji u ukupnom stanovništvu na razini na kojoj su ustrojena, kao i zastupljenost u upravnim tijelima JLP(R)S, njihov je udio među zaposlenima od 3,24%, i dalje znatno niži od udjela u ukupnom stanovništvu, koji iznosi 7,67%.

Upravo je (razmjerna) zastupljenost, prema mišljenju predstavnika nacionalnih manjina, pravo koje se najteže ostvaruje.

Prema podatcima MU, udio pripadnika nacionalnih manjina među zaposlenima u tijelima državne uprave i stručnim službama i Uredima Vlade se konstantno smanjuje, a u podzastupljenosti prednjači romska nacionalna manjina, čijih je tek devet pripadnika zaposleno u ovim tijelima. Udio manjinskih pripadnika među zaposlenima u pravosuđu je 3,90%, dok ih je godinu ranije bilo 3,92%, s tim da ih je među sucima 3,2%, a među državnim odvjetnicima i njihovim zamjenicima 4,39%.

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

??

Prednost pod istim uvjetima, koju imaju pri zapošljavanju, ostvaruje se tek ukoliko pripadnik nacionalne manjine, koji se pri prijavi na natječaj na nju pozove, bude izjednačen s najboljim kandidatom, koji nije pripadnik nacionalne manjine. No, ukoliko je u konkretnom tijelu već postignuta adekvatna zastupljenost, prednost se neće primijeniti. Unatoč tome što se u praksi vrlo rijetko realizira, te što pripadnici nacionalnih manjina prednost pri zapošljavanju mogu ostvariti u užem krugu javnih tijela od hrvatskih branitelja i članova njihovih obitelji, osoba s invaliditetom i civilnih invalida rata, dio javnosti smatra da ih se zapošljava preko reda, po etničkom ključu, što ne odgovara stvarnosti.

PODATCI MINISTARSTVA PRAVOSUĐA O ZAPOSLENIMA U PRAVOSUĐU		UKUPNO ZAPOSLENIH	ZAPOSLENIH PRIPADNIKA NAC. MANJINA	%
sudovi	dužnosnici	1752	56	3,2
	službenici, namještenici i vježbenici	6568	264	4,02
državna odvjetništva	dužnosnici	638	28	4,39
	službenici, namještenici i vježbenici	1142	46	4,03
UKUPNO		10100	394	3,90

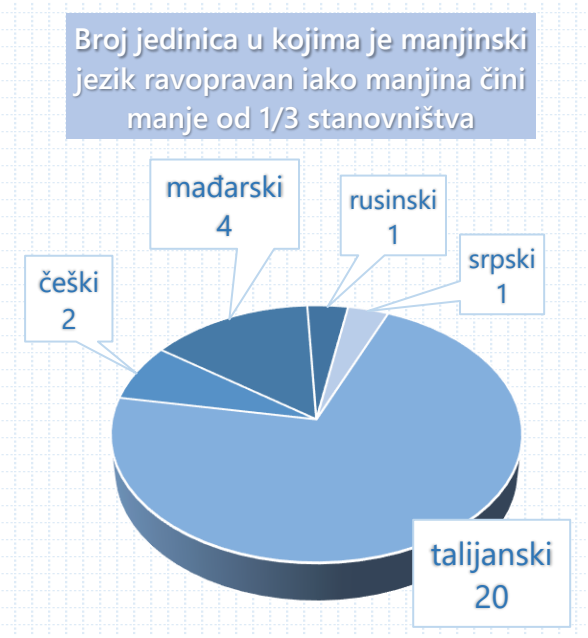
Ravnopravna službena uporaba jezika i pisma pripadnika nacionalnih manjina

Gotovo sve od 27 jedinica lokalne samouprave, u kojima prema rezultatima Popisa stanovništva iz 2011. pojedine nacionalne manjine čine najmanje trećinu stanovnika, svojim su statutima propisale ostvarivanje pojedinih prava iz Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina, no u Statutu Općine Gračac, primjerice, i dalje se samo načelno i vrlo općenito propisuje ravnopravna uporaba manjinskog jezika i pisma, bez navođenja da se radi o srpskoj manjini i jeziku te ćiriličnom pismu.

U pojedinim jedinicama u kojima nije obvezno uvođenje ravnopravne službene uporabe jezika i pisma nacionalnih manjina, jer oni ne čine trećinu ukupnog broja stanovnika, statutima je uređeno

ravnopravno uvođenje manjinskog jezika i pisma za područje cijele ili dijela jedinice. Među njima je Istarska županija, jedina JPS koja je uvela ravnopravnu uporabu manjinskog (talijanskog) jezika, no indikativno je da je od 26 JLS koje su, iako neobvezne, uvele službenu uporabu manjinskog jezika, njih čak 19 uvelo talijanski, četiri mađarski, dvije češki te po jedna srpski i rusinski jezik. Srpski je u ravnopravnu i službenu uporabu uvela tek Općina Kneževi Vinogradi, koja je ujedno i jedina jedinica samouprave koja je uvela dva manjinska jezika, s obzirom da takav status ima i mađarski.





Nikakvog napredaka nije bilo po pitanju uvođenja dvojezičnosti u Vukovaru. Naime, Ustavni sud još nije odlučio o zahtjevu Odbora za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Hrvatskog sabora iz 2016. za ocjenom ustavnosti i zakonitosti izmjena Statuta Grada Vukovara, donesenih bez prethodno zatraženog mišljenja i suglasnosti s političkim predstavnicima srpske manjine, kojima su priznata samo individualna, no ne i kolektivna prava na upotrebu srpskog jezika i ćiriličnog pisma. Osim toga, iako je statutarnim izmjenama predviđeno kako će proširivanje opsega prava ovisiti o stupnju razumijevanja, solidarnosti, snošljivosti i dijaloga u Vukovaru, što se treba razmatrati svake godine u listopadu, posljednje dvije godine vukovarsko Gradsko vijeće o tome nije raspravljalo.

Postupali smo po pritužbi Zajedničkog vijeća općina Vukovar, koje se još 2010. obratilo Ministarstvu pomorstva, prometa i infrastrukture, a 2012. i Hrvatskim cestama te županijskim upravama za ceste Vukovarsko-srijemske i Osječko-baranjske županije, kako bi se postavili znakovi s imenima naselja na ulazima i izlazima u naselja, na hrvatskom jeziku i latinici i srpskom jeziku i ćirilici, u općinama koje su statutima predvidjele postavljanje ovakvih dvojezičnih znakova, a u kojima pripadnici srpske manjine čine apsolutnu većinu u stanovništvu. Kako to još nije učinjeno, nastavit ćemo postupati sve do rješavanja zahtjeva ZVO-a i postavljanja dvojezičnih znakova, kako je to učinjeno diljem RH u naseljima u kojima u značajnom udjelu žive pripadnici češke, mađarske i talijanske manjine.

S obzirom da su dvojezični znakovi s imenima naseljenih mjesta u naseljima sa značajnim udjelom srpske manjine postavljeni jedino u Općini Donji Lapac, kao i da ćirilica u hrvatskom društvu ima negativnu konotaciju, potrebno je s najviših razina vlasti poslati jasnu poruku o svrsi manjinskih prava

i vrijednosti manjinskih jezika kao integralnog dijela kulturne baštine RH, te stvoriti uvjete da se ovo pravo provede u svim JLS koje ispunjavaju propisane uvjete, imajući u vidu kako bi provođenje ovog prava za pripadnike srpske manjine predstavljalo simboličko priznanje integracije u hrvatsko društvo.

Iako smo u Izvješćima za 2016. i 2017. preporučili da je pripadnicima nacionalnih manjina potrebno omogućiti da već prilikom rođenja djeteta te sklapanja braka prezime prilagode spolu djeteta, nevjeste ili ženika, ističući kako bi se time uvažile brojne manjine u čijoj je tradiciji korištenje prezimena prilagođenog spolu, kao i izbjegla potreba da naknadno podnose zahtjev za promjenom osobnog imena, MDOMSP i MU nisu prihvatili ovu preporuku, smatrajući dovoljnim postojeći institut promjene osobnog imena.

Potrebno je sa najviših razina vlasti poslati jasnu poruku o svrsi manjinskih prava i vrijednosti manjinskih jezika kao integralnog dijela kulturne baštine Hrvatske, te stvoriti uvjete da se ovo pravo provede u svim JLS koje ispunjavaju propisane uvjete.

Vijeća i predstavnici nacionalnih manjina

Iako imaju samo savjetodavnu ulogu, vijeća i predstavnici nacionalnih manjina kao dio lokalne i područne samouprave mogu imati značajan utjecaj i doprinijeti boljem funkcioniranju multietničkih zajednica, u korist i manjine i većine, povećati upravljačke kapacitete lokalnih zajednica i sudjelovati u kreiranju razvoja. No potencijali ove suradnje ponekad nisu prepoznati, kako od strane nekih vijeća i predstavnika, tako i od nekih JLP(R)S.

Velike su razlike u visini sredstava koja se dodjeljuju vijećima i predstavnicima, s obzirom da se osiguravaju u proračunima jedinica samouprave, koje su i različitih financijskih kapaciteta, pa oni koji imaju bolje materijalne uvjete u značajnijoj mjeri ispunjavaju svoju svrhu. Tako je Grad Zagreb u 2017. za manjinska vijeća i predstavnike utrošio 10.730.154,36 kn, dok su sve županije te svi ostali gradovi i općine u RH, za funkcioniranje svih svojih županijskih, gradskih i općinskih manjinskih vijeća i predstavnika, ukupno utrošili 13.698.189,07 kn.

Kako dio vijeća i predstavnika, pogotovo općinske razine, i dalje nedovoljno poznaju manjinsku legislativu, vlastite administrativne obveze i metodologiju izvještavanja o načinima korištenja sredstava iz proračuna, ULJPPNM, Savjet za nacionalne manjine i MU i nadalje ih trebaju educirati o njihovoj ulozi i obvezama.

Potencijali suradnje između manjinskih vijeća i predstavnika i JLP(R)S ponekad se ne prepoznaju i koriste, zbog čega ih je potrebno nastaviti educirati kako bi se unaprijedio njihov rad te doprinijelo boljem funkcioniranju lokalnih multietničkih zajednica.

Nakon što smo u prethodna četiri izvješća preporučili ministarstvima uprave i financija da se predstavnicima nacionalnih manjina dodijeli status neprofitne pravne osobe, čime bi se onemogućilo provođenje ovrhe na njihovim osobnim računima, od MF je zatražen prijedlog rješenja zaštite njihovih sredstava, no ono nam nije nam odgovorilo je li što poduzelo po preporuci.

Sukladno Zakonu o lokalnim izborima te Operativnim programima za nacionalne manjine, ali i preporuci koju smo konstantno isticali u izvješćima od 2014., izrađen je Prijedlog zakona o izboru vijeća i predstavnika nacionalnih manjina te je krajem 2018. upućen u saborsku proceduru. No kako je UZPNM-om propisano da se članovi vijeća te predstavnici biraju za razdoblje od četiri godine, donošenjem ovog Zakona neće biti moguće uskladiti održavanje ovih izbora zajedno s lokalnima, s obzirom da se održavaju u različitim izbornim ciklusima. No i dalje smatramo da bi, pri eventualnim izmjenama UZPNM-a, bilo korisno propisati njihovo istovremeno održavanje, čime bi se povećala informiranost građana o održavanju izbora za vijeće i predstavnike nacionalnih manjina, povećao broj izbornih mjesta i izlaznost birača, kao i legitimitet izabranih vijeća i predstavnika, kako prema manjinskim biračima, tako i prema jedinicama samouprave.

Pristup sredstvima javnog priopćavanja

U Operativnim programima navedeno je kako će se Vlada RH zauzeti za osnivanje redakcije za nacionalne manjine s ciljem učinkovitije proizvodnje, subproizvodnje i objavljivanja programa namijenjenih informiranju pripadnika nacionalnih manjina, na manjinskim jezicima, no ovakva redakcija na javnom servisu još nije osnovana.

Savjet za nacionalne manjine godinama kontinuirano ukazuje kako radijski program uglavnom ispunjava programske obveze koje HRT ima prema zakonu i ugovoru s Vladom RH, dok je televizijski program daleko od realizacije programa na manjinskim jezicima i adekvatne zastupljenosti nacionalnih manjina u programu. Posebno se ukazuje na getoizaciju manjinskih sadržaja u programu javne televizije u dvije tjedne emisije te vrlo slabu zastupljenost manjinskih tema u emisijama općeg programa. Upozorava i na sadržaje u programu kojima se šire stereotipi i predrasude prema pripadnicima manjina, što može dovesti do mržnje i nasilja, posebno ističući kako im se obraćaju pripadnici romske, srpske i židovske manjine, zabrinuti zbog revizije događaja iz razdoblja Drugog svjetskog rata, naročito vezanih uz logor Jasenovac, o čemu pišemo i u dijelu o suočavanju s fašističkom (ustaškom) i komunističkom prošlošću. No s druge strane, kao pozitivan iskorak, Savjet ističe izravan televizijski prijenos obilježavanja Međunarodnog dana sjećanja na romske žrtve genocida u Drugom svjetskom ratu, u selu Uštici kod Jasenovca.

Na javnoj televiziji nije ustrojena redakcija za nacionalne manjine, a manjinski sadržaji getoizirani su u dvije tjedne emisije te su vrlo slabo zastupljeni u emisijama općeg programa.

Sloboda izražavanja manjinske pripadnosti

Gotovo svi podatci upisani prilikom rođenja u maticu rođenih mogu se mijenjati, pa tako i osobno ime, spol i državljanstvo, no MU je čvrstog stava kako se podatak o nacionalnosti, koji su roditelji odredili djetetu prilikom njegova upisa u maticu rođenih, ne može mijenjati. Obrazlažući svoj stav, MU navodi kako se u matici rođenih mogu mijenjati samo podatci koji utječu na osobni status osobe te da, osim nacionalnosti, nije propisana niti promjena prebivališta i zanimanja roditelja.

Dodatno, navode i kako matica i isprave koje se izdaju iz nje uopće nisu dokaz nacionalne pripadnosti, kao i da se ona ne dokazuje ispravama, već se o njoj osoba izjašnjava.

Međutim, pripadnost određenoj naciji subjektivan je osjećaj pojedinca, koji ne mora nužno koincidirati s nacionalnošću koju su mu odredili roditelji prilikom rođenja, zbog čega je potrebno omogućiti promjenu ovih podatka u matici rođenih, kako bi bili usklađeni s tim osjećajem.

Činjenica jest da se u nekim slučajevima osobe o svojoj nacionalnoj pripadnosti trebaju samo izjasniti, bez prilaganja dokaza kojim bi potvrdile pripadnost određenoj naciji, primjerice prilikom pozivanja na pravo prednosti pri zapošljavanju u upravi i pravosuđu. No ponekad se nacionalna pripadnost dokazuje, pa tako manjinske udruge pri prijavi na natječaje moraju dokazati kako su njihovi članovi, najčešće određen broj njih, pripadnici nacionalne manjine. U praksi se kao dokaz najčešće koristi uvjerenje iz popisa birača, no u njega nisu upisane maloljetne osobe koje nemaju biračko pravo, a koje su često članovi kulturnih ili sportskih udruga. Stoga se, između ostalog, i rodni list ili izvadak iz matice rođenih može koristiti kao dokaz nacionalne pripadnosti, ukoliko je ovaj podatak uopće upisan te ukoliko koincidira s osjećajem pojedinca.

Konačno, podatak o nacionalnosti u matici rođenih trebao bi se moći mijenjati, jer u društvu opterećenom predrasudama prema pripadnicima pojedinih manjina, podatak u rodnom listu ili izvatku iz matice rođenih, nepodudaran sa subjektivnim osjećajem, može predstavljati teret koji nitko nije dužan nositi.

Odgoj i obrazovanje pripadnika nacionalnih manjina

U području odgoja i obrazovanja na jeziku i pismu nacionalnih manjina visok je stupanj provedbe UZPNM-a. Nakon što je 2017., u skladu s Operativnim planovima, u MZO ustrojena posebna jedinica za obrazovanje na manjinskim jezicima i pismima, početkom 2019. donijet je i novi Pravilnik o odgovarajućoj vrsti obrazovanja učitelja i stručnih suradnika u osnovnoj školi, koji će konačno omogućiti zapošljavanje na neodređeno vrijeme učiteljice rusinskog jezika i kulture, koja unatoč kompetencijama, od 2012. nije uspijevala riješiti svoj radnopravni status, jer raniji propisi nisu bili prilagođeni mogućnostima obrazovanja nastavnika rusinskog jezika i kulture, o čemu smo pisali u Izvješću za 2017.

S obzirom da Vukovarsko-srijemska županija onemogućava registraciju škola kao ustanova na srpskom jeziku i pismu, MZO i Vlada RH trebaju iznaći rješenje kojim bi se osiguralo provođenje zakona te ravnopravnost svih nacionalnih manjina, s obzirom da su već registrirane škole s nastavom na češkom, mađarskom i talijanskom jeziku.

No, i dalje je prisutan problem registriranja škola kao ustanova na srpskom jeziku i pismu na području Vukovarsko-srijemske županije. Naime, u RH škole se mogu formalno registrirati kao ustanove s nastavom na manjinskom jeziku i pismu, a kao takve registrirane su tri škole - po jedna na češkom, mađarskom te talijanskom. No VSŽ, kao osnivač škola, godinama je uskraćivala dati prethodnu suglasnost na promjenu statuta na temelju kojih bi se nekoliko škola na području ove Županije registrirale kao ustanove s nastavom na srpskom jeziku i pismu. I nakon što

je 2014. izmjenama Zakona o odgoju u i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi (ZOOOSŠ) utvrđena obveza županije da po zahtjevu JLS prenese osnivačko pravo, ukoliko se radi o školi u kojoj se nastava izvodi na jeziku i pismu nacionalne manjine i koja se nalazi na području općine ili grada u kojem je utvrđena ravnopravna službena uporaba, VSŽ odbija prenijeti osnivačka prava na općine Borovo, Markušicu i Negoslavce, s obrazloženjem kako se ne radi o školama s nastavom na manjinskom jeziku i pismu, jer tako nisu registrirane u sudskom registru, iako je Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Hrvatskog sabora još u travnju 2016. takvo tumačenje ocijenio neprihvatljivim. No s obzirom da je VSŽ ipak spremna prenijeti osnivačka prava, ukoliko MZO ocijeni da se (sporna) odredba ZOOOSŠ-a odnosi i na ove škole, opetovano smo tražili očitovanje MZO-a, koje je, unatoč tome što prema Operativnom programu treba pokrenuti mjere za njeno provođenje, navelo kako vjerodostojno tumačenje može dati jedino Hrvatski sabor, te se propustilo očitovati odnosi li se navedena odredba i na škole u Borovu, Markušici i Negoslavcima.

S obzirom da ZOOOSŠ ne predviđa sankcije u slučaju kada JLP(R)S odbije prenijeti osnivačka prava, na MZO i Vladi RH je da iznađu rješenje kojim bi se osiguralo provođenje zakona te omogućila registracija ovih škola kao ustanova na manjinskom jeziku i pismu, kako je to učinjeno u pogledu registracije škola u kojima se nastava odvija na češkom, mađarskom i talijanskom jeziku, i time osigurao jednak odnos prema svim nacionalnim manjinama u RH.

U školama u kojima se provodi odvojena nastava, u puno većoj mjeri potrebno je koristiti integrativni potencijal škola, organiziranjem izvannastavnih aktivnosti pod stručnim vodstvom nastavnika, koje bi sva djeca zajedno pohađala.

Postojeći modeli manjinskog obrazovanja uglavnom nisu predmet kritika, izuzev čestih prigovora dijela javnosti zbog primjene modela A, u kojemu se nastava u cijelosti odvija na jeziku i pismu nacionalne manjine, odnosno odvojenih razreda s nastavom na srpskom jeziku i ćirilici od onih s nastavom na hrvatskom jeziku i latinici, u ratom stradalom Podunavlju.

Naime, u sredinama u kojima je višeetničnost prihvaćena, manjinsku nastavu, na češkom, mađarskom i talijanskom, pohađaju i pripadnici većine, dok je iz činjenice da nastavu na srpskom pohađaju isključivo djeca srpske manjine, vidljiv konfliktan odnos većinske i manjinske zajednice.

U Vukovaru zbog nedostatka interesa roditelja, potaknutog i utjecajem lokalnih političkih lidera, kako većinskog naroda tako i srpske manjine, nažalost nije zaživjela interkulturalna škola, zamišljena kao model zajedničkog obrazovanja djece Vukovara, s ciljem društvenog oporavka poslijeratne višeetničke zajednice te izgradnje boljeg razumijevanja, međusobnog poštivanja i suradnje. Uz puno uvažavanje prava manjina na školovanje na vlastitom jeziku i postojećih modela obrazovanja, ali i prava djece na odrastanje u socijalno integriranoj sredini, u ovakvim je sredinama u puno većoj mjeri potrebno koristiti integrativni potencijal postojećih škola, organiziranjem izvannastavnih aktivnosti, pod stručnim vodstvom nastavnika i u sigurnom okruženju, koje bi sva djeca zajedno pohađala. Time bi škole u znatno većoj mjeri postale mjesto učenja i prakticiranja tolerancije i pomogle u integraciji još uvijek podijeljenih zajednica. Osim toga, i politički bi lideri, kako na državnom tako i na lokalnom nivou, trebali integrativno djelovati većim isticanjem doprinosa pripadnika nacionalnih manjina kulturi, znanosti i vrijednostima hrvatskog društva.

Preporuke:

20. Ministarstvu uprave, da izradi prijedlog Zakona o referendumu kojim će se od ove vrste odlučivanja izuzeti pitanja ljudskih prava, uključujući i prava nacionalnih manjina;
21. Ministarstvu uprave, da izradi prijedlog izmjena Zakona o državnim maticama kojima će se omogućiti izmjena podatka o nacionalnosti upisanog pri temeljnom upisu;
22. Ministarstvu kulture i Hrvatskoj radioteleviziji, da osnuju redakciju za nacionalne manjine, s ciljem učinkovitije (sub)proizvodnje i objavljivanja programa namijenjenih informiranju pripadnika nacionalnih manjina, na manjinskim jezicima;
23. Hrvatskoj radioteleviziji, da poveća udio manjinskih tema u općem programu;
24. Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, Savjetu za nacionalne manjine i Ministarstvu uprave, da nastave educirati vijeća i predstavnike nacionalnih manjina s ciljem unapređenja njihova rada;
25. Ministarstvu financija, da predloži način rješenja problema zaštite sredstava na računima predstavnika nacionalnih manjina;
26. Vladi RH i Ministarstvu znanosti i obrazovanja, da poduzme potrebne mjere kako bi se omogućila registracija škola na području Vukovarsko-srijemske županije kao ustanova na manjinskom jeziku i pismu.

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

„Nije više kao prije u ovom gradu u kojem sam odrastao i proveo cijeli svoj život. Danas me je strah kad se susrećem sa ljudima i osjećam nelagodu, vidim kako me gledaju i doživljavaju kao opasnost i prijetnju. To tako nije bilo prije, ne u ovom gradu. Imam osjećaj da mi je ograničeno kretanje da moram pazit di se krećem i kuda idem u gradu kojeg volim. Nikad nisam razmišljao da odem, čak ni onda kad nisam imao šta za jesti a postojale su šanse da dobijem posao negdje dalje. Danas razmišljam da odem iz O. i Hrvatske jer se osjećam odbačeno. Sad sam i stvarno stranac, iako sam cijeli život proveo tu.“

K.Š. iz O., pripadnik nacionalne manjine, zbog tamne boje kože prijavljen policiji da je migrant

Diskriminacija krši ljudsko pravo na jednakost, vrijeđa dostojanstvo te uzrokuje i značajne mjerljive štete za pojedinca i društvo općenito. Pojedinci mogu tražiti naknadu pretrpljene štete u sudskim postupcima, o čemu više pišemo u poglavlju o sudskoj zaštiti od diskriminacije, a iznos štete u odnosu na društvo može se izraziti kroz troškove niže socijalne kohezije i lošijeg ekonomskog učinka, odnosno umanjenog BDP-a. Uzevši u obzir da je diskriminacija temeljem rase, etničke pripadnosti ili boje kože te nacionalnog podrijetla često povezana i s diskriminacijom temeljem drugih osnova,

primjerice dobi, spola ili imovnog stanja, nepovoljni i štetni učinci takve višestruke diskriminacije na društvo mogu poprimiti ozbiljne razmjere i u ekonomskom smislu.

Dostupni su primjerice podatci[4] o štetnim učincima ovog oblika diskriminacije na području EU u 2018., prema kojima je samo šteta zbog izgubljene zarade zbog ove diskriminacije iznosila gotovo osam milijardi eura, dok su osobe diskriminirane temeljem svoje rase ili etniciteta 17,5% više od prosjeka bile izložene ekonomskim poteškoćama, 9,7% višem riziku od fizičkog napada i 5% višem riziku od segregacije u stanovanju ili nezaposlenosti. Troškovi diskriminacije po društvo zbog niže socijalne kohezije ogledaju se i u pojačanim zahtjevima skupina izloženijih diskriminaciji prema sustavu socijalne skrbi, jer im je otežan pristup tržištu rada ili su im uvjeti stanovanja lošiji nego većini. Kada se takvim povećanim zahtjevima pribroje i, primjerice, negativni učinci neusklađenih odredbi Zakona o socijalnoj skrbi (ZSS), posljedice su još teže i za društvo i za pojedince.

Primjena međusobno isključivih odredbi ZSS-a potire samu svrhu socijalne skrbi, jer se suprugu i kćerki pritužiteljice ne priznaju prava zbog toga što nisu državljani RH, no pritužiteljici se istodobno umanjuju već priznata prava, jer s njima živi u istom kućanstvu.

Primjerice, tijekom 2018. postupali smo po pritužbi korisnice sustava socijalne skrbi kojoj su prava iz socijalne skrbi ukinuta zbog nesukladnosti međusobno isključivih odredbi ZSS-a. Naime, ona je hrvatska državljanka koja živi u kućanstvu sa suprugom, koji je stranac bez stalnog boravka, i maloljetnom kćerkom bez državljanstva i bez stalnog boravka, te je primjena članka 22. ZSS dovela do toga da njenom suprugu i kćerki nije priznato pravo na ZMN, jer nemaju reguliran status u RH, no s druge strane, uz obrazloženje da su suprug i kćer članovi kućanstva, umanjen joj je iznos ZMN s 800 (za samca) na 480 kn, jer njen suprug povremenim radom doprinosi prihodima kućanstva.

Ovakav izričaj i primjena međusobno isključivih odredbi ZSS-a potiru samu svrhu socijalne skrbi, jer se suprugu i kćerki pritužiteljice ne priznaju prava zbog njihovih osobnih svojstava i okolnosti, no njoj se istodobno, temeljem činjenice da žive u istom kućanstvu, umanjuju već priznata prava. Zato smo MDOMSP-u preporučili da prilikom donošenja novog ZSS-a povede osobitu brigu o usklađenosti odredbi i svrhe zakona, a tome dodajemo i preporuke iz Izvješća za 2017., o potrebi izmjene potencijalno diskriminatornih odredbi ZSS-a, koje priječe korisnike ZMN-a da imaju vlastito, odnosno koriste tuđe vozilo, uz ujednačavanje kriterija utvrđivanja prometne izoliranosti u svim dijelovima zemlje, kako bi se izbjeglo nejednako postupanje povezano s etnicitetom i nacionalnim podrijetlom korisnika.

Iako je pokrenut postupak izrade novog ZSS-a, koji bi trebao predvidjeti i organizacijske i strukturne promjene, a u Mišljenju na Izvješće za 2017. Vlada je navela da će naše preporuke o potencijalno

[4] „The Cost of Non-Europe in the area of Equality and the Fight against Racism and Xenophobia", EPRS, March 2018.

diskriminatornim odredbama ZSS-a uzeti u obzir, a budući da nam u vrijeme pisanja ovog Izvješća prijedlog novog ZSS-a nije dostpan, preporuke ponavljamo.

Vezano uz suzbijanje diskriminacije temeljem rase, etničke pripadnosti ili boje kože te nacionalnog podrijetla, u RH statistički podatci o nacionalnim manjinama uglavnom ne postoje ili su nedovoljno pouzdani ili provjerljivi, odnosno neredovito se prikupljaju. Primjerice, CZSS-i ne prikupljaju statističke podatke o korisnicima socijalnih usluga koji bi omogućavali uvid u to koliko romskih obitelji koristi ZMN, a HZZO ne može iskazati koliko Roma ima zdravstveno osiguranje. Nadležna tijela navode kako time žele izbjeći diskriminaciju te kako pravila ne dopuštaju prikupljanje ili obradu osobnih podataka, osobito ovako osjetljivih. Međutim, u skladu sa stručnim mišljenjem Agencije za zaštitu osobnih podataka, Opća uredba o zaštiti podataka (GDPR), koja je na snazi od svibnja 2018., propisuje koje se odgovarajuće zaštitne mjere primjenjuju kod obrade posebnih kategorija osobnih podataka u statističke ili svrhe znanstvenog istraživanja. Te mjere uključuju, primjerice, pseudonimizaciju ili obradu koja ne dopušta identifikaciju ispitanika, kako bi se zaštitio identitet i spriječila mogućnost njihovog identificiranja, ali ne zabranjuju izrijekom njihovo prikupljanje ili obradu. Dapače, u recitalu 52. GDPR-a navodi se kako bi odstupanje od zabrane obrade posebnih kategorija osobnih podataka, što uključuje i one o etnicitetu ili nacionalnom podrijetlu, trebalo dopustiti, kad god je predviđeno pravom EU ili države članice i kada je podložno odgovarajućim zaštitnim mjerama, ako je u javnom interesu da se ti podatci prikupljaju, a osobito u područjima radnog prava te socijalne ili zdravstvene zaštite.

Kako je suzbijanje diskriminacije svakako u javnom interesu, a dostupnost jasnih, pouzdanih i provjerenih statističkih podataka o pojedinim etničkim ili nacionalnim skupinama je institucijama nužna radi utvrđivanja, primjerice, razine obuhvaćenosti Roma obveznim zdravstvenim osiguranjem, budući da ih gotovo 40% u dobi od 31 do 65 godina ima neki oblik dugotrajne bolesti, državna bi tijela trebala uskladiti svoje postupanje pri prikupljanju posebnih kategorija osobnih podataka, osobito o etnicitetu i nacionalnom podrijetlu, s GDPR-om.

Diskriminaciji su izloženi i migranti, koji su u pojačanom fokusu javnosti i društva od 2015., a osobito, budući da su najbrojniji i vidljivo drugačiji, tražitelji međunarodne zaštite iz Afganistana i Sirije. Iako su tada najveći broj useljenika primile Njemačka, Ujedinjeno Kraljevstvo, Francuska, Španjolska i Italija, iste godine je oko 2,8 milijuna osoba, i to ponajviše iz Njemačke, Španjolske, Ujedinjenoga Kraljevstva, Francuske i Poljske, i iselilo. Također je u 2015. u 17 zemalja EU, a među njima se nalazi i Hrvatska, zabilježeno više iseljavanja nego useljavanja. Iz toga proizlazi da su migracije u novije vrijeme sve više kratkotrajne, fleksibilne i s postupnim pomakom prema transnacionalnim kretanjima, ne slijede ranije obrasce dugotrajnog naseljavanja, već se radi o pojačanom kretanju unutar europskoga prostora. Za pretpostaviti je stoga da će migranti u RH postati svakodnevica, i na njihovo uključivanje u naše društvo, nenaviklo na takve pojave, valja osobito obratiti pažnju.

Naime, migracije svako društvo stavljaju pred nove izazove, od razvojnih i zdravstvenih, koncepta multikulturalnosti te poštivanja i zaštite temeljnih ljudskih prava, pa do problema kriminalnih aktivnosti vezanih uz migracije. Za sve države EU, pa tako i RH, poseban izazov predstavlja

integracija migranata i njihovo prihvaćanje vrijednosti uspostavljenih u određenim sredinama, osobito u lokalnoj zajednici.

Jedan od novih izazova u tom kontekstu je i moguće diskriminatorno etničko profiliranje migranata, odnosno odluka policijskih službenika da zaustave neku osobu, isključivo ili uglavnom, zbog rase, etničke pripadnosti ili boje kože te nacionalnog podrijetla. Takve nezakonite prakse mogu imati osobito štetne učinke po zajednice koje su im izložene, a učinkovitost im je dvojbena jer nisu popraćene dokazima o smanjenju kriminala ili povećanoj sigurnosti. Tako nam je OCD uputila pritužbu o mogućem etničkom profiliranju migranata, no sličnim nezakonitim praksama su često izloženi i pripadnici romske manjine, osobito od strane zaposlenika zaštitarskih službi u velikim trgovačkim centrima. Vlasnike tih tvrtki smo upozorili na štetne posljedice takvog postupanja, a žrtve uputili u njihova prava i načine zaštite, što uključuje i tužbe radi naknade štete.

Konačno, u RH su u povećanoj mjeri diskriminaciji temeljem rase, etničke pripadnosti ili boje kože te nacionalnog podrijetla, izloženi i Srbi. To je vidljivo i iz pritužbi u kojima ističu izloženost uznemiravanju zbog svog nacionalnog podrijetla, diskriminaciju pri zapošljavanju radi srpskog jezika, a svjedočimo i već dugogodišnjem trendu pogoršanja odnosa većinske javnosti i pojedinih političkih i javnih aktera prema toj zajednici. O poteškoćama pri ostvarivanju njihovih manjinskih prava govorimo više u prethodnom poglavlju, a njihovoj integraciji umnogome bi pridonijelo i učinkovitije provođenje programa stambenog zbrinjavanja, osobito za bivše nositelje stanarskog prava, o čemu više pišemo u poglavlju koje slijedi.

Pripadnici srpske nacionalne manjine

Podaci SNV-a o pojavama nasilja i govora mržnje prema Srbima u RH tijekom 2018. ukazuju na porast govora mržnje i etničke netrpeljivosti prema Srbima u medijima i na društvenim mrežama, u istoj se mjeri održavaju javne akcije koje imaju obilježja netrpeljivosti, a više je i izjava javnih osoba kojima se izražava etnička netrpeljivost i povijesni revizionizam. Od sedam zabilježenih slučajeva vrijeđanja i prijetnji upućenih Srbima i srpskim institucijama u 2014, u 2018. takvih incidenata je bilo 105, a ohrabruje jedino smanjenje broja fizičkih napada, sa 16 u 2016. na pet tijekom 2018.

Prema dostupnim podatcima iz pritužbi i kontakata s OCD-ima, diskriminacijom su osobito pogođeni Srbi povratnici u mjesta svojeg predratnog prebivanja, većinom višestrukom, temeljem nacionalnog podrijetla, dobi i imovnog stanja, budući da se uglavnom radi o starijim osobama, s izuzetno niskim prihodima, koji žive u nerazvijenim ruralnim krajevima i često im osnovne usluge, pa čak i voda i struja, nisu dostupne. Izloženost povećanom riziku od etnički motiviranog nasilja i govora mržnje, kao i nedovoljno učinkovit sustav stambenog zbrinjavanja na područjima posebne državne skrbi ili višedesetljetna kašnjenja obnove u ratu oštećenih kuća, pridonose ovim teškoćama. Ne ohrabruje ni predmet u kojem smo postupali 2018., povodom paleža poljoprivrednih zgrada i obiteljske kuće povratničke obitelji, u kojem je policija utvrdila da je došlo do namjernog podmetanja požara, ali počinitelji još nisu utvrđeni.

Srbi u RH općenito, bili povratnici ili ne, sve više su nažalost izloženi, kako pokazuju i podatci SNV-a, negativnim stavovima većine. Nažalost, ne postoje niti učinkovite mjere kojima bi se djeca i mladi usmjeravali ka njegovanju različitosti i razvijanju dobrih međuetničkih odnosa, osobito na područjima pogođenim ratom. Višegodišnje opsežno istraživanje obrazovnih izbora i različitih međuetničkih stavova djece i njihovih roditelja u četiri hrvatske regije, u kojima je etnička mješovitost veća nego u drugima (Istra, Slavonija, Daruvar i okolica, Vukovar i okolica, Baranja), pokazuje da su djeci opterećenje ratom nametnuli odrasli. Djeca svojim stavovima odgovaraju na znakove iz okoline koja jasno komunicira opterećenost ratom, poruke koje dolaze iz hrvatske i srpske zajednice često su dijametralno suprotne, snažno konfliktne, vrlo isključive, emocionalno snažno nabijene, a djeca nemaju mjesto gdje bi te poruke u miru propitali, procesuirali i integrirali, jer škola nije mjesto koje to nudi kroz postojeći kurikulum.

Ove pojave su nažalost pogoršane i pojavom povijesnog revizionizma, o kojemu više govorimo u dijelu o suočavanju sa fašističkom (ustaškom) i komunističkom prošlošću, a njihovu uklanjanju ne pridonose ni poteškoće pri uporabi manjinskog jezika i pisma.

Pripadnost manjinskim zajednicama stoga nije uvijek poželjna ni među samim pripadnicima manjina, jer ona ponekad izaziva poteškoće, negativne stavove i zazor okoline. Tijekom 2018. postupali smo u predmetu građanina koji je 1991. promijenio prezime iz očevog u majčino, jer s ocem, koji je nakon rođenja napustio njega i majku, nije bio u dobrim odnosima, a imao je i neugodnosti jer su ga mnogi smatrali Srbinom, iako se on smatra Hrvatom i katolikom. Unatoč promijeni prezimena, visoka škola mu je više puta odbila izdati svjedodžbu s izmijenjenim osobnim podacima, a kako poslodavci prilikom zapošljavanja inzistiraju na svjedodžbama, više puta je, izbjegavajući neugodnosti, radio poslove niže stručne spreme, samo da ne bi morao predočavati diplomu s očevim prezimenom i pojašnjavati okolnosti njegove promjene.

Djeci su opterećenje ratom nametnuli odrasli, poruke koje dolaze iz hrvatske i srpske zajednice često su dijametralno suprotne, snažno konfliktne, vrlo isključive, emocionalno snažno nabijene, a djeca nemaju mjesto gdje bi ih u miru propitali, procesuirali i integrirali, jer škola nije mjesto koje to nudi kroz postojeći kurikulum.

Ohrabrujući su međutim podatci o sanaciji i obnovi neelektrificiranih naselja koja su prije Domovinskog rata bila priključena na elektrodistribucijske mreže, a radi se uglavnom o područjima naseljenim Srbima povratnicima. Do sada su ove aktivnosti bile povremene i ograničene, iako je na 15 distribucijskih područja potrebno sanirati i obnoviti ukupno 156 priključaka, a ukupni trošak radova iznosi preko 39 milijuna kn. No tijekom 2018. provedeni su ili započeti radovi ponovnog priključivanja više desetaka kućanstava u 20-ak naselja diljem RH, što ukazuje na dobrodošle pojačane aktivnosti.

Pritom, za ukupno 64 priključka u 40 naselja postoje podatci o stalnom boravku korisnika, a trošak ponovnog priključenja iznosio bi 19,6 milijuna kn. Međutim, za 101 priključak u 39 naselja, s troškom od 19,3 milijuna kn, ne postoje saznanja o stalnom boravku korisnika. Kako je riječ o priključcima visokog specifičnog troška, na pretežno ruralnom području, s otežanim rješavanjem imovinsko-

pravnih odnosa jer vlasnici nisu prisutni, a stambene jedinice tehnički nisu pripremljene za priključenje, razumljivo je da se planovi izrade programa re-elektrifikacije razvijaju u okviru redovnih planova razvoja i izgradnje mreže. Žalosti jedino što su zbog ranije neaktivnosti i neprovođenja ovih programa izgubljene godine i značajna financijska sredstva, koja će morati biti uložena kako bi se nadoknadilo propušteno.

Značajna sredstva su potrebna i za obnovu ili izgradnju objekata komunalne i socijalne infrastrukture, te troškove za unapređenje stanovanja na područjima posebne državne skrbi, koja u razvijenosti umnogome zaostaju za ostalim dijelovima RH. Stoga se dodjela šest milijuna kuna financijskih potpora u okviru Programa poticanja održivog povratka na području posebne državne skrbi za 25 projekata u šest gradova i 19 općina, ne čine osobito značajnom. Iako ohrabruje Odluka Vlade o provedbi Programa za financiranje projekata lokalne infrastrukture i ruralnog razvoja na područjima naseljenim s više od 5% pripadnika nacionalnih manjina kroz aktivnosti MRRFEU, Ministarstva poljoprivrede i MGPO, i dalje je u ta područja potrebno ulagati značajnija sredstva, osobito u objekte komunalne i socijalne infrastrukture.

Pripadnici romske nacionalne manjine

Kako navodi ECRI, Romi diljem Europe i dalje su izloženi snažnoj diskriminaciji, koja je posljedica trajnih prepreka u obrazovanju, zapošljavanju, stanovanju, zaštiti zdravlja, te velikoj društvenoj isključenosti, predrasudama, stigmatizaciji, govoru mržnje i nasilju. Nažalost, u mnogome je tako i u RH. Istraživanje baznih podataka o uključivanju Roma u hrvatsko društvo ULJPPNM-a, koje predstavlja značajan napredak u prikupljanju cjelovitih i sveobuhvatnih statističkih pokazatelja o načinu života i brojnosti Roma, kao i njihovoj teritorijalnoj zastupljenosti, donosi prilično lošu sliku.

Primjerice, diskriminacija Roma uzrokuje realne troškove u društvu, kroz izgubljene mogućnosti zarade i zapošljavanja uslijed isključenosti romskih djevojčica iz sustava obrazovanja zbog diskriminacije temeljem spola i nacionalnog podrijetla. Naime, iako postoje i brojni drugi otežavajući čimbenici, Romkinje su u većoj mjeri isključene s tržišta rada, 75% ih je nezaposleno ili su domaćice, 58% ih u radno sposobnoj dobi nikad nisu bile zaposlene, a u posljednjih 365 dana, za novac je radilo samo 20,8% Romkinja te 54,4% Roma.

Romi su također izloženi etničkom profiliranju, osobito u trgovačkim centrima. Podatci iz Godišnjeg izvještaja FRA za 2018. navode da 45% Roma u RH smatra kako ih je u posljednjih pet godina policija zaustavila isključivo zbog romskog podrijetla, a ne zbog protupravnog ponašanja. Stoga bi policijskom postupanju pri zaustavljanju pojedinaca trebalo posvetiti više pažnje – primjerice, statistički izraziti udio pojedinih (vidljivih) manjina u svim takvim postupanjima na mjesečnoj razini i usporediti je s prosječnim brojem tih osoba na području određene PP ili PU. Tako prikupljeni podatci zasigurno bi pridonijeli razvijanju učinkovitije i uravnoteženije policijske prakse, a smanjili moguće diskriminatorno postupanje.

Ovakvo praćenje postupanja policije olakšava i istraživanje baznih podataka, koje ukazuje da u RH ukupno živi 24.524 pripadnika romske nacionalne manjine, što je dosad prvi precizniji pokazatelj

njihove brojnosti. Naime, prema Popisu stanovništva iz 2011. ih je 16.975. Osim toga, istraživanje donosi i podatke temeljem kojih je opravdana bojazan da se položaj Roma u RH neće poboljšati.

Naime, čak 69% romske djece u dobi od tri do šest godina ne pohađa ni dječji vrtić ni predškolu, najviše jer njihovi roditelji ne smatraju to potrebnim. Posljedično, veliki broj romske djece pri upisu u osnovnu školu ne vlada u dovoljnoj mjeri hrvatskim jezikom pa je njihovo uključivanje od prvog dana otežano. Unatoč tome, 95% romske djece od sedam do 14 godina pohađa osnovnu školu, čime je gotovo dosegnut postotak obuhvaćenosti opće populacije. No, podatci o srednjoškolskom obrazovanju donose drugačiju sliku – samo 31% Roma u dobi od 15 do 18 godina pohađa srednju školu, pri čemu je značajna razlika po spolu – školuje se 36% dječaka i samo 26% djevojčica. Glavni razlozi za to su financijski, raniji lošiji obrazovni rezultati te sklapanje braka i trudnoća, odnosno rođenje djeteta. Podatak iz prosinca 2018. da će Nacionalna zaklada za potporu učeničkom i studentskom standardu za akademsku 2018./2019. pripadnicima romske manjine dodijeliti 26 stipendija, što je napredak u odnosu na godinu ranije u kojoj su im dodijeljene 22, zapravo je porazan, s obzirom da četvrtina Roma u dobi od 18 do 24 godina kao objašnjenje zašto se trenutno ne školuje, navodi financijske razloge. Ipak, napredak postoji – nakon što smo u Izvješću za 2017. ukazali da se Romima koji ponavljaju razred ukida stipendija od 500 kn, zbog čega odustaju od školovanja, Odluka je izmijenjena, a Romi ponavljači će primati stipendiju u umanjenom iznosu od 300 kn.

Diskriminacija Roma uzrokuje realne troškove u društvu, kroz izgubljene mogućnosti zarade i zapošljavanja, između ostalog i radi isključenosti romskih djevojčica iz sustava obrazovanja. Pritom su Romkinje u većoj mjeri isključene s tržišta rada, 75% ih je nezaposleno ili su domaćice, 58% ih u radno sposobnoj dobi nikad nisu bile zaposlene, a u posljednjih 365 dana, za novac je radilo samo 20,8% Romkinja.

Pozitivno je i što će MZO provesti osam projekata u sklopu programa potpore obrazovanju djece i učenika romske nacionalne manjine. Za 8,3 milijuna kn osigurat će se prijevoz u školu, produženi boravak, dodatna i dopunska nastava, potpora u učenju hrvatskog jezika, izvannastavne aktivnosti, dodatno usavršavanje učitelja i nastavnika i drugo. Međutim, ovim sredstvima će biti obuhvaćeno tek 190 djece iz tri dječja vrtića i 548 učenika iz 20 osnovnih škola, iako 69% romske djece u dobi od tri do šest godina nije obuhvaćeno predškolom, vrtićem i/ili osnovnom školom, dok ih u osnovnu školu ide više od 95%, te ih je ukupno 935. Iz ovih podataka proizlazi da je potrebno značajno povećati obuhvat romske djece od tri do šest godina predškolom, vrtićem i/ili osnovnom školom, kao i broj učenika osnove škole koji će dobiti primjerenu potporu i opremu pri obrazovanju. Nadamo se da će kroz implemetaciju ovih projekata u 2019. napredak ipak biti vidljiv.

Osim toga, vrlo je ozbiljan i problem nezaposlenih mladih Roma, što pokazuju i podaci HZZ-a – Romi s 15-19 godina čine 40,8% u ukupnom broju nezaposlenih Roma, 68,62% ih je bez, a 24% samo sa završenom osnovnom školom. Stoga kad se i zaposle, to uglavnom budu javni radovi - 630 od 890 ukupno zaposlenih Roma tijekom 2018. zaposleno je upravo na ovaj način, što ne nudi trajnu zaposlenost i ne povećava mogućnost zapošljavanja stjecanjem trajne kvalifikacije. S druge strane, mjera osposobljavanja na radnom mjestu je u 77,1% slučajeva uspješna u trajnom zapošljavanju, no

u njoj je tijekom 2018. sudjelovalo samo osam Roma. No, kroz izravan rad s nezaposlenim Romima i zainteresiranim poslodavcima, uz moguće produljenje trajanja s dosadašnjih šest na 12 mjeseci, ovu mjeru bi trebalo primjenjivati češće i učinkovitije.

Osim iz zapošljavanja, Romi su iz društva isključeni i uslijed uvjeta stanovanja. Tek četvrtina romskih kućanstava u RH je prostorno integrirana među većinskim stanovništvom, dok svi ostali žive u koncentriranim, odnosno izdvojenim lokalitetima. Pritom su uvjeti stanovanja, odnosno dostupnost određenih komunalnih/infrastrukturnih usluga u kućanstvima te opremljenost namjenskim prostorijama povezani s tipom lokaliteta, pa su tako izdvojena romska naselja puno slabije opremljena, što ukazuje na još jednu negativnu posljedicu njihove prostorne segregacije. Stoga je nužno osmisliti mjere kojima bi se inkorporirala u većinsko stanovanje i opremila sadržajima koji podižu kvalitetu života. Dobar primjer suradnje romske zajednice i JLS, prema nama dostupnim podatcima, jest naselje Rujevica u Rijeci, gdje je u tijeku izgradnja infrastrukture, legalizacija kuća i priključivanje na opskrbne mreže. Međutim, i u tom naselju, kao i u drugima za koje su nam dostupni podatci, primjerice Capraškim Poljanama u Sisku ili Josip Rimac u Slavonskom Brodu, otežana je suradnja između JLS i RH, u čijem je vlasništvu dio ili većina zemljišnih čestica, zbog čega su postupci oko prijenosa vlasništva na gradove ili parcelizacija dugotrajni i još u tijeku.

75% Roma žive u izvojenim romskim naseljima, u kojima su uvjeti stanovanja, dostupnost komunalnih i infrastrukturnih usluga i opremljenost kućanstava iznimno slabi, što je još jedna posljedica njihove prostorne segregacije.

Naime, JLS nisu u mogućnosti ulagati javna sredstva u nekretnine koje nisu u njihovu vlasništvu, pa tako ni u infrastrukturu ili objekte na zemljištu u vlasništvu RH. Iako Zakon o upravljanju državnom imovinom, na snazi od svibnja 2018., predviđa mogućnost darovanja čestica u vlasništvu RH JLS-ima i radi provođenja operativnih programa, poput onog za nacionalne manjine, što bi umnogome pojednostavilo ovakva ulaganja, nemamo informacija je li do takvih prijenosa došlo, a za pretpostaviti je da će ih biti više u još uvijek nedostupnim izvješćima o njihovoj provedbi.

Općenito, u radu nadležnih državnih, regionalnih i lokalnih tijela nedostaje bolja i učinkovitija suradnja i koordinacija za rješavanje poteškoća specifičnih za romsku nacionalnu manjinu. Primjerice, u Međimurskoj županiji, gdje živi uvjerljivo najveći broj Roma, prema istraživanju njih 6.368, i izloženi su velikim poteškoćama pri zapošljavanju, obrazovanju i stanovanju, a osobito je izražena visoka stopa kriminaliteta među maloljetnim Romima, očit je nedostatak koordinacije i suradnje između tijela državne uprave, primjerice HZZ-a, MDOSPM-a ili MZO-a, ali i ovih tijela s regionalnim i lokalnim institucijama. Pritom je svakako nužno dodatno i primjereno pojačati njihove kapacitete, budući da ne raspolažu niti dostatnim materijalnim sredstvima, niti brojem zaposlenih, koji bi se ovim ozbiljnim poteškoćama mogli učinkovito baviti.

Stručnjaci koji se bave ovim problemima na lokalnoj razini ukazuju da bi koordinirani stručni timovi MUP-a, pravosuđa, obrazovanja, zdravlja, centara socijalne skrbi i zavoda za zapošljavanje, tijela regionalne i lokalne samouprave, škola, udruga i samih stanovnika, mogli pokrenuti nužne promjene.

Njihove bi aktivnosti, osobito preventivne, trebalo usmjeriti na djecu i mlade Rome, uz podršku policijskih službenika i socijalnih radnika u romskim zajednicama. Povjerenstvo za praćenje provedbe Nacionalne strategije za uključivanje Roma trebalo bi razmotriti mogućnost stvaranja takvih interdisciplinarnih timova, koji bi na lokalnoj razini lakše koordinirali i planirali aktivnosti. Tim više, što Povjerenstvu donošenje takvih odluka i koordinacija nije nepoznanica, što se pokazalo i donošenjem zaključaka u svibnju 2018. o nastavku procesa ozakonjenja romskih naselja i područja naseljenih Romima, kojima se koordiniralo postupanje MGIPU, JLP(R)S-a i ostalih nadležnih tijela.

Budući da su od 2018. po prvi put u RH dostupni vrlo opširni, sveobuhvatni, bolji, pouzdaniji i točniji podaci o potrebama pripadnika romske nacionalne manjine, uslijed čega postoje i početne vrijednosti u usporedbi s kojima će biti moguće mjeriti uspjeh pri provođenju mjera Nacionalne strategije za uključivanje Roma, nije dobro što Vlada još uvijek nije usvojila već pripremljeni nacrt Akcijskog plana za provođenje Strategije, a nisu dostupni niti podatci o provođenju mjera za 2018., iako je radi njihovog praćenja kreiran vrlo dobar i koristan on-line alat[5].

Koordinirani stručni timovi MUP-a, pravosuđa, obrazovanja, zdravlja, CZSS-a i HZZ-a, tijela JLP(R)S, škola, udruga i samih stanovnika, mogli bi pokrenuti nužne promjene, a njihove bi aktivnosti, osobito preventivne, trebalo usmjeriti na djecu i mlade Rome, uz podršku policijskih službenika i socijalnih radnika u romskim zajednicama.

Tražitelji međunarodne zaštite, iregularni migranti i osobe s odobrenom međunarodnom zaštitom

Tražiteljima međunarodne zaštite, iregularnim migrantima i osobama s odobrenom međunarodnom zaštitom zajedničko je što su često vidljivo drugačiji od većine stanovnika. Primjerice, u 2018. u RH je međunarodnu zaštitu zatražilo najviše osoba iz Afganistana i Sirije, a sirijski državljani prihvaćeni su i u okviru preseljenja iz Turske. Od većine stanovnika, osim izgledom odnosno bojom kože, razlikuju se i jezikom, vjeroispovijesti, kulturom i običajima. Ove vidljive različitosti ponekad su povod za otpor, nedoumice, pa čak i odbojnost ili strah, a pri tome osobito važnu ulogu imaju mediji i javni servis, kao i političari. Stoga je izuzetno važno da upravo oni, u doba poplave lažnih i neutemeljenih informacija, kao što smo imali prilike vidjeti na primjerima izjava i izvještavanja o Marakeškom sporazumu, o kojem više pišemo u poglavljima o tražiteljima međunarodne zaštite i iregularnim migrantima te međunarodnoj suradnji, pažljivo komuniciraju i osobitu pažnju posvete sprječavanju širenja neutemeljenih i poluutemeljenih informacija o migrantima.

U javnosti je nužno otvoriti prostor dijaloga u kojem se objektivno progovara o pitanjima migranata i migracija, te opovrgavati neke mitove koji se oko njih stvaraju. Naime, neuravnoteženo i senzacionalističko izvještavanje dovode do toga da građani, pri susretu s osobama drugačije boje kože u trgovačkom centru, zovu policiju jer osjećaju strah zato što „tu šeću migranti", smatrajući da je riječ o nekoj opasnosti, a zapravo se radi o zaposlenicima razvijene tehnološke tvrtke koja

[5] http://nsur.hr/

zapošljava stručnjake iz cijelog svijeta. Važno je stoga da nadležna tijela javnosti daju točne i pravovremene informacije i djeluju preventivno i transparentno, kako bi se izbjegao strah ili puno opasniji govor ili zločini iz mržnje.

Primjerice, tijekom ljeta MUP je objavio odluku o dodjeli financijskih sredstava za provođenje projekta kojim će se za smještaj 200-njak tražitelja azila urediti prije nekoliko godina zatvoreno prognaničko naselje Mala Gorica kraj Petrinje, no senzacionalističko izvještavanje o tome kako se gradi „veliki prihvatni centar" i kako su „građani uznemireni", uz nedostatak pravodobnih informacija, stvorilo je atmosferu straha, uznemirenosti i nedoumica, pa je došlo i do sukoba građana s lokalnom vlasti, koja također, prema izjavama gradonačelnika, nisu bila obaviještena o planiranim aktivnostima.

Stoga smo u pripremi ovog Izvješća zatražili od svih većih gradova, kao i onih u koje će prema planovima razmještaja biti smješteni tražitelji, odnosno osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita, informacije, iskustva i zapažanja o provedbi integracijske politike. Također smo ih pitali jesu li upoznati s mjerama i svojim odgovornostima u okviru integracijske politike, jesu li primili naputke za komunikaciju s lokalnom zajednicom u kojoj borave ili će boraviti azilanti i tražitelji azila, posebno u slučajevima dolaska prve takve skupine te incidenata i kriznih situacija, a jedino su Zagreb, Osijek i Slavonski Brod odgovorili potvrdno. Zagreb je u Socijalnom planu 2014.-2020. po prvi puta definirao strateško područje integracije imigranata i odredio mjere kojima će se provoditi, a ukazuje i na osobite poteškoće zbog nepoznavanja hrvatskog jezika, zbog čega osobe pod međunarodnom zaštitom svoja prava pred gradskim tijelima ostvaruju uz pomoć poznanika koji bar djelomično poznaju jezik, što ne ukazuje na osobito učinkovit sustav integracije migranata u najvećem gradu.

Osijek je, čini se, prvi grad u RH koji je, u okviru projekta INTEGRA, koji je inicirala lokalna OCD, u participativnom procesu pod vodstvom znanstvenika Sveučilišta u Zagrebu, uz sudjelovanje predstavnika Grada, regionalnog ureda Pučkog pravobranitelja, HZZ-a, Crvenog križa, OCD-a i vjerskih zajednica, izradio plan lokalne integracije, prvenstveno kao potporu u izradi gradske strategije i akcijskih planova za integraciju državljana trećih zemalja u područjima obrazovanja, zdravstvene zaštite i socijalne skrbi, zapošljavanja i stanovanja, lokalnih kapaciteta, sigurnosti i podizanja svijesti građana, te predstavlja dobar primjer koji bi trebali slijediti drugi gradovi. Osijek je također ukazao da, budući da nemaju iskustava s boravkom azilanata, imaju brojne nedoumice i poteškoće u pripremi njihove integracije, nisu primili jasne i nedvosmislene upute za komunikaciju s lokalnom zajednicom u kojoj će oni boraviti, ne znaju što činiti u slučaju incidenata i kriznih situacija, a nemaju ni najave datuma njihova dolaska, ni podatke o broju ljudi, sastavu obitelji ili dijelovima grada u kojima će biti smješteni.

Na nedostatke integracijskih procesa upozorava i podatak Središnjeg državnog ureda za obnovu i stambeno zbrinjavanje, da je tijekom 2018. raskinut 41 ugovor o najmu stana za ukupno 113 osoba s odobrenom međunarodnom zaštitom, jer su protekle dvije godine tijekom kojih su imali pravo na besplatan smještaj. Stoga se nameću pitanja nalaze li se još u RH, gdje su smješteni i s kakvim se poteškoćama susreću. Ovakav partikularan i neusuglašen sustav integracije ukazuje da bi poteškoće

mogle biti značajne. Prema istraživanju OECD-a[6], najvažniji je koordinirani pristup i uključivanje lokalnih, regionalnih i državnih vlasti u proces integracije, a održivost integracijskih mjera ovisi upravo o suradnji među dionicima i smjer je u kojem bi se integracijski procesi u RH trebali odvijati.

Dobar alat koji predviđa da nadležna tijela unose podatke o provođenju integracijskih mjera u RH, je web sučelje za praćenje provedbe integracijske politike, razvijeno tijekom 2018., koji bi trebao omogućiti trenutni uvid, automatsku obradu podataka i podrobnije izvještavanje o integracijskom okviru i njegovoj provedbi, izravnu komunikaciju među nositeljima i drugo. Nažalost, u trenutku pripreme ovog Izvješća podatci u njega nisu bili uneseni, iako se Akcijski plan za provedbu integracijske politike primjenjuje od 2017. Osim toga, evaluacija postojećeg okvira integracije migranata u RH pokazala je da dotadašnji nacionalni integracijski okvir nije uključivao sustavni razvoj mjera na lokalnoj razini, niti su postojali mehanizmi koji omogućuju prijenos iskustava dobre prakse u druge lokalne jedinice. Stoga je dobro da se potiče donošenje lokalnih strategija, no tijela središnje vlasti o tome trebaju iscrpno, jasno i pravovremeno obavijestiti JLR(P)S-ove te im pružiti pomoć pri njihovoj izradi.

U javnosti je nužno otvoriti dijalog u kojem se objektivno progovara o pitanjima migranata i migracija, te opovrgavati mitove koji se oko njih stvaraju, a nadležna tijela trebaju davati točne i pravovremene informacije i djelovati preventivno, kako bi se izbjegao strah ili puno opasniji govor ili zločini iz mržnje.

Okviri za integraciju na lokalnoj razini trebali bi biti, između ostalog, usmjereni i na strateško područje rada i zapošljavanja, jer bez osigurane egzistencijalne neovisnosti, protekom dvogodišnjeg razdoblja besplatnog smještaja, većina osoba s međunarodnom zaštitom postat će korisnici socijalne skrbi. MDOSPM je tijekom 2018. odobrilo više projekata kojima je cilj povećati mogućnosti za zapošljavanje, umanjiti rizik od socijalne isključenosti i siromaštva marginaliziranih skupina i poboljšati kvalitetu rada stručnjaka koji s njima rade, što je pohvalno. Međutim, iako se tijekom 2019. očekuje i ugovaranje projekata kojima je cilj unaprijediti socijalnu uključenost, prioritet bi trebalo biti njihovo zapošljavanje, tim više što su dosad postignuti rezultati slabi – tijekom 2018. odobrena su tek 22 zahtjeva za mjerama aktivne politike zapošljavanja osoba pod međunarodnom zaštitom.

Slabi rezultati zapošljavanja su vjerojatno povezani i s time što HZZ u 2018. nije imao informaciju o ustanovama u kojima se provode tečajevi hrvatskog jezika za osobe pod međunarodnom zaštitom, kojima je upravo nepoznavanje jezika jedna od najvećih prepreka pri intergaciji i ostvarivanju prava. To također ukazuje na nužnost bolje koordinacije nadležnih tijela, tim više što je 2018. u HZZ-u bilo provedeno 1.578 individualnih konzultacija s 312 osoba pod međunarodnom zaštitom – da im je bila dostupna informacija o tečajevima hrvatskog jezika, povijesti i kulture, broj polaznika zasigurno bi bio veći, osobito jer podatci MZO ukazuju da je, unatoč 560.000 eura osiguranih u okviru projekta za integraciju azilanata i osoba pod supsidijarnom zaštitom, tijekom 2018. u program učenja hrvatskog jezika, povijesti i kulture bilo uključeno 109 osoba, no tečaj je završilo tek 30.

[6] https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/indicators-of-immigrant-integration-2018_9789264307216-en#page1

Preporuke:

27. Ministarstvu za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, da izradi prijedlog Zakona o socijalnoj skrbi, koji će ostvarivati svrhu socijalne skrbi i neće sadržavati međusobno isključive odredbe, zbog kojih dolazi do umanjenja već priznatih prava;
28. Ministarstvu za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, da izmijeni potencijalno diskriminatorne odredbe Zakona o socijalnoj skrbi, koje priječe korisnike naknada da imaju vlastito, odnosno koriste tuđe vozilo, te da se ujednače kriteriji utvrđivanja prometne izoliranosti u svim dijelovima zemlje, radi izbjegavanja nejednakog postupanja, povezanog za etnicitetom i nacionalnim podrijetlom korisnika;
29. Nadležnim tijelima državne uprave i javne vlasti, osobito u području unutarnjih poslova, zdravlja, socijalne skrbi, rada, mirovinskog osiguranja i obrazovanja, da započnu prikupljanje i obradu posebnih kategorija osobnih podataka, što uključuje i one o etnicitetu ili nacionalnom podrijetlu, uz primjenu odgovarajućih zaštitnih mjera;
30. Ministarstvu unutarnjih poslova, da razvije metode prikupljanja podataka o etnicitetu i nacionalnom podrijetlu osoba koje zaustavljaju policijski službenici, radi utvrđivanja potencijalnog diskriminatornog etničkog profiliranja i utvrđivanja učinkovitosti tih praksi;
31. Vladi RH, da poveća ulaganja na područja naseljena pripadnicima nacionalnih manjina, osobito u objekte komunalne i socijalne infrastrukture;
32. Vladi RH, da usvoji Akcijski plan za provođenje Nacionalne strategije za uključivanje Roma;
33. Ministarstvu državne imovine, da poboljša suradnju s jedinicama lokalne samouprave radi okončanja dugogodišnjih nedovršenih postupaka prijenosa vlasništva ili parcelizacije u romskim naseljima;
34. Povjerenstvu za praćenje provedbe Nacionalne strategije za uključivanje Roma, da razmotri mogućnost stvaranja interdisciplinarnih timova ministarstava unutarnjih poslova, pravosuđa, obrazovanja, zdravlja, centara socijalne skrbi i zavoda za zapošljavanje, tijela regionalne i lokalne samouprave, škola, udruga i samih stanovnika na lokalnoj razini, radi rješavanja poteškoća specifičnih za romsku nacionalnu manjinu;
35. Hrvatskom zavodu za zapošljavanje, da učinkovitije primjenjuje mjeru osposobljavanja na radnom mjestu, kroz izravan rad s nezaposlenim Romima i zainteresiranim poslodavcima, uz produljenje trajanja mjere na 12 mjeseci;
36. Ministarstvu unutarnjih poslova, da lokalne zajednice i građane pravovremeno i transparentno obavještava o razmještaju migranata ili osoba pod međunarodnom zaštitom;
37. Ministarstvu znanosti i obrazovanja, da intenzivira informiranje i provođenje programa učenja hrvatskog jezika, kulture i povijesti za osobe pod međunarodnom zaštitom;
38. Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, da iscrpno, jasno i pravovremeno obavijeste JLR(P)S-ove o potrebi donošenja lokalnih strategija za uspješnu integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita u lokalne zajednice, i pruže im pomoć pri njihovoj izradi.

3.4. STAMBENO ZBRINJAVANJE

„Proteklih godina, više puta sam se za pomoć obraćao Regionalnom uredu Knin, tražeći da se kuća popravi, ali zadnje što je utvrđeno od strane Regionalnog ureda je da se kuća jednostavno više ne može dovesti u useljivo stanje. Ja sam čovjek star 80 godina, supruga ima godinu manje i obadvoje smo bolešljivi i ovakvo stanje je jednostavno postalo neizdrživo. Kod sadašnjeg stanja stvari, ja jednostavno želim da mi se umjesto dodijeljene kuće, u najam da državni stan u Kninu.“

Nova regulacija upravnog područja stambenog zbrinjavanja

Jedan od najvažnijih događaja u 2018. u području obnove i stambenog zbrinjavanja bilo je donošenje novog Zakona o stambenom zbrinjavanju na potpomognutim područjima (ZSZPP), koji je stupio na snagu 1. siječnja 2019., čijem je donošenju i pučka pravobraniteljica dala svoj doprinos u postupku savjetovanja za zainteresiranom javnošću. Tako smo, primjerice, djelomično uspjeli olakšati podnositelju zahtjeva za stambeno zbrinjavanje i članovima njegove obitelji, da u zahtjevu ne moraju kumulativno navoditi OIB i JMBG, pa se sada od članova obitelji se sada traži samo OIB. Prihvaćen je i naš prijedlog da se preciznije propišu kriteriji utvrđivanja da se stambena jedinica ne koristi duže od šest mjeseci, odnosno njeno napuštanje od strane korisnika, što je temelj za gubitak prava na stambeno zbrinjavanje. Slijedom toga, propisano je da se ono utvrđuje uviđajem na terenu, stanjem potrošnje električne energije i plina, izjavama susjeda ili predstavnika suvlasnika, što je svakako za pozdraviti.

ZSZPP ima za cilj bolje i učinkovitije provođenje mjera stambenog zbrinjavanja, kako na područjima posebne državne skrbi, tako i na potpomognutima. Međutim, upitno je hoće li se njime postići ubrzanje postupanja i lakše ostvarivanje prava na stambeno zbrinjavanje, budući da se njegov obuhvat, uz postojećih 185 JLS iz Zakona o područjima posebne državne skrbi (ZPPDS), proširuje za novu 151 JLS ili za 81,62%. Osim toga, sukladno ZPPDS-u i podzakonskim propisima, godišnje se podnosilo preko 6.000 zahtjeva za stambeno zbrinjavanje, a kroz sve modele ukupno ih je bilo riješeno manje od 10%. Stoga je nejasno kako se samim proširenjem obuhvata primjene ZSZPP-a očekuje bolje i učinkovitije provođenje mjera za stambeno zbrinjavanje, budući da iz njegovog obrazloženja ne proizlazi kako su razmjerno tome u državnom proračunu osigurana dodatna financijska sredstva i stambeni objekti, već je samo istaknuto da će se osiguravati sukladno limitima utvrđenim u Smjernicama ekonomske i fiskalne politike 2019. do 2021. Slijedom toga, i dalje je aktualna preporuka iz Izvješća za 2017., o potrebi osiguravanja dodatnih sredstava i stambenih jedinica za korisnike koji se zbrinjavaju kroz liste prvenstva.

Iako je teritorijalno proširen obuhvat primjene ZSZPP-a, njime nije obuhvaćeno 219 od 555 JLS, koliko ih je ustrojeno u RH. Budući da svakako postoji potreba za donošenjem sveobuhvatnog zakona koji će se primjenjivati na čitavom teritoriju RH, u više izvješća to smo preporučivali, a SDUOSZ je istaknuo kako će preporuku uzeti u razmatranje nakon provedbe programa stambenog

zbrinjavanja na potpomognutim područjima. Međutim, ostaje nejasno kada će se to učiniti, imajući u vidu dosadašnju dinamiku rješavanja zahtjeva za stambeno zbrinjavanje, pa je ova preporuka i dalje aktualna.

ZSZPP-om su bolje regulirane neke dvojbene situacije nego ZPPDS-om te su uvedeni i sasvim novi instituti, što je za pozdraviti. To se prije svega odnosi na široko definiranje kategorija korisnika te opsežnije reguliranje gubitka prava na stambeno zbrinjavanje. Pozitivno je i propisivanje potpisivanja ugovora o darovanju, odnosno otkupu stambene jedinice na kojoj je ostvareno pravo na stambeno zbrinjavanje od strane svih članova obitelji, odnosno svih korisnika, koji time postaju suvlasnici u jednakim dijelovima, kao i propisivanje kraćeg roka za podnošenje zahtjeva za otkup stambenog objekta. Posebice je značajno propisivanje mogućnosti ostvarivanja prava na stambeno zbrinjavanje osoba koje su unatrag pet godina prije stupanja na snagu ZSZPP-a evidentirane kao faktični korisnici stambenog objekta u državnom vlasništvu, bez odluke kojom im se to omogućuje, te reguliranje stambenog zbrinjavanja žrtava obiteljskog nasilja.

Iako je teritorijalno proširen obuhvat primjene ZSZPP-a, njime nije obuhvaćeno 219 od ukupno 555 JLS, pa i dalje postoji potreba za donošenjem svobuhvatnog zakona, koji bi se primjenjivao na čitavom teritoriju RH.

Nažalost, unatoč našem prijedlogu ZSZPP-om nije propisana mogućnost podnošenja prigovora na odluku Povjerenstva za procjenu stanja stambenih jedinica o statusu useljivosti, odnosno neuseljivosti stambene jedinice, kao što je to bilo propisano člankom 9. ZPPDS-a. SDUOSZ je odbio ovaj prijedlog s obrazloženjem da je primjena ove odredbe bila otežana, budući da je stranci omogućeno sudjelovanje u postupku sukladno ZUP-u, a da se ocjena Povjerenstva može osporavati žalbom na rješenje o glavnoj stvari. Međutim, člankom 9. ZPPDS-a bilo je propisano da stranka ima pravo prigovora na procjenu Povjerenstva, o kojem odlučuje čelnik UDU, odnosno nadležnog upravnog tijela Grada Zagreba, u roku od 15 dana od primitka pisane obavijesti o procijenjenom stanju useljivosti Povjerenstva za procjenu stanja stambenog objekta, pa je nejasno kakve je to konkretne probleme u praksi ona stvarala. Slijedom toga, ZSZPP bi trebalo dopuniti i stranci omogućiti podnošenje prigovora na ocjenu Povjerenstva, kako je bilo propisano ZPPDS-om.

Tijek stambenog zbrinjavanja i poteškoće prilikom ostvarivanja prava

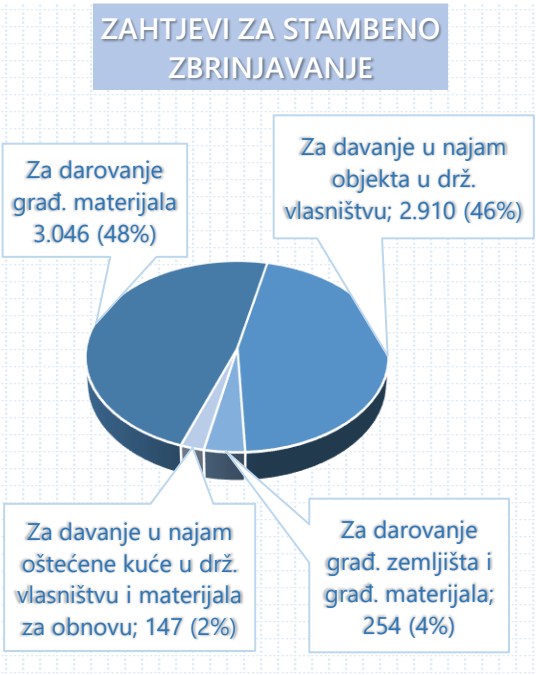
2018. smanjen je ukupni broj neriješenih predmeta stambenog zbrinjavanja u odnosu na prethodnu godinu, iako ih je i dalje značajan broj. Prema podacima SDUOSZ-a, početkom 2018. bilo je ukupno 7.575 neriješenih predmeta stambenog zbrinjavanja temeljem ZPPDS-a, odnosno Uredbe o utvrđivanju statusa bivših nositelja stanarskih prava i članova njihovih obitelji, te uvjetima i postupku njihovog stambenog zbrinjavanja (Uredba). Od toga se 1.218 odnosilo na bivše nositelje stanarskog prava, a 6.357 na ostale korisnike koji se zbrinjavaju redovnim putem kroz liste prvenstva. U usporedbi s početkom 2017., kada je neriješenih predmeta bilo 8.835, taj broj smanjen je za 1.260, što također svjedoči o ubrzavanju postupanja, jer je u 2017. broj neriješenih predmeta u odnosu na početak 2016. smanjen za svega 364.

Intenziviranje postupanja posebice je vidljivo kod bivših nositelja stanarskog prava, budući da je broj neriješenih predmeta s 1.218, koliko ih je bilo krajem 2017., smanjen na svega 290 na kraju 2018., odnosno za čak 76,19%. Ukupni broj predmeta korisnika koji se zbrinjavaju temeljem listi prvenstva također je smanjen, ali ne u tolikoj mjeri, jer je početkom 2017. bilo 6.477 neriješenih predmeta, dok ih je na početku 2018. bilo 6.357. Ažurnijem rješavanju preostalih predmeta svakako je pridonijela inicijativa SDUOSZ-a za provođenjem nadzora efikasnosti rada UDU.



Jednako kao i 2017., najviše zahtjeva za stambeno zbrinjavanje bilo je po modelu darovanja građevnog materijala za obnovu, popravak odnosno izgradnju obiteljske kuće na građevinskom zemljištu u vlasništvu podnositelja zahtjeva (3.046 ili 47,92%), potom slijedi 2.910 ili 45.78% zahtjeva po modelu davanja u najam useljivih stambenih jedinica u državnom vlasništvu. Preostali 401 zahtjev odnosi se na stambeno zbrinjavanje darovanjem građevinskog zemljišta u državnom vlasništvu i materijala za izgradnju kuća (254 ili 4%) te na stambeno zbrinjavanje davanjem u najam oštećene kuće u državnom vlasništvu i dodjelom materijala, za kojim je pokazan najmanji interes korisnika (147 ili 2,3%).

U 2018. za čak 25% smanjen je broj pritužbi koje smo zaprimili, što, uz ranije istaknuto povećanje broja riješenih predmeta, ukazuje da se u ovom upravnom području doista događaju pozitivni pomaci, što su nam potvrdili i mnogi korisnici i čelnici JLS-a. Osim toga, važno je istaknuti izuzetno dobru suradnju i kvalitetnu komunikaciju sa SDUOSZ-om, koji na vrijeme dostavlja tražena očitovanja.



Međutim, postupanje je i dalje dugotrajno, što je vidljivo iz većine zaprimljenih pritužbi, pri čemu neki postupci traju i više od 10 godina od podnošenja zahtjeva. Tako smo postupali po pritužbi bivšeg nositelja stanarskog prava, koji se još 2004. obratio sa zahtjevom za ostvarivanje prava na stambeno zbrinjavanje davanjem u najam stana u državnom vlasništvu na području Zadarske županije, za koji je tek 2013. izdana suglasnost, ali nakon toga nije potpisan Ugovor o najmu i dodijeljivanju stambene jedinice. Prema više očitovanja SDUOSZ-a, u tom predmetu nije problem samo u nedostatku adekvatne stambene jedinice, već i slabom odazivu pri njihovoj kupnji, na što SDUOSZ ne može utjecati, pa je neizvjestan ishod svakog natječaja. Pritužitelj je obaviješten kako će SDUOSZ u suradnji s Agencijom za pravni promet i posredovanje nekretninama (APN) i dalje raspisivati javne natječaje

za kupnju stambenih jedinica, a budući da postoji objektivna poteškoća kupnje stanova putem javnih poziva APN-a, razmišlja se i o drugim modelima njihova osiguravanja.

Ovakvim (ne)postupanjem korisnici stambenog zbrinjavanja dovedeni su, ne svojom krivnjom, u tešku i neizvjesnu situaciju, a pravomoćna i izvršna rješenja kojima im je priznato pravo na stambeno zbrinjavanje ostaju „mrtvo slovo na papiru". Slijedom toga, ukoliko postoje problemi u provedbi rješenja o pravu na stambeno zbrinjavanje po modelu davanja u najam stana ili obiteljske kuće u državnom vlasništvu na dijelu potpomognutog područja ili izvan njih, korisnicima treba ponuditi mogućnost ostvarivanja prava na drugom području ili po drugom modelu stambenog zbrinjavanja.

I tijekom 2018. prvostupanjska tijela imala su problema u postupanju po Pravilniku o uvjetima i načinu ostvarivanja prava na dodjelu građevinskog materijala izvan područja posebne državne skrbi, te Pravilniku o načinu izgradnje i mjerilima za popravak, obnovu i izgradnju obiteljskih kuća dodjelom građevinskog materijala i višestambenih objekata na područjima posebne državne skrbi, koji nisu usklađeni sa svim izmjenama i dopunama ZPPDS-a. S tim u vezi, u Izvješću za 2017. preporučili smo SDUOSZ-u da im izradi naputak kojim bi se te poteškoće otklonile. SDUOSZ je naveo kako sukladno ovlastima iz Zakona o sustavu državne uprave pruža stručnu pomoć prvostupanjskim tijelima, a proveo je i brojne upravne nadzore nad njihovim postupanjem te održao savjetovanja/konzultacije o primjeni i tumačenju pojedinih zakonskih i podzakonskih odredbi.

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 neplaćene najamnine ili drugih troškova koji proizlaze iz njihovog korištenja. Budući da su korisnici mahom u teškoj financijskoj situaciji, razumljivo je kako ne mogu podmirivati svoje financijske obveze, koje ipak proizlaze iz Pravilnika o najmu stambenih jedinica i Zakona o najmu stanova. Stoga je hvalevrijedan nastavak utvrđivanja prava na otpis potraživanja temeljem Odluke o otpisu potraživanja s naslova najma stambenih jedinica u vlasništvu RH kojima upravlja SDUOSZ, kao i izrada aplikacije za unošenje, obradu i praćenje podataka o sklopljenim ugovorima o najmu i obračunima, te za praćenje realizacije zadanih aktivnosti.

U 2018. za čak 25% smanjen je broj pritužbi koje smo zaprimili, što, uz povećanje broja riješenih predmeta, ukazuje da se u području stambenog zbrinjavanja doista događaju pozitivni pomaci, što su nam potvrdili i mnogi korisnici, kao i čelnici JLS-a.

Radi otpisa potraživanja, prema podatcima SDUOSZ-a tijekom 2018. provedeno je 6.940 terenskih očevida te je izdano 848 odluka o otpisu potraživanja s naslova najma stambenih jedinica. Istovremeno je sklopljeno 290 novih ugovora o najmu te 84 aneksa s korisnicima koji su imali sklopljene ugovore nakon 1. listopada 2014., ali im je evidentiran ulazak u posjed nekretnine prije tog datuma. Međutim, otpis potraživanja uvjetovan je jednokratnim terećenjem duga nastalim u razdoblju neobuhvaćenim zastarom potraživanja, odnosno od stupanja Odluke na snagu, pa sve do sklapanja ugovora. Dosadašnja pogrešna praksa SDUOSZ-a i njegovih pravnih prednika glede

nesklapanja ugovora sa svim korisnicima prije ulaska u posjed, što je pravni temelj za naplatu iznosa najamnine, ne bi smjela ići na štetu korisnika, pa bi SDUOSZ trebao otpisivati potraživanja bez retroaktivnog podmirenja dospjelih, a neplaćenih iznosa najamnine za razdoblje od 1. listopada 2014. do sklapanja ugovora.

U Izvješću za 2017. preporučili smo da se obuhvat Odluke o otpisu potraživanja proširi na cijelu RH, što nije prihvaćeno uz obrazloženje da aktivnosti koje iz nje proizlaze nemaju obilježja socijalnih mjera. Prema stavu SDUOSZ-a, postupanje po Odluci jednokratna je aktivnost kojom se vrši otpis knjigovodstvenih dospjelih, a nenaplaćenih potraživanja evidentiranih od 2008. do 2018., za koja je nastupila zastara, te da se većina odnosi na područje posebne državne skrbi. Imajući u vidu da su i izvan ovog i potpomognutih područja korisnici posebno ranjive skupine, primjerice povratnici-bivši nositelji stanarskog prava, žrtve nasilja u obitelji, korisnici Regionalnog programa stambenog zbrinjavanja i drugi, ova preporuka je i dalje aktualna.

Odlukom je također dana ovlast SDUOSZ-u da korisnicima/najmoprimcima, mahom osobama u teškim financijskim i socijalnim prilikama, otpiše zastarjela potraživanja starija od tri godine, pa smo SDUOSZ-u u Izvješću za 2017. preporučili da, ovisno o platežnim mogućnostima i okolnostima slučaja, otpiše potraživanja koja još nisu zastarjela. Međutim, SDUOSZ će onima koji zadovoljavaju kriterije iz Uredbe o kriterijima, mjerilima i postupku za odgodu plaćanja, obročnu otplatu te prodaju, otpis ili djelomičan otpis potraživanja, omogućiti obročnu otplatu duga, no kako je postupak kompliciraniji i ne provodi se po službenoj dužnosti, nego samo na zahtjev korisnika, ZSZPP-om su predviđene različite visine najamnine ovisno o razvijenosti JLS. One mogu dosezati do 20% iznosa zaštićene najamnine za stanove na području prve skupine, odnosno jedne kune za obiteljske kuće na području prve i druge skupine potpomognutih područja.

Tijekom 2018. temeljem Godišnjeg plana kontrola SDUOSZ-a, Službe-Regionalni uredi Knin, Zadar, Petrinja i Vukovar proveli su ukupno 6.940 terenskih kontrola zakonitosti korištenja stambenih jedinica, što je značajan porast u odnosu na godinu ranije, kada ih je provedeno samo 1.768. Rezultat provedenih kontrola je izdavanje 286 opomena, 78 korisnika moralo je vratiti stambenu jedinicu SDUOSZ-u, dok je u 13 slučajeva obustavljen postupak iseljenja, jer su nepravilnosti otklonjene.

I dalje 586 korisnika na temelju akata javnopravnih tijela, sukladno Zakonu o izmjenama i dopunama ZPPDS-a, borave u stanovima ili kućama u državnom vlasništvu kojima upravlja SDUOSZ, no nije im utvrđeno pravo na stambeno zbrinjavanje, pa ga je SDUOSZ putem Regionalnih ureda i po službenoj dužnosti zatražio za njih 146, dok se preostalih 440 planira tijekom 2019.

Poteškoće glede nemogućnosti otkupa stambenih jedinica zbog neprovedenog postupka etažiranja objekata kojima upravlja SDUOSZ ili zbog zemljišnoknjižno spornih nekretnina, bile su tijekom 2018. učestale. SDUOSZ upravlja sa čak 201 neetažiranim stambenim objektom te 574 zemljišnoknjižno nesređenih nekretnina, što će i ubuduće korisnicima zasigurno otežavati otkup. Slijedom toga, preporučamo da se ubrza rješavanje postupaka etažiranja i sređivanja zemljišnoknjižnog stanja na nekretnima kojima upravlja SDUOSZ.

Hitno /izvanredno stambeno zbrinjavanje

„Kuća u kojoj živimo je jako stara, trošna i po zimi hladna. Krov je star i prokišnjava, a prozori također stari i također prokišnjavaju. Zidovi su tanki i teško se zagrijavaju. WC se nalazi izvan kuće, tako da ja po zimi jako teško mogu obavljati higijenu. U sobi u kojoj spava moja kćerka nema grijanja tako da kada dođe mora spavati u hladnoj sobi. Kuća je u vlasništvu moje majke, a ni ja ni kćerka nemamo nikakvu imovinu. Iskreno vas molim da mi izađete u susret te pomognete pri rješavanju moje teške situacije. “

U postupku stambenog zbrinjavanja izvan liste prvenstva sukladno članku 19.a ZPPDS-a (hitno stambeno zbrinjavanje) primjer dobre prakse svakako predstavlja ostvareno pravo pritužiteljice, samohrane majke četvoro djece i žrtve obiteljskog nasilja, koja je još 2016. podnijela zahtjev za hitno stambeno zbrinjavanje davanjem u najam stana na području posebne državne skrbi, zbog teških zdravstvenih i socijalnih prilika, i uz preporuku Centra za socijalnu skrb. Međutim, Povjerenstvo za hitno stambeno zbrinjavanje je ocijenilo da njene zdravstvene i socijalne prilike nisu dostatne za ostvarivanje toga prava te je upućena na podnošenje zahtjeva redovnim putem. Nakon opetovanog podnošenja prigovora na takvu ocjenu Povjerenstva, čelnik SDUOSZ-a ga je rješenjem odbio kao neosnovan pa je pokrenut i upravni spor. Međutim, tijekom 2018. sugerirano joj je da povuče tužbu i podnese novi zahtjev, pa je ipak stambeno zbrinuta davanjem u najam stana na području posebne državne skrbi. Budući da ZSZPP više ne propisuje mogućnost ostvarivanja prava na hitno stambeno zbrinjavanje zbog teških zdravstvenih i socijalnih prilika, ovaj primjer dobiva još više na značaju.

Prijelaznom odredbom članka 53. ZSZPP-a propisano je da će se svi zahtjevi zaprimljeni do stupanja na snagu toga Zakona rješavati po članku 46. ZSZPP-a. Prema toj odredbi, pravo na hitno stambeno zbrinjavanje, koje se sada naziva izvanrednim, može se ostvariti isključivo zbog poplave, požara, klizišta, potresa, eksplozije i drugih sličnih okolnosti, zbog kojih pojedinac ili obitelj ostane bez jedine uvjetne stambene jedinice, u kojoj prebiva. Prema navodima SDUOSZ-a, razlog za ovakvo reguliranje instituta izvanrednog stambenog zbrinjavanja je to što se 99% zahtjeva podnosilo upravo zbog teških zdravstvenih i socijalnih prilika, čime je hitno stambeno zbrinjavanje postalo pravilo, a ne iznimka. Slijedom toga, predložena je retroaktivna primjena članka 53. ZSZPP-a, s čime se složio i Odbor za zakonodavstvo Hrvatskog sabora.

S obzirom na dugotrajnost rješavanja zahtjeva za ostvarivanje prava na stambeno zbrinjavanje u redovnom postupku kroz liste prvenstva te doista teške zdravstvene i socijalne prilike mnogih podnositelja, razumljivo je da su koristili mogućnost iz članka 19.a ZPPDS-a. Međutim, ZSZPP-om, umjesto ostvarivanja tog prava, korisnicima ZMN-a, koji su istovremeno i korisnici prava na stambeno zbrinjavanje, najam iznosi svega jednu kunu mjesečno.

Konačno, u Izvješću za 2017. smo SDUOSZ-u i prvostupanjskim tijelima preporučili da se prilikom ostvarivanja prava na hitno stambeno zbrinjavanje strankama omogući podnošenje pravnog lijeka protiv negativnog mišljenja Povjerenstva za hitno stambeno zbrinjavanje, o kojem će prvostupanjsko tijelo odlučiti rješenjem. Budući da je ZSZPP-om propisano kako odluku o zahtjevu za izvanredno

stambeno zbrinjavanje donosi državni tajnik SDUOSZ-a na prijedlog Povjerenstva, na koju stranka ima pravo prigovora, ova preporuka je provedena.

Regionalni program stambenog zbrinjavanja

I tijekom 2018. nastavljeno je s projektom Regionalnog programa stambenog zbrinjavanja (RHP), u okviru kojeg je RH do sada odobreno sedam potprojekata, koji se većinom financiraju bespovratnim sredstvima iz Fonda RHP-a. Većina potprojekata dovršena je do kraja 2017., a tijekom 2018. kupljena su preostala četiri stana unutar potprojekta HR4-Kupnja stanova za 101 potencijalnog korisnika, čime je on dovršen. Također, dovršen je i potprojekt HR3-Rekonstrukcija i dogradnja Doma za starije i nemoćne osobe u Glini, u koji je useljeno 48 korisnika, dok se preostalih 26 planira useliti tijekom 2019.; te potprojekt HR5-Izgradnja višestambene zgrade u Benkovcu, u koju je useljena 21 obitelj. Jedini nedovršeni potprojekt je HR6-Obnova, rekonstrukcija ili izgradnja 62 obiteljske kuće, za koje su tijekom 2018. potpisana 44 ugovora. Također, dovršene su i korisnicima predane 25 kuća, dok se potpisivanje preostalih 18 ugovora, kao i završetak obnove/izgradnje očekuje do rujna 2019.

2018. dodatno su na Skupštini donatora odobrena tri nova potprojekta, međutim, samo je za jedan krajem 2018. potpisan sporazum o dodjeli bespovratnih sredstava, dok će za dva preostala potpisivanje i usvajanje na Vladi biti tijekom 2019., a dovršetak radova planira se 2021.

Dovršavanje potprojekata RHP-a omogućilo je stambeno zbrinjavanje korisnika organiziranog smještaja, uz to što je 2018. zatvoren i zadnji objekt organiziranog smještaja. Svih 23 korisnika trajno je stambeno zbrinuto, 22 u Dom za starije i nemoćne u Glini, dok je jednome obnovljena kuća.

Stambeno zbrinjavanje bivših nositelja stanarskog prava

Bivšim nositeljima stanarskih prava uglavnom se zadovoljavajućom dinamikom izdaju rješenja o ostvarivanju prava na stambeno zbrinjavanje, kao i stambene jedinice, osim na područjima izvan posebne državne skrbi, osobito uz obalu i u velikim gradovima, gdje zbog visokih cijena i nedostatka nekretnina, već dulje vrijeme nema raspoloživih nekretnina.

Osim toga, poteškoće kod stambenog zbrinjavanja bivših nositelja stanarskog prava, sada već uglavnom umirovljenika s malim prihodima zbog kojih ne mogu dobiti kredit, predstavljaju vrlo nepovoljni uvjeti otkupa s visokim cijenama, te neki korisnici zbog toga čak vraćaju stan. Poteškoće postoje i kod dugotrajnih postupaka etažiranja nekih stambenih zgrada, primjerice u Kninu, zbog kojih bivši nositelji stanarskih prava također nisu u mogućnosti ostvariti pravo na otkup. Slijedom toga, kako smo navodili i u ranijim izvješćima, bivšim nositeljima stanarskog prava valjalo bi valorizirati činjenicu da su pridonosili u zajednički stambeni fond, te sukladno tome umanjiti otkupnu cijenu stanova, koja je u pojedinim dijelovima zemlje gotovo izjednačena s tržišnom.

Preporuke:

39. Vladi RH i Središnjem državnom uredu za obnovu i stambeno zbrinjavanje, da osiguraju dodatna sredstva i stambene jedinice za korisnike koji se zbrinjavaju kroz liste prvenstva;

40. Središnjem državnom uredu za obnovu i stambeno zbrinjavanje, da što prije izradi prijedlog zakona kojim bi se obuhvatio širi krug korisnika stambenog zbrinjavanja na cjelokupnom području RH;
41. Središnjem državnom uredu za obnovu i stambeno zbrinjavanje, da Vladi RH predloži dopunu Zakona o stambenom zbrinjavanju na potpomognutim područjima, kojom bi se omogućilo podnošenja prigovora na ocjenu Povjerenstva za procjenu stanja stambenih jedinica, kako je to bilo propisano člankom 9. stavkom 6. Zakona o područjima posebne državne skrbi;
42. Središnjem državnom uredu za obnovu i stambeno zbrinjavanje, da u slučaju problema u provedbi rješenja o pravu na stambeno zbrinjavanje po modelu davanja u najam stana ili obiteljske kuće u državnom vlasništvu, na nekim dijelovima potpomognutih područja ili izvan njih, korisnicima ponudi mogućnost ostvarivanja prava na drugom području ili po drugom modelu;
43. Središnjem državnom uredu za obnovu i stambeno zbrinjavanje, da Vladi RH predloži izmjene Odluke o otpisu potraživanja s naslova najma stambenih jedinica u vlasništvu RH kojima upravlja, tako da se primjenjuje u čitavoj RH;
44. Središnjem državnom uredu za stambeno zbrinjavanje, da etažira stambene objekte i sredi zemljišnoknjižno stanje nekretnina u državnom vlasništvu kojima upravlja;
45. Središnjem državnom uredu za obnovu i stambeno zbrinjavanje, da se bivšim nositeljima stanarskog prava valorizira ta činjenica jer su pridonosili u zajednički stambeni fond, te sukladno tome umanji otkupnu cijenu stanova.

3.5. STATUSNA PRAVA GRAĐANA

...""Naime, iako od sedme godine svog života (od 1984. godine) živim u Hrvatskoj, još uvijek nemam hrvatsko državljanstvo. Tijekom godina je moj otac zbog posla morao mijenjati mjesto boravka, a najduže smo živjeli u Zagrebu (u pitanju je bila promjena kvartova). U međuvremenu nisam mogla dobiti produženje boravka odnosno trajno nastanjenje, tako da je pokrenut i upravni postupak (predmet nije riješen)."

Prebivalište

Zakon o prebivalištu (ZOP) daje ovlast policiji da po službenoj dužnosti, nakon što zaključi da građanin nedvojbeno ne živi na prijavljenoj adresi, rješenjem odjavi njegovo prebivalište. U prethodnim izvješćima smo ukazivali na takve odjave, iako činjenično stanje nije bilo točno utvrđeno, što je građanima predstavljalo značajan problem. Zato smo preporučili da se ZOP-om predvide kriteriji za procjenu živi li osoba doista na adresi prebivališta te da se uvaže objektivne okolnosti zbog kojih to nije moguće, no do izmjene ZOP-a nije došlo. Zato je i dalje jedini pravni lijek protiv rješenja MUP-a o odjavi prebivališta pokretanje upravnog spora, međutim, s obzirom na visinu

sudskih troškova i trajanje postupka, građani se u to nerado upuštaju. U nekim slučajevima, koji su bili i medijski popraćeni, naknadno je ipak utvrđeno da je do odjave prebivališta po službenoj dužnosti došlo zbog propusta u vođenju postupka, a radilo se i o policijskim terenskim provjerama. Zbog toga su građani od donošenja pogrešnog rješenja do njegovog ispravka bili bez prijavljenog prebivališta i osobne iskaznice, čime su bili uskraćeni za pristup brojnim pravima koja bez nje ne mogu ostvariti. Stoga i nadalje postoji potreba da se izmjenom ZOP-a omogući podnošenje žalbe, kao pristupačnijeg pravnog lijeka od upravne tužbe, kao i za izmjenama Zakona o osobnoj iskaznici, kako bi ulaganje pravnog lijeka o odjavi prebivališta po službenoj dužnosti ili neevidentiranja novog prebivališta, odgodilo prestanak njena važenja do konačnosti akta, ili za izdavanjem privremene osobne iskaznice do okončanja spora.

U prošlogodišnjem Izvješću preporučili smo da MUP osobi koja nema mjesto i adresu stanovanja, niti sredstva kojima bi mogla namiriti troškove stana, prebivalište utvrđuje isključivo sukladno ZOP-u. Takav stav zauzima i upravnosudska praksa (Upravni sud u Rijeci, 2 Usl-1056/2018-9), dok MUP reguliranje prebivališta beskućnicima pogrešno vezuje uz suglasnost CZSS-a, u slučaju da im se treba utvrditi na njihovoj adresi, odnosno neosnovano se poziva na definiciju beskućnika iz ZSS-a, umjesto iz ZOP-a. Sud navodi da je kod interpretacije pravnih normi kojima je uređeno utvrđivanje prebivališta beskućniku, potrebno imati na umu pravne i faktične posljedice odbijanja takvog zahtjeva u svezi pravnog položaja i uobičajenog života građana, osobito ako ne postoji druga mogućnost prijave prebivališta, zbog čega ne mogu pribaviti osobne isprave. O problemima beskućništva više pišemo i u dijelu o socijalnoj skrbi.

U više godišnjih izvješća opisivali smo i pogrešnu praksu MUP-a koji je građanima koji žive u RH odbijao prijavu prebivališta, ali im je istovremeno prijavljivao boravište, što je suprotno ZOP-u, jer se boravište može imati samo uz prijavljeno prebivalište. Vlada je u mišljenju na Izvješće za 2015. ovakav stav proglasila netočnim. Međutim, u novom slučaju iz 2018., kada smo nakon pritužbe ukazali PU da nije moguće prijaviti boravište bez prijave prebivališta, budući da takav stav proizlazi upravo iz obrazloženja Konačnog prijedloga ZOP-a iz 2012., PU je zatražila mišljenje MUP-a, koji je potvrdio naše stajalište, kako je bilo i istaknuto u Izvješću za 2015.

Državljanstvo

Dugotrajnost postupka stjecanja državljanstva i nadalje je jedan od većih problema, posebno kada se zahtjev podnosi u nekom od diplomatskih predstavništava pa podnositelji ponekad i godinama nemaju nikakva saznanja o statusu predmeta. U posebno nezavidnoj situaciji su oni koji su se radi stjecanja hrvatskog državljanstva odrekli prethodnog, jer nakon što dostave otpust, dok čekaju donošenje rješenja o stjecanju, nemaju osobne isprave, što im predstavlja teškoću u svakodnevnom životu. Suprotno stavu MUP-a, koji tvrdi da se u takvim situacijama žurno reagira te da nije bilo slučajeva u kojima su osobe oštećene zbog njihovog nepostupanja, neki su morali podnositi i više požurnica. Višemjesečni život bez isprava ne smije se ignorirati jer su tijekom tog razdoblja, primjerice, uskraćeni za mogućnost zapošljavanja, socijalna prava i prava iz zdravstvenog osiguranja, kao i za mogućnost putovanja u inozemstvo.

U više prethodnih izvješća isticali smo i problem otežanog stjecanja državljanstva osoba koje u Hrvatskoj žive desetljećima i njihovih potomaka, još od vremena prije proglašenja državne neovisnosti. O tom pitanju mišljenje je dao i Ustavni sud u više svojih odluka (primjerice U-III-4003/2005 iz 2008.), u kojima izrijekom konstatira *„da se odredbe Zakona o hrvatskom državljanstvu koje propisuju pretpostavke za naturalizaciju stranaca u hrvatsko državljanstvo moraju odgovarajuće tumačiti ako se radi o slučajevima primitka u hrvatsko državljanstvo osoba koje su bile državljani bivše SFRJ, jer se radi o pravnoj situaciji koja ima tranzicijske elemente."* Nažalost, nemali broj slučajeva pokazuje da se to ne ne vrednuje, odnosno, da pri odlučivanju nema odgovarajućeg senzibiliteta za statusnu poziciju tih osoba, naročito kada treba voditi računa o zaštiti jedinstva obitelji, koja sukladno Ustavu uživa osobitu zaštitu države. Ustavni sud navodi i da *„kada primitak u hrvatsko državljanstvo traži osoba koja je utvrđena strancem u RH uslijed raspada bivše države, i koja je zajedno s cijelom svojom obitelji trajno nastanjena u RH, onda pitanje njezina državljanstva prerasta u pitanje ljudskih prava i njihove zaštite."*

U slučajevima kada nije bilo utvrđeno ili formalno potvrđeno bivše republičko državljanstvo, MUP je inzistirao da osoba, koja je cijeli život živjela u RH i nije ju napuštala, treba prvo pribaviti osobne i putne isprave države čijim je državljaninom MUP smatra, zbog čega bi morao napustiti RH i odvojiti se od obitelji. Nakon toga, ponovo bi se morao odreći tog državljanstva i podnijeti zahtjev za stjecanje hrvatskog, a takvo postupanje ne može se smatrati uvažavanjem odluka Ustavnog suda. U Izvješću za 2015. istakli smo slučaj hrvatskog branitelja i ratnog vojnog invalida rođenog u Zagrebu, koji je u više navrata bezuspješno 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. U lipnju 2016. ponovo je podnio zahtjev za stjecanje državljanstva zbog posebnog interesa RH, no postupak još nije okončan.

Prilikom propisivanja uvjeta za olakšan primitak u hrvatsko državljanstvo trebalo bi voditi računa i o osobama kojima je jedan od roditelja nesporno pripadnik hrvatskog naroda, jer brojni primjeri svjedoče kako se te osobe osjećaju Hrvatima, ali im se to ne vrednuje u postupku stjecanja državljanstva.

O praksi koja se uvelike udaljila od stava Ustavnog suda svjedoči i slučaj Bedria Hotia, koji u Hrvatskoj više od trideset godina živi bez reguliranog državljanstva, u vezi kojeg je ESLJP 2018. presudio da je došlo do povrede prava na poštovanje privatnog i obiteljskog života iz EKLJP. Podnositelj, koji je početkom Domovinskog rata radio na održavanja vozila ZNG-a i policije, još 1993. je dobio jamstvo da će dobiti hrvatsko državljanstvo, što znači da je ispunio i uvjet dostatnog boravka u RH, ali ga ipak nije uspio steći. Njegov idući zahtjev za primitak u državljanstvo odbijen je, kontradiktorno prethodnom, jer nije ispunjavao uvjet dostatnog boravka. Sve to je izazvalo njegovu sumnju da je došlo do brisanja trajanja njegovog boravka iz evidencija, zbog čega nije mogao dobiti niti obnoviti osobne isprave, izgubio je posao bez mogućnosti daljnjeg zapošljavanja, kao i zdravstveno osiguranje i drugo. Više o ostalim aspektima ove presude pišemo u slijedećem poglavlju.

U tom kontekstu, u postupku izmjena i dopuna ZHD-a (ZID ZHD), započetog 2018., treba uvažavati poziv ECRI-ja, istaknut u više izvješća o Hrvatskoj, da se poduzmu sve potrebne mjere kako bi se

riješili problemi kod stjecanja državljanstva osoba koje dugotrajno žive u RH, a nisu hrvatske nacionalnosti. Naime, nije sporno da se pripadnicima hrvatskog naroda omogućuje stjecanje državljanstva pod povoljnijim uvjetima, ali nema zapreka da se takva mogućnost ne pruži i onima koji imaju čvrstu poveznicu s RH, jer za njih, kao „neformalne" pripadnike nacionalne manjine, jer to formalno postaju tek stjecanjem hrvatskog državljanstva, nema beneficirane zakonske odredbe, kojom bi primitak bio lakši nego za bilo kojeg drugog stranca. To bi bilo i u skladu s Trećim mišljenjem Savjetodavnog odbora Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina o RH iz 2010., prema kojem su postojeća pravila neravnopravna na temelju etničkog podrijetla osoba koje nisu Hrvati, a imaju snažnu vezu s RH.

Prilikom propisivanja uvjeta za olakšan primitak u hrvatsko državljanstvo trebalo bi voditi računa i o osobama kojima je jedan od roditelja nesporno pripadnik hrvatskog naroda, jer brojni primjeri svjedoče kako se te osobe osjećaju Hrvatima, ali im se to ne vrednuje u postupku stjecanja državljanstva. Isto tako, potrebno je predvidjeti i mogućnost da podrijetlom stekne državljanstvo osoba rođena u inozemstvu, čiji je jedan od roditelja u trenutku rođenja hrvatski državljanin, starija od 21 godine, jer one takvu priliku nisu imale, a želja im je steći ga.

Nadalje, postoje i slučajevi da je državljanima bivše SR Hrvatske, rođenima izvan nje, protivno tada važećim propisima, upisivano državljanstvo republike njihovog rođenja, zbog čega im se odriče pravo na hrvatsko državljanstvo, unatoč tome što se radilo o grešci matičara. S druge strane, greškom matičara prilikom upisa državljanstva u hrvatske evidencije, ne može se steći hrvatsko državljanstvo. Na ovaj se način promiče pravna neprincipijelnost jer se pogreškom matičara u Hrvatskoj državljanstvo ne može steći, ali se jednako ne valorizira pogreška matičara u drugoj republici/državi. U ovakvim slučajevima trebalo bi promicati načelo pravnog kontinuiteta državljanstva, koje ne može prestati na način koji nije zakonom predviđen te, također, načelo isključivosti hrvatskog državljanstva, prema kojem RH na temelju svojih propisa o državljanstvu favorizira da je neka osoba njezin državljanin, uopće ne ulazeći u moguću spornu državljansku vezu između te osobe i druge države.

ZID ZHD-om je ponovo predloženo, kao i prije dvije godine, 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. Valja istaknuti da ZUP već predviđa mogućnost obnove postupka po službenoj dužnosti bez vremenskog ograničenja, ako je rješenje doneseno na temelju lažne isprave ili je posljedica kaznenog djela, pa ovi prijedlozi nisu u skladu sa Strategijom razvoja javne uprave od 2015. do 2020., gdje se navodi da je jedna od temeljnih postavki ZUP-a njegova primjena u postupanju u svim upravnim stvarima, što znači da on nije supsidijarni propis te da posebni zakoni s njim moraju biti usklađeni. Predlaganjem ovakvih odredbi ne može se odreći odgovornost nadležnih tijela za netočno utvrđeno činjenično stanje i propuste u postupku stjecanja državljanstva. Mogućnost da je ono stečeno temeljem fiktivnog braka, nakon što je to propitivano više puta tijekom postupka odobravanja boravaka i stjecanja državljanstva, nakon lažnog predstavljanja ili prijevare, u postupku u kojem se provodi i

sigurnosna provjera, znači da postoji odgovornost nadležnog tijela za propuste glede utvrđenog činjeničnog stanja i manjkavo vođenog postupka stjecanja državljanstva.

Ustavnost prijedloga da se poništi rješenje o stjecanju hrvatskog državljanstva prirođenjem, ako se utvrdi da je osoba koja ga je stekla osuđena za kaznena djela protiv RH, odnosno protiv čovječnosti i ljudskog dostojanstva, upitna je. Ustav propisuje da se hrvatskom državljaninu ne može oduzeti državljanstvo te da su svi pred zakonom jednaki. Realizacija ovakvog prijedloga stvorila bi nejednakost, jer bi tako postojali oni koji su državljanstvo stekli po nekoj drugoj osnovi, primjerice rođenjem, pa im se ono ne bi moglo oduzeti, i oni koji su ga stekli prirođenjem pa bi im se, pod pravno upitnim uvjetima, ono moglo oduzeti. Osim toga, ako je netko počinio jedno od ovih kaznenih dijela, kazna za to je predviđena Kaznenim zakonom.

Boravak stranaca

I nadalje zaprimamo pritužbe zbog dugotrajnosti postupaka odobravanja, kao i zbog neodobravanja boravka onima koje dugi niz godina žive u RH. Razlozi odbijanja zahtjeva uglavnom su vrlo šturo obrazloženi, što upućuje da se nije uvažavalo načelo pomoći stranci.

Primjerice, jednom pritužitelju je nakon sedam odobrenih boravaka temeljem braka s hrvatskom državljankom, odbijen boravak nakon prestanka braka. Odobren mu je kratkotrajni boravak od tri mjeseca, iako skrbi o svojoj nepokretnoj majci, koja ima odobren privremeni boravak. Uzimajući u obzir godine reguliranog privremenog boravka, pritužitelj je, dok je bio u braku, mogao podnijeti zahtjev za odobrenje stalnog boravka, o čemu ga MUP, u skladu s načelom pomoći stranci, nije informirao. Isto tako, s obzirom na životnu situaciju majke, nije bio upoznat s mogućnošću reguliranja humanitarnog boravka zbog postojanja posebno ozbiljnih razloga za spajanje obitelji jer se, sukladno iznimci iz ZOS-a, članom uže obitelji može smatrati i drugi srodnik.

U drugom slučaju, otac i kćer koji u RH imaju odobren privremeni boravak iz humanitarnih razloga od 2010., u travnju 2017. su podnijeli novi zahtjev za produženje boravka. MUP je rješenje donio tek u listopadu 2018. i odobrio im boravak do listopada 2019. Međutim, propustio je obuhvatiti razdoblje od srpnja 2017. do listopada 2018., čime je prekinut kontinuirani boravak u RH, pa ne mogu podnijeti zahtjev za stalni boravak. Stranke su u potpunosti poštovale odredbu ZOS-a kojom je propisano da se zahtjev za odobrenje podnosi 60 dana prije isteka važećeg boravka, dok PU nije rješenje donijela na vrijeme niti je obrazložila zbog čega nije obuhvaćeno razdoblje boravka duže od godinu dana.

Brojni primjeri ukazuju i na „začaranost kruga" odobrenih humanitarnih boravaka, osobito onih iz ozbiljnih opravdanih razloga humanitarne prirode, za koje ne treba imati osigurana sredstava za uzdržavanje i regulirano zdravstveno osiguranje, zbog čega mnogi u tom statusu žive godinama, bez mogućnosti reguliranja stalnog boravka. Nerealno je očekivati da će osobe koje su godinama imale reguliran boravak iz humanitarnih razloga, upravo jer nisu imali osigurana sredstva za uzdržavanje i zdravstveno osiguranje, moći ispuniti te uvjete pri stjecanju stalnog boravka. Alternativna mogućnost stjecanja stalnog boravka za njih nije predviđena ZOS-om, a u nemalom

broju slučajeva u ovakvoj situaciji nalaze se osobe koje dugotrajno žive u RH, neke i od vremena prije stjecanja neovisnosti.

U obrazloženju presude ESLJP u predmetu Hoti protiv RH (2018.), o kojem smo pisali i u prethodnom poglavlju, pokazuje se besperspektivnost odobrenih humanitarnih boravaka iz ozbiljnih opravdanih razloga humanitarne prirode, s obzirom da se u tom statusu može dugotrajno živjeti bez mogućnosti da se ikada stekne stalni boravak, te da je taj status u RH nesiguran, jer ovisi o jednogodišnjim produljenima dozvole boravka iz humanitarnih razloga, što ovisi o dostavljanju valjane putne isprave ili diskrecijskom pristanku MUP-a. Analogno tome, i u brojnim slučajevima reguliranja privremenog i stalnog boravka koji imaju „tranzicijske elemente", kao postupcima koji prethode postupku primitka u hrvatsko državljanstvo, i u skladu s odlukama Ustavnog suda, reguliranje statusa „prerasta u pitanje ljudskih prava i njihove zaštite" te da se ove postupke tako i vrednuje.

I dalje postoji potreba preciznog zakonskog određenja koje okolnosti i činjenice predstavljaju osnovu za postojanje sigurnosne zapreke za primitak u državljanstvo i odobravanje boravaka strancima, radi otklanjanja arbitrarnosti u postupanju.

Presuda ESLJP u predmetu Hoti protiv RH spominje i slučaj „brisanja iz registra boravišta". Naime, Vlada je obavijestila ESLJP da u RH nije potojao postupak „brisanja" državljana bivše SFRJ s prijavljenim prebivalištem nakon proglašenja neovisnosti. Međutim, u Izvješću za 2015., na primjeru osobe rođene u Zagrebu, hrvatskog branitelja i ratnog vojnog invalida, ukazali smo da je ipak bilo moguće da osobe koje su silom zakona stekle status stranca na stalnom boravku 1991., taj status izgube na pravno upitan način. Naime, Zakonom o strancima iz 2003. bilo je propisano da osobama kojima je stalni boravak reguliran sukladno prijelaznim odredbama Zakona o kretanju i boravku stranaca iz 1991., prestaje stalni boravak nakon proteka godine dana (što je kasnije produženo za još godinu) ako "nisu regulirale status u RH". Međutim, pojam „reguliranog statusa u RH" nije bio pravno definiran. Stajalište je MUP-a u konkretnom slučaju bilo kako stalni boravak u RH nije reguliran ako se osoba nije obratila nadležnoj PU ili PP, zahtjevom za izdavanje osobne iskaznice za stranca, te da u tom slučaju status stalnog boravka stečenog silom Zakona iz 1991. prestaje. Međutim, takvo tumačenje nije pravno utemeljeno, jer pojam „reguliranja statusa u RH" nije tako definiran. Upravno suprotno, jedina sankcija za nepodnošenje zahtjeva za izdavanje osobne iskaznice za stranca je novčana. U konkretnom slučaju, utvrdilo se da osoba nikada nije bila obaviještena o postupku prestanka stalnog boravka niti je o tome primila rješenje, dok je u evidenciji o prebivalištu i boravištu navedeno da je 2005. „brisana iz evidencije".

Vezano za pritužbe građana radi negativnih rješenja MUP-a zbog postojanja sigurnosnih zapreka utvrđenih od strane SOA-e, unatoč ispunjenju drugih pretpostavki, i nadalje postoji potreba preciznog zakonskog određenja koje okolnosti i činjenice predstavljaju osnovu za postojanje sigurnosne zapreke za primitak u državljanstvo i odobravanje boravaka strancima, radi otklanjanja arbitrarnosti u postupanju. Također, Ustavni sud je Odlukom U-III-2086/2016 iz 2018. utvrdio nove, više standarde kod sudske kontrole zakonitosti postupaka sigurnosne provjere, uz puno poštovanje prava na kontradiktorni sudski postupak kao dijela prava na pravično suđenje, te se pozvao na

stajališta ESLJP u predmetu T. G. protiv RH (2017.). Ukratko, 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.

Iako sud, sukladno Zakonu o tajnosti podataka, ima pristup obavljenoj sigurnosnoj provjeri, prema upravnosudskoj praksi, primjerice, Upravnog suda u Splitu u Odluci 15Usl-200/17-6, kao i Upravnog suda u Rijeci u Odluci 2Usl-1401/16-13, za pravilnu primjenu načela samostalnosti u rješavanju i slobodne ocjene dokaza u upravnom postupku, 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 njegovi službenici prilikom donošenja odluke nisu uopće upoznati s razlozima postojanja sigurnosne zapreke.

Preporuke:

46. Ministarstvu unutarnjih poslova, da izradi prijedlog izmjena Zakona o prebivalištu kojima će se utvrditi kriteriji za procjenu živi li osoba doista na adresi prijavljenog prebivališta, kao i za procjenu objektivnih okolnosti koje će se uzimati u obzir kada osoba nije u mogućnosti živjeti na adresi prebivališta;
47. Ministarstvu unutarnjih poslova, da izradi prijedlog izmjene Zakona o prebivalištu kojim će biti omogućeno podnošenje žalbe na rješenje o odjavi prebivališta po službenoj dužnosti ili neevidentiranja novog prebivališta;
48. Ministarstvu unutarnjih poslova, da osobi koja nema mjesto i adresu stanovanja, niti adekvatna sredstva, prebivalište utvrđuje isključivo sukladno Zakonu o prebivalištu;
49. Ministarstvu unutarnjih poslova, da izradi prijedlog izmjena Zakona o osobnoj iskaznici prema kojima bi ulaganje pravnog lijeka protiv rješenja o odjavi prebivališta po službenoj dužnosti ili neevidentiranja novog odgodilo prestanak važenja osobne iskaznice, ili predvidjelo izdavanje privremene do okončanja spora;
50. Ministarstvu unutarnjih poslova, da postupke stjecanja državljanstva vodi u rokovima propisanim Zakonom o općem upravnom postupku, osobito kada su se podnositelji zahtjeva odrekli svog prethodnog državljanstva;
51. Ministarstvu unutarnjih poslova, da u postupcima stjecanja državljanstva osoba koje žive u RH i imaju s njom čvrstu vezu, postupa uvažavajući stajalište Ustavnog suda kako se radi o pravnoj situaciji koja ima tranzicijske elemente;
52. Ministarstvu unutarnjih poslova, da se za pripadnike manjinskih naroda navedene u Izvorišnim osnovama Ustava, koji imaju čvrstu vezu s RH, predvidi beneficiran način stjecanja državljanstva;
53. Ministarstvu unutarnjih poslova, da se u postupcima stjecanja državljanstva i odobrenja boravka stranca bezrezervno poštuje načelo pomoći stranci;
54. Vladi RH, da se nakon stručne i javne rasprave zakonski definira koje okolnosti i činjenice predstavljaju osnovu za postojanje sigurnosne zapreke za primitak u hrvatsko državljanstvo i odobravanje boravka strancima, radi otklanjanja arbitrarnosti u postupanju.

3.6. RADNI I SLUŽBENIČKI ODNOSI

„Pitam Vas, kakav je ovo rad institucije. Samo u totalitarnim režimima koliko ja znam netko Vam može oduzeti mogućnost rada. Da se hoću zaposliti kao trgovac dok čekam, a HZZ za to sazna moj zahtjev bi i tako bio odbijen. Od čega da živi 25kinja u RH? Od maminih novaca jer je moje osnovno ljudsko pravo na rad odgođeno i nepostojeće dok se HZZ ne sjeti odobriti, dok ne nađu zapreku poslodavcu ili ne otvore još neki natječaj koji će nakon što poslodavac odabere osobu opet propasti. Zato Vam ljudi odlaze u vremenu kada se bore svi za demografiju. Ne jer žele, nego jer moraju.“

Građani su i tijekom 2018. nastavili iseljavati iz RH, a kao razloge, prema istraživanju Hrvatske udruge poslodavca, navodili su neorganiziranu i loše vođenu državu, beznađe i besperspektivnost, izostanak promjena, zapošljavanje podobnih, stranačkih ljudi i nepotizam, korupciju i kriminal, vjersku netoleranciju i nacionalizam, dok je mala plaća navedena u tek 5,2% slučajeva. O tome govore i podatci Eurostata, koji pokazuju da se u posljednjih 10 godina udio hrvatskih radnika u dobi od 20 do 64 godine, koji žive i rade u nekoj od članica EU-a, povećao s 12,2 na 14%, dok je taj prosjek na razini cijele EU 3,8%.



Na iseljavanje radno sposobnog stanovništva, zbog čega nema odgovarajuće radne snage, poslodavci reagiraju tako da od Vlade RH traže više dozvola za zapošljavanje stranaca, osobito u građevini, brodogradnji, metalnoj industriji, prometu, ugostiteljstvu i turizmu. O ozbiljnosti situacije svjedoči i porast broja odobrenih dozvola za zapošljavanje stranaca, od 7.026 u 2017., preko 31.000 u 2018. do čak 65.100 u 2019., od čega je za graditeljstvo te turizam i ugostiteljstvo predviđeno čak 44% dozvola.

Iako bi rastuće nezadovoljstvo uvjetima rada, pojačano iseljavanje radno sposobnog stanovništva i očit nedostatak radne snage za posljedicu trebali imati i pozitivne promjene u pristupu poslodavaca radnicima, pritužbe, upiti i predstavke koje zaprimamo istim intenzitetom kao i ranijih godina, ukazuju kako često tome nije tako.

Iako bi rastuće nezadovoljstvo uvjetima rada, pojačano iseljavanje i nedostatak radne snage za posljedicu trebali imati i pozitivne promjene u pristupu poslodavaca radnicima, pritužbe, upiti i predstavke koje zaprimamo istim intenzitetom kao i ranijih godina, ukazuju kako to često nije tako.

Zaposleni i u privatnom i u javnom sektoru i dalje nam se obraćaju zbog kršenja prava iz radnog odnosa, sve češće i uz zlostavljanje na

radu, ističući izrazito narušene međuljudske odnose koji im bitno otežavaju svakodnevno obavljanje poslova i negativno utječu na uvjete rada. Međutim, zbog nedovoljne pravne regulative na koju ukazujemo niz godina, ovom aspektu radnih odnosa poslodavci i dalje ne posvećuju dovoljnu pažnju, iako je zaštita dostojanstva radnika jedna od njihovih temeljnih zakonskih obveza, bilo da je ono ugroženo ili povrijeđeno postupanjem nadređenih, suradnika ili drugih osoba s kojima radnik redovito dolazi u doticaj u obavljanju svojih poslova. Primjerenom i učinkovitom zaštitom dostojanstva, kao i prevencijom stresa na radnom mjestu, u mjeri i na način kako je to moguće, osiguravaju se i uvjeti rada koji ne ugrožavaju njihovo zdravlje i sigurnost, a pridonose i dobrobiti cijelog radnog kolektiva.

3.6.1. PRAVA ZA VRIJEME NEZAPOSLENOSTI

„Možete li mi molim Vas objasniti što po Vašim kriterijima ulazi u kategorizaciju „teže zapošljive osobe“? Meni nije jasno kako ja, kao osoba koja je na burzi više od godinu dana (s pauzom od 20 dana rada na zamjeni – posao koji sam našla preko poznanika, ne preko burze), koja šalje desetke prijava na natječaj, molbi i životopisa svaki mjesec, osoba kojoj ni ne odgovore na 90% molbi, osoba kojoj ni savjetnici s burze ne nalaze natječaje za posao (ni jedan u ovih godinu dana), jer ih za moju struku jednostavno nema i nisam kvalificirana za većinu natječaja na burzi, kako ja kao osoba koja je pozvana na razgovor za posao samo 3 puta (od ta tri puta na 2 radna mjesta sam primljena, ali me HZZ uporno odbija zaposliti?), kako ne ulazim u kategorizaciju teže zapošljive osobe?“

Kretanje broja registriranih nezaposlenih osoba tijekom 2018. bila je i dalje jedna od često praćenih tema u javnom prostoru. Za razliku od ranijih godina, prosječna stopa nezaposlenosti je u 2018. napokon bila niža od 10%, pa je tako u evidenciji HZZ-a krajem prosinca bilo evidentirano 148.919 nezaposlenih, odnosno čak 20,5% manje nego u prosincu 2017. Međutim, iako pozitivno i svakako obećavajuće, smanjenje broja registriranih nezaposlenih nije samo posljedica zapošljavanja. Iz evidencije HZZ-a tako je zbog zapošljavanja, koje uključuje i druge poslovne aktivnosti, poput stručnog osposobljavanja za rad bez zasnivanja radnog odnosa, brisano 174.420 osoba (65,8%), dok je iz drugih razloga, poput nepridržavanja zakonskih odredbi i izlaska iz radne snage, brisano njih čak 90.533 (34,2%). Istovremeno, zaposleno je 11,4% manje osoba nego 2017. I u Izvješću EK za RH 2019. ukazuje se na i dalje nisku stopu aktivnosti i zaposlenosti stanovništva (71,2% u 2017., dok je na razini EU bila 78%), što izazovnim čini ostvarenje niza načela Europskog stupa socijalnih prava. Upravo ti izazovi, prema ocjeni EK, zahtijevaju investicije čiji prioritet je, između ostalog, poboljšanje pristupa zaposlenju za sve tražitelje posla te dobro predviđanje vještina traženih na tržištu rada.

Najčešći razlozi zbog kojih su nam se nezaposleni pritužili bili su problemi pri ostvarivanju prava na novčanu naknadu za vrijeme nezaposlenosti, dugotrajnost odlučivanja u žalbenim postupcima, nerazumijevanje i loša suradnja sa savjetnicima za zapošljavanje te želja za promjenom savjetnika,

opravdanost nametanja obveza nezaposlenima prema HZZ-u (redovita javljanja, sudjelovanje u radionicama i slično), problemi vezani uz provedbu mjera aktivne politike zapošljavanja, ali i objavljivanje potreba za radnicima onih poslodavaca koji, prema javno dostupnim podatcima, radnicima ne isplaćuju plaće.

Ostvarivanje prava na novčanu naknadu tijekom nezaposlenosti bilo je i dalje otežano ili čak onemogućeno onim nezaposlenima koji, iako ispunjavaju sve ostale uvjete, zahtjevu za ostvarivanje naknade nisu mogli priložiti dokaz o razlogu prestanka radnog odnosa (najčešće otkaz ugovora o radu), jer ga, bez svoje krivnje, nisu imali. Pozivajući se na čl. 47. ZUP-a, HZZ ih je zaključkom pozivao da u određenom roku dostave dokaz, uz upozorenje da će u suprotnom, zahtjev odbiti. Uputili bi ih i da ga ishode uz pomoć nadležnih institucija, te bi se, ukoliko bi postupak pred njima zaista bio i pokrenut, upravni postupak pred HZZ-om prekidao dok način prestanka radnog odnosa ne bi bio utvrđen. Kako su ti postupci obično dugotrajni, a nerijetko i bez zadovoljavajućeg rezultata, osiguranje odgovarajuće socijalne sigurnosti nezaposlenih tada bi u cijelosti izostalo.

Ostvarivanje prava na naknadu tijekom nezaposlenosti je i dalje otežano ili onemogućeno nezaposlenima koji, iako ispunjavaju sve ostale uvjete, zahtjevu nisu mogli priložiti dokaz o razlogu prestanka radnog odnosa kojeg, bez svoje krivnje, nisu imali.

Primjerice, pritužitelja je poslodavac odjavio s obveznog mirovinskog i zdravstvenog osiguranja prije isteka ugovora o radu na određeno vrijeme, bez njegova znanja i valjane zakonske osnove, nakon čega je postao nedostupan ne samo pritužitelju, kojem nije isplatio niti plaću za nekoliko prethodnih mjeseci, već i HZZ-u i Inspektoratu rada. Inspektorat rada nije uspio stupiti u kontakt s odgovornim osobama poslodavca te im nije bila dostupna radnopravna dokumentacija, zbog čega su podnesene i kaznene prijave. Inspektorat je obavijestio HZZ da pritužitelju nisu isplaćene plaće i da mu je ugovor o radu otkazan bez pisanog i obrazloženog otkaza, koji mu samim time nije ni mogao biti dostavljen, iako je to bila zakonska obveza poslodavca. Unatoč tome, HZZ donosi rješenje kojim se pritužitelju odbija zahtjev za novčanom naknadom. Na taj se način propušta ocijeniti uzrok i važnost nedostatka dokaza, pogotovo u situacijama u kojima postoje drugi posredni dokazi iz kojih je moguće donijeti zaključak o načinu prestanka radnog odnosa, poput izvješća o inspekcijskom nadzoru, na što je HZZ ovlašten čl. 47. st. 4. ZUP-a, na koji se i sam poziva. U tom smislu je i Ustavni sud u Odluci U-III-5989/2013 iz 2016. zauzeo stajalište kako su nadležna tijela dužna tumačiti i primjenjivati mjerodavno pravo, uvijek i bez izuzetka, u svjetlu osobitih okolnosti svakog konkretnog slučaja, a da nerazumno tumačenje i formalistička primjena propisa, s obzirom na učinke koje proizvode, nisu dopustivi u pravnom poretku utemeljenom na vladavini prava i zaštiti ljudskih prava.

Postupanje HZZ-a dovodilo se u pitanje i u situacijama u kojima su nezaposleni uspjeli ostvariti pravo na novčanu naknadu, ali u iznosu manjem od onoga za koji su smatrali da im pripada. Pritom su u posebno nepovoljnom položaju bile osobe koje su u tromjesečnom razdoblju prije prestanka radnog odnosa, iz bilo kojeg razloga i u bilo kojem trajanju, bile privremeno nesposobne za rad. Naime, osnovicu za utvrđivanje visine novčane naknade čini je prosjek bruto plaće ostvaren u

tromjesečnom razdoblju koje je prethodilo prestanku radnog odnosa ili službe, a u tu osnovicu nisu ulazile naknade plaće, odnosno druge novčane potpore ostvarene po posebnim propisima. Stoga se pri utvrđivanju osnovice za izračun novčane naknade nije uzimao prosjek bruto plaće ostvaren u određenom mjesecu, ukoliko je u tom mjesecu korišten makar i jedan dan bolovanja, već su se u obzir uzimali samo oni mjeseci u kojima nezaposlenoj osobi nije isplaćena nikakva naknada plaće. Ukoliko se takvo tromjesečno razdoblje nije moglo utvrditi, osnovica za novčanu naknadu utvrđivala se u visini minimalne, a ne ostvarene plaće, i to ovisno o postotku vremena provedenog na radu. Iako je cilj i zakona i opisane prakse HZZ-a bio da osobe koje su u tromjesečnom razdoblju prije prestanka radnog odnosa/samostalne djelatnosti ostvarivale naknadu plaće, ne budu u nepovoljnijem položaju u odnosu na one koji su u istom razdoblju ostvarile plaću, to u praksi nije uvijek bilo tako, pa je privremena nesposobnost za rad, osim manje plaće, za posljedicu ponekad imala i manju novčanu naknadu za vrijeme nezaposlenosti. Na ovaj smo problem ukazali MRMS-u i tijekom e-savjetovanja o Zakonu o tržištu rada koji je stupio na snagu 1. siječnja 2019., a kojim je preuzet sadržaj Zakona o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti. Međutim, osim što su odredbe o načinu utvrđivanja osnovice za izračun novčane naknade preciznije definirane, kako bi se otklonila mogućnost njihovog različitog tumačenja, u suštini su ostale iste, pa je za očekivati da će sličnih problema biti i ubuduće.

Cilj i zakona i prakse HZZ-a bio je da osobe koje su tri mjeseca prije prestanka radnog odnosa/samostalne djelatnosti ostvarivale naknadu plaće, ne budu u nepovoljnijem položaju od onih koji su u istom razdoblju ostvarile plaću, no privremena je nesposobnost za rad, osim manje plaće, za posljedicu ponekad imala i manju novčanu naknadu za vrijeme nezaposlenosti.

Početkom 2018. doneseno je devet novih mjera aktivne politike zapošljavanja, u koje je i dalje bio uključen relativno velik broj korisnika (36.935 novouključenih), a od ukupnog broja osoba koje su tijekom godine izašle iz mjera, čak 96,59% ih je zaposleno (57,07% kod istog poslodavca), ali ne dugoročno, jer se taj postotak već do kraja godine smanjio na 59,47%. No, Izvješće EK za RH 2019. i dalje problematizira učinkovitost tih mjera, posebno u odnosu na ranjive skupine na tržištu rada, te ukazuje na nedovoljnu iskorištenost pojedinih mjera, poput prekvalifikacija i usavršavanja, kao i moguće manjkavosti u određivanju ciljanih grupa.

Iako uvjetima i načinima korištenja sredstava za provedbu mjera aktivne politike zapošljavanja za 2018. nisu bitno drugačije definirani elementi koji se, pored osnovnih kriterija, uzimaju u obzir pri ocjenjivanju pojedinog zahtjeva, a što je bila jedna od preporuka u Izvješću za 2017., pozitivni pomaci se vide u dosljednosti i transparentnosti ocjenjivanja i bitno manjem broju pritužbi na ove okolnosti.

Donošenjem dvije nove mjere (potpore za zapošljavanje za stjecanje prvog radnog iskustva/pripravništvo i osposobljavanje za stjecanje odgovarajućeg radnog iskustva (30+)) koje su, uz mjeru stručnog osposobljavanja za rad bez zasnivanja radnog odnosa, omogućile nezaposlenima stjecanje prvog radnog iskustva, bitno je smanjen broj pritužbi u kojima se ukazivalo na povredu prava na rad uslijed nemogućnosti obavljanja obveznog pripravničkog staža. Osim toga, natječajima za zapošljavanje poslodavci, uključujući i državna tijela, ponovno počinju tražiti pripravnike za

zasnivanje radnog odnosa, odnosno prijam u državnu službu, neovisno o mjerama aktivne politike zapošljavanja. No, bez obzira na ove naizgled pozitivne promjene, i dalje je u mjeru stručnog osposobljavanja za rad bio uključen relativno velik broj korisnika (5.885), najvećim dijelom onih s fakultetskom diplomom, a podatci MRMS-a govore o i dalje naglašenim upitima i primjedbama vezanim uz korištenje ove mjere.

Nakon potpora za zapošljavanje, najveći broj novouključenih korisnika mjera aktivne politike zapošljavanja u 2018. bio je obuhvaćen potporama za samozapošljavanje (17,6%), koje je koristilo 6.485 nezaposlenih osoba. Temeljem kontrole na mjestu izvršenja, njeno korištenje ocijenjeno je pozitivno u čak 90,2% slučajeva, a svega je 1% ugovora prekinuto. Iako se ne radi o postotku koji ukazuje na sustavan problem, pojedine situacije u kojima su nam se obraćali korisnici potpora za samozapošljavanje, čiji su ugovori raskinuti na inicijativu HZZ-a, ukazuju kako pri sklapanju, izvršenju i raskidu ovih ugovora ipak postoji znatan prostor za poboljšanja. Tako se može govoriti i o tek djelomičnom ispunjenu preporuke HZZ-u da pravovremeno vrši kontrolu izvršenja ugovornih obveza po odobrenim zahtjevima za korištenje mjera aktivne politike zapošljavanja te pruža odgovarajuću savjetodavnu podršku osobama uključenima u mjere i poslodavcima, a aktivnosti vezane uz eventualni raskid ugovora i povrat isplaćenih sredstava provodi ažurno i primjereno.

Nije sporno kako potpore za samozapošljavanje nisu socijalna mjera te da izvršenje ugovora podliježe višestrukim kontrolama, između ostalog, i namjenskog utroška isplaćenih sredstava. Raspoloživi podaci ujedno ukazuju i da korisnici svoje obveze nerijetko ne izvršavaju na propisani ili ugovoreni način, niti unutar obvezujućih rokova. Međutim, riječ je o specifičnoj vrsti ugovora koji HZZ sklapa s osobama koje izlazak iz nezaposlenosti vide u poduzetništvu i prethodno su zadovoljile niz traženih uvjeta, pa njegova uloga ne bi trebala biti samo represivna, već i posrednička, potporna i savjetodavna, s ciljem održavanja ugovora na snazi kako bi samozaposleni i dalje takvima ostali. U slučajevima kada HZZ smatra da je došlo do neizvršenja ugovornih obveza, a one nisu jasno i nedvosmisleno ugovorene te postoji spor glede njihovog tumačenja, primjerice što se smatra prihvatljivom dokumentacijom za pravdanje utroška isplaćenih sredstava, HZZ bi ga trebao nastojati riješiti mirnim putem, a nejasne odredbe tumačiti u korist druge ugovorne strane sukladno članku 320. ZOO-a. Pritom, mirno rješavanje ne bi trebalo podrazumijevati isključivo ponudu obročnog povrata isplaćenih sredstava, već razmatranje načina na koji je ugovornu obvezu moguće ispuniti, a ugovor ipak održati na snazi. Raskid ugovora i pokretanje postupka prisilne naplate trebala bi biti posljednja opcija, a kako do toga ne bi došlo, već pri sklapanju ugovora trebalo bi jasnije definirati obveze korisnika, pogotovo one pri čijem su ispunjenju uočeni učestali problemi.

U slučajevima kada HZZ smatra da je došlo do neizvršenja ugovornih obveza, a one nisu jasno i nedvosmisleno ugovorene te postoji spor glede njihovog tumačenja, primjerice što se smatra prihvatljivom dokumentacijom za pravdanje utroška isplaćenih sredstava, HZZ bi ga trebao nastojati riješiti mirnim putem, a nejasne odredbe tumačiti u korist druge ugovorne strane sukladno ZOO-u.

3.6.2. RADNI ODNOSI U JAVNIM SLUŽBAMA

„Poštovani, radim u bolnici kao medicinska sestra na ugovor na određeno od 12.1.2015.g., bez prekida. Prošlo je više od 3 godine otkako radim na ugovor i da li imam pravo na stalno zaposlenje?“

U pritužbama, nerijetko anonimnim, građani su nastavili ukazivati na nepravilnosti pri zapošljavanju povezane s nepotizmom, trgovanjem utjecajem i zlouporabom položaja i ovlasti, nepravilnosti pri prijamu polaznika stručnog osposobljavanja za rad bez zasnivanja radnog odnosa, u postupcima imenovanja i razrješenja ravnatelja, pri sklapanju ugovora o radu na određeno vrijeme, zatim na nezakonit i neplaćeni prekovremeni rad, nedopuštene otkaze, nepravilnosti oko isplate plaće, ali i zbog zlostavljanja na radu od strane ravnatelja i/ili drugih zaposlenih. Također, tražili su pomoć i posredovanje kod povjerenstava nadležnih za tumačenje pojedinih odredbi kolektivnih ugovora o naknadi troškova prijevoza, božićnici, regresu ili jubilarnoj nagradi.

U nekoliko pritužbi, zaposleni su iskazivali nezadovoljstvo radom osoba koje je poslodavac imenovao za zaprimanje i rješavanje pritužbi za zaštitu dostojanstva radnika, ističući da ne uživaju njihovo povjerenje, da su pristrane i rade u korist poslodavca. U tim im je slučajevima zbog zaštite od uznemiravanja, odnosno zaštite dostojanstva, preostala sudska i kaznenopravna zaštita. Međutim, u jednom je slučaju imenovana osoba „optužena“ i za kršenje Zakona o provedbi Opće uredbe o zaštiti osobnih podataka, jer je neovlašteno otkrivala osobne podatke pritužiteljice, koju smo stoga uputili da se obrati Agenciji za zaštitu osobnih podataka, kao nadležnom tijelu.

Međutim, iz ispitnih postupaka proizlazi kako poslodavci koji su obvezni donijeti pravilnike o radu kojima moraju urediti, između ostalog, postupak i mjere zaštite dostojanstva radnika, to čine samo formalno, jer pravilnici sadrže načelan opis postupka ispitivanja pritužbe (najčešće doslovno prepisan čl. 134. ZOR-a), ali ne i konkretne mjere koje se mogu poduzeti radi sprječavanja nastavka uznemiravanja. Jasan i unaprijed utvrđen način provođenja postupka te iste takve mjere primjerene težini utvrđene potvrde, ključni su preduvjeti učinkovitog postupka zaštite dostojanstva radnika, pa bi ih poslodavci trebali podrobnije urediti.

Zabrinjava porast nasilja pacijenata i članova njihovih obitelji prema prema zaposlenima u zdravstvenim ustanovama, pa se 2018. u Kazneni zakon uvelo novo kazneno djelo „Prisila prema zdravstvenom radniku“, sa zaprijećenom kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina.

Pritužbama u kojima se ukazivalo na nepravilnosti povezane s otkazom, pretežno su nam se obraćali zaposleni u zdravstvenim, predškolskim i školskim ustanovama, navodeći otkaz kao posljedicu zlostavljanja na radu, ne samo ravnatelja nego i drugih zaposlenih. U nekoliko takvih ustanova narušeni međuljudski odnosi imali su posljedice i na predškolsku i školsku djecu te na pacijente u

zdravstvenim ustanovama, a nadležna tijela unutar ustanova nisu, ili nisu dovoljno, djelovala kako bi spriječila narušavanje međuljudskih odnosa i posljedice koje iz toga proizlaze.

U zdravstvenim ustanovama zabilježen je i zabrinjavajući porast nasilja pacijenata i članova njihovih obitelji prema zaposlenima pa se 2018. pristupilo izmjenama Kaznenog zakona te se kao novo kazneno djelo uvela „Prisila prema zdravstvenom radniku", sa zapriječenom kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina. Međutim, valjalo bi razmotriti i kaznenopravnu regulaciju prisile prema radnicima drugih djelatnosti, s obzirom da se tijekom 2018. sve češće postavljalo i pitanje zaštite, ne samo dostojanstva, već i osobne sigurnosti i tjelesnog integriteta obrazovnih djelatnika u interakciji s roditeljima, kao i pitanje zaštite djelatnika od korisnika u sustavu socijalne skrbi i od pacijenata u ljekarničkoj djelatnosti.

No, izmjene kaznenog zakonodavstva nikako ne mogu biti dovoljne, nego treba sustavno raditi na prevenciji, ali i edukaciji djelatnika o nenasilnom rješavanju sukoba na radnom mjestu te poboljšanju komunikacije zdravstvenih radnika s pacijentima. Prema podatcima Hrvatskog liječničkog sindikata (HLS), zaposleni u svim zdravstvenim ustanovama doživjeli su neki oblik nasilja, najčešće verbalni, od strane pacijenata i/ili njihovih pratnji, no najviše ih zabrinjava porast broja fizičkih napada na liječnike i ostale zdravstvene radnike. Pritom, iako se u zdravstvenim ustanovama putem službi za praćenje kvalitete i akreditaciju, prati učestalost nasilja prema zdravstvenim radnicima, jer postoji obveza prijavljivanja svakog neželjenog događaja, pa tako i nasilja, veliki broj verbalnih napada uopće se ne prijavljuje. HLS je zajedno s ostalim liječničkim i sestrinskim udrugama Vladi RH i ministru zdravstva uputio prijedlog mjera za povećanje sigurnosti na radnom mjestu, tražeći da se uvede obveza 24-satne nazočnosti zaštitarske službe u zdravstvenim ustanovama te nadzor kamerama na mjestima gdje su napadi učestaliji, a traže i strogu kontrolu ulazaka i posjeta u zdravstvene ustanove i drugo.

Čak 89% medicinskih sestara doživjelo je verbalno ili fizičko nasilje na radnom mjestu, dok je prijavu podnijelo samo 37%, najčešće poslodavcu, a u manjoj mjeri policiji, sindikatu, stukovnoj komori i sudu, a 95% ih je izjavilo kako fizička zaštita i sigurnost u zdravstvenim ustanovama nisu odgovarajuće.

Hrvatska komora medicinskih sestara (HKMS) je u svibnju 2018. provela istraživanje o nasilju nad medicinskim sestrama, koje pokazuje da ih je čak 89% doživjelo verbalno ili fizičko nasilje na radnom mjestu, dok je prijavu podnijelo samo 37% i to najčešće poslodavcu (93%), policiji (16%), sindikatu (3%), HKMS (1%) i/ili sudu (2%). Čak 63% ih nije prijavilo nasilje, od toga 61% jer nisu željelje dodatne probleme, 15% radi neželjene reakcije iz okoline, 7% radi straha od ponovnog napada, a 34% iz drugih razloga. Medicinske sestre najčešće napade doživljavaju od strane pacijenata (77%) i/ili od njihove pratnje. Čak 95% ih je izjavilo kako fizička zaštita i sigurnost u zdravstvenim ustanovama nije na odgovarajućoj razini.

Jedan od razloga rastućeg nezadovoljstva u javnim službama, osobito u prosvjeti i zdravstvu, je i Odluka o zabrani novog zapošljavanja službenika i namještenika u javnim službama, dok u isto vrijeme realne potrebe za radnom snagom u tim sektorima postoje. I u kontekstu značajnog

iseljavanja stručnjaka, pogotovo liječnika, odmah po stjecanju odgovarajućeg obrazovanja, ovu Odluku bi trebalo preispitati.

O problematici sklapanja ugovora o radu na određeno vrijeme pišemo detaljnije u poglavlju Radni odnosi u gospodarstvu i obrtu, međutim, sindikati i zaposleni u javnim službama ukazuju da je zlouporaba pri sklapanju ugovora o radu na određeno vrijeme česta i u javnim ustanovama, posebice u sustavu odgoja i obrazovanja. Prema podatcima Nezavisnog sindikata zaposlenih u srednjim školama Hrvatske, jedan od primjera je sklapanje ugovora na određeno vrijeme do početka ljetnih praznika te ponovno prije početka nove školske godine, a kako je prekid ugovora duži od dva mjeseca, prekida se i kontinuitet najdužeg dozvoljenog trajanja ugovora o radu na određeno vrijeme. Međutim, iako trajanje ugovora ne prelazi zakonom propisanu granicu, upitan je pravni temelj njihovog sklapanja, na što bi prosvjetna inspekcija trebala obratiti više pažnje.

Zaposlene koji su nam se obraćali radi tumačenja pojedinih odredbi kolektivnih ugovora o naknadi troškova prijevoza, božićnici, regresu ili jubilarnoj nagradi, upućivali smo na povjerenstva nadležna za tumačenja takvih ugovora, a oko 90% upita (1.400) Zajedničkom povjerenstvu za tumačenje Temeljnog kolektivnog ugovora za službenike i namještenike u javnim službama, odnosila se na isplatu naknade za troškove prijevoza, zbog čega nije realno očekivati da povjerenstvo na upite odgovori u roku od 30 dana, kako je propisano njegovim Poslovnikom o radu.

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.“

Izmjene Zakona o državnim službenicima (ZoDS) i Uredbe o ustrojstvu i načinu rada Odbora za državnu službu donesene 2017., kojima je, među ostalim, smanjena nadležnost Odbora te su stvorene pretpostavke za jačanje njegovih kadrovskih kapaciteta, te nakon što je početkom travnja 2018. počeo djelovati u punom sastavu, pridonijele su zamjetnom padu ukupnog broja zaprimljenih predmeta u odnosu na prethodne godine, a broj neriješenih predmeta je gotovo prepolovljen. Pored toga, imajući u vidu da su Uredbom propisani i prioritetni predmeti (prijama, prestanka i stavljanja na raspolaganje), oni se rješavaju u prosjeku mjesec dana od zaprimanja uredne žalbe. No, zbog zaostataka je u rješavanju i dalje velik broj predmeta, a službenici su protiv Odbora, iako nezadovoljni dugotrajnošću postupaka, pokrenuli tek 147 sporova radi „šutnje uprave“.

Prema podatcima Odbora, izmjene ZoDS-a koje se odnose na provedbu javnih natječaja za prijam u državnu službu ubrzale su tijekom 2018. natječajne postupke pred prvostupanjskim tijelima, čime se smanjio i broj žalitelja, a posljedično i pritužitelja, ponajviše zbog dostave rješenja javnom objavom putem web stranice državnih tijela i MU.

Međutim, krajem 2018. provedeno je novo e-savjetovanje povodom donošenja Zakona o izmjenama i dopunama ZoDS-a, koje je, protivno Zakonu o pravu na pristup informacijama, trajalo samo 15 umjesto 30 dana, a MU nije u njega uključilo obrazloženje razloga i ciljeva koji se žele postići, zbog čega je bezuspješno reagirala i Povjerenica za informiranje. Tijekom savjetovanja, zbog transparentnosti i veće dostupnosti plana prijama javnosti, predlagali smo da se zadrži rješenje po kojem se, osim u Narodnim novinama i na web stranici MU, plan objavljuje i u jednom listu koji se prodaje na cijelom području RH, od čega se ipak odustalo. Također, vezano uz polaganje državnog ispita za osobe na stručnom osposobljavanju za rad bez zasnivanja radnog odnosa, bilo je predloženo da osoba na stručnom osposobljavanju ne može, kao što je to do sada mogla, polagati državni ispit nakon, nego to mora učiniti prije isteka osposobljavanja. Ovakvim rješenjem stavljene su u nejednak položaj u odnosu na pripravnike, koji prema ZOR-u imaju obvezu polaganja stručnog ispita tek nakon završetka pripravničkog staža. No, na naš prijedlog, odustalo se od prijedloga za smanjenje trajanja probnog roka (vježbeničkog staža) s 12 na šest mjeseci.

U pritužbama se ukazivalo na nepravilnosti pri zapošljavanju po oglasu/natječaju, često povezane s koruptivnim kaznenim djelima, nezakonita rješenja o rasporedu na radno mjesto i premještaju na drugo radno mjesto, zlostavljanje na radu, nepravilnosti pri ocjenjivanju državnih službenika te na dugotrajnost postupka povodom rješavanja pritužbe za zaštitu dostojanstva pred Odborom za zaštitu dostojanstva vojne osobe u MORH-u. Pritužitelje koji su iznosili opravdane sumnje na počinjenje koruptivnih kaznenih djela, upućivali smo da se obrate nadležnim tijelima kaznenog progona, dok smo ostalima ukazivali na sudsku ili nadležnost Odbora za državnu službu, kako bi u zakonskim rokovima uspjeli zaštiti svoja prava.

Prema podatcima Odbora, najčešći razlog poništavanja prvostupanjskih rješenja vezanih uz službeničke odnose i dalje je njihova neobrazloženost u smislu čl. 98. st. 5. ZUP-a, a upravo su se zbog izostanka konkretnih i objektivnih razloga za donošenje rješenja o rasporedu, premještaju i ocjenjivanju, državni službenici i nama obraćali. Ne vodeći računa o valjanom obrazloženju kao sastavnom dijelu rješenja, prvostupanjska tijela i dalje službenicima uskraćuju pravo na učinkovit pravni lijek. Poništavajući takva rješenja i vraćajući predmete na ponovni postupak, Odbor ujedno daje i konkretne i jasne upute za daljnje postupanje, međutim, pojedina ministarstva ih u ponovljenim postupcima sustavno ignoriraju, što dovodi do uzastopnog poništavanja rješenja i dugogodišnjih postupaka koji rezultiraju nemogućnošću njihovih izvršenja.

Za razliku od ranijih godina, policijski službenici su nam se tijekom 2018. obraćali u bitno manjoj mjeri, uglavnom zbog nemogućnosti premještaja na vlastiti zahtjev zbog obiteljskih prilika. Naime, premali broj slobodnih odgovarajućih radnih mjesta za posljedice ima poteškoće pri pomirenju profesionalnog i obiteljskog života, najizraženije kod onih koji su po okončanju školovanja raspoređeni na rad u PU i PP na području Dalmacije, iako im je prebivalište u Slavoniji. U skladu s preporukom da se izmjenama Zakona o policiji izričito odredi najduže trajanje obavljanja poslova drugog radnog mjesta po pisanom nalogu nadređenog rukovoditelja, MUP nas je obavijestio da će se sporni članak ZOP-a u cijelosti brisati.

3.6.4. RADNI ODNOSI U GOSPODARSTVU I OBRTU

Molim za neke informacije. Jer sam u tom smjeru potpuno neupućena. Radim na moru u sezoni. Većina ljudi je izvarana. Jedno se obećava, a sasvim nešto drugo je stvarnost. Ima li osoba-organizacija kojoj je stalo do ISTINE i do ljudi kao ljudskih bića?! Ili je sve to potplaćeno, zataškano te povezano s politikom i stranački nastrojeno. Molim Vas kvalitetan odgovor ili me usmjerite negdje."

„Kontaktiram Vas zbog problema koji su nastali na poslu, odnosno kršenje ljudskih prava. Naime, moja majka koja već duže vrijeme radi u firmi u kojoj se prema zaposlenicima ponašaju bahato te nitko se ne može previše zadržati tamo upravo zbog mobbinga na poslu, nije samo ona u pitanju nego i brojne druge žene i muškarci, ali koji se nemaju kome obratiti. Radi se o tome da ih se omalovažava na brojne načine, te krše zakoni, radi se bez slobodnog dana, oduzima se od plaće kako tko želi. Navodno ako netko nije dobro parkirao auto oduzme mu se 20% od plaće. Posljednji slučaj koji je bio je taj da su neki djelatnici uz sebe na poslu imali mobitel, napominjem kako nisu koristili nego imali mobitel uz sebe. Nakon toga im je rečeno kako će im biti od plaće oduzeto 10%, ali da stvar bude bolja firma je sastavila izjavu u ime djelatnika i samo poslala da potpišu. Kako je moja majka bila u to vrijeme na bolovanju i nije bila za to da potpiše jer su pisali izjavu u njezino ime i potpuno drugačiju od onoga što se dogodilo. Naime, prilikom telefonskog razgovarali rekli su joj kako će oni svakako uzeti tih 10% i da će se oni potpisati umjesto nje. Šokirani ovakvom činjenicom i načinom poslovanja te firme nismo znali što napraviti jer jednostavno nismo niti imali izbora, što su naumili to bi i napravili.
Nažalost zdravstveno stanje moje majke se pogoršalo upravo zbog posla, to se posebno odnosi na stres koji tamo vlada.

Usprkos značajnim promjenama na tržištu rada i nedostatku radne snage, pritužbe, upiti i predstavke radnika zaposlenih kod poslodavaca u privatnom sektoru nisu ukazivale na bitno poboljšanje uvjeta rada, pa su se i dalje najčešće odnosili na nezakonite otkaze i druge nepravilnosti vezane uz prestanak radnog odnosa, neisplatu plaće i drugih materijalnih prava te neuručenje obračuna dugovane, a neisplaćene plaće i naknade plaće, rad na crno, mobing te nezakonit i neplaćen prekovremeni rad. Brojnim su radnicima pritom i dalje bili potpuno nepoznati mehanizmi zaštite prava, posebice onima koji, kako sami tvrde, iz straha od negativnih posljedica nisu učlanjeni u sindikate koji bi im mogli pružati pravnu i drugu pomoć. Nastojeći izbjeći uglavnom dugotrajne te financijski i psihički iscrpljujuće sudske postupke, najveća očekivanja su imali od Inspektorata rada, pogrešno smatrajući kako je ovlašten spriječiti nezakonite otkaze, naložiti isplatu plaće, uključujući i onu za prekovremeni rad, ili ih zaštititi od uznemiravanja.

Kao i do sada, u posebno složenim situacijama bili su oni radnici nad čijim je poslodavcima otvoren predstečajni ili stečajni postupak, uslijed čega je ostvarivanje njihovih materijalnih prava bilo otežano ili nemoguće. U sličnim situacijama bili su i radnici onih poslodavaca koji su različitim statusnim promjenama ili djelovanjem kroz povezana društva nastojali olakšati i pojednostaviti poslovanje, a

pritom su vrlo vješto uspijevali izbjeći financijske obveze prema radnicima. Tako radnici nekada iznimno ugledne i uspješne građevinske tvrtke već godinama ne uspijevaju ostvariti svoje neisplaćene plaće i otpremnine, jer je nad poslodavcem prvo otvoren postupak predstečajne nagodbe, koja je sklopljena nakon gotovo četiri godine, dok je otvaranje stečaja izbjegnuto pripojenjem poslodavca novom društvu, u kojem je isti poslodavac bio jedini osnivač, još tijekom postupka predstečajne nagodbe. Međutim, i novoosnovanom društvu je poslovni račun uskoro blokiran, čime je naplata potraživanja radnika ponovno onemogućena, a sve zbog, kako radnici tvrde, brojnih cesija, kompenzacija i sličnog, radi kojih se prihodi društva nisu isplaćivali na njegov račun.

Zbog postojanja osnovane sumnje u počinjenje kaznenih djela protiv radnih odnosa i socijalnog osiguranja, inspektori rada su podnijeli 166 kaznenih prijava, od čega 122 zbog kaznenog djela neisplate plaće, a 44 zbog kaznenog djela povrede prava iz socijalnog osiguranja.

Iako se u odnosu na 2017. broj radnika za koje se u inspekcijskim nadzorima utvrdilo da im poslodavci nisu isplatili niti minimalnu plaću nešto smanjio, i dalje ih nemali broj ne može ostvariti svoje temeljno pravo iz radnog odnosa. Zbog postojanja osnovane sumnje u počinjenje kaznenih djela protiv radnih odnosa i socijalnog osiguranja, inspektori rada su podnijeli 166 kaznenih prijava, od čega 122 zbog kaznenog djela neisplate plaće, a 44 zbog kaznenog djela povrede prava iz socijalnog osiguranja. Osim toga, Inspektorat rada je u slučajevima neisplate dospjelih plaća ili naknada plaća donio i 7.106 rješenja o privremenom osiguranju njihove naplate kada poslodavci nisu ispunili niti obveze iz Zakona o osiguranju radničkih tražbina.

Mnogi rade temeljem ugovora o radu na određeno vrijeme, nerijetko sklopljenima protivno zakonu, a poslodavci taj institut naočigled zloporabe. Iako toga svjesni i nezadovoljni nesigurnim radnopravnim statusom, radnici to prihvaćaju, nadajući se da će im biti ponuđeni ugovori o radu na neodređeno vrijeme, ukoliko dokažu da to svojim radom i trudom zaslužuju. Međutim, sklapanje ugovora o radu na određeno vrijeme zakonom je propisano kao iznimka i stoga su najavljeni ciljani nadzori Inspektorata rada, sukladno preporuci iz Izvješća za 2017., i više no opravdani. Naime, više od 85% osoba koje su izašle iz evidencije nezaposlenih temeljem radnog odnosa, zasnovalo ga je na određeno vrijeme, a prema podacima HZMO-a u 2018. temeljem ugovora o radu na određeno vrijeme, prosječno je bilo osigurano čak 25,44% osiguranika. I prema Izvješću EK za RH 2019., usprkos porastu broja ugovora o radu na neodređeno vrijeme u ukupnom broju, udio zaposlenih na određeno je i dalje znatno iznad prosjeka EU (17,5% u odnosu na 11,3%). Jedno od načela Europskog stupa socijalnih prava je sigurno i prilagodljivo zaposlenje u okviru kojeg se potiče prelazak na zapošljavanje na neodređeno vrijeme i sprječavanje sklapanja ugovora o radu s nesigurnim radnim uvjetima, među ostalim i zabranom zlouporabe nestandardnih ugovora.

Više od 85% osoba koje su izašle iz evidencije nezaposlenih temeljem radnog odnosa, zasnovalo ga je na određeno vrijeme, a prema podacima HZMO-a u 2018. temeljem ugovora o radu na određeno vrijeme, prosječno je bilo osigurano čak 25,44% osiguranika.

I trgovačka društava čiji su osnivači RH ili JLP(R)S, kao i ona od strateškog državnog interesa, također sklapaju velik broj ugovora o radu na određeno vrijeme za poslove za koje postoji potreba kontinuiranog rada, što također ukazuje na moguće zlouporabe ovog instituta. Prema podatcima Nezavisnog sindikta „Socijalna pravda", u jednom takvom društvu na određeno vrijeme zaposleno je 17% radnika, od čega čak 35,4% obavlja jednu od temeljnih djelatnosti društva.

Upravo su trgovačka društava čiji su osnivač RH ili JLP(R)S te ona od strateškog državnog interesa, bila čestim predmetom pritužbi građana zbog sumnje na nepravilnosti pri zapošljavanju. Zbog pogrešne percepcije javnosti da zaposlenici tih društva imaju isti pravni status kao državni službenici, odnosno službenici u JLP(R)S, te da se njihove plaće osiguravaju u državnom proračunu, građani su se pritуživali na zapošljavanja bez javnih natječaja i netransparentnost pri odabiru kandidata. Međutim, za razliku od prijma u državnu službu i u službu u JLP(R)S, ova trgovačka društva nemaju zakonsku obvezu raspisivanja javnog natječaja, provođenja testiranja/razgovora s kandidatima, donošenja odluke/rješenja, niti obavještavanja kandidata o rezultatima eventualno provedenog natječajnog postupka. Poslodavac stoga slobodno odlučuje na koji će način provesti postupak zapošljavanja i odabira zaposlenika, što zbog specifičnog položaja ovih društava izaziva nezadovoljstvo građana i budi sumnju u pogodovanje odabranim kandidatima.

3.6.5. INSPEKCIJSKE SLUŽBE

„Prijavila sam poslodavca kod kojeg sam radila mjesec dana, a nije mi isplatio plaću. Prijavu sam podnijela Inspektoratu 26.10.2017.g. koji mi se nije javio. 15.12.2017.g. poslala sam mail da me obavijeste što je s predmetom, no nije bilo odgovora. Par tjedana kasnije sam prosljedila isti mail na razne državne kontakt mail-ove i tek tada dobivam odgovor da ću biti obaviještena o ishodu, jer je postupak u tijeku."

U pritužbama na rad inspekcijskih službi i dalje prevladavaju navodi o dugotrajnosti postupaka koji se vode povodom predstavki radnika, no nerijetko se inspektore neopravdano proziva i za neučinkovitost i nepoduzimanje mjera za koje pritužitelji, ne poznavajući dovoljno njihove zakonske ovlasti, smatraju da ih trebaju poduzeti. Rješenja za dugotrajnost postupaka su, pored dovoljnog broja inspektora, njihova kvalificiranost i educiranost, ali i primjerene plaće te odgovarajući sustav njihovog nagrađivanja i napredovanja.

Na dugotrajnost postupaka upravnih inspektora unutar MU te na mali broj obavljenih neposrednih inspekcijskih nadzora ukazivali smo u Izvješćima za 2016. i 2017., a očekujemo da će se primjenom Zakona o upravnoj inspekciji iz 2018., uz popunjavanje slobodnih radnih mjesta upravnih inspektora, preustroj i edukaciju, stanje poboljšati. Prema ovom Zakonu, upravna inspekcija se ustrojava, osim u MU kao državna upravna inspekcija, i u UDU u županijama, a djelokrug se proširuje provedbom inspekcijskog nadzora nad tijelima JLP(R)S i pravnim osobama s javnim ovlastima. Među očekivanim pozitivnim učincima su približavanje upravnih inspektora subjektima nadzora, smanjeni troškovi te češći i sveobuhvatniji nadzori, kao i bolja kvaliteta rada subjekata nadzora. Do sada su popunjena

radna mjesta upravnih inspektora u deset ureda, a kako će se ove ovlasti zaista primjenjivati, ostaje za vidjeti u 2019.

Posebno važnim smatramo donošenje Zakona o Državnom inspektoratu, čija primjena bi kroz objedinjavanje 17 inspekcijskih službi trebala pridonijeti kako većoj efikasnosti, tako i ujednačenom postupanju više od 1.400 inspektora. Tijekom e-savjetovanja prihvaćeni su naši prijedlozi da inspektori već kod sumnje na nepravilnosti, a ne samo kada utvrde povredu zakona ili drugog propisa, imaju obvezu bez odgode obavijestiti nadležno tijelo, kao i da se stupanje na snagu ZDI-a odgodi, radi velikog broja inspektora koji će biti preuzeti u Državni inspektorat, pa je potrebno više vremena kako bi se osigurali odgovarajući uvjeti. Međutim, nije prihvaćen prijedlog da inspektor obavlja nadzor isključivo bez prethodne najave, jer građani nerijetko ističu neučinkovitost nadzora koji je prethodno najavljen.

Broj pritužbi na rad prosvjetnih inspektora se i tijekom 2018. nastavio smanjivati. Također, u usporedbi s 2017., podatci MZO-a o ishodu žalbenih postupaka na rješenja prosvjetnih inspektora pokazuju da je broj poništenih rješenja značajno smanjen, sa 36,5% u 2017. na 15,5% u 2018. To, kao i podatak da je od ukupno 420 rješenja, samo protiv njih 10,7% izjavljena žalba te da su zaposlena dva nova inspektora, pokazuju da je njihov rad unaprijeđen, a rješenja koja su donosili kvalitetnija, što je u skladu s našom preporukom iz Izvješća za 2017.

Preporuke:

55. Hrvatskom zavodu za zapošljavanje, da pri odlučivanju o zahtjevima za novčanu naknadu za vrijeme nezaposlenosti cijeni sve prikupljene dokaze, vodeći računa o svim okolnostima slučaja, te da mjerodavno pravo primjenjuje na način koji neće ugroziti socijalnu sigurnost građana tijekom nezaposlenosti;
56. Hrvatskom zavodu za zapošljavanje, da kod sklapanja ugovora o sufinanciranju samozapošljavanja, korisniku usluge pruži sve informacije o posljedicama sklapanja takvog ugovora, a naročito da jasnije i detaljnije utvrdi obveze korisnika, posebice one oko kojih dolazi do učestalih sporova te da aktivnosti vezane uz raskid ugovora pokreće tek nakon što su iskorištene sve ostale mogućnosti izvršenja;
57. Ministarstvu rada i mirovinskog sustava, da razmotri potrebu izmjena Zakona o tržištu rada, vezano uz osnovicu za utvrđivanje visine novčane naknade u odnosu na osobe koje su u tromjesečnom razdoblju prije prestanka radnog odnosa ostvarile naknadu plaće;
58. Ministarstvu zdravstva, 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;
59. Vladi RH, da preispita Odluku o zabrani novog zapošljavanja službenika i namještenika u javnim službama vodeći računa o stvarnim potrebama zapošljavanja;
60. Prosvjetnoj inspekciji, da provodi ciljane nadzore nad zakonitošću sklapanja ugovora o radu na određeno vrijeme u obrazovnim ustanovama.

3.7. DISKRIMINACIJA NA PODRUČJU RADA I ZAPOŠLJAVANJA

Iseljavanje velikog broja radno sposobnih građana u inozemstvo tijekom 2018. dovelo je do promjena na tržištu rada i veće potražnje za radnicima, naročito pojedinih stručnih kvalifikacija. Međutim, unatoč često isticanom problemu nedostatka radne snage, radnici su nam se obraćali radi pogoršanja njihovog radno pravnog statusa i narušavanja radne atmosfere, odnosno radi diskriminacije. Pritom su oni zaposleni u privatnom sektoru češće isticali diskriminaciju temeljem dobi te članstva u sindikatu, dok se u pritužbama na diskriminaciju u javnom i državnom sektoru, češće kao razlog nepovoljnog postupanja isticalo političko uvjerenje. No zaprimali smo i pritužbe radi diskriminacije na radu te pri zapošljavanju i zbog drugih osnova, neovisno o poslodavcu. S obzirom na promjene na tržištu rada, iznenađuje izraženiji strah radnika od viktimizacije, zbog čega ih se dio još uvijek ustručava aktivirati raspoložive pravne instrumente radi zaštite svojih prava.

Viktimizacija

„Molim vas da moji osobni podatci ostanu anonimni, a u slučaju da smatrate kako je potrebno kontaktirati moga poslodavca htjela bih da me o tome prethodno obavijestite da o tome odlučim. Ne bi bilo dobro da se iz vaših pitanja može posumnjati da sam vas ja uključila. To bi me moglo dovesti u još težu poziciju.“

Iako kontinuirano raste broj pritužbi na diskriminaciju, od kojih je znatan dio bio iz područja rada i zapošljavanja, to ne prikazuje njenu stvarnu raširenost. U prilog tome govori zabrinjavajuća pojava sve češćeg iskazivanja straha radnika da će ih poslodavac sankcionirati ukoliko pokušaju zaštititi svoja prava, zbog čega to čine tek kada je izgledan prestanak radnog odnosa. Stoga su za prikazivanje pojava diskriminacije u ovom području, osim podataka iz pritužbi pučkoj pravobraniteljici, korišteni i podatci sindikata, OCD-a te Inspektorata rada, kojima su se radnici također obraćali.

Strah od viktimizacije je istican kako u slučaju traženja sudske zaštite, tako i podnošenja pritužbi pučkoj pravobraniteljici ili prijava Inspektoratu. Radnici se stoga nerijetko anonimno obraćaju nadležnim institucijama ili traže da se njihov identitet ne iznosi, kako im se ne bi pogoršao radno pravni status. Pritom, neki se niti ne obraćaju povjereniku za zaštitu dostojanstva, vjerojatno baš zbog straha od otkrivanja identiteta, ali i nepovjerenja u osobe imenovane od poslodavaca, koje se ponekad smatra njihovom produženom rukom. Stoga izostanak prijave diskriminacije ne znači i izostanak diskriminatornog postupanja.

Pritom, pojedini poslodavci nisu niti osigurali adekvatnu unutarnju zaštitu od diskriminacije, što potvrđuje podatak da su inspektori rada u manje od dvije godine izrekli 17 usmenih rješenja radi imenovanja osobe ovlaštene primati i rješavati pritužbe vezane uz dostojanstvo radnika, te 30 usmenih rješenja radi donošenja i objave pravilnika o radu ili uređenja svih zakonom reguliranih pitanja, što se odnosi i na zaštitu dostojanstva radnika.

Na anonimnosti su inzistirali i radnici koji nisu podnijeli pritužbu, ali su imali relevantih saznanja o onima koje su podnijeli drugi radnici zaposleni kod istog poslodavca. O strahu radnika da u sudskim postupcima svjedoče na štetu poslodavca pisali smo i u ranijim izvješćima, no ova je pojava sve prisutnija i prilikom našeg postupanja. Da je strah radnika ponekad itekako opravdan, proizlazi iz podataka pojedinih sindikata kako se radnicima koji su tražili zaštitu svojih prava, često nameću dodatni poslovi ili ih se opominje za svaki propust u radu, čime poslodavac šalje jasnu poruku kakvo ponašanje smatra prihvatljivim.

Članovi radničkog vijeća, kao i sindikalni predstavnici, moraju objektivno biti i subjektivno se osjećati dovoljno zaštićeni da bi neometano izvršavali zadaću predstavnika radnika i štitili njihova prava.

Međutim, najviše zabrinjava kada se iz straha od viktimizacije, radnici koji su članovi radničkog vijeća ustručavaju poduzimati radnje prema poslodavcu za kojeg smatraju da diskriminira ili na drugi način krši prava radnika. Upravo članovi radničkog vijeća, kao i sindikalni predstavnici, moraju objektivno biti i subjektivno se osjećati dovoljno zaštićeni da bi neometano izvršavali zadaću predstavnika radnika i štitili njihova prava. Iako je zabranjeno stavljanje članova radničkog vijeća u nepovoljniji položaj od drugih radnika, u nekim se slučajevima oni ne osjećaju zaštićenima, što može imati dalekosežne negativne posljedice za sve radnike.

S druge strane, sudski postupci radi viktimizacije temeljem ZSD-a su vrlo rijetki te je radnike, radi osnaženja njihova položaja, nužno bolje upoznati sa zakonskim okvirima viktimizacije, kako bi se ovaj oblik diskriminacije prepoznao, a zatim prijavio te adekvatno procesuirao i sankcionirao.

Diskriminacija u području rada

„Nakon toliko godina provedenih u firmi, rada vikendom i žrtvovanja, poslodavac mi sada želi dati otkaz. Nemam još uvjete za starosnu mirovinu, nitko me neće zaposliti i još ću biti sankcionirana jer nemam izbora nego otići u prijevremenu mirovinu i do kraja života primati nižu mirovinu nego da sam ostala još ovo malo u radnom odnosu.“

Tijekom 2018. HZZ je zabilježio 20,5% manje evidentiranih nezaposlenih osoba u odnosu na 2017., a potražnja poslodavaca za radnicima je povećana. EK u Izvješću za RH 2019. također ističe nedostatak radne snage, unatoč još uvijek relativno visokom postotku nezaposlenih osoba, kojih je u evidencijama HZZ-a u prosincu 2018. bilo 148.919. Iako bi bilo za očekivati da će ovakve promjene na tržištu rada pozitivno utjecati na kategorije radnika koje su ranijih godina češće bili žrtvama diskriminacije, što se ponajprije odnosi na one u dobi od 50 godina i više (radnici 50+), to se nije dogodilo. Promjene su donekle zamijećene u načinu na koji pojedini poslodavci planiraju okončati ugovorni odnos s nepoželjnim radnicima, nastojeći ih privoliti na sporazumni prestanak radnog odnosa, zbog čega je teže prepoznati diskriminatorno postupanje.

U odnosu na radnike ostalih dobnih skupina, radnicima 50+ se češće otkazuje radni odnos prilikom restrukturiranja, ukidanja pojedinih radnih mjesta ili smanjenja broja izvršitelja. Pritom se pojedini pritužuju na dugotrajne pritiske radi sporazumnog ili osobno uvjetovanog prestanka radnog odnosa, zbog čega su pravne mogućnosti pobijanja odluke o prestanku radnog odnosa ograničene, a takva višemjesečna radna atmosfera na neke od njih je djelovala vrlo demotivirajuće, uznemirujuće te negativno po zdravstveno stanje, zbog čega ih je dio i pristao na predloženi način prestanka radnog odnosa. Povodom pritisaka poslodavaca radi prijevremenog umirovljenja, radnici su se, osim nama, obraćali i Inspektoratu rada, sindikatima i OCD-ima, što pokazuje raširenost ovakvog postupanja. Pritom, ističu da nisu motivirani poticajnim mjerama za prijevremeno umirovljenje, da žele raditi, imaju pohvalne radne rezultate te da postoji potreba za njihovim radnim mjestom, ali da je poslodavac svejedno donio odluku o otkazivanju ugovora o radu. Ponekad je takva odluka motivirana smanjenjem troškova poslovanja, a ponekad namjerom pomlađivanja strukture zaposlenika. Iako je otkaz ugovora o radu očekivano traumatičan za sve dobne skupine, za radnike 50+ to nerijetko ima dugoročne štetne posljedice zbog njihove teške zapošljivosti, pa su dulje u evidenciji nezaposlenih HZZ-a. Stoga oni koji ostvaruju uvjete za prijevremenu starosnu mirovinu, često u tome vide egzistencijalno rješenje. Međutim, to podrazumijeva manju mirovinu, zbog čega se osjećaju dvostruko kažnjenima, prvo otkazom radnog odnosa, a zatim nižom mirovinom nego što bi bila da su ostali u radnom odnosu do ispunjenja uvjeta za starosnu mirovinu, za što nekima od njih malo nedostaje. S obzirom da je mirovinskom reformom predviđena penalizacija ranijeg umirovljenja, koja iznosi 0,34% za svaki mjesec bez obzira na godine staža, ovakav način sekundarnog sankcioniranja radnika 50+, koji bez svoje volje ulaze u evidenciju nezaposlenih, i dalje će se nastaviti.

Dok se cjelovitom mirovinskom reformom produljuje radni staž te nagrađuje duži ostanak u svijetu rada, neki poslodavci još uvijek smatraju radnike starije dobi manje poželjnom radnom snagom te im se radni odnos prekida neposredno pred ostvarenje uvjeta za redovnu starosnu mirovinu.

Dakle, dok se cjelovitom mirovinskom reformom produljuje radni staž te nagrađuje duži ostanak u svijetu rada, neki poslodavci još uvijek smatraju radnike starije dobi manje poželjnom radnom snagom te im se radni odnos prekida neposredno pred ostvarenje uvjeta za redovnu starosnu mirovinu. Pritom nisu zamjećeni pokušaji poslodavaca da pri restrukturiranju radnike upute na prekvalifikaciju ili drugi vid obrazovanja radi pronalaska novog radnog mjesta, na što upozoravaju i neki sindikati. S druge strane, da postoji želja radnika 50+ za nastavkom radnog odnosa pokazuje i broj uključenih u programe aktivne politike zapošljavanja, ali još nema znatnih pomaka u njihovom zapošljavanju.

Postupajući po pritužbama radnika 50+ zbog diskriminacije na radu, redovito preporučujemo poslodavcima transparentan selekcijski postupak formiranja listi kolektivnog viška radnika, radi otklanjanja sumnje na primjenu diskriminatornih kriterija. Međutim, obzirom da radnici u pravilu podnose pritužbe kada su već započeli postupci otkazivanja ugovora o radu, učinkovitijem suzbijanju diskriminacije radnika 50+ doprinio bi sustavniji pristup, poput prijedloga sindikata da se sankcioniraju poslodavci koji potiču ili prisiljavaju radnike na ranije umirovljenje.

Osim radi diskriminacije prilikom otkazivanja ugovora o radu, radnici su nam se pritуživali i radi nepovoljnijeg postupanja prilikom ostvarenja drugih prava iz radnog odnosa. Temeljem pritužbi radnika jedne grupacije poslodavaca, nekima su ovisno o godinama života, tijekom restrukturiranja uskraćene otpremnine. Naime, za razliku od onih koji imaju mogućnost potpisati novi ugovor o radu ili prihvatiti otkaz i ostvariti pravo na otpremninu, to je uskraćeno radnicima kojima nedostaje manje od godine i pol do redovne starosne mirovine, a sve kao posljedica obvezivanja poslodavca da im neće otkazivati radni odnos iz poslovno uvjetovanih razloga.

Iako je poslodavac isticao da mu je cilj bilo zaštititi starije radnike od otkazivanja ugovora o radu u postupku restrukturiranja, s obzirom na njihov nezavidan položaj na tržištu rada, zbog toga nemaju izbor povoljnije materijalne opcije. Naime, premda često nužna, reorganizacija rada ne mora svakom radniku biti prihvatljiva iz niza subjektivnih ili objektivnih razloga, zbog čega svima treba omogućiti da odluče o nastavku ili prestanku radnog odnosa, s jednakim financijskim učincima. Iako pozdravljamo svaku dodatnu zaštitu radnika starije dobi, nužno je to učiniti tako da ih se, makar i nehotice, ne stavi u nepovoljniji položaj u usporedbi s ostalim radnicima.

Članstvo u sindikatu je još jedna od češće isticanih diskriminacijskih osnova u području rada. Iako je pravo na slobodno odlučivanje o članstvu u sindikatu jedno od temeljnih prava radnika, pojedini poslodavci i dalje sindikatima nisu skloni. Osim pritužbi nama i sindikatima, to potvrđuje i pokretanje prekršajnih postupaka Inspektorata rada, radi sumnje da je poslodavac pokušao ostvariti, ili je ostvario zabranjeni nadzor na utemeljenjem i djelovanjem sindikata ili nije osigurao uvjete za rad radničkog vijeća.

Iako poslodavci moraju prvenstveno voditi računa o poslovnim rezultatima da bi opstali na tržištu, ponekad je nedovoljno prepoznata povezanost zadovoljstva radnika s njihovom produktivnosti, u čemu značajnu ulogu imaju upravo sindikati. Unatoč tome, radnici se i dalje pritužuju da ih se zbog članstva u sindikatu šikanira, nameću im se veći radni zadaci, primaju nižu plaću od ostalih radnika neovisno o količini i kvaliteti obavljenog posla, strože se tretiraju njihovi propusti ili se mijenja praksa poslodavca u pogledu neprihvatljivog postupanja radnika, čemu su naročito izloženi sindikalni povjerenici. Pritom, sindikati ističu kako je nepovoljno postupanje prema njihovim članovima izraženije u manjim podružnicama, u kojima nema puno članova, čime su i više izloženi diskriminaciji.

Važnost prava na sindikalno udruživanje naročito je izražena kada radnici žele u zakonskim rokovima zaštititi svoja prava, a nemaju novaca za odvjetnika te istovremeno ne udovoljavaju imovinskom cenzusu za BPP-om. Često je tada sindikat jedina pomoć u zaštiti prava radnika sudskim putem.

Diskriminacija u području zapošljavanja

Tijekom 2018. građani su se pritуživali na poslodavce koji su u postupku zapošljavanja otvoreno primjenjivali diskriminatorne kriterije, kao i na one koji su tražili podatke nevezane za poslove radnog mjesta, što je osim nelagode, kod pritužitelja pobudilo sumnju na diskriminaciju.

Pritužbe radi primjene diskriminatornih kriterija u oglasima za zapošljavanje, najčešće su se odnosile na turističku i ugostiteljsku djelatnost, gdje su za rad na recepciji, spremanje soba ili posluživanje gostiju tražene mlađe ženske osobe, a često je i obvezna fotografija. Najčešći diskriminatorni kriteriji

bili su dob i spol te imovno stanje, o kojem podrobnije pišemo u posebnom poglavlju. Poslodavce smo redovito upozoravali na utvrđenu sumnju na diskriminaciju temeljem dobi te ukazivali na potrebu formiranja poslovne politike temeljem koje kandidati za posao neće biti stavljeni u nejednak položaj, budući da gornja granica od, primjerice 30 ili 35 godina, ne predstavlja stvarni i odlučujući uvjet obavljanja posla rada na recepciji, čišćenja soba ili posluživanja gostiju, već je takvo zapošljavanje posljedica stereotipnog razmišljanja da će ih osobe mlađe dobi lakše obavljati ili bolje razumjeti potrebe klijenata. Zapošljavanje temeljem izgleda kandidata na fotografiji potencijalno je diskriminatorno temeljem više različitih osnova, jer se iz fotografije može vidjeti dob, rasa ili vjersko uvjerenje, te se na taj način otvora put nepovoljnijem postupanju, odnosno selekciji kandidata temeljem neke od spomenutih karakteristika.

Prilikom postupanja po pritužbama protiv poslodavca koji su kandidate tražili podatke naočigled nevezane za oglašeno radno mjesto, bilo je nužno utvrditi predstavljaju li karakteristike povezane s nekom od diskriminacijskih osnova stvarni i odlučujući uvjet za obavljanje tih poslova. U tom kontekstu, traženje podataka o nacionalnom podrijetlu ili stambenom statusu zasigurno nije povezano s, primjerice, poslovima turističkih agencija i turoperatera ili djelatnostima pakiranja. Pritom, sve i da poslodavac nije koristio te podatke u selekcijskom postupku, već i njihovo pribavljanje ostavlja mjesta sumnji da će se koristiti tijekom radnog odnosa. Stoga smo preporučili njihovo brisanje iz upitnika, jer osim sumnje na diskriminaciju, predstavljaju i povredu prava na privatnost.

Tijekom ispitnog postupka poslodavci su isticali kako nisu imali namjeru diskriminirati kandidate te kako nisu upoznati s diskriminacijskim zakonodavstvom. Iako nepoznavanje prava nikoga ne ispričava, a namjera nije bitan element građanskopravnog oblika diskriminacije, indikativno je da velik broj privatnih poslodavaca nije svjestan zakonske zabrane diskriminacije. Poslodavce stoga informiramo o normativnom okviru i obvezi nediskriminatornog postupanja u području rada i zapošljavanja, a provedbu edukacija o diskriminaciji preporučamo i drugim relevantnim dionicima.

Unatoč pritužbama na raznovrsne slučajeve diskriminacije radnika te njezinom nedostatnom prijavljivanju, ipak se ne radi o sveprisutnom postupanju, a mnogi poslodavci imaju izražen osjećaj za očuvanje prava svojih zaposlenika. U prošlogodišnjem smo Izvješću tako izdvojili „Povelju o raznolikosti Hrvatska“, kao dokument koji su 2017. potpisala 34 poduzeća i organizacije, obvezujući se na politiku raznolikosti i nediskriminacije svojih radnika. Tijekom 2018. bili smo svjedoci pozitivnih poslovnih rezultata nekih od potpisnika Povelje, koji su usporedno s provedbom politike nagrađivanja lojalnosti radnika te kampanjom ravnopravnosti kandidata pri zapošljavanju, također ostvarili iznimne poslovne rezultate i povećanje prometa. Ovakvim primjerima povezanosti zadovoljstva radnika s njihovom produktivnošću i uspješnim poslovnim rezultatima treba težiti u daljnjem razvoju poslovne kulture poslodavaca.

Da bi se to postiglo, osim informiranja radnika o diskriminaciji, nužno je provoditi kontinuiranu edukaciju svih profila poslodavaca, kojom će se svesti na minimum nehotično nepovoljno postupanje prema radnicima, jednako kao i horizontalna diskriminacija, za koju također odgovara poslodavac. Stoga smo i u Izvješću za 2017. relevantnim dionicima preporučili kontinuiranu provedbu edukacije o diskriminaciji u području rada i zapošljavanja, na čemu i dalje ustrajemo, budući da je to najučinkovitija prevencija buduće diskriminacije.

Diskriminacija državnih i javnih službenika

„Od stupanja na vlast svi zaposlenici općine koji nisu pokorni načelniku nalaze se pod mobingom i stalnim terorom, prijetnjom tjeranjem i otkazima a sve zbog pripadnosti drugim političkim strankama koje djeluju na području općine. Ljudi su u strahu zbog svojih uvjerenja jer načelnik ne dopušta niti jednu stranku izuzev svoje u općini.“

Državni i službenici u JLP(R)S su nam se, slično kao i ranijih godina, obraćali zbog sumnje na diskriminaciju temeljem etničkog ili nacionalnog podrijetla, političkog ili drugog uvjerenja, zdravstvenog stanja, obrazovanja te društvenog položaja. U najvećem broju ukazuju na različita diskriminatorna postupanja nadređenih tijekom duljeg vremena, što kulminira ukidanjem njihovih radnih mjesta nakon donošenja novih pravilnika o unutarnjem redu ili izmjena i dopuna postojećih. Iako je u određenim slučajevima donošenje nove sistematizacije opravdavano racionalizacijom poslovanja i potrebom za efikasnijom i jeftinijom upravom, ti postupci u slučaju spajanja ili ukidanja čitavih organizacijskih jedinica ili pojedinačnih radnih mjesta, neminovno dovode do stavljanja na raspolaganje radnika koje se ne može rasporediti na nova radna mjesta. Više smo godina stoga ukazivali na nužnost uspostavljanja učinkovite kontrole svrhovitosti reorganizacije tih tijela. Naime, kada se broj radnih mjesta smanjuje, potrebno je da rješenje o stavljanju na raspolaganje sadrži detaljno i argumentirano obrazloženje o razlozima odabira radnika sličnih kvalifikacija i dotadašnjeg opisa poslova. Prednost kod raspoređa na drugo radno mjesto tada treba imati službenik koji ima bolje ocjene dotadašnjeg rada i učinkovitosti, stoga je bitno novom Uredbom o ocjenjivanju državnih službenika i namještenika poboljšati i sustav ocjenjivanja, kako bi se primjenjivali mjerljivi kriteriji i izbjegla arbitrarnost i diskriminatorno postupanje čelnika tijela. Tim više što je trenutno u postupku donošenja novi paket normativnih rješenja, kojim će plaće i napredovanje državnih službenika ovisiti upravo o ocjenama koje trebaju odražavati kvalitetu rada i stručnost.

Prema pritužbama pripadnost određenoj političkoj opciji uvjet je zapošljavanja, ne samo za dužnosnička, već i službenička radna mjesta, u mnogim državnim i tijelima JLS obračunava se s kolegama političkim neistomišljenicima, a pod krinkom reorganizacije često se eliminiraju politički nepodobni ili apolitični radnici.

Službenici često ističu političko uvjerenje kao diskriminacijsku osnovu temeljem koje se prema njima nepovoljnije postupa te ukazuju da se zapošljavanje i napredovanje u različitim vrstama upravnih tijela JLP(R)S često vrši po političkom ključu. Ovaj problem pogotovo je izražen u sredinama u kojima su radni kolege članovi političkih stranaka ili javno bliski određenoj političkoj opciji, istoj kao i (pro)čelnici spomenutih tijela. Pritužitelji navode da je pripadnost određenoj političkoj opciji uvjet zapošljavanja, ne samo za dužnosnička, već i službenička radna mjesta. Većina smatra kako je radna okolina u mnogim tijelima državne uprave i JLS u velikoj mjeri obilježena obračunima s kolegama političkim neistomišljenicima, kao i da se pod krinkom reorganizacije često eliminiraju radnici za koje se smatra da su politički nepodobni ili apolitični.

Zaprimamo također i pritužbe državnih službenika, onih u JLP(R)S te u javnim službama, na uznemiravanje i zlostavljanje na radnom mjestu, uglavnom od strane nadređenih, no ponekad i od kolega, koji ukazuju na nedopuštena i neprofesionalna ponašanja na radnom mjestu. Često su u takvim slučajevima u potpunosti kontradiktorna očitovanja radnika i poslodavca, praćena opsežnom dokumentacijom iz koje je nemoguće bez svake sumnje utvrditi uzročno posljedičnu vezu između neke od diskriminacijskih osnova i prijavljenih postupaka. Međutim, zabrinjava što iz njih proizlazi da u takvim kolektivima postoje netrpeljivosti i trajno narušeni međuljudski i profesionalni odnosi, koji uzrokuju uznemirujuću atmosferu te onemogućavaju normalno obavljanje svakodnevnih radnih zadataka. U nekim smo slučajevima čelnicima tijela preporučili ulaganje dodatnih napora da osiguraju radnu okolinu utemeljenu na odnosu poštovanja i kolegijalnosti te zaštite dostojanstvo svih radnika, što bi pridonijelo uspješnosti rada tijela i odnosu s građanima kao korisnicima.

Sindikati upozoravaju i na potencijalne diskriminatorne učinke Zakona o stažu osiguranja s povećanim trajanjem, prema kojima će radnici s nižim plaćama, odnosno oni čiji sindikati ili poslodavci nemaju dovoljno sredstava, biti u nepovoljnijem položaju prilikom utvrđivanja radnih mjesta i zanimanja koja imaju beneficirani radni staž. Naime, poticaj za utvrđivanje takvih radnih mjesta daje poslodavac ili sindikat na temelju stručne dokumentacije, izrađene po posebnim pravilima, a troškove izrade snosi podnositelj poticaja. U posebno su lošem položaju radnici čiji sindikati nemaju financijskih sredstava za podnošenje ovih zahtjeva, a poslodavac ne želi financirati izradu stručne dokumentacije, pogotovo jer se radi o radnicima koji su zaposleni na osobito teškim i za zdravlje i radnu sposobnost štetnim radnim mjestima.

U konačnici, tijekom 2018. postupali smo i po pritužbama radi sustavnog nejednakog postupanja prema pojedinim kategorijama radnika pri ostvarenju prava vezanih uz radno pravni status, što se može otkloniti samo izmjenama zakona. Jedan od slučajeva odnosio se na nejednako postupanje prema kandidatima prilikom ocjene ispunjenja uvjeta za polaganje pravosudnog ispita. Naime, primjenom Zakona o vježbenicima u pravosudnim tijelima i pravosudnom ispitu (ZVPTPI) i ocjenom dosadašnje prakse procjene ispunjenja uvjeta za polaganje pravosudnog ispita, utvrdili smo nejednako postupanje prema pravnicima koji prije polaganja mijenjaju vrstu poslova na kojima su zaposleni, a za koje je regulirano različito trajanje i sadržaj vježbeničke prakse. Budući da im nije priznato razdoblje pripravništva obavljeno prije promjene prakse, preporučili smo formiranje kriterija temeljem kojih će se vršiti preračunavanje vremena provedenog na radu za sve vrste pravnih poslova, radi ujednačenja uvjeta za polaganje pravosudnog ispita za sve kandidate, a MP ih planira regulirati provedbenim propisima ZVPTPI-a.

Nadalje, Zakonom o državnim službenicima regulirano je pravo na oslobođenje od obveze polaganja posebnog dijela državnog stručnog ispita za državne službenike s akademskim zvanjem doktora ili magistra znanosti iz područja povezanog s poslovima državnog tijela, dok takvu mogućnost nemaju službenici zaposleni u JLP(R)S. Stoga smo radi otklanjanja ovakve nejednakosti, predložili izmjenu zakonodavnog okvira koji regulira polaganje državnog stručnog ispita za državne i službenike u JLP(R)S.

Preporuke:

61. Hrvatskom zavodu za zapošljavanje, da nastavi s edukacijom dionika na tržištu rada, pogotovo poslodavaca, o diskriminaciji u postupcima zapošljavanja te na radnom mjestu, s naglaskom na viktimizaciji;
62. Sindikatima, da nastave s provedbom edukacije sindikalnih povjerenika o primjeni hrvatskog i europskog antidiskriminacijskog prava u području rada i zapošljavanja te da poduzmu aktivnosti radi podizanja svijesti radnika i poslodavaca o viktimizaciji kao jednom od oblika diskriminacije;
63. Hrvatskoj udruzi poslodavaca, da u okviru obrazovanja svojih članova osigura redovno održavanje radionica o primjeni hrvatskog i europskog antidiskriminacijskog prava, naročito o viktimizaciji u području rada i zapošljavanja;
64. Hrvatskoj obrtničkoj komori, da u okviru obrazovanja svojih članova osigura redovno održavanje radionica o primjeni hrvatskog i europskog antidiskriminacijskog prava, naročito o viktimizaciji u području rada i zapošljavanja;
65. Državnom inspektoratu, da inspektore rada redovito educira o primjeni hrvatskog i europskog antidiskriminacijskog prava, s posebnim osvrtom na viktimizaciju u području rada i zapošljavanja;
66. Jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, da za službenike zaposlene u pravnim osobama u njihovom vlasništvu ili čiji su osnivači, organiziraju edukacije o diskriminaciji na radnom mjestu u području rada i zapošljavanja.

3.8. UMIROVLJENICI I STARIJE OSOBE

3.8.1. SOCIJALNA SIGURNOST STARIJIH OSOBA

„...Nadalje Vam mogu javiti, da životarim od 1200 Kn mirovine, da sam lošeg zdravstvenog stanja, nemogu do ljekova, trgovine itd... Drva za ogrjev nemam, higijena nikakva, vodu prokuhavam od 2014. god. nije zdrava niti za kupanje, nemam gdje spavati – kuća je u ruševnom stanju...“

Prema podatcima Eurostata za 2017. 19,6% stanovnika u RH je u dobi od 65 godina i više, dok ih je u dobi do 14 godina samo 14,5%. Takvo ubrzano starenje stanovništva veliki je izazov u dugoročnom planiranju skrbi za starije osobe i kreiranju javnih politika. Strategija socijalne skrbi za starije osobe u RH 2017.-2020. trebala bi osigurati preduvjete da im se povećava kvaliteta života, no rješavanje problema se dugi niz godina odgađa.

Prema zadnjim podatcima DZS-a, stopa rizika od siromaštva u 2017. najviša je, 28,6%, upravo za starije od 65 godina, dva postotna poena više nego u 2016., no alarmantno je što u riziku od siromaštva živi čak 47,8% starijih od 65 koji žive sami. I podatci Eurostata govore o 26% starijih osoba u riziku od siromaštva, dok je EU prosjek 14,4%. To pokazuje da mjere koje se provode nisu dobro

usmjerene i ne daju rezultate. Naime, prva procjena DSZ pokazuje da je BDP u četvrtom tromjesečju 2018. realno veći za 2,3% u odnosu na isto razdoblje 2017., što je proturječno porastu stope rizika od siromaštva za osobe starije životne dobi.

Imajući to u vidu, kao i podatak Eurostata da samo 64% stanovnika RH starijih od 65 prima mirovinu, čime smo uz Španjolsku na dnu EU, uvođenje nacionalne mirovine predviđene Strategijom bio bi važan korak kojim bi se mnogim starim osobama koje žive u siromaštvu omogućio dostojanstven život, a to je bila i preporuka u našim ranijim izvješćima. Međutim, tijekom 2018. je Institut za javne financije izradio *Analizu parametara iz sustava socijalne srbi, mirovinskoga sustava te stanja na tržištu rada i EU prakse*, temeljem koje je MRMS zaključilo kako je „projekt uvođenja nacionalne mirovine kompleksna materija jer se radi o uvođenju novog socijalno-zaštitnog instituta, posebno imajući u vidu pozicioniranje i utjecaj na postojeći sustav socijalne skrbi te mirovinski sustav po pitanju najniže mirovine". Budući da nam drugi podatci nisu dostupni, a prema najavama Vlade nacionalna se mirovina planira uvesti 2020., ovakav stav uvelike obeshrabruje i opravdano se postavlja pitanje hoće li se to doista i učiniti.

Iz Izvješća o provedbi Strategije vidljivo je da su provedene sve predviđene aktivnosti za 2017. koje su uglavnom projektne, a odnose se na razvijanje usluga usmjerenih zadržavanju starih osoba u svojim domovima. Ipak, većina sustavnih mjera, poput uvođenja statusa njegovatelja za starije osobe, nacionalne mirovine, ujednačavanja modela financiranja domova za starije osobe i učinkovitiji inspekcijski sustav, ostavljena je za zadnju godinu primjene.

Osobe starije dobi od socijalnih naknada najviše koriste doplatak za pomoć i njegu, zajamčenu minimalnu naknadu (ZMN), osobnu invalidninu i jednokratne naknade. Od socijalnih usluga najviše koriste institucionalnu skrb te pomoć u kući, od različitih pružatelja. Prema podatcima MDOMSP-a, 31. prosinca 2017. samo su 8.192 starije osobe ostvarivale ZMN, što je 9,65% ukupnog broja korisnika, dok ih je 43.266 ostvarivalo doplatak za pomoć i njegu, što je 64% ukupnog broja korisnika. Iako znatan broj starijih živi s prihodima koji su znatno ispod praga rizika od siromaštva, zbog strogog prihodovnog cenzusa (920,00 kn za samca stariju osobu) većina ih ZMN ne može ostvariti, što je posebno otegotno s obzirom da se uz nju vežu i druge naknade, poput troškova stanovanja, naknade za ugroženog kupca energenta i pomoć za ogrjev. No, iako smo u Izvješću za 2017. pisali da bi do uvođenja nacionalne mirovine iznose ZMN-a za starije članove kućanstva trebalo povećati, jer će u suprotnom i dalje biti u riziku od siromaštva i socijalne isključenosti, ovaj problem je još prisutan, a eventualne promjene donošenjem novoga Zakona o socijalnoj skrbi (ZSS) ovisit će o osiguranim sredstvima Državnog proračuna.

Iznose ZMN za starije članove kućanstva trebalo bi povećati, a blažim cenzusom obuhvatiti veći broj starijih osoba, posebno onih u riziku od siromaštva i teškoj deprivaciji, čime bi se podigla kvaliteta njihova života i pridonijelo socijalnom uključivanju.

Ipak, u skladu s preporukom iz Izvješća za 2016. da se povećaju iznosi doplatka za pomoć i njegu, koji dugi niz godina nisu mijenjani, a u većem broju ga koriste starije osobe, od 1. travnja 2018. to je učinjeno, u punom iznosu s 500 na 600 kn, a u smanjenom s 350 na 420 kn. Povećana je i osobna

invalidnina s 1.250 na 1.500 kn, pa je donekle poboljšan materijalni položaj starijih osoba koje ne mogu udovoljiti osnovnim životnim potrebama bez pomoći druge osobe.

Pomoć u kući je socijalna usluga, propisana kao pravo u sustavu socijalne skrbi, a pruža se kao izvaninstitucijska skrb organiziranjem prehrane, obavljanjem kućanskih poslova, održavanjem osobne higijene i zadovoljavanjem drugih svakodnevnih potreba u kući korisnika. Pruža se temeljem rješenja CZSS u sklopu Mreže socijalnih usluga, po pravilima humanitarnih ili karitativnih organizacija ili temeljem ugovora s pružateljem. Mrežom je utvrđena potreba za 11.513 korisnika, no samo za 4.218 ova je usluga priznata rješenjem CZSS-a, što je samo 0,5% ukupnog broja starijih. Ovaj podatak te onaj o stopi rizika od siromaštva, uz skroman obuhvat institucionalne skrbi, pokazuju kako je pomoć u kući posve nedostatna. No, priznavanje ovog prava temeljem rješenja CZS povezano je među ostalim i s prihodom starije osobe, pa unatoč preporuci iz više izvješća da se ublaže cenzusi za njegovo ostvarivanje, koji sada iznose 1.500 kn po članu kućanstva, i da se učini dostupnom u svim dijelovima RH, niti nakon više izmjena ZSS-a to nije učinjeno.

MDOMSP je sklopilo ugovor o pružanju pomoći u kući sa 175 pružatelja, no najlošija je pokrivenost u Međimurskoj (dva pružatelja i 17 korisnika), a najbolja u Šibensko-kninskoj županiji (osam pružatelja i 463 korisnika). MDOMSP bi trebalo popuniti Mrežu socijalnih usluga tako da pružanje bude ravnomjerno u svim županijama, shodno stvarnim potrebama starijih osoba, a s obzirom da je utvrđena još 2014., proračun za provedbu usluga bi trebalo planirati tako da se Mreža što prije popuni sklapanjem ugovora s pružateljima, umjesto da ovisi o sredstvima koja bi trebala biti osigurana, a nisu. Pružanjem ove izvaninstitucijske usluge što većem broju starijih osoba smanjuje se pritisak na domove za starije i druge pružatelje smještaja, a u tom pravcu je i ZSS-om propisano da CZSS primarno priznaje korisniku pravo na socijalne usluge u obitelji, a iznimno, ako nije razvijena Mreža izvainstitucijskih usluga, priznaje se i pravo na smještaj.

Pruženim uslugama pomoći u kući koje se osiguravaju temeljem rješenja CZSS, projektima CK i Caritasa ili drugih pružatelja socijalnih usluga, programom Zaželi i drugima, i dalje nisu zadovoljene potrebe starijih osoba za pomoći u kući, posebno u udaljenim i izoliranim dijelovima RH.

Umjesto toga, nastojalo se putem programa Zaželi, o kojem pišemo i u poglavlju o diskriminaciji temeljem imovnog stanja, pružiti potporu i podršku te brigu o starijim osobama u teško dostupnim, odnosno ruralnim područjima i otocima. S obzirom da je pomoć u kući zakonsko pravo i nije identično ovoj programskoj aktivnosti, program Zaželi ne može popuniti utvrđene potrebe u Mreži, to više jer traje 30 mjeseci i upitne je održivosti. No, kako smo prilikom terenskih obilazaka više puta posjetili starije u kućama sa zemljanim podovima, bez električne energije, dok im je voda dostupna samo s bunara ili čak potoka, gerontodomaćice kroz program Zaželi su im za sada često jedina dostupna usluga, a prema dostupnim podatcima, temeljem 57 ugovora s JLS i udrugama o pružanju potpore i podrške te brige o starijim osobama, bilo ih je obuhvaćeno ukupno 6.512.

Prema podatcima HCK-a, njihova 53 društva pružaju pomoć u kući za 6.776 korisnika temeljem rješenja CZSS ili putem programa Zaželi, od kojih samo 481 plaća uslugu. Također se zalažu da se ublaži prihodovni cenzus, kao i da broj odobrenih aktivnosti bude veći po korisniku.

Pruženim uslugama pomoći u kući koje se osiguravaju temeljem rješenja CZSS, projektima CK i Caritasa ili drugih pružatelja socijalnih usluga, programom Zaželi i drugima, i dalje nisu zadovoljene potrebe starijih osoba za pomoći u kući, posebno u udaljenim i izoliranim dijelovima RH. Osim pomoći u kući, starijim osobama potrebno je ponuditi i druge sadržaje kako bi se povećala njihova uključenost i kvalitetno organiziralo slobodno vrijeme. Već smo u ranijim izvješćima kao primjer dobre prakse isticali gerontološke centre koji djeluju u decentraliziranim domovima Grada Zagreba, ali i u drugim sredinama, koji uz dnevni centar (boravak) i pomoć u kući daju mogućnost dostave obroka, posudbe ortopedskih pomagala te pružaju usluge savjetovališta i razne radionice.

Kao izvaninstitucijska skrb za starije osobe provode se i 62 projekta usmjerena na organizirane dnevne aktivnosti, u koje je uključeno 11.694 starijih osoba, u svim županijama osim u Primorsko-goranskoj i Gradu Zagrebu, a financira ih MDOMSP. Cilj projekta je osiguravanje uvjeta za uključivanje starijih osoba u život zajednice i sprječavanje institucionalizacije te podizanje kvalitete života organiziranjem dnevnih aktivnosti prilagođenih njihovim potrebama i interesima, a odnose se na sportsko-rekreativni, kreativni, edukacijsko i informativni, kulturni i zabavni sadržaj. 2017. je MDOMSP financiralo i projekte usmjerene smanjenju i prevenciji socijalne isključenosti starijih osoba i pružanjem usluge prijevoza, primjerice za odlazak liječniku. Na taj način je financirano 19 projekata u devet županija, a obuhvaćeno je 2.323 osobe. No projektne aktivnosti su upitne održivosti pa ne smiju biti zamjena za zakonom propisane socijalne usluge.

Novim Zakonom o socijalnoj skrbi trebalo bi propisati širu lepezu socijalnih usluga za starije osobe kojima bi im se omogućio što dulji ostanak u njihovim obiteljima.

Primjerice, za boravak, kao zakonsko pravo, trebalo bi osigurati dostatna sredstva i učiniti ga dostupnijim, jer ga trenutno zbog starosti koristi samo 81 osoba, što je 2,4% svih korisnika ove usluge, uz osobe s invaliditetom, djecu i druge. Stoga bi boravak za starije osobe trebalo uključiti u Mrežu socijalnih usluga prema njihovim stvarnim potrebama, i time stvoriti preduvjete da se priznaje rješenjem CZSS-a.

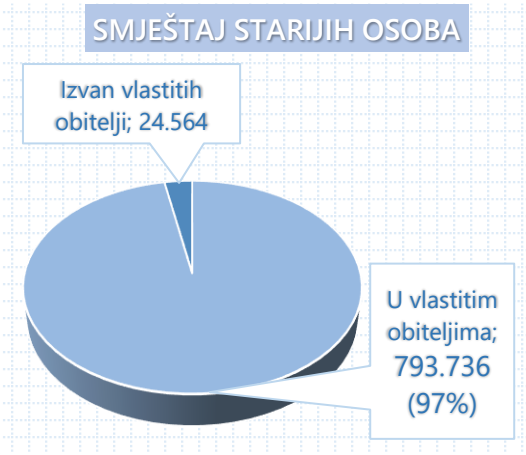
Svakako, novim ZSS-om bi trebalo propisati širu lepezu socijalnih usluga za starije osobe kojima bi im se omogućio što dulji ostanak u njihovim obiteljima.

Domovi za starije osobe i drugi pravni subjekti koji pružaju usluge smještaja starijim osobama

793.736 ili 97% starijih osoba živi u vlastitim obiteljima, a samo 24.564 ili 3% ih je smješteno izvan vlastite obitelji. Uz udomiteljske obitelji i obiteljske domove, kao izvaninstitucijsku skrb, dugotrajni smještaj starijih, odnosno institucijsku skrb, pružaju domovi za starije osobe i drugi pravni subjekti.

Prema podatcima MDOMSP-a u 2017. su u RH bila 142 doma za starije osobe: 2 državna, 45 decentraliziranih te 95 privatnih, s 17.392 smještajna kapaciteta, od čega je u decentralizirnanim i državnim domovima 10.967. Na smještaju je ukupno bilo 16.553 korisnika, od čega u decentraliziranim i državnim domovima 10.905, dok je zainteresirano za smještaj bilo 3.814 osoba. Isto tako, privatni domovi imali su 6.425 smještajnih kapaciteta, a zainteresiranih je bilo još 237.

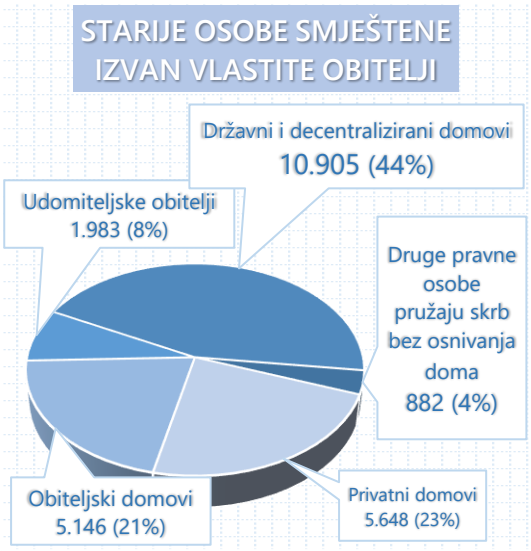
U državne domove za starije osobe bilo je smješteno 78 korisnika temeljem rješenja CZSS, dok ih je temeljem ugovora smješteno 90. Isto tako, u decentralizirane domove bio je smješten ili na boravku 1.891 korisnik temeljem rješenja CZSS, a temeljem ugovora njih 8.970. U privatnim domovima za starije osobe rješenjem CZSS bilo je smješteno 679 korisnika, a temeljem ugovora njih 4.969.



Iz ovih podataka proizlazi da se starije osobe smještavaju pretežito ugovorom o smještaju, a manji broj temeljem rješenjem CZSS i to uglavnom u decentralizirane domove za koje postoji najveći broj zainteresiranih. Osim s 45 decentralizirana doma, MDOMSP je sklopilo ugovore s još 106 pružatelja usluga za smještaj starijih osoba drugih osnivača, čime je djelomično popunjena Mreža socijalnih usluga.

Privatne domove sa višim standardom biraju osobe boljeg imovnog stanja, dok se za lošije opremljene privatne domove odlučuju oni skromnijih prihoda, posebice ako im je zbog narušenog zdravlja potreban hitan smještaj. U pravilu, oni istovremeno podnose zahtjev i državnim ili decentraliziranim domovima, no nažalost smještaj u njih čekaju dulji niz godina.

Rješavanje problema netransparentnih listi čekanja, neujednačenih kriterija za prijam i cijene smještaja u domovima koje (su)financira Državni, odnosno županijski proračun, odgađa se niz godina, iako su već bile izrađene analize poslovanja decentraliziranih domova za koje je MDOMSP trebalo podnijeti izvješće Vladi sukladno prijelaznim odredbama ZSS iz 2013. Kao i prethodnih godina, unatoč našoj preporuci da se razrade kriteriji za prijam korisnika u domove koji se sufinanciraju iz Državnog proračuna, pomaka nema, a i dalje su značajan problem liste čekanja, jer imaju pristupačne cijene i kvalitetan smještaj.



Nadzori nad radom državnih i decentraliziranih domova pokazuju da se nepravilnosti uglavnom odnose na neusklađenost akata, unutarnji ustroj ne zadovoljava propisane kriterije, često nije pribavljeno rješenje o ispunjavanju minimalnih uvjeta. Uz to, utvrđen je nedostatak medicinskih sestara, fizioterapeuta i njegovatelja, a opseg usluga je ispod propisanog minimuma, primjerice kupanje i čišćenje soba. Nepravilnosti su utvrđene u postupku prijema u dom, u vođenju evidencije i dokumentacije, a problem je i u dotrajalosti prostora i opreme. Kod privatnih domova nepravilnosti se ponavljaju i vezane su uz oblik vlasništva nad objektom i opremom, neprovođenje unutarnjeg nadzora, nedonošenje plana i programa rada, nevođenje zapisnika komisije za prehranu. Utvrđen

je i nedostatak medicinskih sestara, socijalnih radnika, njegovatelja, smještaj većeg broja korisnika od utvrđenog kapaciteta te neprovođenje aktivnosti slobodnog vremena s korisnicima.

Kod deset drugih pravnih subjekata koji pružaju usluge smještaja (d.o.o. i obrt), samo kod jednog nisu utvrđene nepravilnosti, a kod ostalih su neuredno vođene evidencije i dokumentacija, smješteno je više korisnika od utvrđenog kapaciteta, nedostajalo je medicinskih sestara i njegovateljica ili radnici nisu ispunjavali propisane uvjete. Prostor je neodržavan, nezadovoljavajuća je higijena te nemaju rješenja o ispunjavanju uvjeta za rad.

Naravno, inspekcijski nadzori nisu provedeni kod svih navedenih pružatelja, nego su u najvećoj mjeri obuhvaćeni domovi, bez obzira na osnivače, no niti u njih 20 još nikada nije proveden nadzor. Stoga treba i nadalje stvarati preduvjete za redovite nadzore nad svim pružateljima socijalnih usluga te provoditi kontinuiranu edukaciju i superviziju stručnih radnika.

Obiteljski domovi i udomiteljske obitelji

„Moram raditi, a majka mi je dementna. Nema tko paziti na nju 24 sata. Nema mjesta u državnim domovima, a za privatni nemam novaca. Ne znam što ću.“

U obiteljskom domu i udomiteljskoj obitelji pružaju se usluge smještaja starijim osobama kao izvaninstitucijska skrb. Obiteljski dom pruža smještaj za pet do 20 odraslih korisnika, a usluge pruža jedan punoljetni član obitelji, predstavnik obiteljskog doma, koji može zaposliti i druge radnike. Usluge u obiteljskom domu ne može pružati samac, a predstavnik obiteljskog doma treba u pravilu živjeti u istom objektu s korisnicima, iznimno u drugoj kući uz uvjet da je u istom dvorištu i da je osigurana skrb o korisnicima 24 sata dnevno, sve dane u godini. S druge strane, udomiteljske obitelji pružaju usluge smještaja do četiri odrasla korisnika, a iznimno i više, ako se radi o hitnom ili povremenom udomiteljstvu.

Prema podatcima MDOMSP, 31. prosinca 2017. na području RH djelovao je 361 obiteljski dom za starije osobe, s ukupnim kapacitetom za 5.843 korisnika, a smještenih je bilo 5.146. Najviše obiteljskih domova je u Zagrebačkoj županiji (54), pa Karlovačkoj (33), Gradu Zagrebu (32) i Osječko-baranjskoj županiji (31). MDOMSP je sklopilo ugovore o pružanju smještajnih usluga za 317 korisnika s 61 obiteljskim domom za starije osobe, što znači da ih je čak 300 izvan Mreže socijalnih usluga. Stoga je u obiteljskim domovima smješteno preko 90% korisnika temeljem ugovora o smještaju, a samo manji dio temeljem rješenja CZSS, dok od vrste usluge dominiraju one II. i III. stupnja. U isto vrijeme, registrirano je 1.528 udomiteljskih obitelji za odrasle i starije osobe, u koje ih je bilo smješteno 4.412, od toga 1.983 starijih, najviše polupokretnih i nepokretnih.

Tijekom 2018. proveden je 121 inspekcijski nadzor nad pružateljima usluga smještaja za starije, što je povećanje za 16,5% u odnosu na 2017. To nije veći pomak, posebno jer je od tog broja provedeno samo 47 nadzora u obiteljskih domovima i 14 u udomiteljskim obiteljima, pa je njime obuhvaćeno samo 13% obiteljskih domova i 0,7% udomiteljskih obitelji, što je posve nedostatno.

U 75% obiteljskih domova utvrđene su nepravilnosti, a odnose se na nedostatak medicinske sestre ili njegovateljice, neurednu evidenciju i dokumentaciju, smještaj većeg broja korisnika od utvrđenog kapaciteta ili obitelj ne živi u objektu u kojem pruža usluge. Vezano za prostorne uvjete, utvrđeno je da su izvršene promjene bez pribavljanja novog rješenja, prostori su neuredni i neodržavani, a u sobama je veći broj kreveta od propisanog. Nad korisnicima se primjenjuju mjere sputavanja, ne vodi se briga o njihovom zdravlju, ograničavaju im se posjete, a korisnik ne potpisuje ugovor o smještaju. Nelegalno koriste prostor i fiktivni su nositelji djelatnosti.

Posebno zabrinjava što se u obiteljskim domovima vrlo često pruža i IV. stupanj usluge, što je protivno Pravilniku o minimalnim uvjetima za pružanje socijalnih usluga, no inspektori zbog toga nisu izricali mjere. Naime, sukladno ZSS-u, inspektor je dužan zabraniti rad pružatelju ako ne ispunjava uvjete za obavljanje djelatnosti te kada utvrdi da načinom pružanja usluge ugrožava zdravlje i sigurnost korisnika. Stoga bi se u situacijama pružanja IV. stupnja usluge protivno ZSS-u i Pravilniku trebalo izricati najoštriju mjeru zabrane rada.

U cilju prevencije nepravilnog i nezakonitog postupanja obiteljskih domova i udomiteljskih obitelji, centri bi trebali redovito organizirati i provoditi edukacije i superviziju udomitelja i predstavnika obiteljskih domova, sukladno ZSS-u.

Kod većine udomiteljskih obitelji nisu utvrđene nepravilnosti, a kod onih u kojima jesu, odnosile su se na smještaj većeg broja korisnika od dozvoljenog, fiktivno pružanje usluga, nezadovoljavajući prostor, kašnjenje s obnovom dozvole i drugo. Sve to pokazuje da nadzori nad obiteljskim domovima i udomiteljskim obiteljima trebaju biti redoviti, a ne uglavnom izvanredni, utemeljeni na pritužbama građana ili po prijedlogu nadležnih tijela, te bi trebali obuhvatiti značajno veći broj pružatelja, a MDOMSP bi trebalo značajnije kadrovski ojačati Službu za inspekcijski nadzor.

Tijekom 2018. MDOMSP je organiziralo pet regionalnih sastanaka s predstavnicima svih pružatelja socijalnih usluga s kojima je sklopilo ugovore, kao i tri sastanka sa svim pružateljima usluga za starije osobe u tri županije, radi njihove edukacije. No, u cilju prevencije nepravilnog i nezakonitog postupanja obiteljskih domova i udomiteljskih obitelji, centri bi trebali redovito organizirati i provoditi edukacije i superviziju udomitelja i predstavnika obiteljskih domova, sukladno ZSS-u.

Naime, osim redovitog programa osposobljavanja i edukacije budućih udomiteljskih obitelji, treba kontinuirano provoditi edukaciju i superviziju postojećih udomitelja i predstavnika obiteljskih domova, kako bi im se pružila podrška, posebice ako imaju poteškoća.

Zaštita starijih osoba od nasilja u obitelji

„Tri puta nam je mahao pištoljem da će nas likvidirati, uskraćuju nam pravo na dostojanstveno stanovanje u prizemlju našeg objekta, zatvaraju nama starcima grijanje, a u ponedjeljak su nam isključili kućne i sat. antene. Oni nas mrze iz dna duše i vesele se majčinu odlasku, jer je teški bolesnik.“

,,Poštovani jel moguće da sin ocu koji će ostati totalno nepokretaan i zbog operirane glave totalno druga osoba ne može biti njegovatelj? Danas su mi u Centru za socijalnu skrb rekli: NE. ...Djeca ili rođaci koji ne brinu za svoje starije ili ih zanemaruju bit će kažnjeni s 10 tisuća kuna ili pak kaznom zatvora od čak 45 dana. U slučaju da se zanemarivanje ponovi, članovi obitelji mogu dobiti i kaznu 15 000 kuna ili dva mjeseca iza rešetaka. Nebriga o starijem članu obitelji, poput ne davanja lijekova, hrane i pića na vrijeme smatra se težim prekršajem!... On nema NIKOGA osim mene i bivše žene (moje majke). On za dom od svoje mirovine nema novaca. Nakon toga su mi rekli da će se onda država pobrinuti o njemu i sjesti mu na imovinu naravno...e neće. Makar ja gladan bio njegovat ću ga dok je živ."

Početkom godine stupio je na snagu novi Zakon o zaštiti od nasilja u obitelji, u koji su na naš prijedlog starije osobe uvedene kao posebno ranjiva skupina. Prvi podatci MUP-a o njegovoj primjeni pokazuju kako je tijekom 2018. prekršajima iz Zakona bilo oštećeno 1.200 osoba starije životne dobi, dok podatci o broju pravomoćno osuđenih osoba za počinjenje nasilja u obitelji nad starijom osobom za sada nisu dostupni.

Nažalost, nije propisana i obveza nadležnih tijela socijalne skrbi da žurno, po saznanju o počinjenju obiteljskog nasilja prema starijoj osobi, osiguraju mogućnost pružanja socijalnih usluga u vlastitom domu, kako bi se i tako spriječila institucionalizacija ove posebno ranjive skupine.

No, zaštita starijih osoba od obiteljskog nasilja ne smije biti utemeljena samo na sankcioniranju nezakonitog ponašanja, već mora imati snažno uporište u politici sustavne potpore obitelji. Briga o starijim osobama često se temelji na obiteljskoj solidarnosti, pa tako u RH, prema podatcima iz Izvješća EK za RH za 2015., za svoje nemoćne članove obitelji brine oko 17% osoba u dobi od 35 do 49 godina. Dio je to neformalne skrbi za starije i nemoćne, koju pružaju bračni drugovi ili djeca svojim roditeljima, međutim, njihove potrebe propisi u pravilu ne prepoznaju, pa tako nemaju mogućnost korištenja bolovanja ili neplaćenog dopusta, kao ni prilagodbe radnog vremena ili ostvarivanja prava na status njegovatelja. Uz ova prava, i širu lepezu socijalnih usluga, potrebno im je osigurati i psihološku podršku, što bi zasigurno doprinijelo duljem ostanku starijih i nemoćnih u svojim domovima te deinstitucionalizaciji, kojoj kao zemlja težimo.

Zakonom je na naš prijedlog predviđen i oblik obiteljskog nasilja nečinjenjem, odnosno zanemarivanje potreba starije osobe. Pritužbe koje smo 2018. zaprimali o obiteljskom nasilju nad starijim osobama, odnosile su se upravo na zanemarivanje potreba od članova obitelji koji imaju zakonsku obvezu njihovog uzdržavanja ili žive s njima u zajedničkom kućanstvu. Isto tako, starije osobe su nam se obraćale i s upitima što nasilje u obitelji točno podrazumijeva te kako mogu potražiti pomoć i zaštitu, što potvrđuje kako mnogi još nisu dovoljno informirani. No, posebno zabrinjava što su, i kada imaju te informacije, obeshrabreni u prijavljivanju jer nemaju povjerenja u institucije, boje se osvete ili se jednostavno osjećaju bespomoćnima. Također, sram i tabuiziranje, kao i strah da će prijava utjecati na druge članove obitelji te ih izložiti progonu, često su razlozi neprijavljivanja. Stoga je nužno raditi na prevenciji nasilja nad starijim osobama, u kojemu ključnu

ulogu treba imati međuresorna suradnja, ne zanemarujući pritom i pružanje učinkovite pravne zaštite te psihosocijalnu pomoć, kao ni primjere dobrih praksi iz drugih država.

Ugovori o dosmrtnom uzdržavanju

Nedostatak osnovnih sredstava za život stavlja starije osobe u rizik od svih oblika zlostavljanja, pa tako i zlouporabom ugovora o dosmrtnom uzdržavanju, zbog čega često ostaju i bez imovine i bez adekvatne skrbi u trenucima kada im je ona najpotrebnija. Nažalost, u većini slučajeva se primatelji uzdržavanja nadležnim tijelima jave nakon sklapanja ugovora, pa im preostaje jedino pokretanje sudskih postupaka radi njihova raskida, što je dugotrajan i neizvjestan proces koji ih posebno otegotno pogađa obzirom na dob.

Niz godina zagovaramo uvođenje dodatnih zaštitnih mehanizama za primatelje dosmrtnog uzdržavanja, kako bi se suzbio ovaj način ekonomskog zlostavljanja starijih osoba, pa je tako uvažena preporuka iz Izvješća za 2016. o zabrani njihovog sklapanja za pružatelje socijalnih usluga, njihove zaposlenike i članove obitelji, što je ZSS-om propisano od 2017.

MP ne raspolaže podatcima o broju i prosječnom trajanju sudskih postupaka za raskid ugovora o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju u 2018., kao ni o broju sudskih postupaka za njihov raskid koji su prekinuti zbog smrti primatelja uzdržavanja, sukladno čl. 212. ZPP-a. Ni Hrvatska javnobilježnička komora nema podatke o broju sklopljenih ugovora o dosmrtnom uzdržavanju u 2018., budući da ne postoji jedinstvena evidencija, ali podržava njeno ustrojavanje, jer bi tako ovaj pravni institut postao transparentniji i omogućila bi se kontrola broja sklopljenih ugovora po pojedinom davatelju uzdržavanja.

Hrvatska javnobilježnička komora nema podatke o broju sklopljenih ugovora o dosmrtnom uzdržavanju u 2018., budući da ne postoji jedinstvena evidencija, ali podržava njeno ustrojavanje, jer bi tako ovaj pravni institut postao transparentniji i omogućila bi se kontrola broja sklopljenih ugovora po pojedinom davatelju uzdržavanja.

Budući da ova tema nije dovoljno istražena niti postoje službeni podatci o broju ugovora o dosmrtnom uzdržavanju, kao i pokrenutih postupaka za njihovo razvrgavanje, 2018. smo proveli istraživanje o informiranosti starijih osoba s rizicima sklapanja ovih ugovora na uzorku od 500 osoba od 65 i više godina. 71% ispitanika čulo je za mogućnost sklapanja ugovora o dosmrtnom, a 76% o doživotnom uzdržavanju, ali čak 72% ne zna razliku između njih. Također, oko 25% ispitanika koji su za ugovore čuli, ne osjećaju se dovoljno informiranima o rizicima njihovog potpisivanja. Pritom se u nešto većoj mjeri smatraju informiranima o rizicima vezanim uz imovinu (52%), u odnosu na rizike vezane uz kvalitetu skrbi (46%) kod ugovora o dosmrtnom, a gotovo isto je i kod ugovora o doživotnom uzdržavanju. No, čak 85% ih ne zna za zabranu sklapanja ugovora s pružateljima socijalnih usluga.

Na pitanje koji su najbolji mehanizmi zaštite primatelja dosmrtnog uzdržavanja, 46% ispitanika navelo je da bi im uvelike pomogla „Stalna kampanja informiranja u medijima o rizicima sklapanja ugovora o dosmrtnom uzdržavanju", a 42% da bi pomoglo „Osnivanje registra pružatelja

uzdržavanja". Kao najvažniju informaciju o pravima iz ugovora koju bi trebali dobiti, ispitanici su naveli informacije o pravima uzdržavane osobe i obvezama uzdržavatelja, te informacije kako se osigurati od prevare.

Zbog toga je, a na što smo i ranije upozoravali, potrebno pojačati informiranje i edukaciju kako bi se spriječila zlouporaba ovakvih ugovora, osnovati registar pružatelja uzdržavanja, ograničiti broj ugovora koji jedan uzdržavatelj može sklopiti, osigurati žurnost u postupanju sudova u slučajevima raskida ugovora, kao i osigurati socijalne usluge starijima koji su takve postupke pokrenuli. MDOMSP nas je izvijestilo da se tijekom 2018. financiralo provođenje pet projekata usmjerenih informiranju i pravnoj pomoći te izradi brošura radi sprječavanja zlouporabe ugovora o dosmrtnom/doživotnom uzdržavanju, u iznosu od 500.000 kn, koji su se provodili u 13 županija te obuhvatili 5.890 osoba.

I udrugama koje pružaju BPP starije se osobe javljaju tek nakon sklapanja ovih ugovora. Tako Udruga Bijeli krug iz Splita navodi da od svih oblika pravnih pomoći koje su pružili, 12% je bilo radi već sklopljenih dosmrtnih ugovora, u kojima su starije osobe dugo trpjele nasilje te su im preostali samo iscrpljujući i neizvjesni sudski postupci za raskid ugovora.

Zaključak

Važno je znati kako različiti dionici i dalje nemaju dovoljno razumijevanja niti znanja o ljudskim pravima starijih osoba, a njihova socijalna sigurnost jako je često teško ostvariva. Također, iako su njihova prava implicitno sadržana u brojnim međunarodnim dokumentima, značajne su normativne praznine, kao i problemi u provedbi postojećih odredbi. Stoga i naši podatci, kao i oni sestrinskih organizacija iz cijelog svijeta, ukazuju na potrebu donošenja jedinstvenog pravnog instrumenta, koji bi odgovorio na potrebe starijih osoba, a preporuka je to i UN-ove neovisne stručnjakinje za uživanje svih ljudskih prava starijih osoba. Upravo bi Konvencija o pravima starijih osoba propisala sva relevantna prava na jednom mjestu, povećala njihovu vidljivost, dostupnost i razumijevanje u društvu te ojačala odgovornost država za provedbu mjera i politika koje će osnažiti starije osobe u svim segmentima života.

Konačno, s ciljem poboljšanja života umirovljenika i starijih osoba i daljnjem ostvarivanju njihovih prava, potrebno je i dalje inzistirati na širenju dijaloga sa umirovljeničkom i starijom populacijom na svim razinama, tako i na njihovom uključivanju u tijela odlučivanja. Kako bi se ta suradnja poboljšala, potrebno je osnovati savjet za umirovljenike i starije osobe u svim županijama, gradovima i općinama, jer je sada, prema navodima Sindikata umirovljenika Hrvatske, takvim oblikom participacije i aktivnog sudjelovanja u odlučivanju obuhvaćen tek mali broj njih.

Preporuke:

67. Ministarstvu rada i mirovinskoga sustava, da ubrza uvođenje nacionalne mirovine;
68. Ministarstvu za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, da prilikom izrade novoga Zakona o socijalnoj skrbi ugradi:
    - povećanje iznosa zajamčene minimalne naknade za starije članove kućanstva;

- širu lepezu socijalnih usluga kojima bi im se omogućio što dulji ostanak u njihovim obiteljima te blažim prihodovnim cenzusom obuhvatio veći broj korisnika pomoći u kući;
- kriterije za prijam korisnika u domove koji se sufinanciraju iz Državnog proračuna;

69. Ministarstvu za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, da osigura uvjete kako bi centri za socijalnu skrb provodili redovite edukacije i supervizije udomitelja i predstavnika obiteljskih domova;
70. 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 starima i nemoćnima;
71. Ministarstvu pravosuđa, da normativno regulira uvođenje registra pružatelja uzdržavanja, kako bi se spriječila ekonomsko iskorištavanje starijih osoba potpisivanjem ugovora o dosmrtnom/doživotnom uzdržavanju;
72. Ministarstvu za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, da osigura sustavno informiranje starijih osoba o rizicima sklapanja ugovora o dosmrtnom/doživotnom uzdržavanju;
73. Ministarstvu vanjskih i europskih poslova, da nastavi aktivno sudjelovati u radu Radne grupe UN-a o pravima starijih osoba te da podrži napore kako bi se pristupilo izradi Konvencije o pravima starijih osoba;
74. Jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, da osnuju savjete za umirovljenike i starije osobe.

3.8.2. MIROVINSKO OSIGURANJE

„Saznanjem od svog tate... ostao sam zgrožen i sramota me šta radim i živim u ovakvoj državi koja nije u stanju odradi svoju zakonsku dužnost... Prolaskom 60 dana koliki je zakonski rok za dobivanje rešenja i nedolaska na kućnu adresu otac je otišao pisati požurnicu te da bi nakon petnaest dana došlo privremeno rješenje od cca 1700 kuna te se to sve odvijalo u jedanaestom mjesecu prošle godine... i sve tako stoji čitavu ovu godinu... Gospodo SRAMOTA da hrvatski branitelj čeka toliko rješenje...“

„22.11.2017.g. u HZZMO područnu službu Rijeka, ispostava Opatija predala sam potrebnu dokumentaciju s zahtjevom za starosnu mirovinu. Nakon dugog čekanja na riješenje moje mirovine i bez bilo kojeg od odgovora obilazila sam sve nadležne službe te jedino što sam dobila informaciju da je dokumentacija proslijeđena u Zagreb.... Učestalo sam zvala sve moguće brojeve, na koje se nitko ne javlja. Ja sam bez ikakvih primanja i jedva preživljavam od pomoći moje bliže i daljnje rodbine a uz sve to sam teško bolesna i stalno na operacijama dok moj spis negdje zaboravljen u ladicama...“

Područje mirovinskog osiguranja 2018. obilježile su izmjene i dopune mirovinskog zakonodavstva koje je obuhvatilo šest zakona: Zakon o mirovinskom osiguranju, Zakon o stažu osiguranja s povećanim trajanjem, Zakon o obveznim mirovinskim fondovima, Zakon o dobrovoljnim

mirovinskim fondovima, Zakon o mirovinskim osiguravajućim društvima i Zakon o dodatku na mirovine ostvarene prema Zakonu o mirovinskom osiguranju, koji su zajedno stupili na snagu početkom 2019., s čime je započela provedba dugo najavljivane mirovinske reforme, čije ćemo stvarne učinke tek vidjeti.

Neke od glavnih promjena su podizanje radnog vijeka na 67 godina od 2033., penalizacija prijevremenog umirovljenja od 0,34% po mjesecu, odnosno 18% za pet godina, povećanje najniže mirovine za 3,13%, kao i proširenje kruga umirovljenika koji mogu raditi do četiri sata dnevno, uz zadržavanje mirovine. Pozitivan je iskorak učinjen mjerama za ublažavanje razlika u mirovinama postojećih i novih umirovljenika, što je i bila naša preporuka u Izvješću za 2017. Naime, do sada osiguranici nisu imali pravo na dodatak iz drugog mirovinskog stupa, a temeljem novog Zakona korisnicima drugog stupa omogućava se izbor sustava u kojemu će ostvariti mirovinu i koji je za njih povoljniji – samo u prvom stupu uz dodatak od 27% za razdoblje do 2002. te 20,25% za kasnije uplate, ili mirovinu iz oba obavezna stupa, što uključuje i osobe umirovljene prema općem propisu tijekom 2017. i 2018., koje taj dodatak nisu ostvarile.

Pozitivno je i što će se novim Zakonom povećati najniža mirovina za 3,13%, što je u skladu s preporukom iz Izvješća za 2017. da se kroz reformu mirovinskog sustava poduzmu mjere kako bi se poboljšao položaj najsiromašnijih umirovljenika. Tako će se one povećati za 249.659 umirovljenika koji su u prosincu 2018., prema podatcima HZMO-a, primili najnižu mirovinu u prosjeku od 1.564,79 kn, što može doprinijeti smanjenju broja umirovljenika u riziku od siromaštva. Međutim, to nikako nije dovoljno jer, kako ističe SUH, čak 98% mirovina je niže od prosječne hrvatske plaće.

Naime, prema podatcima Eurostata za 2017. u EU je prisutan trend rasta broja umirovljenika u riziku od siromaštva, no dok ih je u EU 14,4%, u RH se u toj situaciji nalazi čak 26% umirovljenika. Gotovo 52% mirovina po općem propisu u RH je ispod linije siromaštva, koja je u 2017., prema podatcima DZS-a, bila utvrđena na 2.339 kn, što je 200 kn više u odnosu na 2016., no prosječna mirovina narasla je za samo 63 kn (2.255,06 kn u 2016. na 2.318,72 kn u 2017.). Ovi alarmantni podatci potvrđuju trendove u mirovinskom sustavu koje karakterizira nepovoljan omjer umirovljenika i zaposlenih te relativno kratak mirovinski staž značajnog dijela umirovljenika, koji zbog toga primaju niske mirovine.

Gotovo 52% mirovina po općem propisu u RH je ispod linije siromaštva, koja je u 2017. bila utvrđena na 2.339 kn, što je 200 kn više u odnosu na 2016., no prosječna mirovina narasla je za samo 63 kn.

Proširenje kruga umirovljenika koji mogu raditi do četiri sata dnevno uz zadržavanje mirovine, nekima će poboljšati materijalnu situaciju. Međutim, otvaranje tržišta rada i nakon umirovljenja omogućava dodatne zlouporabe sustava poslodavcima koji bi mogli otpuštene radnike zapošljavati nakon umirovljena, budući da su kao radna snaga daleko jeftiniji. Stoga ovo rješenje ne doprinosi održivosti sustava kroz smanjivanje priljeva novih umirovljenika, kao temeljnom cilju reforme.

Posebno su zanimljivi podatci o velikoj nejednakosti između umirovljenika koji primaju mirovinu po općem, od onih koji ju primaju po posebnim propisima. Prema podatcima HZMO-a, u studenome

2018. bilo je ukupno 175.158 korisnika koji primaju mirovinu po posebnim popisima, pa su tako primjerice zastupnici u Hrvatskom saboru, članovi Vlade, suci Ustavnog suda i glavni državni revizor, primili mirovinu koja je u prosjeku iznosila 9.793,13 kn. Ipak, najviše posebnih mirovina prima više od 71.000 branitelja iz Domovinskog rata, u prosjeku 5.745,39 kn. S druge strane, prosječna mirovina ostvarena po općem propisu iznosila je 2.406,03 kn. Upravo zbog smanjivanja nejednakosti između bogatih i siromašnih umirovljenika, potrebno je, između ostaloga, uskladiti mirovine ostvarene po općem i posebnim propisima, a to je i jedna od preporuka EK koja nije usvojena prilikom kreiranja mirovinske reforme, dok su prihvaćene preporuke o dodatnoj penalizaciji prijevremenog umirovljenja i produljenju radnog staža dugotrajnim osiguranicima. MRMS najavljuje kako to planira učiniti u narednom periodu, ali ne navodi kada.

Kao i prethodnih godina, unatoč našoj preporuci, a na što upozorava i SUH, nije omogućena dostava mirovine poštom umirovljenima nakon 2014., već isključivo putem banaka, koje mogu, ali ne moraju, nuditi ovu uslugu. Obveza isplate mirovina putem banaka uvedena je Zakonom o mirovinskom osiguranju iz 2013. godine, a pučka pravobraniteljica je predložila MRMS-u da uspostavi kriterije prema kojima bi osobe s invaliditetom ili smanjene mobilnosti, kao i one koje žive u prometno izoliranim područjima, dobile mogućnost isplate mirovine poštom na trošak HZMO-a. Naime, česti su slučajevi da umirovljenici, pogotovo ako su teže pokretni i žive u mjestima bez javnog prijevoza, moraju platiti 100 ili više kuna da ih susjed ili poznanik odveze do najbliže banke. No, MRMS prijedlog nije prihvatio zbog mogućih problema kod utvrđivanja zdravstvenog stanja ili točne udaljenosti od prebivališta do prve banke ili bankomata, kao i zbog nemogućnosti predviđanja troškova koje bi dostava poštom predstavljala za Državni proračun. Nažalost, to znači da se ove osobe i dalje moraju izlagati dodatnim troškovima kako bi podigle svoju mirovinu u udaljenom mjestu, ili pokloniti povjerenje rodbini, prijateljima ili susjedima, što može dovesti do zlouporabe i iskorištavanja.

Bivši zastupnici u Hrvatskom saboru, članovi Vlade, suci Ustavnog suda i glavni državni revizor, primaju prosječnu mirovinu od 9.793,13 kn, branitelji iz Domovinskog rata u prosjeku od 5.745,39 kn, a umorovljenici koji su ju ostvarili po općem propisu prosječno primaju 2.406,03 kn.

Preporuka EK o potrebi ujednačavanja mirovina nije usvojena.

Pritužbe su se najčešće odnosile na dugotrajno postupanje HZMO-a i prekoračenje rokova donošenja rješenja sukladno ZUP-u, kao i na nemogućnost dobivanja informacija oko ostvarivanja prava iz mirovinskog osiguranja. Posebno zabrinjava dužina čekanja na rješenje o mirovini, njezinog izračuna i prve isplate, kada mjesecima žive bez prihoda, često prisiljeni zadužiti se kod obitelji i prijatelja, dok u isto vrijeme ne mogu dobiti informacije o stanju svog predmeta. SUH također ističe da su im se korisnici BPP-a žalili na rad HZMO-a u postupku priznavanja prava na mirovinu te su kao veliki problem istaknuli što od privremenog do konačnog rješenja prođe godina dana, a nekada i duže. S druge strane, HZMO navodi kako provodi mjere i aktivnosti radi ubrzavanja rješavanja postupaka te je tijekom 2017. i 2018. provodio Pilot projekt-uvođenje samostalnih referenata, koji samostalno provode upravni postupak i izrađuju nacrte rješenja bez prethodne suglasnosti

kontrolora, čime se povećao broj izvršitelja na donošenju nacrta rješenja, a smanjio broj kontrolora. Međutim, u HZMO su nedovoljno popunjana radna mjesta rješavatelja o pravima u prvom i dugom stupnju pa je potrebno i dalje raditi na povećanju njihove ažurnosti i sustavnom rješavanju dugotrajnosti postupanja.

Preporuke:

75. Ministarstvu rada i mirovinskoga sustava, da uskladi mirovine ostvarene po općem i posebnim propisima;
76. Ministarstvu rada i mirovinskoga sustava i Hrvatskom zavodu za mirovinsko osiguranje, da uspostave kriterije i omoguće osobama s invaliditetom ili smanjene mobilnosti te onima koje žive u prometno izoliranim područjima dostavu mirovine poštom na teret Državnog proračuna;
77. Hrvatskom zavodu za mirovinsko osiguranje, da osigura uvjete za donošenje rješenja u rokovima sukladno Zakonu o općem upravnom postupku;
78. Hrvatskom zavodu za mirovinsko osiguranje, da osiguranike pravodobno informira o pravima iz mirovinskog osiguranja.

3.9. DISKRIMINACIJA TEMELJEM DOBI

„Trebala bi savjet u vezi radnog vremena i pogodnosti.zovem se ivana i zivim s ocem koji je prije dvije godine imao mozdani udar i 100% tni je invalid.ja sam u radnom odnosu i imam problema svaki mjesec kad tatu moram voditi doktoru.nekad se dogodi da i vise puta mjesecno moramo ici na sto mi doktor opce prakse ne zeli otvarati bolovanje na jedan dan ili ako mi ga kojim slucajem otvori to je jednako dobitku na lotu.na poslu isto nemaju razumjevanja.u jednoj situciji se dogodilo da je tata imao ep napad ija sam nazvala na poso da nemogu doc jel moram tatu vodit doktoru gdje me je iduci dan docekao sef s upozorenjem da se takve situacije nesmiju dogadati jel ja njemu to moram ranije javiti a ako se tako sto bude ponavljalo on ce ili morati meni dati otkaz ili me poslati raditi negdje dalje.iskreno neznam sto da radim pa molim pomoc“

Starenje je proces koji traje cijeli život i u kojem čovjek doživljava brojne biološke, psihološke i socijalne promjene, a koje se razlikuju od osobe do osobe. Životna dob jedna je od prvih osobina koju zamijetimo na nekome, odnosno jedna od najistaknutijih okolnosti na temelju kojih vršimo socijalnu kategorizaciju. Stoga životna dob, neovisno je li riječ o mlađoj ili starijoj, često može dovesti do diskriminacije u svim područjima života.

Obzirom na ubrzano starenje stanovništva, dobna diskriminacija osoba starije životne dobi sve je zastupljenija tema brojnih međunarodnih foruma koji se bave ljudskim pravima starijih, gdje je princip jednakosti ključno polazište svih aktivnosti, debata i politika. Stoga se, barem na političkoj razini, osobe starije životne dobi više ne prezentiraju kao umirovljeni bivši radnici i homogena ranjiva

skupina, nego kao punopravni članovi društva koji, raspolažući kompetitivnim potencijalima, imaju ista prava kao i sve druge dobne skupine građana.

Komunikacija, kao životna potreba, jedan je od bitnih preduvjeta jednakosti svih članova zajednice, pa tako i osoba starije životne dobi. Međutim, komunikacija s njima je često neravnopravna, slična onoj s djecom, pa se primjerice, umjesto izravno starijoj osobi, pružatelji usluga često obraćaju članovima njihovih obitelji ili osobama u pratnji s kojima, raspravljajući i odlučujući o tuđim potrebama, grade komunikacijske barijere koje mogu dovesti do osjećaja isključenosti i položaja ovisnosti. U javnom prostoru se starije osobe i dalje pojavljuju vrlo rijetko, u pravilu kao korisnici socijalnih usluga i objekti javnih politika, čak i onih koje izravno utječu na njihov položaj u društvu i osobni život. Tako, primjerice, predstavnici umirovljenika još uvijek nisu uključeni u rad Upravnog vijeća HZZO-a, iako su najzastupljenija skupina u sustavu zdravstvenog osiguranja.

Prema Izvješću EK o nejednakosti u pristupu zdravstvenoj zaštiti, u RH su osobe starije životne dobi jedna od skupina s ograničenim pristupom zdravstvenoj zaštiti. Iako je u RH broj zdravih godina života nakon odlaska u mirovinu dvostruko manji nego u EU, osobe starije životne dobi imaju, zbog nepopunjene mreže javne zdravstvene službe, loše prometne povezanosti i slabe pokretljivosti, otežan pristup liječniku, a dostupnost lijekova ponekad ovisi o cijeni lijeka ili visini potrebne nadoplate. Primjerice, za razliku od 3,3% osoba starijih od 65 godina u EU, u RH ih je čak 4,3% ukazalo na nemogućnost ostvarivanja potrebne zdravstvene zaštite, dok je u toj situaciji samo 0,9% radnog stanovništva, što utječe i na porast broja nepredviđenih zdravstvenih problema koje imaju. No, iako organizacija zdravstvene skrbi u ruralnim područjima predstavlja veliki izazov, o čemu pišemo i u dijelu o nejednakom regionalnom razvoju, njegovo rješavanje nije dovoljno prioritizirano.

Osobe starije životne dobi imaju, zbog nepopunjene mreže javne zdravstvene službe, loše prometne povezanosti i slabe pokretljivosti, otežan pristup liječniku, a dostupnost lijekova ponekad ovisi o njegovoj cijeni ili visini potrebne nadoplate. Za razliku od3,3% starijih u EU, u RH ih je čak 4,3% ukazalo na nemogućnost ostvarivanja potrebne zdravstvene zaštite.

Zdravstvena i socijalna skrb osoba starije životne dobi opterećene su i nedostatnim kapacitetima institucija dugotrajne skrbi, čija su kvaliteta, opremljenost i kadrovska nepopunjenost protekle godine bile tema pritužbi, ali i medijskog izvještavanja. Prema pritužbama, institucije su često opremljene zastarjelim i uništenim inventarom čiji izgled doprinosi dojmu zapuštenosti i loših higijenskih uvjeta, a nedostatan broj stručnog i pomoćnog osoblja izravno utječe na razinu i kvalitetu pružene njege. Prostor i kvaliteta skrbi posebno osciliraju u obiteljskim domovima u kojima je oprema često stara, a evidentan je i nedostatak medicinskih sestara i njegovatelja. S druge strane, manjak inspektora i s time povezana nedostatna kontrola ustanova, dopušta u praksi i ozbiljnije propuste u skrbi o starima, o čemu pišemo i u prethodnom poglavlju.

Liste čekanja za smještaj u dom za starije osobe također su bile tema pritužbi, s obzirom da je način njihova formiranja i dalje prepušten pojedinim ustanovama. U pravilu se, ovisno o osnovi (temeljem rješenja CZSS ili ugovora o smještaju) i kategoriji smještaja (stambeni ili stacionarni dio), u svakom

domu formira nekoliko lista što ih, uz činjenicu da se iste osobe istovremeno prijavljuju u više domova, čini netransparentnima i dodatno otežava praćenje dinamike rješavanja zahtjeva, a kod potencijalnih korisnika otvara sumnju da su diskriminirani, i to po različitim osnovama. Iako je još 2015. MDOMSP proslijedilo naputak svim domovima za starije, nisu svi uskladili pravilnike o prijemu i otpustu korisnika, tako da u nekima još postoje diskriminatorni uvjeti za odobravanje smještaja.

S druge strane, manjak dostupnih kapaciteta izravno doprinosi korištenju alternativnih modela skrbi, što starije osobe izlaže i dodatnim rizicima te ih čini ranjivima, tim više što sustav neformalne skrbi o starima i nemoćnima nije osnažen politikama usmjerenim na pomirenje obiteljskog i profesionalnog života. Promjene u ovom području i dalje su usmjerene isključivo na brigu o djeci te ne postoji mogućnost ostvarivanja statusa njegovatelja za starijeg i nemoćnog roditelja, prilagodbe radnog vremena, plaćenog ili neplaćenog dopusta, ostvarivanja prava na bolovanje, stručnu podršku i pomoć, za njegu starijeg člana obitelji. Stoga se oni koji brinu o ostarjelim roditeljima ili rođacima moraju sami snalaziti i koristiti usluge na crno, što otvara vrata prevarama, iskorištavanju, ali ili nasilju koje je vrlo teško pratiti. Na ovaj problem ukazuje i pritužitelj koji sukladno ZSS-u nema mogućnost ostvariti status njegovatelja, iako brine o svojoj ostarjeloj, bolesnoj i teško pokretnoj majci koja je udovica i nema druge djece, pa je ovisna o njegovoj pomoći. Smatra da time, kao udovica teško narušenog zdravlja, ne može ostvariti pravo da o njoj skrbi njen jedini sin, pa je stavljena u nepovoljniji položaj od osoba s invaliditetom ili onih u formalnoj ili neformalnoj životnoj zajednici, čiji partneri mogu ostvariti status njegovatelja.

Izostanak politika pomirenja profesionalnog i obiteljskog života, brigu za stare svodi na pronalaženje sigurnog smještaja, koji nerijetko podrazumijeva puko zadovoljavanje fizioloških potreba. Bez društvene potpore obitelji koja brine o svojim starijim, često i bolesnim članovima, oni se nerijetko prepuštaju brizi nestručnih osoba koje, radeći na crno, ne podliježu nikakvom nadzoru ni kontroli, što nužno treba promijeniti, kao što je potrebno i mijenjanje uvriježenog stava kako je starost gotovo sinonim za nesposobnost. Unatoč određenim pomacima u palijativnoj skrbi, najbolesnijima u RH je na raspolaganju samo jedan hospicij. Hrvatska i tu bilježi manjak kapaciteta tako da potrebe, ali i dostojanstvo palijativnih bolesnika i njihovih obitelji i dalje nisu niti prepoznati, a kamoli zadovoljeni.

Siromaštvo, socijalna izolacija osoba starije životne dobi i samoća te zdravstveni problemi, utječu i na psihičko zdravlje, tako da su zabrinjavajući podaci SUH o porastu broja samoubojstava među starijima od 60 godina, iako je broj suicida u općoj populaciji u stalnom padu. Unatoč tome, u RH se u pravilu ne provode istraživanja o uzrocima suicida među staračkom populacijom, a nadležna se tijela, uključujući i HZJZ, prema našim saznanjima ovim ne bave čak niti na statističkoj razini.

Prema podatcima iz Smjernica za razvoj i provedbu aktivne politike zapošljavanja u RH od 2018. do 2020., stopa zaposlenosti starijih od 55 godina iznosi tek 38,6%, tako da stanje i trendovi na tržištu rada ne idu u prilog produljenju radnog vijeka. Unatoč tome, kao i činjenici da razvijene zemlje EU produljenje radnog, vežu uz kretanje očekivanog životnog vijeka (koji se prema podatcima DZS-a u protekloj godini smanjio, pa je za dječake rođene 2017. očekivano trajanje života skraćeno za 1,2 mjeseca u odnosu na rođene 2016., a za djevojčice 4,8 mjeseci), u RH je dodatno skraćen prijelazni period za produljenje radnog vijeka na 67 godina života. Dodatno, normativni okvir ne prati

pokazatelje prema kojima su stariji radnici više zastupljeni na listama za otkaze, s malim šansama za ponovno zapošljavanje, o čemu više pišemo u dijelu o diskriminaciji starijih na tržištu rada.

Kako ukazuju sindikati, u trgovačkim društvima koja su u teškoćama, ili kod reorganizacije, često se prvo otpuštaju stariji radnici koji imaju bilo kakve uvjete za mirovinu. Njih se ne upućuje na prekvalifikaciju ili edukacije koje bi im omogućile da ostanu radno aktivni, tako da je odlazak u prijevremenu mirovinu najčešće posljedica nemogućnosti zadržavanja ili pronalaska posla. Međutim, zanemarujući stvarno stanje na tržištu rada, država, navodeći kako se propisima iz mirovinskog sustava ne može uređivati zaštita radnika od prijevremenog umirovljenja, kažnjava ga smanjivanjem mirovine. Kako je dob za umirovljenje unificirana, iz pritužbi proizlazi da su posebno na udaru radnici čije su kvalifikacije dostatne samo za teške fizičke poslove, koje je teško raditi u određenim godinama.

U usporedbi s visinom plaće, mirovine u RH su među najnižima u EU. Stoga ne čudi da je prema podacima Instituta za ekonomska istraživanja Sveučilišta u Münchenu, RH po nepoštenosti raspodjele dohotka na 8. mjestu u EU. Na loš materijalni položaj starijih osoba izravno je utjecala i promjena društveno političkog uređenja, uslijed čega su u tranzicijskoj Hrvatskoj brojni zaposlenici ostajali bez posla, a danas čine veliku skupinu siromašnih umirovljenika koji s kratkim stažem osiguranja ostvaruju pravo samo na najnižu zajamčenu mirovinu. Pritom, relativna vrijednost mirovine je, kako navodi SUH, i dalje u stalnom padu, čemu doprinosi i način usklađivanja, uslijed kojeg porast mirovina značajno zaostaje za rastom plaća. No usprkos tome, ono često dovodi do gubitka drugih prava, primjerice kada minimalni porast mirovine uslijed usklađivanja, uzrokuje gubitak prava na besplatno dopunsko zdravstveno osiguranje, čija je cijena u pravilu znatno viša od povećanja mirovine.

Stopa zaposlenosti starijih od 55 godina iznosi tek 38,6%, tako da stanje i trendovi na tržištu rada ne idu u prilog produljenju radnog vijeka. Iako razvijene zemlje EU produljenje radnog, vežu uz kretanje očekivanog životnog vijeka, u RH se očekivani životni vijek smanjuje, no skraćen je prijelazni period za produljenje radnog vijeka na 67 godina.

Zaprimili smo i pritužbu osobe koja je 2013., sa 60 godina i 9 mjeseci života i stažem osiguranja u trajanju od 41 godine, 3 mjeseca i 21 dan, otišla u prijevremenu, znatno umanjenu mirovinu. Iako je samo sedam mjeseci kasnije donesen novi ZMO, kojim je uveden institut starosne mirovine za dugogodišnjeg osiguranika koja se ne umanjuje, za pritužitelja nema mogućnosti ponovnog izračuna mirovine po povoljnijim uvjetima iz novog ZMO. Na osjećaj nejednakosti i nepravde utječe i veliki broj povlaštenih umirovljenika, među kojima su i donositelji politika i odluka, čija mirovina ne ovisi o radnome stažu i uplatama doprinosa, za koju ne postoji penalizacija i nije propisan najviši iznos, a njen je udio u prosječnoj plaći 151%, o čemu pišemo i u poglavlju o mirovinskom osiguranju.

Unatoč brojnim i opravdanim zahtjevima umirovljenika, nenaplatna dostava mirovine putem poštara i dalje je moguća samo umirovljenima prije 2014., što se obrazlaže teškoćama utvrđivanja zdravstvenog stanja, a propituje se i vjerodostojnost potvrda liječnika primarne zdravstvene zaštite, iako su relevantne u brojnim drugim postupcima. Kako su time posebno pogođeni umirovljenici

teško narušenog zdravlja, stanovnici ruralnih područja i otoka, koji su upućeni na usluge svojih članova obitelji ili susjeda, čime je narušena njihova privatnost, dostojanstvo i samostalnost u upravljanju svojim prihodima, neprihvatljivo je obrazloženje o štednji sredstava Državnog proračuna na štetu najpotrebitijih.

Nažalost, kada govorimo o dobnoj diskriminaciji, osjetljivu skupinu čine i mladi, posebice na području rada i zapošljavanja, ali i u drugim područjima društvenog života, kao što je stanovanje i obrazovanje, o čemu više pišemo u posebnim poglavljima.

Pristup tržištu rada, odnosno nalaženje prvog, kvalitetnog posla izazov je s kojim se susreću mladi diljem EU. U RH je mladim radnicima godinama bilo dostupno jedino zapošljavanje putem mjere stručnog osposobljavanja bez zasnivanja radnog odnosa, koja se mogla koristiti samo do 29. godine života. Iako je tako veliki broj njih bio uključen u područje rada, istraživanje Ekonomskog instituta u Zagrebu ukazuje na njen neutralan, pa čak i negativan učinak, kao što je pad plaća i daljnja zapošljivost korisnika. Iako je u promatranom razdoblju 70% svih nezaposlenih mladih imalo SSS, korisnici mjere su u najvećem dijelu bili visokoobrazovani, iako su konkurentniji na tržištu rada i lakše zapošljivi, a da su se mogli zaposliti bez korištenja ove mjere, kao pripravnici, imali bi veću plaću i ostvarili druge pogodnosti koje nosi status zaposlenika.

Zakonski okvir za provedbu mjera aktivne politike zapošljavanja isključuje svaku mogućnost pravne zaštite potencijalnih korisnika. Navodeći kako uključivanje u mjere nije pravo, propisano je da odluka o tome ovisi isključivo o HZZ-u, koji odlučuje i o eventualnoj žalbi. S druge strane, iako se situacija na tržištu rada u međuvremenu značajno promijenila, a uslijed velike potražnje za radnicima, povećane su i kvote za zapošljavanje stranaca, još se provode mjere aktivne politike zapošljavanja kroz koje se značajne povlastice i dalje nude poslodavcima koji, kako se navodi u očitovanju MRMS-a, kroz te mjere imaju priliku dobiti radnika bez značajnih financijskih izdataka.

Mladim radnicima veliki su problem i ugovori o radu na određeno vrijeme kojih je, prema podatcima EUROSTAT-a, 2017. bilo 60,8% (u dobnoj skupini od 25 do 54 godina njihov udio iznosi 12,2%). Po podatcima HZMO-a, u RH je 25% radnika zaposleno na temelju ovih ugovora, a sindikati upozoravaju da se na određeno zapošljava čak 90% svih novozaposlenih. Ovakav radni odnos mladim radnicima otežava uživanje radničkih prava, poput prava na bolovanje, godišnji odmor, nagradu za minuli rad i slično. Kako prema navodima sindikata, radnici koji imaju ugovor o radu na neodređeno imaju i veću plaću, rad na određeno vrijeme se negativno odražava i na imovinsko stanje mladih radnika, iako se radi o poslovima s istim opisom i istim uvjetima rada.

Preporuke:

79. Ministarstvu rada i mirovinskog sustava i Hrvatskom zavodu za zapošljavanje, da osmisli mjere za zaštitu radnika starijih od 50 godina na tržištu rada;
80. Ministarstvu rada i mirovinskog sustava, da uvažavajući stanje na tržištu rada, osigura mogućnosti redovnog zapošljavanja mladih radnika.

3.10. SOCIJALNA SKRB

„Smatram da su mi povrijeđena prava iz socijalne skrbi od Grada... i Centra za socijalnu skrb... Naime, Grad mi nije rekao da imam pravo na troškove stanovanja: struja, voda, čistoća. A, Centar za socijalnu skrb mi također nije rekao, na vrijeme, da imam pravo na vaučer za struju. Dok sam sama saznala za ta prava, prošlo je vrijeme i nakupili su se računi koje ja kao korisnica minimalne novčane naknade nisam bila u mogućnosti plaćati. Ne kažem da je to, neinformiranje bilo namjerno, ali pošto je meni i internet bio isključen, ja sam stvarno, za ta prava trebala od nekoga saznati... Molim vas, razumite me, ne bih pisala ovu pritužbu da mi se stalno ovi računi ne „vuku" i zaračunavaju kamate..."

Siromaštvo se uglavnom definira kao oskudica materijalnih ili novčanih sredstava, dok socijalna isključenost ima šire značenje, a osim ekonomske, uključuje i socijalnu, kulturnu, političku i druge dimenzije, što znači da bi politike protiv isključenosti trebale pretpostavljati i bolji pristup institucijama i drugim mehanizmima socijalne integracije. Stopa rizika od siromaštva pokazuje postotak osoba koje imaju raspoloživi dohodak ispod praga rizika od siromaštva, koji je u 2017. za jednočlano kućanstvo iznosio 2.339 kn, a za kućanstvo s dvije odrasle osobe i dvoje djece mlađe od 14 godina, 4.912 kn mjesečno. Prema podatcima DZS-a za 2017., stopa rizika od siromaštva iznosila je 20%, 0,5% više nego 2016., što znači da je u riziku od siromaštva čak 824.900 građana. S druge strane, u riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti bilo je 26,4%, što je njih preko milijun. U odnosu na ranije godine, primjetno je smanjenje ovog postotka (29,9% u 2013., a 27,9% u 2016.), no to je još dosta iznad prosjeka EU (22,5%).

Posebno je visoka stopa rizika od siromaštva za jednoroditeljske obitelji (37,2%) te za samce (44,7%), a osobito zabrinjava u odnosu na samce starije od 65 godina (47,8%), o čemu više pišemo u poglavlju o socijalnoj sigurnosti starijih osoba. Ovi podatci nedvosmisleno pokazuju kako su upravo ove skupine građana posebno ranjive te kako je mjere i aktivnosti potrebno pažljivo usmjeravati upravo prema osobama starije životne dobi, jednoroditeljskim obiteljima i onima s više djece, kako bi se u odnosu na njih siromaštvo smanjilo.

Posebno je visoka stopa rizika od siromaštva za jednoroditeljske obitelji (37,2%) te za samce (44,7%), a osobito zabrinjava u odnosu na samce starije od 65 godina (47,8%), što nedvosmisleno pokazuje kako su upravo ove skupine građana posebno ranjive te je mjere potrebno pažljivo usmjeravati, kako bi se njihovo siromaštvo smanjilo.

Strategija borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti u RH (2014.-2020.) je usmjerena na osiguravanje uvjeta za uspješnu borbu protiv siromaštva i socijalne isključenosti te smanjenje nejednakosti u društvu, između ostaloga i smanjenjem broja osoba u riziku od siromaštva. Obzirom da je, prema podatcima iz Strategije, 2012. bilo 32,3% osoba u riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti, a u 2017. 26,4%, što je smanjenje

za 5,9%, razvidno je da se siromaštvo i socijalna isključenost ipak smanjuju. Međutim, prema podatcima DZS-a za 2017., preko 413.000 osoba u teškoj je materijalnoj deprivaciji, što znači da nije moglo osigurati obrok koji sadržava meso, ribu ili vegetarijanski nadomjestak svaki drugi dan, ne uspijevaju podmiriti nenadani financijski trošak, kasne s plaćanjem režijskih računa i ne mogu si priuštiti tjedan dana godišnjeg odmora izvan kuće. Istovremeno, tek 0,5% osoba ili njih 20.622, živi u kućanstvima koja vrlo lako spajaju kraj s krajem, dok 43,9% ili 1,8 milijuna to čini teško i vrlo teško.

0,5% osoba ili njih 20.622 živi u kućanstvima koja vrlo lako spajaju kraj s krajem, dok 43,9% ili 1,8 milijuna to čini teško i vrlo teško.

Što se tiče izdvajanja za socijalnu zaštitu, prema metodologiji ESSPROS[7] u 2016. 21,4% BDP-a izdvajalo se za sve izdatke socijalne zaštite, primjerice za starost 7,2%, bolest 7%, a za socijalnu isključenost samo 0,3%. Gledajući udio pojedine funkcije u ukupnim naknadama socijalne zaštite, najveći zauzimaju mirovine 34,2%, zatim zdravstvena skrb 33%, dok socijalna isključenost koja nije drugdje klasificirana, zauzima samo 1,4%, što je povećanje za 0,2% u odnosu na 2015., radi uvođenja naknade za ugroženog kupca energenata.

U naknade za socijalnu isključenost, među ostalim, spadaju zajamčena minimalna naknada (ZMN), naknada za troškove stanovanja, pomoć za ogrjev, naknada za ugroženog kupca energenata i jednokratne naknade. U 2017. bilo je 84.930 korisnika ZMN, samo 10,2% ukupnog broja osoba u riziku od siromaštva, što ukazuje na njen izuzetno mali obuhvat, budući da je prag rizika od siromaštva, koji je za jednočlano kućanstvo 2.339 kn, znatno viši od dohodovnog cenzusa za ostvarivanje ZMN (800 kn za radno sposobnog, a 920 za radno nesposobnog samca). Upravo tako niski iznosi ZMN dovode do dubokog jaza siromaštva, zbog čega smo još u izvješćima za 2016. i 2017. davali preporuke da se povećaju. Od 2015. do 2018. primijećen je i značajan pad broja korisnika ZMN, za njih 30.965. Iako ne znamo je li ovaj podatak evaluiran i koji su sve razlozi za to, može se pretpostaviti da je među njima zasigurno loša informiranost o pravima iz socijalne skrbi, strogi dohodovni i imovinski cenzusi za ostvarivanje ZMN, ali i zapošljavanje te depopulacija.

„Poštovana g. pravobraniteljice,
molim vas tužbu protiv općine... ništa mi neće riješiti kažu da su mi dosta 8 kn mjesečno. Neće mi izdati riješenje novo za ovu godinu ja vas molim da nemam za kruh neka ih Bog kazni što se samnom igraju sa sirotinjom. Molim vas daj mi pomogni ti da imam za kruh. Toliko za sada.“

S druge strane, u 2017. broj korisnika naknade za troškove stanovanja porastao je za 28%, ali zabrinjava što se ukupni iznos za nju istodobno smanjio za čak 9%. Naime, naknadu za troškove stanovanja trebalo bi priznavati do polovice iznosa ZMN, no neke JLS ih isplaćuju znatno ispod toga, pa čak i u simboličnom iznosu od 8 kn, ili zbog nedostataka sredstava uopće ne priznaju ovo zakonsko pravo. Zato bi trebalo precizirati odredbe ZSS-a o iznosima ove naknade i ugraditi

[7] https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2018/10-01-05_01_2018.htm

mehanizme transfera novčanih sredstava JLS koje ne mogu u proračunu osigurati sredstva za ovu namjenu. Uz sve to, mnogi građani ne ostvaruju svoje pravo jer nisu o njemu dovoljno informirani.

Sukladno ZSS-u, tijekom upravnog nadzora nad radom JLS, ovlašteni službenik MDOMSP-a može obustaviti od izvršenja opći akt iz područja socijalne skrbi ako utvrdi da je suprotan ZSS-u, poništiti ili ukinuti rješenje nadziranog tijela te narediti provođenje postupka utvrđivanja odgovornosti radnika i čelnika tijela. Osim toga, ovlašteni službenik trebao bi, primjerice, obustaviti od izvršenja opći akt koji nije usklađen sa ZSS-om, no to se ne radi. Naime, tijekom 2018. provedeno je 25 upravnih nadzora nad JLS, i samo u dvije nisu utvrđeni propusti u zakonitosti rada, što najbolje govori da je broj nadzora potrebno povećati. No, to se ne može očekivati od sedam službenika, koji uz to provode i složene upravne nadzore nad radom centara za socijalnu skrb, pa bi trebalo ojačati Službu za upravni nadzor MDOMSP-a, u kojoj još nisu popunjena tri sistematizirana radna mjesta, ali i provoditi sustavne edukacije službenika JLS te im davati upute radi pravilne primjene zakona.

Naknadu za troškove stanovanja trebalo bi priznavati do polovice iznosa ZMN, no neke JLS isplaćuju te iznose znatno ispod propisanog iznosa ili ju uopće ne priznaju.

Iz Obrasca prethodne procjene Nacrta prijedloga ZSS-a iz rujna 2018., razvidno je da MDOMSP planira poboljšati adekvatnost i obuhvat ZMN-a, što je u skladu i s našom preporukom iz više izvješća. Novi iznosi socijalnih naknada trebali bi jamčiti dostojanstven život najugroženijih građana te biti usklađeni s načelima Europskog stupa socijalnih prava pa najavljene promjene pozdravljamo, a posebno korištenje mapa siromaštva prilikom izrade ZSS-a. Naime, njima se ukazuje na relativno stabilnu geografsku raspoređenost siromaštva te potrebu dodatnih ulaganja na tim područjima, uključujući socijalne naknade i usluge.

Osim toga, treba redefinirati i jednokratnu naknadu, koja je limitirana na godišnjoj razini na 2.500 kn za samca i 3.500 za kućanstva, te uvećanu jednokratnu naknadu, koja se odobrava uz prethodnu suglasnost MDOMSP-a u iznosu do 10.000 kn, posebice u pogledu njene bolje ciljanosti.

Socijalne samoposluge i doniranje hrane

Prema podatcima Hrvatskog crvenog križa i Hrvatskog Caritasa, broj korisnika u potrebi za hranom i higijenskim proizvodima kontinuirano raste. U pravilu se opskrbljuju donacijama, odnosno financiraju se iz vlastitih sredstava, proračuna grada/županije ili putem projekata MDOMSP-a. Nažalost, donirane hrane u nekim sredinama nema dovoljno i više je dobiju iz Robnih rezervi, nego od trgovina i proizvođača, dok u drugim sredinama imaju dobru suradnju s većim trgovačkim lancima ili se sufinanciraju putem Fonda europske pomoći za najpotrebitije (FAED). Prema njihovoj procjeni, dnevno se u Hrvatskoj podijeli oko 10.000 obroka, a kada se taj podatak usporedi s brojem osoba u ekstremnom siromaštvu, kojih je oko 413.000, očito je da su usluge pučkih kuhinja i socijalnih samoposluga nedostatne, pa bi njihovo financiranje trebalo sustavno urediti. Također, trebalo bi ih uvažiti kao važne čimbenike u sustavu, koji kroz suradnju sa CZSS i JLS doprinose ublažavanju posljedica ekstremnog siromaštva, o čemu smo pisali i u izvješćima za 2016. i 2017. te preporučili da

se usluge socijalne samoposluge i njihovo financiranje zakonski reguliraju, no to nije učinjeno. Stav je MDOMSP-a da socijalne samoposluge ne mogu biti regulirane ZSS-om, budući da se radi o projektima koji su u nadležnosti OCD-a i JLS-a, no kako je upitna njihova financijska održivost i kontinuitet rada, nema zapreke da se to propiše zakonom, kao i u slučaju pučkih kuhinja, koje su na sličan način počele djelovati.

Prema podatcima Hrvatske mreže socijalnih samoposluga, 34 ih djeluje u okviru gradskih društava Crvenog križa, Caritasa i humanitarnih udruga, u: Zagrebu, Koprivnici, Križevcima, Virovitici, Belišću, Našicama, Krapini, Čakovcu, Opatiji, Sisku, Karlovcu, Solinu, Splitu, Dubrovniku, Vukovaru i Imotskom, a očekuje se da će ih se Mreži priključiti još desetak, uglavnom u okviru projekata koje se temelje na volonterizmu građana. Kako bi se sustav doniranja hrane poboljšao, Mreža predlaže osnivanje regionalnih banaka hrane, produljenje roka za doniranje na pet dana, uvođenje dodatnih olakšica za trgovačke lance i jednoliku raspodjelu donacija na sve samoposluge.

Dnevno se u Hrvatskoj podijeli oko 10.000 obroka, no kada se taj podatak usporedi s brojem osoba u ekstremnom siromaštvu, kojih je oko 413.000, očito je da su usluge pučkih kuhinja i socijalnih samoposluga nedostatne, pa bi njihovo financiranje trebalo sustavno urediti.

U izvješćima za 2016. i 2017. preporučili smo izmjene i dopune Pravilnika o uvjetima, kriterijima i načinima doniranja hrane i hrane za životinje, tako da se doniranje potakne, propišu kriteriji koje trebaju ispunjavati krajnji korisnici te uspostave jedinstvene baze donatora i krajnjih primatelja pomoći. Uvažavajući našu preporuku, u Zakonu o poljoprivredi izmijenjena je definicija krajnjih primatelja hrane i proširen je njihov obuhvat, čime je omogućeno doniranje hrane svima kojima je potrebna. Također, Ministarstvo poljoprivrede planira novim Pravilnikom izmijeniti rokove za doniranje, kako bi se ono dodatno potaknulo, te ugraditi odredbe o konzumaciji hrane nakon isteka „najbolje upotrijebiti do" datuma, a na temelju zaključka studije o trajnosti hrane koju je provela Hrvatska agencija za hranu. Pozdravljamo i prihvaćanje preporuke da se uspostave baze donatora i krajnjih primatelja, u koje će posrednici bilježiti prijavljene korisnike.

Beskućnici

Prema načelima Europskog stupa socijalnih prava, beskućnicima bi trebalo osiguravati primjerena skloništa i usluge, radi promicanja njihove socijalne uključenosti. UN koristi dvije vrste definiranja beskućništva, apsolutno i relativno. Apsolutno podrazumijeva uvjete u kojima ljudi nemaju „krov nad glavom", već spavaju na otvorenom, u vozilima ili drugim mjestima koja nisu namijenjena za ljudsko stanovanje, a relativno obuhvaća osobe koje imaju „krov nad glavom", ali im nisu osigurani osnovni standardi zdravlja i sigurnosti, kao što su adekvatna zaštita od elementarnih nepogoda, pristup pitkoj vodi i sanitarnom čvoru, osobna sigurnost i drugo. Dodatno, Europski savez organizacija koje rade s beskućnicima (FEANTSA), razvila je tipologiju beskućništva i stambene isključenosti nazvanu ETHOS, koja ima četiri osnovna oblika: bez krova nad glavom, bez stana/kuće, nesigurno te neadekvatno stanovanje, a svi se mogu opisati kao nedostatak doma.

S druge strane, definicijom beskućnika kao osobe koja nema gdje stanovati, boravi na javnom ili drugom mjestu koje nije namijenjeno za stanovanje i nema sredstava kojima bi mogla podmiriti potrebu stanovanja, propisanom ZSS-om, obuhvaćene su samo osobe u situaciji apsolutnog beskućništva. Također, uspoređujući ju s ETHOS tipologijom, odnosi se samo na osobe koje su „bez krova nad glavom" odnosno, ne uključuje one bez stana ili kuće te koje žive u nesigurnom ili neadekvatnom stanovanju. S obzirom da se i za njih može smatrati da su bez doma, trebalo bi definiciju beskućnika u ZSS-u uskladiti s ETHOS tipologijom, što smo već preporučili u izvješćima za 2016. i 2017.

Hrvatska mreža za beskućnike procjenjuje da oko 2.000 osoba živi u apsolutnom beskućništvu, odnosno bez ikakvog krova nad glavom, ali procjenjujući po ETHOS tipologiji, broj raste i do 10.000.

Zakonska je obveza velikih gradova i gradova sjedišta županija da u svom proračunu osiguravaju sredstva za pružanje usluga smještaja u prihvatilištima ili prenoćištima za beskućnike, no više od pola njih to ne čine pa su i dalje značajni dionici u zbrinjavanju beskućnika udruge te humanitarne i vjerske organizacije, koje skrb o beskućnicima dopunjuju smještajem i prehranom u pučkim kuhinjama. Iako su županije obvezne sufinancirati prihvatilišta/prenoćišta u velikim gradovima koji za to nemaju dostatna sredstva, MDOMSP o tome ne prikuplja podatke.

Zakonska je obveza velikih gradova i gradova sjedišta županija da u svom proračunu osiguravaju sredstva za pružanje usluga smještaja u prihvatilištima ili prenoćištima za beskućnike, no više od pola njih to ne čine.

U 2018. bilo je registrirano 14 prihvatilišta za beskućnike, u: Dubrovniku, Karlovcu, Kaštelima, Osijeku, Puli, Rijeci, Splitu, Šibeniku, Varaždinu, Zadru Zagrebu i Sesvetskom Kraljevcu, s ukupnim kapacitetom od 383, a u njima se 31. prosinca 2018. nalazilo 364 beskućnika, 315 muškarca i 49 žena. No, prema podatcima CZSS-a, 31. prosinca 2017. na smještaju je bilo 493 beskućnika. S obzirom da je prethodnih godina bio veći broj beskućnika u prihvatilištima/prenoćištima nego prema evidencijama CZSS-a, a sada je obrnuto, razlog tome je vjerojatno zakonska odredba da beskućnici koji su na smještaju u prihvatilištima nemaju pravo na ZMN, pa ih stoga dio napušta prihvatilište kako bi ostvarili ovu naknadu. Stoga smo preporučili da se i njima priznaje ZMN, kako bi lakše pronašli posao, radi prijevoza te integracije u društvo. Različitost podataka o broju beskućnika koju vode prihvatilišta i centri, govore kako bi trebalo regulirati i vođenje evidencija o beskućnicima, posebice ako novi ZSS uvede definiciju prema ETHOS tipologiji.

Prema podatcima CZSS, čak 88% ukupno evidentiranih beskućnika je u radno aktivnoj dobi; nezaposlenih radno sposobnih je čak 72%, njih 53% bez, dok ih 45% ima neku kvalifikaciju. S obzirom na ovakve pokazatelje, kroz aktivne mjere zapošljavanja trebalo bi uložiti značajnije napore u njihovo zapošljavanje, kao jedan od bitnih preduvjeta za izlazak iz beskućništva, o čemu više pišemo i u poglavlju o diskriminaciji temeljem imovnog stanja. Nadalje, razlog beskućništva za 69% osoba nedostatak je sredstava za podmirivanje troškova stanovanja, zbog čega bi trebalo bi uvesti veće naknade i subvencije za stanovanje. Osim toga, i u RH bi bilo dobro razviti model „stanovanje prvo" (housing first), koji se provodi u mnogim europskim zemljama, a kojim se beskućnicima omogućuje

samostalno stanovanje sa sigurnošću stalnog najma, uz koje se kombinira pružanje psihosocijalne podrške, liječenja ili drugih usluga koje su im potrebne.

FEANTSA izvještava o porastu broja beskućnika u skoro svim europskim zemljama u 2017. S obzirom da se službena procjena njihovog broja u RH temelji na kapacitetima prihvatilišta/prenoćišta, koji je oko 400, to može navesti na krivi zaključak da beskućništvo nije tako ozbiljan problem. No, radi se o jednom od najekstremnijih oblika isključenosti, s kojim se treba sustavno baviti, te im osigurati podršku kako bi se uspješno uključili u društvo. Posebna ranjiva kategorija među njima su starije i radno nesposobne te osobe s mentalnim i intelektualnim oštećenjima, kojima prihvatilišta i prenoćišta ne mogu osigurati adekvatnu skrb. Nažalost, oni ostaju u prihvatilištima godinama, iako ZSS propisuje najdulje godinu dana, umjesto da su zbrinuti kod odgovarajućih pružatelja socijalne usluge dugotrajnog smještaja. Problem je i u ostvarivanju zdravstvene zaštite onih bez prebivališta, jer se računi za bolničko liječenje dostavljaju prihvatilištima. O tome smo u Izvješću za 2017. dali preporuku MZ-u i MDOMSP-u, no prethodno regulirano prebivalište i dalje je uvjet za ostvarivanje zdravstvene zaštite, pa bi Zakonom o obveznom zdravstvenom osiguranju trebalo propisati da beskućnici imaju pravo na besplatnu zdravstvenu zaštitu neovisno o reguliranom prebivalištu.

Tzv. skriveni beskućnici nisu obuhvaćeni smještajem, a procjenjuje se da ih na javnim mjestima i u objektima koji nisu namijenjeni stanovanju boravi najmanje 1.500, od toga oko 500 u Zagrebu, u koji, naročito zbog pučke kuhinje i socijalne samoposluge te zbog potrage za poslom, dolaze i iz drugih dijelova RH.

U posljednje dvije godine Hrvatska mreža za beskućnike i njezine članice posebnu pažnju posvećuju tzv. skrivenim beskućnicima, koji nisu obuhvaćeni smještajem, razvojem novih i prilagođenih usluga koje se pružaju dnevnim i poludnevnim boravcima i terenskim uslugama. Procjenjuju da ih na javnim mjestima i u objektima koji nisu namijenjeni za stanovanje boravi najmanje 1.500, od toga oko 500 u Zagrebu, u koji, zbog razvijenijih socijalnih usluga, pogotovo socijalne samoposluge i pučke kuhinje, te u potrazi za poslom, dolaze i iz drugih dijelova RH. Zbog tako rastuće potrebe, Mreža je u Zagrebu, uz financijsku podršku MDOMSP-a, osnovala Centar za pomoć i podršku beskućnicima i osobama u riziku od beskućništva te stambenu zajednicu, kao i dnevne i poludnevne boravke u kojima se onima koji nisu na smještaju pruža pomoć i podrška. No vidljivo je povećanje skrivenih beskućnika i u drugim većim gradovima, poput Splita i Rijeke.

Tijekom 2018. iz nacionalnih sredstava, dijela lutrijskih te državnog proračuna, izdvojeno je 2,5 milijuna kn za nastavak financiranja trogodišnjeg programa usmjerenog razvoju i širenju usluga za beskućnike u lokalnoj zajednici. To bi svakako bila dobra nadogradnja da je problem beskućništva sustavno kvalitetno riješen pa bi stoga prava beskućnika trebalo preciznije regulirati novim ZSS-om, a potrebno je, na nacionalnoj i lokalnoj razini, i više raditi na razvoju preventivnih programa za suzbijanje beskućništva, za koje je potrebna financijska podrška, suradnja i volja donositelja odluka. Stoga bi trebalo donijeti i Nacionalnu strategiju o beskućništvu te Protokol o postupanju s beskućnicima, temeljem kojih bi se na lokalnoj razini uskladili postojeći programi ili donijeli novi.

Mladi iz alternativne skrbi

Korisnici doma za djecu stariji od 18, a mlađi od 21 godine, u procesu osamostaljivanja imaju pravo na socijalne usluge organiziranog stanovanja uz povremenu podršku, kao i na savjetovanje i pomaganje nakon izlaska iz skrbi. Mlađi punoljetnik ima pravo na usluge smještaja u domovima i organiziranom stanovanju do navršene 21. godine. Prema izvješćima domova za djecu bez odgovarajuće roditeljske skrbi, tijekom 2017. je uslugu organiziranog stanovanja koristilo 203 osobe, od kojih 61 uz povremenu, 78 uz sveobuhvatnu podršku i 64 korisnika uz stanovanje odgajatelja, dok ih je 64 prekinulo smještaj zbog punoljetnosti ili završetka školovanja. U domovima je uslugu savjetovanja i pomaganja koristilo 48 djece i mladih nakon izlaska iz skrbi i 390 djece smještene u udomiteljskim obiteljima, što je povećanje u odnosu na prethodne godine.

S obzirom da mladi nakon navršene 21. godine te izlaska iz doma socijalne skrbi završe i u prihvatilištima za beskućnike, trebalo bi im osigurati smještaj u stambenim zajednicama za mlade, dok se ne zaposle ili steknu uvjete za samostalan život.

S obzirom da mladi nakon navršene 21. godine te izlaska iz doma socijalne skrbi završe i u prihvatilištima za beskućnike, trebalo bi im osigurati smještaj u stambenim zajednicama za mlade, dok se ne zaposle ili steknu uvjete za samostalan život. Primjerice, u jednom Caritasovu prihvatilištu za beskućnike, njih je čak 21%. Kako se ovi problemi ponavljaju dulji niz godina, u izvješćima za 2016. i 2017. preporučili smo da im se omogući smještaj u organiziranom stanovanju i nakon 21. godine života, odnosno primjereno stanovanje te pomoć mentora ili profesionalnog savjetnika prije izlaska iz alternativne skrbi. Unatoč tome, i dalje nema pozitivnih pomaka.

Drugostupanjski postupak

Tijekom 2018. u Samostalnoj službi za drugostupanjski postupak MDOMSP-a nije došlo do bitnijeg skraćivanja rokova u rješavanju predmeta iz područja socijalne skrbi zbog prijenosa velikog broja iz prethodnog razdoblja i novozaprimljenih u 2018. Cijeneći ove i druge razloge za nepoštivanje zakonskih rokova za donošenje rješenja povodom žalbi, nedopustivo je da ovi postupci traju i do tri i pol godine, posebice jer se radi o pravima najranjivijih skupina pa je potrebno žurno osigurati uvjete da se ti predmeti rješavaju u razumnom, odnosno propisanom roku od 60 dana.

Preporuke:

81. Ministarstvu za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, da prilikom izrade novoga Zakona o socijelnoj skrbi ugradi:
    - povećanje iznosa zajamčene minimalne naknade, posebno za članove kućanstva koji su potpuno nesposobni za rad i privređivanje;
    - preciznije odredbe o iznosima naknade za troškove stanovanja te mehanizme transfera novčanih sredstava jedinicama lokalne samouprave koje ne mogu u svojem proračunu osigurati sredstva za ovu namjenu;

- više osnovnih životnih potreba kao razlog za priznavanje jednokratne i uvećane jednokratne naknade i njihove veće iznose;
- definiciju beskućnika sukladno ETHOS tipologiji, pravo na zajamčenu minimalnu naknadu beskućnicima u prihvatilištima te druga prava u cilju njihova socijalnog uključivanja, kao i način vođenja evidencije beskućnika;
- mogućnost smještaja u organiziranom stanovanju mladima iz alternativne skrbi do navršenih 26 godina života;
- usluge socijalne samoposluge kao socijalne usluge i propiše njihov način financiranja;

82. Ministarstvu poljoprivrede u suradnji s Ministarstvom za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, da u novi Pravilnik o uvjetima, kriterijima i načinima doniranja hrane i hrane za životinje ugradi odredbe kojima bi se potaklo doniranje hrane;
83. Ministarstvu zdravstva, da u Nacrt zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju ugradi odredbu temeljem koje će beskućnici imati pravo na besplatnu zdravstvenu zaštitu, neovisno o reguliranom prebivalištu;
84. Ministarstvu za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, da pripremi Nacionalnu strategiju o beskućništvu te Protokol o postupanju s beskućnicima;
85. Ministarstvu za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, da osigura preduvjete za rješavanje drugostupanjskih predmeta u propisanim rokovima.

3.11. DISKRIMINACIJA TEMELJEM IMOVNOG STANJA

Tijekom 2018. zaprimili smo znatno više pritužbi građana na diskriminaciju temeljem imovnog stanja u odnosu na prošlu godinu, pa njenim specifičnostima u ovom Izvješću posvećujemo posebno poglavlje. ZSD je jedan od rijetkih europskih antidiskriminacijskih zakona koji uključuje zabranu diskriminacije temeljem imovnog stanja, a prepoznavanje važnosti te osnove ključno je u doba kada ekonomska nejednakost rapidno raste, produbljujući jaz između bogatih i siromašnih građana.

Posebnost imovnog stanja kao diskriminacijske osnove ogleda se u tome što se često radi o dvostrukom procesu, pri kojem diskriminacija temeljem drugih osnova može voditi do siromaštva i socijalne isključenosti, a slabije imovno stanje samo po sebi povećava rizik od diskriminatornog postupanja u drugim područjima života. U pravilu je riječ o strukturnoj diskriminaciji vezanoj uz siromaštvo i nizak životni standard, koja siromašne onemogućava u neometanom sudjelovanju u svim područjima javnog i društvenog života, a posebno u pristupu pravosuđu, tržištu rada te nekim javnim i socijalnim uslugama.

Podatci iz posljednjeg Istraživanja o stavovima i razini svijesti o diskriminaciji i njenim pojavnim oblicima iz 2016. pokazuju kako 26% ispitanika smatra da su upravo socijalno podrijetlo i imovinsko stanje pojedinca karakteristike s kojima je povezana diskriminacija. Prema posljednjim dostupnim podacima DZS-a, 20% građana živi u riziku od siromaštva, dok su osobe starije od 65 godina posebno ugrožene, budući da ih je čak 28,6% u riziku od siromaštva.

Neprijavljivanje diskriminacije, bilo zbog nedostatka financijskih sredstava, nepovjerenja u institucije ili nedovoljnog poznavanja vlastitih prava, i dalje je veliki problem, prisutniji kod građana slabijeg

imovnog stanja. Također, za diskriminaciju po osnovi imovnog stanja karakteristične su pojave višestruke ili intersekcijske diskriminacije, gdje se slabije imovno stanje pojavljuje ili uz neku drugu diskriminacijsku osnovu ili se pak radi o međusobnom ispreplitanju drugih karakteristika pojedinca neodvojivo povezanih s njegovim imovnim stanjem. Najizloženije su marginalizirane skupine građana koje često istovremeno trpe diskriminaciju po drugim osnovama, poput Roma, beskućnika, umirovljenika, dugotrajno nezaposlenih i drugih.

Romi često žive u izuzetno teškim uvjetima, marginalizirani i socijalno isključeni te predstavljaju skupinu kod koje se imovno stanje isprepliće s ostalim diskriminacijskim osnovama i onemogućava njihovo sudjelovanje u društvu, o čemu više pišemo u poglavlju o diskriminaciji temeljem rase, boje kože, etničkog ili nacionalnog podrijetla. Beskućnici žive u ekstremnom siromaštvu, često su u društvu nevidljivi te im je, između ostalog, zbog lošeg imovnog stanja onemogućen ili bitno otežan pristup tržištu rada, dobrima i uslugama, kao i zdravstvenom osiguranju, o čemu pišemo u poglavljima o socijalnoj skrbi i statusnim pravima.

Pristup pravosuđu

Građani slabijeg imovnog stanja često nam kroz pritužbe i putem antidiskriminacijske telefonske linije naglašavaju kako ih državna tijela i institucije ne štite dovoljno te da im potrebna stručna pravna pomoć nije dostupna, a nemaju dovoljno financijskih sredstava za vođenje sudskih postupaka dugog trajanja i neizvjesnog učinka. Građani koji su diskriminirani temeljem bilo koje osnove, a zbog lošeg imovnog stanja im nije osiguran pristup sudu i učinkovitoj pravnoj zaštiti, višestruko su diskriminirani.

Na nedostatke sustava BPP-a, instituta koji treba osigurati da prava svih građana budu pred zakonom jednako zaštićena, ukazuju nam i udruge pružateljice koje ističu kako se kontinuirano povećava broj njihovih socijalno ugroženih korisnika, koji ne znaju kako riješiti svoje pravne probleme niti kome se obratiti kako bi ostvarili svoja prava. Zbog kompleksnosti problema i nedostataka u sustavu BPP-a o njemu godinama pišemo u poglavlju o pravosuđu, a indikativno je što udruge pružateljice, kao i ranijih godina, glavnim izvorom poteškoća u radu smatraju nedostatak financijskih sredstava i kontinuirano kašnjenje MP-a s isplatom na temelju odobrenih projekata.

Zapošljavanje

Za građane slabijeg imovnog stanja uključivanje u tržište rada zasigurno predstavlja važan korak prema izlasku iz začaranog kruga siromaštva i uključivanju u društvo. Prihvaćena je naša preporuka iz Izvješća za 2016. pa se po Zakonu o upravnim pristojbama, pristojbe više ne naplaćuju za izdavanje svjedodžbi i diploma kao dokaza o stručnoj spremi za nezaposlene, jer bi to osobama slabijeg imovnog stanja moglo predstavljati nesavladivu financijsku prepreku za zaposlenje. Međutim, kako i dalje zaprimamo pritužbe nezaposlenih, kojima trošak ovjere preslike predstavlja veliki financijski teret, očito je da ih treba bolje informirati, kako ih pogrešne predodžbe o financijskom izdatku ne bi odvratile od prijavljivanja na natječaje za zapošljavanje.

Također, poslodavci često od potencijalnih kandidata na natječajima standardiziranim obrascima prikupljaju mnogo podataka, od kojih većina nije u vezi s obavljanjem poslova radnog mjesta. Tako smo zaprimili pritužbu o obrascu prijave na natječaj za zapošljavanje u trgovačkom društvu, koji je za radno mjesto voditelja ključnih kupaca, osim osnovnih podataka, sadržavao i pitanja o nacionalnosti te tipu kućanstva. Poslodavca smo upozorili na diskriminaciju temeljem nacionalnog

podrijetla, a kako podatci o tipu kućanstva mogu otvoriti put diskriminaciji temeljem imovnog stanja, preporučili smo da uklone pitanja koja nisu u neposrednoj vezi s radnim mjestom.

Mjere aktivne politike zapošljavanja jedan su od instrumenata kojim se teško zapošljivim skupinama i osobama koje žive u siromaštvu te imaju vrlo ograničene resurse može olakšati pristup tržištu rada. U različite je programe aktivne politike zapošljavanja HZZ-a tijekom 2018. uključeno ukupno 36.935 osoba, od kojih su posebno istaknute najteže zapošljive kategorije, pa je tako zaposlena 981 osoba s invaliditetom, 6.506 osoba 50+, 6.673 dugotrajno nezaposlene osobe, 448 Roma, 2.224 hrvatska branitelja te 4 beskućnika. Međutim, to je manje od 50% ukupnog broja zaposlenih kroz ove programe, a pozitivne mjere uglavnom se odnose na zapošljavanje osoba drugih zaštićenih karakteristika, poput etniciteta, dobi, spola ili društvenog položaja, s kojima je posljedično, povezan i lošiji socioekonomski položaj te imovni status. Spomenute mjere usmjerene su na kompenziranje prepreka s kojima se osobe u nepovoljnijem položaju u društvu susreću prilikom zapošljavanja, a primjer je Projekt Zaželi financiran iz ESF, namijenjen zapošljavanju teže zapošljivih žena u ranjivom položaju na tržištu rada.

Projekt Zaželi

„Molim Vas da ovaj prigovor ostane anoniman. Dostavljam pisani prigovor na način odabira kandidatkinja za obavljanje posla gerontodomaćice čiji je natječaj objavljen na stranicama općine. Uvidom u listu odabranih kandidatkinja primijetili smo niz nepravilnosti.
Kandidatkinje ili ne ispunjavaju kriterije ili su u direktnom sukobu interesa na način da su u uskom rodbinskom odnosu sa članovima općine, kao na primjer supruga zamjenika načelnika općine. Smatramo da je to bezobrazan čin jer netko od nas koji smo diskriminirani iako ispunjavamo uvjete je taj isti posao mogao obavljati 24 mjeseca kao što je raspisano, a ne kao pojedine osobe, koje na samom početku izjavljuju, da će taj posao odraditi tri mjeseca radi odlaska na posao u sezoni.
Samo ćemo navesti primjer da je jedna od odbijenih osoba nezaposlena majka sa dvoje malodobne djece, bez završene srednje škole s nezaposlenim suprugom, kojoj su mjesečna primanja u obitelji jednaka nuli.“

Tijekom 2018. MRMS je nastavilo provedbu projekta Zaželi, kao mjere pozitivne akcije u cilju promicanja socijalne uključenosti i suzbijanja siromaštva, kroz zapošljavanje ženskih osoba u nepovoljnom položaju na tržištu rada u teško dostupnim područjima, odnosno onima u kojima je stopa nezaposlenosti i dugotrajne nezaposlenosti viša od hrvatskog prosjeka. Projekt provode JLS i OCD te se do 2020. planira zaposliti 3.045 žena na poslovima potpore i podrške starijima i nemoćnima te osobama u nepovoljnom položaju, u njihovim zajednicama.

Ciljane skupine koje se ovim programom trebaju zaposliti su nezaposlene žene s najviše završenim srednjoškolskim obrazovanjem, prijavljene u evidenciju nezaposlenih, s naglaskom na: starije od 50 godina, žene s invaliditetom, žrtve trgovanja ljudima, žrtve obiteljskog nasilja, azilantice, mlade žene koje su izašle iz domova za djecu i udomiteljskih obitelji, odgojnih zavoda i slično, liječene ovisnice, povratnice s odsluženja zatvorske kazne unazad šest mjeseci, Romkinje, beskućnice.

Nakon završetka natječajnih postupaka za zapošljavanje na poslovima pomoći i njege, koje su u pravilu provodile JLS, zaprimili smo veći broj pritužbi kandidatkinja koje su ukazivale na netransparentne kriterije odabira te sumnju na nejednako postupanje i nepravilnosti prilikom provedbe natječajnih postupaka. Ukazivale su na pogodovanje u izboru, ali i na diskriminaciju temeljem dobi, obrazovanja te političkog ili drugog uvjerenja. JLS su različito vrednovale kriterije pri odabiru kandidatkinja, koji su bili vrlo široko i općenito postavljeni, pa su otvorili put nejednakom postupanju od strane komisija za provedbu natječaja.

Najveći broj pritužiteljica prijavljivao je upravo diskriminaciju temeljem imovnog stanja, ističući kako su odabrane kandidatkinje boljeg imovnog stanja, kako članovi njihova kućanstva imaju visoke prihode, te kako im prihodi od rada na ovom projektu nisu egzistencijalno presudni. Smatrale su kako se odabirom kandidatkinja mlađe životne dobi, boljeg obrazovnog statusa, pripadnica određene političke opcije te kandidatkinja u boljoj financijskoj situaciji, nije poštivala svrha projekta.

U mnogim su općinama prije početka provedbe natječaja održane konferencije u sklopu kojih su potencijalne kandidatkinje dobile informacije koja će skupina imati prednost, što je rezultiralo stvaranjem nerealnih očekivanja o automatskom primitku u program ako, primjerice, ispunjavaju uvjet da su starije od 50 godina. Nadalje, za pojedine kategorije, poput žrtava obiteljskog nasilja, nije bilo propisano kojim se ispravama takav status dokazuje.

Prema podatcima evidencije HZZ-a, u 2018. je u RH bilo 4.467 žena bez završene osnovne škole ili završenih samo nižih razreda, koje su u izuzetno nepovoljnom položaju na tržištu rada i trebale bi imati mogućnost uključivanja u ovaj projekt. Iako formalnim uvjetima nisu isključene, u praksi im je sudjelovanje onemogućeno i njihove su prijave odbijane, jer je kao uvjet obavljanja posla predviđeno pohađanje edukacije za njegovateljice, koje nije moguće bez završene osnovne škole.

U pojedinačnim je slučajevima bilo teško utvrditi sumnju na diskriminaciju pojedine kandidatkinje, budući da je upravo nedostatak konkretnih i jasno definiranih kriterija otvorio mogućnost za različita pogodovanja ili diskriminatorna postupanja. HZZ-u i MRMS-u smo kao provoditeljima projekta preporučili izradu i objavljivanje jasnih i nedvosmislenih smjernica kojima se JLS-i te OCD-i kao provoditelji projekta trebaju voditi prilikom ocjenjivanja pojedinačnih prijava, odnosno ujednačavanja postupanja prilikom zapošljavanja. HZZ i MRMS nisu nam dostavili podatke koliko je tijekom 2018. najranjivijih žena zaposleno u okviru Projekta Zaželi, a javno i transparentno objavljivanje ovih podataka svakako je potrebno zbog procjene uspješnosti programa u naumu da se na tržište rada uključi žene koje zbog nezaposlenosti žive u riziku od siromaštva, a pripadnost nekoj od ciljanih skupina čini ih teško zapošljivima.

Pristup dobrima i uslugama

Tijekom godine više su nam se puta obraćali umirovljenici koji zbog niskih mirovina imaju poteškoća s pristupom različitim javnim servisima i socijalnim uslugama. Čak 32,7% umirovljenika živi u riziku od siromaštva i socijalne isključenosti te su često izloženi višestrukoj diskriminaciji. Tako smo postupali povodom pritužbi zbog nemogućnosti plaćanja punog iznosa HRT mjesečne pristojbe te pozdravljamo donošenje Odluke Nadzornog odbora HRT-a o 50%-tnom oslobođenju od njezina plaćanja, za nekoliko kategorija ekonomski i socijalno najugroženijih građana. To uključuje i umirovljenike koji primaju mjesečnu mirovinu manju od 1.500 kn iz Državnog proračuna te su prije donošenja Odluke bili evidentirani kao obveznici plaćanja pristojbe. Televizijski je program mnogima

gotovo jedini izvor kulturnih, informativnih, zabavnih i drugih sadržaja, međutim, oni čija je mirovina niža od spomenutog cenzusa, ali je ne primaju iz Državnog proračuna, i dalje plaćaju punu cijenu. Pritom se najčešće radi o osobama koje su radile u susjednim državama te nemaju drugog prihoda, i iznos od 80 kn mjesečno si ne mogu priuštiti. HRT-u smo stoga preporučili proširenje ovog oslobođenja, kako bi ga ostvarili svi s mirovinama nižim od 1.500 kn, bez obzira iz kojeg se izvora ona isplaćuje, ali preporuka nije prihvaćena uz obrazloženje kako je podatke o visini mirovina moguće dobiti jedino od HZMO-a, koji ih vodi samo za one koji mirovinu primaju putem njih.

Zaprimili smo i pritužbu umirovljenice koja se pri predaji zahtjeva za smještaj u decentralizirani dom za starije i nemoćne, susrela s obvezom da uz ostalu dokumentaciju preda i izjavu, ovjerenu kod javnog bilježnika, kojom se obvezuje da će, ako do realizacije smještaja dođe, prihvatiti sve obveze iz sklopljenog ugovora o smještaju s domom. Ovakva praksa služi kao dodatno osiguranje prilikom predaje zahtjeva za smještaj, budući da se kandidati zbog ograničenih smještajnih kapaciteta često prijavljuju u više različitih domova, više godina unaprijed. Međutim, predaja ovjerene izjave i s njom povezan financijski izdatak može dovesti do odvraćajućeg učinka za osobe slabijeg imovnog stanja. U konkretnom domu, svi kandidati se neovisno o svom imovnom stanju potiču da pribave ovjerenu izjavu, pa budući da njen nedostatak u trenutku predaje nije prepreka zaprimanju zahtjeva, takvo pojašnjenje trebalo bi biti jasno istaknuto na internetskim stranicama, ali i na recepciji doma.

Preporuke:

86. Hrvatskom zavodu za zapošljavanje, da na svojim stranicama objavi informacije o oslobođenju od plaćanja pristojbi prilikom izdavanja svjedodžbi i diploma prilikom prijave na natječaj za zapošljavanje;
87. Ministarstvu rada i mirovinskog sustava, da izda smjernice za vrednovanje prijava kandidatkinja Programa zapošljavanja žena – Zaželi, ovisno o pripadnosti ciljanoj skupini.

3.12. STANOVANJE, ENERGETSKO SIROMAŠTVO I PRISTUP VODI

„U... sam kao samohrana majka troje male djece došla 2003. g. nakon što sam odlučila prekinuti obiteljsko nasilje. Kao učiteljica zaposlila sam se u OŠ... gdje i danas radim. Svih ovih godina nisam uspijevala ostvariti pravo svoje djece na uzdržavanje, o svemu sam brinula sama. Promijenila sam devet podstanarskih stanova jer se sve malo po malo pretvorilo u apartmane za najam gostima.“

Prema podatcima DZS-a iz 2011. čak 89,38% kućanstava živi u stanu u privatnom vlasništvu, ali to ne znači da građani nemaju problema sa stanovanjem ili da žive u adekvatnim objektima i uvjetima. Ekonomska kriza donijela je nezaposlenost, nesigurne radne odnose, ovrhe, pa mnogi svoje stambene potrebe ne mogu ostvariti na tržištu nekretnina. Tu je i sve prisutniji „stambeni stres“, koji se javlja kada troškovi stanovanja čine više od 30% mjesečnih primanja, pa bi stoga stanovanje,

posebno potrebitih, trebalo biti sveobuhvatno regulirano, kako po pitanju dostupnosti i cijene stana, tako i osiguranja osnovnog standarda i kvalitete.

Pravo na stanovanje spominje se u Općoj deklaraciji o ljudskim pravima te Revidiranoj Europskoj socijalnoj povelji VE. U okviru EU, na osnovi Povelje o temeljnim pravima donesen je Europski stup socijalnih prava s 20 načela, čija bi primjena trebala polučiti učinkovitije rezultate u području stanovanja i pomoći beskućnicima. U RH su odredbe o stanovanju različitih kategorija građana, primjerice hrvatskih branitelja, pripadnika nekih nacionalnih manjina i drugih, i dalje regulirane različitim propisima, što otežava snalaženje, a nedostaje i recentnih istraživanja. Strategija prostornog razvoja RH iz 2017. primarno iz perspektive funkcije, oblikovanja i zaštite prostora ukazuje na važnost stanovanja, a dokument Vladine Arhitektonske politike RH 2013.-2020. - ApolitikA ističe da stambena politika treba ponuditi i regulirati različite modele rješavanja stambenog pitanja, ovisno o materijalnom statusu, dobi i brojnosti obitelji.

U RH su odredbe o stanovanju različitih kategorija građana, primjerice hrvatskih branitelja, pripadnika nekih nacionalnih manjina i drugih, i dalje regulirane različitim propisima, što otežava snalaženje, a nedostaje i recentnih istraživanja.

Stambena politika je važan segment opće politike, isprepliće se s gospodarskom, socijalnom, politikom regionalnog razvoja, zaštite okoliša i slično. Ako se ovi elementi dugoročno ne promišljaju i međusobno nisu usklađeni, građani se moraju snalaziti sami, što često znači zaduživanje i život iznad mogućnosti, boravak u neadekvatnim prostorima bez sanitarija i energenata, bespravnu gradnju i narušavanje prostora, bespravne stanare, probleme s infrastrukturom, selidbe u druge gradove usprkos zaposlenju i slično. S obzirom na važnost doma za pojedinca i društvo, trebalo bi razmotriti kreiranje jedinstvenog razvojnog dokumenta s pregledom pravnog i institucionalnog okvira u području stanovanja, s procjenom sadašnjih i budućih potreba, imajući u vidu ranjive skupine te s obzirom na demografska kretanja, mogućnostima neprofitne izgradnje stanova u javnom vlasništvu, subvencijama, kratkoročnom i dugoročnom najmu i slično.

Brojnim su građanima stanovi na tržištu nekretnina preskupi. Po Pregledu tržišta nekretnina 2012. – 2017. najmanje priuštivi su oni u priobalju, pa se tako u Podgori za prosječni godišnji neto prihod moglo kupiti tek 3,2 m2. Za razliku od toga, u ruralnim sredinama središnje, sjeverozapadne i istočne Hrvatske, cijene stanova kreću se od 5.000 kn i niže po m^2, što prikazuje ekonomsko i demografsko odumiranje tih dijelova zemlje, a na cijenu stanova utječe i nedostatak radnika u građevini. U Dalmaciji i Zagrebu prisutna je gentrifikacija, iseljavanje autohtonog stanovništva iz gradskih središta, zbog rasta troškova života i prenamjene većine prostora u poslovne, odnosno stavljanja svakog slobodnog kvadrata u funkciju smještajnog kapaciteta.

Posebno je teško na otocima. O odlasku s jednog od njih razmišlja pritužiteljica, inače učiteljica u osnovnoj školi, samohrana majka troje djece, koja u mjestu u kojem radi ne može kupiti niti iznajmiti stan jer su preskupi ili se daju u višestruko isplativiji turistički najam. Ovaj slučaj nije jedini, jer otočna izoliranost doprinosi nedostatku stručnjaka, a kada i dođu na otok, imaju problem sa stanovanjem

jer JLS uglavnom nemaju svojih stanova, a državni, ako ih i ima, iznajmljuju se putem natječaja. Osim u obalnim dijelovima, tako je i u Zagrebu, što posebno pogađa studente te sezonske rednike, ali u ovom konkretnom slučaju ohrabrujuće je što je Grad od MDI zatražio da mu bez naknade ustupi na raspolaganje nekoliko stanova, kao što smo predložili.

Država i dalje kroz programe društveno poticane stanogradnje – POS i subvencije kredita za kupnju stanova na tržištu, pokušava riješiti stambeno pitanje, napose mlađih građana. Prema podatcima APN-a, do kraja 2018. u okviru POS-a realizirano je 8.272 stana u 253 građevine. Prodajna cijena se kretala od 949,05 do 1.125,66 €/m2 i približava se tržišnoj, dok su cijene najma povoljnije: od 17 do 25 kn/m^2. Sve su češći prigovori kako se pojedini POS stanovi iznajmljuju kao turistički apartmani, umjesto da se koriste za stanovanje. S obzirom da je POS pokrenut kako bi se mahom mladima omogućilo rješavanje stambenog pitanja po uvjetima znatno povoljnijim od tržišnih te da su u njih uložena javna sredstva, nužno je osmisliti mehanizme kojima će se spriječiti zlouporabe.

Tijekom 2017. i 2018. odobreno je 5.300 zahtjeva za subvencioniranjem stambenih kredita, u 2018. realizirano ih je 2.985, a od listopada 2017. do prosinca 2018. u kućanstvima korisnika ove mjere rođeno je 400 djece. Pozitivno je što se Izmjenama i dopunama Zakona o subvencioniranju stambenih kredita iz srpnja 2018. razdoblje subvencioniranja povisilo na pet s dosadašnjih četiri godine. Novina je i da visina subvencije ovisi o indeksu razvijenosti grada ili općine, tako da oni u najrazvijenijima imaju pravo na najnižu subvenciju, što je pak izazvalo nezadovoljstvo budućih korisnika, jer je upravo u tim mjestima najviša cijena stanova.

Iako škole mogu donositi odluke o raspolaganju stanovima u svom vlasništvu uz prethodnu suglasnost osnivača, stanovi u Belom Manastiru i dalje nisu na prodaju jer se odgovornost prebacuje sa Škole na Županiju, pa na MZO i MDI, dok stanari, školski radnici koji u njima žive desetljećima, gube nadu u otkup.

Iz pritužbi proizlazi kako probleme sa stanovanjem uzrokuje i komplicirani pravni okvir te nedostatak odgovornosti nadležnih institucija. Povodom otkupa školskih stanova u Belom Manastiru postupali smo 2013., no problem i dalje postoji. Da škole mogu donositi odluke o raspolaganju stanovima u svom vlasništvu uz prethodnu suglasnost osnivača smatra i DORH, no stanovi u Baranji i dalje nisu na prodaju jer se odgovornost prebacuje sa Škole na Županiju, pa na MZO i MDI, dok stanari, školski radnici gube nadu u otkup stanova u kojima desetljećima žive.

S problemima oko dostojnog stanovanja i mirnog uživanja vlasništva se susreću i vlasnici nekretnina u Baštijanovoj ulici u Zagrebu, gdje je Prostorno planskom dokumentacijom još 1974. planiran prometni koridor za glavnu gradsku ulicu, zbog čega im je imovina desetljećima „blokirana". Pojedinci su u teškom socijalnom položaju, kuće i infrastruktura u sve lošijem stanju, a nakon proteka svih razumnih rokova, projekt je podijeljen na dvije etape. Za prvu je lokacijska dozvola postala pravomoćna u siječnju 2018., za drugu i ranije, a nedavno se otpočelo i s rješavanjem imovinsko-pravnih odnosa. Pravo je JLP(R)S da određuje prioritete na svom području, no u ovom slučaju, postupanjem izvan svih razumnih rokova, narušena je ravnoteža između interesa zajednice i temeljnih prava pojedinaca.

Iako je od 2017. do rujna 2018. MDI osnaženo sa 74 službenika, i dalje zaprimamo pritužbe na dugotrajnost njihovog postupanja, primjerice, po zahtjevu za prodajom stana po Odluci o prodaji stanova u vlasništvu RH, koji je podnesen 2011., 2012. i 2014., pritužiteljica je prihvatila ponudu o obročnoj otplati stana, no ugovor do danas nije sklopljen. Još 931 sličan zahtjev čeka na rješavanje, a kako često treba provesti i upis stanova u zemljišne knjige, to pridonosi dugotrajnosti, za što građani imaju sve manje razumijevanja. Pored toga, u 2018. zaprimljeno je novih 24.803 predmeta iz različitih područja, a najviše vezano uz nekretnine, zbog čega se mogu očekivati novi problemi.

U Izvješću za 2017. smo ukazali na problem dugogodišnjih bespravnih stanara u državnim stanovima koji očekuju legalizaciju statusa te su u tom smjeru učinjeni pomaci. Novim se Zakonom o upravljanju državnom imovinom (ZUDI) omogućuje kupnja izravnom pogodbom svima koji su u njima dulje od pet godina i koji podmiruju dospjele obveze, neovisno o pravnoj osnovi korištenja. Zaprimljeno je oko 250 zahtjeva, a MDI ne daje decidirani odgovor hoće li se pri tome voditi računa i o socijalnim odnosno imovinskim kriterijima.

Stavljanje državne imovine u funkciju je prioritet, no taj se proces mora odvijati po transparentnim, unaprijed poznatim pravilima, ravnomjerno i uz javno pojašnjene ciljeva i svrhe raspolaganja. Da se državnim nekretninama i dalje loše gospodari, pokazuje i primjer stanova u zagrebačkom Borovju, namijenjenih znanstvenim novacima i asistentima, koji propadaju dok se MZO i MDI spore oko upravljanja. Stanovi su ili prazni ili u njima žive stanari bez pravne osnove, jer je posljednji natječaj za najam MZO raspisalo 2011. Nadalje, prema podatcima MDI, od ukupnog broja stanova u vlasništvu/suvlasništvu RH, kojih je 6.120, praznih je čak 1.140, a od 4.387 koji imaju komercijalnu vrijednost, čak se 1.463 koristi bez valjane pravne osnove.

U RH nema uređenog tržišta najma stanova pa su mnogi prisiljeni na najam bez ugovora, pri čemu su pozicije najmodavca i najmoprimca često složene. Tako se u javnosti govori o „podstanarima iz pakla", koji ne plaćaju troškove i uništavaju stanove, a najmoprimci se pritužuju na otkaze mimo zakonom propisanog postupka. Kako se radi o situacijama koje se rješavaju ili mirnim ili sudskim putem, naše postupanje je ovdje ograničeno na praćenje javnih politika, a tijekom 2018. donesene su dugo očekivane Izmjene i dopune Zakona o najmu stanova (ZNS). Prethodni je bio na snazi od 1996., a o njemu je više puta odlučivao Ustavni sud, pa je tako 1998. ukinuo odredbe o obvezi osiguranja odgovarajućeg stana zaštićenom najmoprimcu, zbog čega je nastala pravna praznina. Brojni su postupci vođeni i pred ESLJP, koji je 2014. u predmetu Statileo protiv RH ukazao na sustavne greške, jer se tadašnjim rješenjima vlasnicima nametao prekomjeran teret u snošenju socijalnih i financijskih troškova stambenog zbrinjavanja zaštićenih najmoprimaca (neodgovarajuća visina zaštićene najamnine, restriktivni uvjeti za otkaz i nepostojanje vremenskog ograničenja u sustavu zaštićenog najma). Javno savjetovanje oko Izmjena i dopuna ZNS-a, u kojem je sudjelovala i pučka pravobraniteljica, zaključeno je još u lipnju 2016., nakon čega je uslijedilo dugotrajno međuresorno usklađivanje stavova, da bi u kolovozu 2018. stupio na snagu. Nezadovoljni zaštićeni najmoprimci, a procjenjuje se da je riječ o 3.692 kućanstva, tvrde da će doći do masovnog iseljavanja ljudi na ulice, pa je u prosincu 2018. Hrvatski savez udruga stanara podnio prijedlog za ocjenu ustavnosti.

Po Izmjenama i dopunama ZNS-a, vlasnici stanova će od 1. rujna 2023. njima moći slobodno raspolagati, a do tada se zaštićena najamnina postupno povećava. MHB i JLS podmirit će razlike između slobodno ugovorene i zaštićene najamnine za hrvatske branitelje i primatelje ZMN-a, za što su sredstva osigurana. MHB je zaprimilo 9 zahtjeva, Zagreb 15, u Splitu i Šibeniku samo su tri, dok ih primjerice u Dubrovniku, Bjelovaru i Vinkovcima uopće nema. Zaštićeni najmoprimci imaju pravo prvokupa stanova u vlasništvu RH i JLS, prvenstvo pri kupnji i najmu stanova iz programa POS-a, pri subvencioniranju stambenih kredita te prednost prijema u domove za starije i nemoćne. Do kraja 2018. APN je zaprimo 64 zahtjeva, od čega su se 19 odnosili na najam POS stana, no hoće li biti dovoljno nekretnina za sve zainteresirane trebalo bi se znati koncem studenoga 2019., do kada je Vlada dužna donijeti program mjera za provedbu ZNS-a.

Socijalno stanovanje

Iako je prvenstvena odgovornost velikih gradova i gradova u sjedištu županija osigurati financijska sredstva za socijalne stanove korisnicima ZMN-a, to ne čine svi, najčešće jer nemaju raspoložive stambene jedinice. No, ZSS-om je propisano da bi, ako gradovi nisu u mogućnosti osigurati sredstva za ovu namjenu, u financiranju trebale sudjelovati županije u skladu sa svojim mogućnostima. Uvažavajući ograničenosti njihovih proračuna za gradnju ili kupnju novih socijalnih stanova, pri planiranju proračuna trebali bi razmotriti mogućnost osiguravanja sredstava za plaćanje najamnina za ove korisnike i time prevenirati beskućništvo, posebice kada se radi o obiteljima s djecom. To se posebno odnosi na županije na čijem su području općine i gradovi koje korisnicima ZMN-a ne priznaju naknadu za troškove stanovanja, u okviru koje se može plaćati i najamnina, o čemu više pišemo u poglavlju o socijalnoj skrbi.

Uvažavajući ograničenosti proračuna velikih gradova za gradnju ili kupnju novih socijalnih stanova, trebali bi razmotriti mogućnost osiguravanja sredstava za plaćanje najamnina za socijalno ugrožene i time prevenirati beskućništvo, posebice kada se radi o obiteljima s djecom.

Unatoč preporukama u više prethodnih izvješća, nije donesena Strategija o socijalnom stanovanju, niti je područje stanovanja najranjivijih skupina uređeno zakonom. Naime, još 2015. postojala je inicijativa da se novim Zakonom o stambenom zbrinjavanju obuhvate sve ranjive skupine na cijelom području RH, ali se od toga odustalo bez obrazloženja.

Strategija borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti u RH (2014.-2020.) i Program provedbe ove Strategije od 2014.-2016. nije pokazao bitne pozitivne pomake u ovom području, na što smo ukazali u Izvješću za 2017. Kroz socijalno stanovanje ili povoljni najam javnih stanova trebali bi se riješiti problemi najranjivijih skupina u društvu i prevenirati beskućništvo, posebno mladih osoba koje izlaze iz alternativne skrbi, o čemu također više pišemo u poglavlju o socijalnoj skrbi. Stoga, ako se u sljedećih par godina ne planira donijeti poseban propis o socijalnom stanovanju, za razmotriti je da se ovo područje regulira novim ZSS-om, čije je donošenje najavljeno tijekom 2019.

Energetsko siromaštvo

"Živimo u kući u kojoj je prije četiri godine iskopčana struja... Agonija u kojoj živimo moji dečki i ja je nesnosna. Vrlo teško uspijevamo u svakodnevnom životu. Moja mama i starija djeca nam puno pomažu. Kod njih peremo robu,kupamo se,dečki odu na vikend da nisu doma u mraku. Kod jedne susjede držimo meso u zamrzivaču,kod druge punimo mobitele i akumulator. Bili smo pod svijećama pune tri godine dok nismo otkrili kako imati svijetlo preko akumulatora za auto. Moji sinovi idu redovito u školu... Imaju svoje potrebe kao i svi tinejđeri. Nemaju kompjuter i laptop,nemaju tv i kućni internet,ne mogu se doma okupati niti oprati robu,ne mogu pozvati svoje prijatelje da se druže jer se srame u kakvim uvjetima žive... Sve češće su mrzovoljni i nervozni,pucaju po malo. Od nervoze imaju povremene glavobolje, u školi se skupljaju negativne ocjene. Frustrirani su jer ne vide riješenje. Za sebe neću niti spominjati. Skupljam po malo razne bolesti, nezaposlena sam, račun u banci je godinama u blokadi, primam zajamčenu minimalnu naknadu za svih troje 1.680,00kn... Molim vas da nam pomognete izaći iz ove agonije i da počnemo normalno živjeti.
puno pozdrava iz tame šalju vam ..."

Razni su razlozi, a vrlo često se radi o spletu okolnosti, uslijed kojih i dalje nastaju te perpetuiraju situacije u kojima dio naših sugrađana vodi svakodnevnu borbu da bi si osigurao dovoljnu količinu energije za dostojnu kvalitetu života i ostvarenje fizičkog, psihičkog i socijalnog blagostanja. Neki su u toliko ranjivom položaju da ni korištenjem svih raspoloživih sredstava i sposobnosti u toj borbi ne mogu uspjeti – bilo da nemaju pristup opskrbnoj mreži, jer ju nije isplativo graditi ili obnoviti, bilo da si priključenje ne mogu priuštiti, o čemu pišemo i u dijelu o diskriminaciji temeljem rase, etničke pripadnosti ili boje kože te nacionalnog podrijetla, a i među onima koji imaju priključak, najsiromašniji često žive u energetski potpuno neučinkovitim domovima te troše previše novca na račune.

Prema podatcima DZS-a za 2017., 7,4% osoba živi u kućanstvima koja si ne mogu priuštiti adekvatno grijanje u najhladnijim mjesecima, 21% ih kasni s plaćanjem režija, a 11,4% živi u stambenom prostoru u kojem prokišnjava krov, vlažan je, ima dotrajalu i trulu stolariju ili podove. Pritom, 56,2% ne može podmiriti neočekivani financijski izdatak, a 43,9% teško i vrlo teško spaja kraj s krajem. Pritužbe građana koji proživljavaju ovo iskustvo daju još snažniju sliku i podsjećaju da država niti jednu osobu ne smije zapostaviti u rješavanju problema s kojima se u svom ranjivom položaju suočava.

Svjetska zdravstvena organizacija ukazuje da zdravo stanovanje, između ostalog, podrazumijeva i mogućnost postizanja ugodne temperature zraka, odgovarajuću rasvjetu, sigurnu opskrbu energentima ili priključak na struju, zaštitu od vlage, plijesni i drugo. Također, da su i troškovi povezani sa stanovanjem, među kojima i oni za utrošak električne energije ili drugog energenta, od važnosti za ljudsko zdravlje i sigurnost. Takvim razumijevajem ne samo da se utječe na veću zaštitu ljudskih prava, nego i na smanjenje troškova povezanih s povećanim potrebama za liječenjem, otežanim pristupom obrazovanju, smanjenom produktivnošću i sudjelovanju na tržištu rada, socijalnom isključenošću, okolišnim problemima i slično.

Povodom naše prošlogodišnje preporuke, HZJZ je najavio tijekom 2019. pripremiti istraživanje o utjecaju uvjeta stanovanja, uključivo i dostupnosti energije i energenata, na zdravlje građana te za 2020. pokušati s MZ osigurati sredstva za njegovu provedbu, što pozdravljamo. Međutim, ni u 2018. nije učinjen očekivani iskorak u donošenju dokumenata potrebnih za provođenje mjera trajnog i sustavnog suzbijanja energetskog siromaštva. Naime, kasnilo se s usvajanjem Četvrtog nacionalnog akcijskog plana energetske učinkovitosti za razdoblje 2017.-2019., pa ga je Vlada RH usvojila tek krajem siječnja 2019., što usporava provedbu mjera - Izgradnje kapaciteta za suzbijanje energetskog siromaštva te Programa za suzbijanje energetskog siromaštva, kao i projekata za koje FZOE do 2020. planira uložiti više od 28 milijuna kn.

7,4% osoba živi u kućanstvima koja si ne mogu priuštiti adekvatno grijanje u najhladnijim mjesecima, 21% ih kasni s plaćanjem režija, a 11,4% živi u stambenom prostoru u kojem prokišnjava krov, vlažan je, ima dotrajalu i trulu stolariju ili podove. Pritom, 56,2% ne može podmiriti neočekivani financijski izdatak, a 43,9% teško i vrlo teško spaja kraj s krajem.

Koncem 2018. izmijenjen je i dopunjen Zakon o energetskoj učinkovitosti te je propisano da se opskrbljivače energijom u ostvarivanju obveze ušteda energije potiče povećavati energetsku učinkovitost prioritetno u energetski siromašnim kućanstvima, za što je važno čim prije donijeti Pravilnik o sustavu obveza energetske učinkovitosti i njime propisati način poticanja prikladan za ostvarenje značajnog socijalnog učinka.

U 2018. nisu usvojene ni preporučene Izmjene i dopune Programa energetske obnove obiteljskih kuća za razdoblje 2014.-2020., no MGIPU najavljuje kako se objava javnog poziva za energetsku obnovu obiteljskih kuća planira u lipnju 2019. te da bi ugroženim skupinama građana sufinanciranje trebalo biti dostupno u maksimalnoj mogućoj mjeri, pri čemu predlaže da to bude u 100%-tnom iznosu, što podržavamo, jer inače ove mjere neće biti dostupne energetski najsiromašnijima, koji najčešće ne raspolažu sredstvima za podmirenje dijela troška energetske obnove koji prelazi iznos sufinanciranja. Također je potrebno informacije o mogućnosti korištenja te o koristima ovih mjera, na jednostavan i nediskriminirajući način, učiniti dostupnima upravo građanima koji su pogođeni ili su u riziku od energetskog siromaštva, pa preporučamo koristiti i tradicionalne načine oglašavanja i distribucije promotivnih materijala na mjesta veće vidljivosti, te terenske obilaske, kako bi se doprlo i do građana u udaljenim i ruralnim područjima te onih koji ne koriste sredstva elektroničke komunikacije.

Informacije o mogućnosti korištenja mjera energetske učinkovitosti te o njihovim koristima potrebno je na jednostavan i nediskriminirajući način učiniti dostupnima upravo građanima koji su pogođeni ili su u riziku od energetskog siromaštva.

Na razini EU usvojeni su krajem 2018. novi propisi iz paketa mjera „Čista energija za sve Europljane", o novim ciljevima za korištenje obnovljivih izvora energije i veću energetsku učinkovitost te o

upravljanju energetskom unijom i djelovanjem u području klime, koji i pred RH stavljaju snažnije zahtjeve da se posveti suzbijanju energetskog siromaštva te da podnosi izvješće EK o poduzetim mjerama. U tu svrhu bi bilo dobro čim prije uskladiti nacionalno zakonodavstvo s Direktivom 2018/2002 o izmjeni Direktive 2012/27/EU o energetskoj učinkovitosti, ne čekajući lipanj 2020. i kraj propisanog roka. Snažno opredjeljenje za rješavanje ovog problema EK je pokazala i početkom 2018., pokrenuvši Europski opservatorij za energetsko siromaštvo (EPOV), koji pruža platformu za bolju informiranost o socio-ekonomskim dosezima energetskog siromaštva u Europi.

U tom kontekstu, MGIPU ističe kako upravo potreba definiranja energetskog siromaštva u RH predstavlja značajan izazov pri donošenju Izmjena i dopuna Programa energetske obnove obiteljskih kuća 2014.-2020. Pozitivno je, međutim, što je prepoznato da ta definicija mora biti šira od postojećeg kriterija, kojim je problem energetskog siromaštva pozicioniran u domenu socijalne politike te se status ugroženog kupca priznaje samo ekstremno siromašnim građanima i ne obuhvaća u dovoljnoj mjeri energetski siromašno stanovništvo. Naime, definicijom je nužno obuhvatiti i ona kućanstva koja izlaze iz skupa socijalno ugroženih, ali nemaju pristup energiji te se suočavaju s problemima u podmirivanju troškova za energiju i žive u neadekvatnim uvjetima. Stoga pozdravljamo interdisciplinarni pristup u sastavljanju Stručnog povjerenstva u čiji rad su uključeni predstavnici MZOE, MGIPU, MDOMSP, Energetskog instituta Hrvoje Požar, relevantnih OCD-a te regionalnih energetskih agencija, od kojeg se očekuje donošenje pravedne, mjerljive i sveobuhvatne definicije energetskog siromaštva, što je u skladu i s našim preporukama iz ranijih izvješća, a nadamo se da će to biti učinjeno što prije.

Definicijom energetskog siromaštva nužno je obuhvatiti i ona kućanstva koja nisu korisnici socijalne skrbi, ali nemaju pristup energiji, imaju problema u podmirivanju troškova za energiju i žive u neadekvatnim uvjetima.

Dok očekujemo intenziviranje svih navedenih aktivnosti u 2019., jedini podatci o mjerama za suzbijanje energetskog siromaštva u RH i dalje su oni koji se odnose na naknade u sustavu socijalne skrbi. Tako je u 2018. iz državnog proračuna za 65.221 korisnika naknade za ugroženog kupca energenata (NUKE), kojom se subvencioniraju troškovi električne energije, ukupno isplaćeno 113.689.955,22 kn, prikupljenih putem solidarne naknade na ime koje je, primjerice, HEP Elektra, koji opskrbljuje oko 90% kućanstava, u prvih 11 mjeseci 2018. uplatila 149 milijuna kn. Dodatno, prema podatcima za 2017., iz proračuna županija i Grada Zagreba za troškove ogrjeva za 40.331 korisnika isplaćeno je 38.257.340 kn, a za 36.875 korisnika naknade za troškove stanovanja iz proračuna JLS izdvojeno je 72.235.854 kn. Ove naknade, međutim, obuhvaćaju tek dio energetski siromašnih građana. Neučinkovitost trošenja ovih resursa ogleda se i u tome što nemaju trajni utjecaj na poboljšanje uvjeta i povećanje ugode stanovanja korisnicima, kao ni na smanjenje potrošnje energije, pa stoga pomoć u podmirenju troškova treba slijediti tek nakon provođenja mjera energetske učinkovitosti. Naše preporuke za proširenje kriterija za stjecanje statusa ugroženog kupca energije te da se omogući realizacija prava na NUKE i za plin te toplinsku energiju, koje ponavljamo od Izvješća za 2015., još uvijek nisu provedene, a MDOMSP ističe da će se mogućnost korištenja NUKE i za druge energente razmatrati prilikom izrade novog ZSS-a.

Većina većih gradova, koji su nam dostavili podatke, ističu kako energetsko siromaštvo suzbijaju priznavanjem prava i isplatom naknade za troškove stanovanja, sukladno ZSS-u, a rjeđe, u pojedinačnim slučajevima, i odobravanjem jednokratnih novčanih pomoći radi podmirenja troškova električne energije ili sufinanciranjem priključka. Sisak, primjerice, dodatno surađuje s Gradskim društvom Crvenog križa i lokalnom udrugom te sufinancira njihove aktivnosti radi suzbijanja energetskog siromaštva. Čakovec je osigurao uvjete za legalizaciju u romskom naselju, što je pretpostavka za priključenje, za koje će također nastojati osigurati sredstva, a Zagreb sudjeluje u projektima kojima je cilj steći uvid u stanje energetskog siromaštva, opremiti odabrana ugrožena kućanstva jednostavnim mjerama energetske učinkovitosti te izraditi prijedlog politika za suzbijanje energetskog siromaštva.

Tijekom donošenja izmjena i dopuna Zakona o PDV-u, predložili smo da se propiše snižena stopa na isporuku plina, toplinske energije te drva za ogrjev kućanstvima, kao što je to propisano za isporuku električne energije. Međutim, uz obrazloženje da bi to negativno utjecalo na prihode Državnog proračuna, prijedlog nije uvažen.

Tijekom donošenja izmjena i dopuna Zakona o PDV-u, predložili smo da se propiše snižena stopa na isporuku plina, toplinske energije te drva za ogrjev kućanstvima, kao što je to propisano za isporuku električne energije. Međutim, uz obrazloženje da bi to negativno utjecalo na prihode Državnog proračuna, prijedlog nije uvažen, čime se propustilo građanima energiju učiniti dostupnijom, a manji proračunski prihod isključivo je predočen kao gubitak te nije razmotren u kontekstu ulaganja koje bi moglo smanjiti proračunske rashode u drugim područjima, poput zdravstva, radnog i mirovinskog sustava i slično.

Neke od pritužbi građana pokazale su kako su se uslijed nagomilanih dugovanja i prijetnje obustavom opskrbe našli zbog nedovoljnog razumijevanja svojih prava i obveza, nedovoljno informacija ili mogućnosti da ih razumiju i prema njima postupe, iako su onima koji se obrate opskrbljivačima i distributerima u načelu dostupne sve potrebne informacije i sredstva pravne zaštite.

„... Čula sam od ljudi da se Elektri za priključak mora platiti dosta novca, pa nema smisla ni tražiti je uz mojih 500 kuna mirovine..."

Večernji list, 15.11.2018.

Kako bi se preveniralo gomilanje dugova i mogućnost obustave opskrbe, u Izvješću za 2017. uputili smo preporuku HERA-i da općim uvjetima opskrbe energijom, kao mjeru zaštite krajnjih kupaca, propiše obvezu opskrbljivača da kod prvih poteškoća u podmirenju računa izravno pristupi kupcu te mu na jasan i jednostavan način pruži individualizirani savjet i pomoć za podmirenje računa te postizanje optimalne potrošnje energije. Iako smo ju ponovili pri donošenju Općih uvjeta opskrbe plinom, ona je tek djelomično implementirana, no HERA će o njoj voditi računa pri slijedećim izmjenama Općih uvjeta opskrbe plinom, odnosno Općih uvjeta za korištenje mreže i opskrbu električnom energijom. Pritom, trebalo bi propisati i dodatnu zaštitu od obustave opskrbe energijom te pod određenim uvjetima, primjerice zimi, bolesnima, obiteljima s djecom i slično, zajamčiti minimum potrebne energije.

Izostanak sustavnog rješenja te poveznice socijalne i energetske politike primjetan je kod građana koji nemaju dovoljno sredstava za plaćanje priključka na elektroenergetsku mrežu, a posebno kada priključenje iziskuje dodatnu izgradnju infrastrukture. Dok HEP-ODS navodi kako je u 2018. na mrežu priključeno 17.094 kućanstva, nema podataka o onima koja nemaju mogućnost priključenja, odnosno financiranja izgradnje priključka. Mreža se gradi u skladu s raspoloživim sredstvima i planovima razvoja, a izvan toga sve zahvate plaća budući korisnik, osim kada se nađe drugi osiguravatelj financijskih sredstava, s kojim se sklapa ugovor, kao što je 2017. za priključenje dijela kućanstava na području posebne državne skrbi HEP-ODS sklopio sa SDUOSZ-om. Raspon cijena priključenja, ovisno o snazi, varira od minimalne u iznosu od 7.762,50 kn, preko prosječne od 12.420,00, do maksimalne cijene od 32.602,50 kn, a u Zagrebu prosječno iznosi 16.100,00 kn. Uzme li se u obzir da nije moguće oslobađanje od obveze plaćanja troškova priključenja na elektroenergetsku mrežu, razvidno je da postoji potreba za sustavnim odgovorom, kako sufinanciranje priključka ne bi, kao sada, ovisilo o dobroj volji i kapacitetima JLS, odnosno, makar i iznimno, donacijama.

Izostanak sustavnog rješenja te poveznice socijalne i energetske politike primjetan je kod građana koji nemaju dovoljno sredstava za plaćanje priključka na elektroenergetsku mrežu, a posebno kada priključenje iziskuje dodatnu izgradnju infrastrukture.

Naime, i u 2018. svjedočili smo građanskim inicijativama i humanitarnim akcijama koje su, između ostalog, bile usmjerene na suzbijanje energetskog siromaštva donacijama, primjerice obnovom dotrajale stolarije te postavljanjem solarnih panela. Građanska solidarnost hvale je vrijedan odgovor na potrebe i pokazatelj da je moguće iznaći brza, jednostavna i učinkovita rješenja, kojima se poboljšava kvaliteta života građanima čiji su uvjeti stanovanja ispod razine ljudskog dostojanstva. Međutim, nužna je proaktivnost javnih vlasti na svim razinama i brza sustavna rješenja, u čemu ovakve akcije mogu biti primjer, ali ne njihova zamjena.

Stoga ohrabruju navodi FZOE-a da je planirano sufinanciranje mjera za korištenje obnovljivih izvora energije, odnosno instalacije solarnih sustava ugroženim kućanstvima pod povoljnijim uvjetima.

Građanska solidarnost hvale je vrijedan odgovor na potrebe i pokazatelj da je moguće iznaći brza, jednostavna i učinkovita rješenja, međutim, nužna je proaktivnost javnih vlasti i brza sustavna rješenja, u čemu ovakve akcije mogu biti primjer, ali ne njihova zamjena.

RH mora intenzivnije prionuti sveobuhvatnom rješavanju problema energetskog siromaštva, naročito u pogledu dugoročnih mjera, što ćemo svakako nastaviti pratiti, inzistirajući na učinkovitim javnim politikama za iskorjenjivanje energetskog siromaštva i očekujući od svih tijela da poduzimaju aktivnosti i koriste dostupna sredstva kako bi ispunila obvezu da građanima omoguće pristup energiji, bez diskriminacije i neovisno o kriteriju isplativosti.

Pristup vodi

„Naše selo broji 10 domaćinstava i oko 35 stanovnika... i trenutno se nalazimo u jako lošem položaju vezano uz uvjete u kojima živimo... Otvoreni problem našeg sela je što nemamo riješeno niti jedan uvjet za normalan život, a to je da nemamo VODOVOD, ODVOZ KOMUNALNOG OTPADA, JAVNU RASVJETU, FIXSNU TELEFONIJU, Internet te do pola sela imamo postaljen asvaltni put ostatak sela je makadamska cesta...“

Klimatske promjene, onečišćenja, urbanizacija i rast gradova zdravstveno ispravnu vodu čini sve važnijim strateškim resursom. Istodobno, voda za piće i sanitarne potrebe sastavnica je dostojnog stanovanja.

Po UN-ovom Programu održivog razvoja do 2030, opskrba zdravstveno ispravnom vodom za piće po pristupačnoj cijeni nalaže investicije u infrastrukturu, sanitarne objekte i unapređenje higijene na svim razinama. I u postupku revizije Direktive o kvaliteti vode za ljudsku potrošnju EK zahtijeva poboljšanje pristupa vodi, posebno ranjivim skupinama, što u praksi znači uspostavu opreme za pristup vodi za piće u javnim prostorima, pokretanje kampanja za informiranje građana o kvaliteti vode te poticanje osiguravanja vode za piće u javnim prostorima. Voda još uvijek nije jednako dostupna, posebice stanovnicima ruralnih, slabo naseljenih i siromašnih područja te otoka, gdje mreža nema, a njihovo postavljanje nije ekonomski opravdano. Problem je često i u visini cijene priključka, koju dio stanovnika ne može platiti, a dio ih ostaje bez vode jer ne mogu platiti račune. Nerijetko se ukazuje i na rizik od privatizacije vodnih usluga te na porast cijene zbog velikih gubitaka u sustavima. Svi ti problemi potaknuli su nas da u rujnu 2018. organiziramo okrugli stol o konstitucionalizaciji prava na vodu za piće i sanitarne potrebe. Naime, pravo na vodu je preduvjet za ostvarenje dostojanstvenog života, no ono ne podrazumijeva pravo na neograničene količine niti na besplatnu vodu, već na onu potrebnu za zadovoljavanje osnovnih životnih potreba, a zbog važnosti vode za ljudski život i zdravlje, trebalo bi ga priznati kao univerzalno i temeljno ljudsko pravo.

Voda još uvijek nije jednako dostupna, posebice stanovnicima ruralnih, slabo naseljenih i siromašnih područja te otoka, gdje mreža nema, a njihovo postavljanje nije ekonomski opravdano. Problem je i u visini cijene priključka, koju dio stanovnika ne može platiti, a dio ih ostaje bez vode jer ne mogu platiti račune.

Po podatcima MZOE za 2017., 94% stanovništva imalo je mogućnost priključenja na sustave javne vodoopskrbe, no u mjestima poput Lipovca, Stare Kršlje i drugih u Općini Rakovica, vodoopskrba se odvija autocisternama, što mještanima predstavlja financijski i fizički problem. Navode da stanovnicima koji nemaju mogućnost priključenja na vodovodnu mrežu, Općina osigurava samo dvije autocisterne vode godišnje, a svaku sljedeću moraju sami platiti, čak 500 kn po cisterni. Proizlazi kako cijena te vode iznosi oko 80 kn po m^3, dok priključeni na mrežu plaćaju 12 kn. Istodobno stanovnicima mjesta Poljanak u Općini Plitvička Jezera, koje također nema vodovodnu mrežu, vatrogasci besplatno dovoze kad god im zatreba. Općina ukazuje na brojne probleme, između

ostalih i da ljeti imaju redukcije i smanjeni dotok kako bi bilo dovoljno vode za turiste u NP Plitvička jezera, pa dvoje bi li dodatna mreža funkcionirala dok se ne riješe postojeći problemi. Projekt „Aglomeracija Plitvička jezera", kojim bi se trebao riješiti problem održive vodoopskrbe i odvodnje, velik im je financijski teret. S druge strane, Grad Knin je krajem kolovoza, na našu preporuku, nabavio vlastitu autocisternu kojom isporučuje pitku vodu mještanima svih okolnih naselja koji nisu priključeni na vodoopskrbni sustav, po upola manjoj cijeni od privatnog dobavljača koji ju je dostavljao prethodnih godina. U Gradu Vodnjanu većina naselja ima vodovodnu mrežu, a za Mednjan i stanciju Ceciliju vatrogasno društvo besplatno dostavlja vodu koju financira Grad.

Tijekom 2018. u Slavonskom Brodu građani su nekoliko dana bili bez pitke vode zbog značajno povećanih vrijednosti ugljikovodika u vodovodnoj mreži. Organizirane su cisterne, a HCK ju je dijelio u bocama, no unatoč provedenoj istrazi nije utvrđen razlog ove pojave, a građanima je rečeno da je njen utjecaj na zdravlje neznatan, što nije detaljnije obrazloženo. Krajem godine zabilježen je i slučaj zdravstveno neispravne vode za ljudsku potrošnju s povišenim vrijednostima ukupne koliforme i E. Coli iz lokalnog vodovoda u vlasništvu Općine Saborsko u Karlovačkoj županiji koji ne zadovoljava posebne uvjete tehničke opremljenosti ni brojnosti te stručnosti zaposlenika. Građane je o zdravstvenoj neispravnosti vode obavijestila Općina putem oglasne ploče i mrežnih stranica, no njima, posebice starijima, takav način informiranja nije bio primjeren, pa su ju konzumirali. Zbog zdravstveno neispravne vode na području Komletinaca, Privlake i Korođa, u kojoj su prekoračene vrijednosti arsena, željeza i amonija, Općinsko državno odvjetništvo u Vukovaru podiglo je optužnicu protiv Vinkovačkog vodovoda i kanalizacije jer je od početka 2013. do kraja 2017. svjesno distribuirao zdravstveno neispravnu vodu, o čemu građani nisu nikad bili obaviješteni, a i plaćali su ju po istoj cijeni kao pitku. Problem je riješen spajanjem na Regionalni vodovod u rujnu 2018., no ostaje za vidjeti epilog sudskog postupka. Također, građani Splita i okolice i dalje se susreću s prekoračenjem parametra mutnoće vode za piće, kojeg nova uprava Vodovoda i kanalizacije Split namjerava riješiti osuvremenjivanjem opreme. U navedenim su slučajevima uočljive različite vrste kontaminacije, no u gotovo svakom, javnost o tome nije bila adekvatno obaviještena. Osim toga, zdravstveni rizici konzumacije se zanemaruju, dok alternativni način dostave pitke vode uglavnom kasni ili je preskup.

Načelo predostrožnosti nedovoljno se primjenjuje, nedostaje sustavna prevencija i zanemaruju se dugoročni učinci koje zdravstveno neispravna voda može imati na zdravlje.

Utjecaj konzumacije zdravstveno neispravne vode za piće na ljudsko zdravlje i dalje se sustavno ne monitorira. Osim HZJZ-ove Ocjene zdravstvenog stanja stanovništva Vukovarsko-srijemske županije zbog potencijalnih zdravstvenih učinaka arsena u vodi za ljudsku potrošnju, nije poznato da postoji drugi način praćenja i prevencije mogućih utjecaja na zdravlje niti mehanizam zaštite zdravlja, što je potrebno uspostaviti. Međutim, navedena Ocjena ne pokazuje pojačan pobol i smrtnost od kardiovaskularnih bolesti, zloćudnih novotvorina te raka pluća i mokraćnog mjehura, koji su karakteristični za kontaminaciju arsenom, nego se tek konstatira rizik za razvoj neke od njih, zbog dugotrajne izloženosti koncentracijama višim od dozvoljenih. S druge strane, riječ je o dugotrajnijoj izloženosti, a građani navode kako svaka druga kuća ima nekog oboljelog od tumora.

Načelo predostrožnosti nedovoljno se primjenjuje, nedostaje sustavna prevencija i zanemaruju se dugoročni učinci koje zdravstveno neispravna voda može imati na zdravlje. Nepoduzimanje preventivnih, kao i zakašnjelo te nepotpuno poduzimanje reaktivnih radnji za zaštitu zdravlja, podjednako ugrožavaju pravo na zdravlje. Problem su i lokalni vodovodi kojima ne upravljaju pravne osobe registrirane za obavljanje javne vodoopskrbe pa sanitarna inspekcija ne može donijeti upravne ni prekršajne mjere. Također, monitoring vode za ljudsku potrošnju provodi se neujednačeno jer ovisi o financijskoj mogućnosti svake županije.

Vodni sektor je rascjepkan, a gubici u javnim vodoopskrbnim sustavima i dalje u prosjeku iznose od 45 do 50% ukupno zahvaćene vode. Vodoopskrba autocisternama nije dostatno propisana, što je vidljivo i iz gornjih primjera, kao ni nužni minimum vode potrebne kućanstvu, a i dalje postoje situacije u kojima se obustavlja zbog neplaćanja računa. Izmjene i dopune propisa vezanih uz vodno gospodarstvo, odnosno Zakona o vodama, Zakona o financiranju vodnog gospodarstva i donošenje dugo očekivanog Zakona o vodnim uslugama, koje su bile planirane za četvrti kvartal 2018., otpočele su početkom siječnja 2019. Ohrabruje što se u javnoj raspravi, i sukladno najavama MZOE o ispunjenju preporuka iz Izvješća za 2017., vide nastojanja za reguliranjem problema dostupnosti vodnih usluga na koji ukazujemo dulji niz godina. Pored toga, Hrvatske vode su tijekom 2018. pokrenule Program sufinanciranja smanjenja gubitaka u vodoopskrbnim sustavima te osigurale 100 milijuna kn za ovu namjenu, pa se u 2019. očekuju konkretniji rezultati.

Da se u rješavanju problema dostupnosti vode trebaju koristiti znanja, iskustava i domišljatost struke, ali i stanovnika nekog područja, pokazuje i Priručnik „Izazov: uštedi vodu – vodič za pametno upravljanje vodom", kojeg je u ožujku 2018. predstavilo osam europskih otoka, dva iz Francuske, Grčke i Irske te Vis i Lastovo. Rezultat je to timskog rada otočana koji su utvrdili da je moguće godišnje uštedjeti 200 milijuna litara vode, čime bi se smanjila i potrošnja električne energije za 470.000 kWh i emisija ugljičnog dioksida za 42.000 kg. Kada bi se njihovo znanje prenijelo na svih 2.136 europskih otoka, uštede u vodi, električnoj energiji i emisiji stakleničkih plinova bile bi značajne.

Preporuke:

88. Ministarstvu graditeljstva i prostornog uređenja, da osmisli mehanizme kojima će se spriječiti zlouporabe programa društveno poticanje stanogradnje;
89. Ministarstvu državne imovine, da u primjerenim rokovima rješava predmete i pruža informacije građanima;
90. Ministarstvu znanosti i obrazovanja i Ministarstvu državne imovine, da poduzmu potrebite mjere kako bi se stanovi u zagrebačkom naselju Borovje stavili u funkciju i iznajmili onima kojima su namijenjeni;
91. Ministarstvu državne imovine, da razradi kriterije za prodaju stanova dugogodišnjim bespravnim korisnicima imajući u vidu njihov socijalni status, odnosno imovinske mogućnosti;
92. Vladi RH, da izradi Strategiju o stanovanju koja bi obuhvatila sve socijalno ugrožene ranjive skupine;
93. Jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, da iniciraju prijenos nekretnina u vlasništvu RH na njih, radi prodaje ili dodjele u najam osobama koje udovoljavaju kriterijima;

94. Vladi RH, da definira energetsko siromaštvo te uspostavi sustav njegova mjerenja i praćenja;
95. Vladi RH, da što prije uskladi nacionalno zakonodavstvo s Direktivom 2018/2002 o izmjeni Direktive 2012/27/EU o energetskoj učinkovitosti;
96. Ministarstvu zaštite okoliša i energetike, da u suradnji s Ministarstvom za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku pripremi izmjenu Uredbe o kriterijima za stjecanje statusa ugroženih kupaca energije iz umreženih sustava, kojom se kriteriji proširuju;
97. Ministarstvu za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, da omogući realizaciju prava na naknadu za ugroženog kupca energenata za plin i toplinsku energiju;
98. Ministarstvu zaštite okoliša i energetike, da u reformi vodnih usluga propiše uvjete i kriterije za obustavu/ograničenje isporuke vode, minimalnu količinu vode koja se ne može uskratiti, kriterije za isključenje s vodnih građevina na zahtjev potrošača te isporuku vode autocisternama.

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

„U Daruvaru, Trgu branitelja postavljen je još prošle godine u rujnu Muzej na otvorenom (jedan tenk i dva topa. Situacija je nezgodna za Vas i za nas, odnosno mene i susjede koje živimo neposredno kraj Muzeja na otvorenom i u direktnom smo psihološkom udaru. Strojnica na tenku uperena je na ulazna dvorišna vrata susjedove kuće te su na direktnom udaru. Tenkovska cijev uperena je u moju kuću preko krova prve kuće. Takvu situaciju nitko ne bi želio svaki dan doživljavati, bio on neutralan, protiv ili za. Ja samo molim da se tenk okrene za devedeset stupnjeva prema parku ili prema cesti da e nikog ne dotiče taj problem.“



Nakon više od dvadeset godina i osamnaest izmjena koje su ga činile nepreglednim za snalaženje i teškim za provedbu, donesen je novi Zakon o komunalnom gospodarstvu (ZKG), u čijem su donošenju, osim pučke pravobraniteljice,

sudjelovali brojni građani, JLS-i, Udruga gradova i općina te stručna javnost. Iako je stupio na snagu u kolovozu 2018., Ustavni sud je već u listopadu ukinuo odredbu o oslobođenju RH od plaćanja komunalne naknade za prostore unutar vojarni, jer nije našao kojem bi interesu ono služilo, budući da se prihodom od komunalne naknade financira održavanje i građenje komunalne infrastrukture i drugih javnih objekata, pa iznimke od plaćanja moraju biti opravdane značajnim javnim interesom.

Komunalne djelatnosti su javne službe koje se financiraju i iz proračuna JLS, pa je trebalo iskoristiti prigodu i ZKG-om propisati izvaninstitucionalni nadzor nad radom onih koji ju obavljaju, te po nekom od participativnih modela, u nadzor uključiti građane, stručnjake, sindikate, OCD-e, odnosno sve koji su neposredno zainteresirani za učinkovito obavljanje djelatnosti i upravljanje javnom imovinom, što je i bila naša preporuka u Izvješću za 2017. No, ne samo da nadzor nije tako reguliran, već se odustalo i od parlamentarnog nadzora i propisivanja obveze komunalnim trgovačkim društvima da predstavničkom tijelu JLS-a podnose planove rada, izvješća o radu i financijska izvješća.

Komunalne djelatnosti su javne službe koje se financiraju i iz proračuna JLS, zbog čega je trebalo uspostaviti izvaninstitucionalni nadzor nad onima koji ih obavljaju, u koji je trebalo uključiti građane, stručnjake, sindikate i OCD-e - sve koji su zainteresirani za njihov učinkovit rad i upravljanje javnom imovinom.

ZKG propisuje primjenu brojnih načela: zaštite javnog interesa, neprofitnosti, zaštite ugroženih kategorija građana i druga, koja se moraju primjenjivati na komunalne djelatnosti i koja određuju vrijednosti i standarde važne u tumačenju propisa i popunjavanju pravnih praznina. Kako vodoopskrba i odvodnja te prikupljanje otpada po ZKG-u nisu komunalne djelatnosti, na njih se ta načela ne odnose, pa dio javnosti smatra da su zato podložnije privatizaciji, poskupljenju i snižavanju kvalitete usluge. Neki gradonačelnici i OCD-i poručuju kako komunalno gospodarstvo treba ostati jedinstvena cjelina, kako ju percipira većina građana.

Pozitivno u ZKG-u je što se pravni status komunalne infrastrukture ne može mijenjati posebnim zakonima, niti infrastruktura može biti predmetom ovrhe i stečaja. Novina je da se prihodi od komunalne naknade pod određenim pretpostavkama i odlukom predstavničkog tijela mogu koristiti i u druge svrhe važne za zadovoljenje javnih potreba građana, poput uređenja i održavanja objekata predškolskog, školskog, zdravstvenog i socijalnog sadržaja i slično. No s druge strane, nema više rokova na koje se može dati koncesija za obavljanje komunalnih djelatnosti, što može biti predmet zlouporaba. Popunjena je i pravna praznina oko vraćanja plaćenog komunalnog doprinosa ako se gradnja nije realizirala, budući da su neke JLS investitorima vraćale ta sredstva, ali bilo je i onih koje su tako ostvarile nepripadnu dobit.

U 2018. građani su nam se pritužili na uređenje javnih površina, održavanje građevina, javnu rasvjetu te na organizaciju parkiranja. Često su nezadovoljni prioritetima i načinom rješavanja problema, no ne znaju za institut neposrednog sudjelovanja u odlučivanju u pitanjima od lokalnog značaja. MU nas je obavijestilo da će prihvatiti preporuku iz Izvješća za 2017. i dati građanima upute kako i kada ga koristiti, no još uvijek nisu objavljene na web stranicama. S druge strane,

gradonačelnici i načelnici ukazuju na nedostatnost vlastitih financijskih sredstava za infrastrukturna ulaganja, ali i nedovoljne kapacitete za odrađivanje poslova i projekata, pri čemu zbog proračunskog ograničenja plaća nemaju mogućnost dodatnog zapošljavanja. Istodobno, neki prepoznaju kako je za uspješan rad uprave važna suradnja s građanima, pa su, primjerice, u Kninu uveli aplikaciju „E-komunalni redar" putem koje se mogu prijaviti deponije smeća, neprimjereni grafiti i slično.

Uređene javne površine ne samo da mjestu daju vizualni identitet, već govore i o kolektivnim vrijednostima njegovih stanovnika, a mogu biti i važan čimbenik turističke ponude. Upravo zato o uređenju i namjeni javnih površina treba konzultirati struku i građane, a naročito treba biti obazriv pri razmatranju zahtjeva i postavljanju vojnih eksponata: tenkova, topova i sličnog, na javnim površinama u gradovima, pogotovo između obiteljskih kuća, jer su, kako nam je jednom pritužbom ukazano, vrlo uznemirujući. Ugođaj koji oružje stvara i poruka koju prenosi nije jednoznačna niti nužno predmnijeva domoljublje, snagu ili ponos, a te se vrijednosti mogu primjereno i dostojanstveno obilježiti i na druge načine. U konkretnom slučaju, gradska uprava izrazila je spremnost na rješavanje problema, u suradnji s MORH-om i pritužiteljem, ali nemamo informacija je li to uistinu i učinjeno.

EK u Izvješću za RH 2019. ukazuje kako se gradski promet razvija samo u nekoliko većih gradova, dok drugima nedostaje osnovna infrastruktura, a postojeća ne može zadovoljiti potrebe, a kamoli se nositi sa sezonskim fluktuacijama. Parkiranje u gradovima, posebno na obali i u turističkoj sezoni, velik je problem stanarima, turistima, vozačima dostavnih vozila, pa oni sve češće ne vode računa gdje se parkiraju i smeta li vozilo nekome. Nepropisno parkiranje se kažnjava novčanom kaznom, a pod određenim pretpostavkama vozilo se premješta, no prije toga službena osoba treba utvrditi njegov položaj fotografijom, skicom ili video zapisom. Zbog neusklađenosti provedbenog propisa sa Zakonom o sigurnosti prometa na cestama, oko dokaznih sredstava kojima se utvrđuje položaj parkiranog vozila, dolazi do različitih tumačenja, treba li ih kumulirati ili alternirati. Slijedom toga, predložili smo izmjenu Pravilnika o uvjetima i načinu obavljanja poslova nadzora nepropisno zaustavljenih ili parkiranih vozila te uvjetima za obavljanje poslova premještanja nepropisno zaustavljenih ili parkiranih vozila, što je MUP prihvatio i Pravilnik izmijenio.

Gradonačelnici i načelnici ukazuju na nedostatnost vlastitih financijskih sredstava za infrastrukturna ulaganja, ali i nedovoljne kapacitete za odrađivanje poslova i projekata, pri čemu zbog proračunskog ograničenja plaća nemaju mogućnost dodatnog zapošljavanja.

Ipak, najviše pritužbi odnosilo se na rad komunalnih redara, koji, između ostalog, mogu narediti uklanjanje ruševnih objekata o trošku vlasnika jer nagrđuju okoliš i prijete sigurnosti građana i imovine. U Izvješću za 2017. ukazali smo na različitu praksu oko podmirivanja tih troškova, pogotovo za objekte porušene u ratu. Kako ih neki gradovi podmiruju sami, a neki uz pomoć države, Vladi smo preporučili iznalaženje modela za njihovo (su)financiranje, no odgovoreno nam je kako nije moguće izdvojiti sredstava za tu namjenu. U 2018. zaprimali smo pritužbe iz kojih proizlazi da su građani, pozivajući se na našu preporuku u upravnim postupcima, tražili sufinanciranje tih troškova, što pokazuje da se radi o njima važnom, egzistencijalnom pitanju. Naime, treba imati u vidu kako se

često radi o objektima za koje nisu ostvarena prava iz organizirane obnove, te su u vlasništvu pripadnika srpske manjine koji su život nastavili drugdje i za koje, posebice ukoliko se objekti uklanjaju bez njihove suglasnosti, nije izgledno da će se vratiti. Ovo nije samo pitanje brige za prostor, jer svako rušenje objekta za čije oštećenje vlasnici nisu odgovorni, i naplaćivanje troškova mimo njihove suglasnosti, negativno utječe na uspostavljenje povjerenja i revitalizaciju ratom stradalih područja.

Komunalni redari su službenici JLS koji obavljaju nadzor nad primjenom brojnih propisa, što je, imajući u vidu propisano obrazovanje, znanje, vještine i osobna svojstva, ponekad vrlo izazovno, posebno u manjim mjestima u kojima je zaposlena po jedna osoba. Tako smo, primjerice, postupali po pritužbi komunalnog redara koji je zabrinut za svoj posao jer se boji pasa, a neke ovlasti po Zakonu o zaštiti životinja predmnijevaju neposredni fizički kontakt sa životinjom. Redari zaposleni prije stupanja na snagu tog Zakona nisu mogli znati da će im to biti dijelom posla, najčešće za njega nisu ni osposobljeni, što predstavlja izazove u organizaciji rada i upitnim čini učinkovito provođenje zakona. Stoga smo ukazali kako je prije svega na čelnicima tijela odgovornost da, u suradnji sa službenicima, sindikatima i drugima, iznađu načine kako bi se pomirile ove naizgled suprotne pozicije, osigurala kvalitetna primjena propisa te postigo osjećaj sigurnosti službenika i namještenika dok izvršavaju svoje zadatke. No pored ove situacije, pred komunalnim redarima su postupci u kojima se traži poznavanje i pravilno tumačenje brojnih propisa i načela, primjerice razmjernosti u zaštiti prava stranaka i javnog interesa.

U tom kontekstu treba promatrati situaciju građanina koji je, između dva boravka u prihvatilištu za beskućnike, živio u kamp kućici na državnom zemljištu, koja je uklonjena po nalogu komunalnog redara. Pritužitelj je tvrdio da nije bio pravodobno obaviješten što se namjerava s kućicom i stvarima koje su se u njoj nalazile, već je za to doznao nekoliko godina nakon njenog uklanjanja. Iz očitovanja Općine i komunalnog redara proizlazi da su bili u kontaktu s CZSS, no nije razvidno je li pritužitelju priznato svojstvo nuzgredne stranke i formalno dana mogućnost sudjelovanja u postupku, kako bi pokušao zaštititi svoje interese, uključujući i pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života, odnosno doma, kojim bi se kućica u ovom slučaju mogla smatrati. Kako ne postoji formalan oblik izobrazbe za komunalnog redara, nužno ih je kontinuirano educirati i davati im jasne upute za rad.

Javna usluga prikupljanja miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada

Gotovo sve JLS (539 od 555) donijele su Odluke o načinu pružanja javne usluge prikupljanja miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada, temeljem kojih bi se trebala omogućiti uspostava kvalitetnog i ekonomski opravdanog sustava, no razina postojeće infrastrukture za učinkovito odvajanje otpada (broj spremnika, vozila, reciklažnih dvorišta i sl.) nije ujednačena, pa dio JLS nije u potpunosti osigurao njeno pružanje. Ovo je bilo vidljivo u Zagrebu, posebno kada je zbog problema oko sklapanja/izvršavanja ugovora o preuzimanju plastičnog otpada na nekoliko tjedana prestalo pražnjenje kontejnera, pa su građani plastiku odlagali u druge spremnike, dok su se istovremeno pojavili i brojni divlji deponiji, koje komunalni redari nisu uspijevali promptno obraditi.

Iz pritužbi proizlazi da je građanima i dalje nepoznat način zaštite prava potrošača, jer su se obraćali medijima ili pučkoj pravobraniteljici, umjesto da koriste pravna sredstava i tako ostvare zaštitu u primjerenom roku i na adekvatan način. Na problem nedostane osviještenosti i edukacije potrošača u području javnih usluga ukazivali smo i lani, pa je MGPO u suradnji s drugim dionicima tijekom ožujka 2018. izradilo "Priručnik za potrošače", čime je dijelom ispunjena naša preporuka. No kako se javnim uslugama u smislu Zakona o zaštiti potrošača propisuju i javna vodoopskrba i odvodnja, obavljanje dimnjačarskih poslova te prikupljanje miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada, koje Priručnik sada ne obrađuje, potrebno ga je i u odnosu na njih dopuniti.

Po Uredbi o gospodarenju komunalnim otpadom strukturu cijene javne usluge prikupljanja miješanog i biorazgradivog otpada čini cijena javne usluge za količinu predanog miješanog komunalnog otpada, cijena obvezne minimalne javne usluge (OMJU) te cijena ugovorne kazne. Prema podatcima Hrvatske udruge za zaštitu potrošača, cijena OMJU iznosi u prosjeku 75% ukupne cijene (u Sinju 47,68%, Crikvenici 83,02%, Hvaru 79,82%, Krku 64,33%, Osijeku 71,76%, Pagu 92,65%, Puli 69,54%), čemu građani najviše i prigovaraju, tvrdeći da je riječ o nezakonitom paušalu. OMJU osporavaju i „vikendaši", smatrajući da ne trebaju plaćati infrastrukturu koju koriste samo dio godine. Očito je kako bez određivanja gornje granice cijene OMJU, ali i jasne definicije što se pod njom podrazumijeva, dolazi do neproporcionalnosti u strukturi cijene, pa proizlazi da se više plaća funkcioniranje sustava no predani otpad, a dodatno zabrinjava što se u nekim gradovima predviđaju brojna zapošljavanja koja bi se trebala financirati upravo iz cijene usluge. Tako načelo onečišćivač plaća pada u drugi plan, što nije u duhu Zakona o održivom gospodarenju otpadom. Raspodjela treba odražavati stvarne troškove nastajanja i gospodarenja otpadom s obzirom na zaštitu okoliša, a zbog načina na koje su neke JLS u svojim odlukama odredile OMJU, u tijeku su postupci nadzora zakonitosti. Zbog OMJU se osporava i zakonitost Uredbe pred Ustavnim sudom, čime se naše postupanje po pritužbama još više ograničava.

Osim rada na funkcioniranju sustava prikupljanja otpada, nužno je raditi i na promjeni mentaliteta građana, jer nesavjesni pojedinci u izbjegavanju troškova, odlažu otpad na javne površine ne mareći o zaštiti okoliša i zdravlju građana. Ukoliko nema svjedoka, fizičkih barijera, kamera, nadzora komunalnih redara, do prekršitelja je nemoguće doći, a poseban je problem kada se na saniranu, ozelenjenu lokaciju, ponovo nanosi otpad, što perpetuira nove troškove i izaziva nezadovoljstvo.

Preporuke:

99. Državnoj školi za javnu upravu, Ministarstvu uprave i Ministarstvu graditeljstva i prostornog uređenja, da organiziraju edukacije komunalnih redara;
100. Vladi RH i jedinicama lokalne samouprave, da poduzmu potrebne mjere kako bi se postupak uklanjanja ruševnih zgrada, poglavito oštećenih u ratu, vodio uz suglasnost vlasnika te financirao ili djelomično financirao iz proračuna RH odnosno jedinice lokalne samouprave;
101. Ministarstvu gospodarstva, poduzetništva i obrta, da osigura dodatna sredstva radi informiranja potrošača o njihovim pravima te da u „Priručniku za potrošače" građanima pruži informacije o svim javnim uslugama.

3.14. NEJEDNAK REGIONALNI RAZVOJ S POSEBNIM OSVRTOM NA RURALNA PODRUČJA

„...županija nema konkretnih podataka o ključnim izazovima s kojima se stanovnici ruralnih područja i otoka susreću u ostvarivanju svojih prava. Vjerujemo da jedinice lokalne samouprave, a zbog činjenice da su u izravnom kontaktu sa svojim građanima zbog prirode zadaća koje su im zakonom povjerene, imaju spomenute podatke."

I tijekom 2018. nastavili smo terenski rad, pa smo posjetili Međimursku, Splitsko-dalmatinsku, Karlovačku, Istarsku i Šibensko-kninsku županiju. Tijekom posjeta razgovarali smo s čelnicima županija i lokalnih jedinica, predstavnicima CZSS-a, OCD-a, LAG-ova i nacionalnih manjina te građanima, kako bi identificirali izazove s kojima se suočavaju u svakodnevnom životu u ostvarenju svojih ljudskih prava. Neodgovarajuće zdravstvene i socijalne usluge, udaljenost ustanova, neadekvatna mreža javnog prijevoza i nedostatak radnih mjesta, i dalje su svakodnevica stanovnika ruralnih područja. Istovremeno, gotovo svi sugovornici ukazivali su na problem iseljavanja i izazove s kojima se lokalne zajednice zbog toga suočavaju.

Zakonodavni okvir

Zakonodavni, institucionalni i strateški okvir upravljanja politikom regionalnog razvoja definiran je Zakonom o regionalnom razvoju RH. Tijekom 2018., zbog Zaključka Vlade RH kojim se prihvaća Prijedlog smanjenja broja agencija, zavoda, fondova, instituta, zaklada, trgovačkih društava i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima, kojim je predviđen i prestanak rada Agencije za regionalni razvoj, usvojen je Zakon o izmjenama Zakona o regionalnom razvoju, kojim se propisuje nadležnost MRRFEU za obavljanje poslova koje je provodila Agencija, uključujući i ostvarivanje učinkovite koordinacije regionalnih koordinatora, koji imaju značajnu ulogu u poticanju razvoja na županijskoj razini. No, budući da je stupio na snagu 1. siječnja 2019., njegove učinke tek treba vidjeti.

Hrvatski sabor je 2017. usvojio Strategiju regionalnog razvoja RH do 2020., a Vlada Akcijski plan 2017.-2019., čija provedba treba doprinijeti smanjenju regionalnih razlika. Provedba Akcijskog plana započela je tek u 2018., te je kroz godinu MRRFEU, uz suradnju stručnjaka s Ekonomskog instituta, razradio i uspostavio sustav praćenja provedbe i izvještavanja o učincima politike regionalnog razvoja, no rezultati će biti dostupni tek tijekom 2019. Pritom, s obzirom da je trajanje Akcijskog plana do kraja 2019., važno je čim prije, na osnovu rezultata učinka i identificiranih izazova u provedbi aktivnosti, pristupiti izradi novog, u suradnji sa širokim krugom dionika, među kojima su svakako JLP(R)S-i, OCD-i na lokalnoj i regionalnoj razini, predstavnici vijeća nacionalnih manjina i LAG-ovi.

Prilikom obilazaka županija, gotovo svi dionici ukazivali su nam na nedostatno uključivanje u procese donošenja odluka koje utječu na njihove obveze i život građana. Stoga ohrabruje što je prihvaćen naš prijedlog prilikom donošenja Zakona o potpomognutim područjima, kojim je sada propisano da JLP(R)S sa statusom potpomognutih područja te ostali ključni dionici koji pridonose njihovom razvoju, poput OCD-ova, LAG-ova i vijeća nacionalnih manjina, sudjeluju u donošenju Programa

održivog društvenog i gospodarskog razvoja potpomognutih područja, kojim će biti razrađene mjere i projekti poticanja razvoja, a isto propisuje i Zakon o brdsko-planinskim područjima iz 2018., kada govori o donošenju Programa razvoja brdsko-planinskih područja.

Regionalne razlike i demografski pokazatelji

Podatci DZS-a o BDP-u po županijama za 2016. potvrđuju značajne nejednakosti. Tako je BDP po stanovniku na razini RH iznosio 84.207 kn, a kao i godinu ranije, najniži je bio u istočnim županijama: Virovitičko-podravskoj (55,3%), Brodsko-posavskoj (56,2%), Požeško-slavonskoj (56,7%) i Vukovarsko-srijemskoj s 58,6% nacionalnog prosjeka. Osim Grada Zagreba, iznadprosječni BDP po stanovniku imaju još samo Istarska, Primorsko-goranska i Dubrovačko-neretvanska županija. Značajne regionalne razlike pokazuje i omjer između najrazvijenije i najnerazvijenije županije: BDP Grada Zagreba je i dalje tri puta veći od BDP-a Virovitičko-podravske županije, a ta se razlika ne smanjuje usprkos nizu mjera, pa je BDP Virovitičko-podravske županije u 2015. iznosio 31,4% BDP-a Grada Zagreba, a u 2016. 31,7%.

Neravnomjerno je razmješteno i stanovništvo, a istraživanja pokazuju kako su stupanj regionalnog razvoja pojedinih dijelova zemlje i prostorni razmještaj stanovništva međusobno ovisni.[8] Podatci o razvijenosti i demografiji županija pokazuju kako 33% teritorija i 16% stanovništva države pripada I. skupini (najslabije razvijene županije), a samo pet njih, na koje otpada 15,82% teritorija i gotovo 42% stanovništva, u IV. skupinu razvijenosti (najrazvijenije županije). Ovi podatci, između ostalog, potvrđuju kako se zbog razlike u regionalnom razvoju, stanovništvo seli iz slabije razvijenih dijelova zemlje u razvijenije, što posljedično pridonosi daljnjem produbljivanju razlika. To pokazuju i podatci DZS-a, prema kojima su pozitivni saldo ukupne migracije u 2017. imali samo Grad Zagreb i Istarska županija, dok su sve druge županije imale negativni, najveći Vukovarsko-srijemska i Osječko-baranjska. Pritom, najveći broj odseljenih u inozemstvo bilo je mlado, radno sposobno stanovništvo, u dobi od 20 do 39 godina, o čemu više pišemo i u poglavlju o demografskoj krizi, iseljavanju i ljudskim pravima. Istovremeno, nastavlja se i kontinuirano starenje, pa je tako u 2017. prosječna starost stanovništva iznosila 43,1 godinu, što nas svrstava među najstarije države u Europi. Po županijama, najviše stanovništva starijeg od 65 godina, u odnosu na ukupno stanovništvo, bilo je u Ličko-senjskoj (24,7%), a najmanje u Međimurskoj (17,6%).

Stručnjaci upozoravaju da je broj odseljenih u inozemstvo i znatno veći, jer DZS uzima u obzir podatke o prirodnom prirastu, odnosno razlici između umrlih i rođenih, te službene podatke o iseljavanju, ne bilježeći one koji su otišli bez službene odjave, pa čelnici lokalnih i regionalnih vlasti trenutni broj stanovnika procjenjuju na različite načine: prema broju podijeljenih kanti za smeće, broju djece u vrtićima ili školama te broju registriranih pacijenata kod liječnika obiteljske medicine.

Tijekom 2018. proveden je niz istraživanja, koja pokazuju da građani kao najčešće razloge iseljavanja navode neorganiziranu i loše vođenu državu, korupciju i zapošljavanje podobnih, stranačkih ljudi kao i osjećaj beznađa i besperspektivnosti, o čemu također više pišemo u poglavlju o demografskoj krizi, iseljavanju i ljudskim pravima. Potvrđuju to i sastanci s građanima i OCD-ima koje smo održali

[8] Dane Pejnović i Željka Kordej de Villa, Demografski resursi kao indikator i čimbenik dispariteta u regionalnom razvoju Hrvatske, Društvena istraživanja, Zagreb, god. 24 (2015), br.3, str. 321 -343

prilikom posjeta županijama, ali i sa čelnicima gradova i općina, koji su ukazivali koliko je teško upravljati gradom ili općinom, ukoliko nisu članovi stranke koja je na vlasti u toj županiji.

Pritom, brojne JLP(R)S nemaju odgovarajuće financijske, administrativne ni ljudske resurse za obavljanje dodijeljenih nadležnosti i ne mogu svojim stanovnicima priuštiti razinu socijalne zaštite koju mogu razvijeniji, poput Grada Zagreba. Iako već godinama ukazujemo kako pojedini gradovi i općine nisu u stanju podmiriti troškove stanovanja ili to ne čine u cijelosti, ovo se nije promijenilo, a o tome više pišemo u dijelu o socijalnom stanovanju. Razlika u dostupnosti usluga vidljiva je, primjerice, i u financiranju sustava ranoga i predškolskog odgoja i obrazovanja, koje je gotovo isključivo u nadležnosti JLS-ova. Istraživanje[9] pokazuje da usprkos tome što je razina izdvajanja za rani i predškolski odgoj i obrazovanje mnogo brže rasla u manje razvijenim JLS-ima, pa je porast izdvajanja u onima I. skupine bio 148,6%, a V. skupine razvijenosti 49,5%, to nije bilo dovoljno da se smanje razlike u njihovom udjelu predškolskih izdataka u proračunima. Posljedično, i dalje je neujednačena razvijenost mreže dječjih vrtića, s velikim regionalnim razlikama, a čak 145 JLS-ova na svom području nema redovni predškolski program, pa je tako obuhvaćenost djece ovom uslugom iznimno niska u županijama koje pripadaju najnižoj skupini razvijenosti, mahom slavonskim te slabije razvijenim županijama središnje Hrvatske. A upravo su to i županije u kojima se bilježi najveće smanjenje stanovništva, što samo potvrđuje kako je depopulacija povezana i s nedostupnošću javnih usluga.

Čak 145 gradova i općina nema redovni predškolski program, a obuhvaćenost djece iznimno je niska u najnerazvijenijim županijama, u kojima je istovremeno i najveće smanjenje stanovništva, što potvrđuje kako je depopulacija povezana s nedostatkom javnih usluga.

Slična je situacija i s različitim mjerama koje JLS osmišljavaju kao odgovor na demografske izazove, poput potpore za novorođenčad, sufinanciranja školskih udžbenika i javnog prijevoza, stipendije za učenike i studente, socijalne usluge za starije, koje u velikoj mjeri ovise o njihovim ljudskim i financijskim kapacitetima. Kako slabije razvijene jedinice ne mogu pružiti sličnu razinu socijalne zaštite, razlike se dodatno produbljuju.

(Ne)dostupnost javnog prijevoza i komunalne infrastrukture

Na gotovo svim sastancima u županijama, gradovima i općinama, javni prijevoz, kojega u nekim područjima gotovo ni nema, prepoznat je kao jedan od ključnih izazova s kojim se susreću stanovnici ruralnih područja. Tome svakako doprinosi smanjenje broja korisnika javnog prijevoza, zbog čega se neke linije ukidaju, smanjuje se njihov broj ili povećava cijena, posebice na kraju školske godine, što otežava dostupnost usluga koje se pružaju samo u gradovima, a time i život. Građani se žale da im u tim situacijama preostaje samo taxi prijevoz, koji je često (pre)skup. Nedostatan javni prijevoz jedan je od razloga zbog kojeg ljudi iseljavaju iz ruralnih područja i odlaze u gradove, pa nam je tako načelnik Općine Ciste Provo istaknuo kako se mnogi ne odlučuju dnevno putovati na posao, nego se trajno nastanjuju u Splitu. Svjesni su toga i drugi čelnici JLP(R)S, koji često biraju između

[9] Dobrotić, I., Matković, T. i V. Menger (2018) Analiza pristupačnosti, kvalitete, kapaciteta i financiranja sustava ranoga i predškolskog odgoja i obrazovanja u Republici Hrvatskoj, MDOMSP.

ekonomski neisplativih linija i potreba svojih stanovnika, poput starijih osoba ili onih koji ne voze i moraju se snaći „kako da dođu do grada, doktora, centra za socijalnu pomoć." Primjer dobre prakse svakako predstavlja projekt Gradskog društva Crvenog križa u suradnji s Gradom Duga Resa, u kojem su osigurali prijevoz za starije osobe kako bi mogle samostalno zadovoljiti svoje životne potrebe, poput odlaska liječniku, plaćanja računa, samostalne nabavke potrepština i drugog, a samim time i ostati duže u vlastitom domu.

Čelnici JLS ukazuju i na problem održavanja lokalnih cesta, posebno nakon čestih prirodnih nevremena, poput poplava u Karlovačkoj županiji ili u brdsko-planinskim područjima. Neodržavane ceste, uključujući i nerazvrstane, otežavaju dolazak do (starijeg) stanovništva, koje ne živi uz glavnu cestu. Posebno su ranjiva područja, poput Goranja Trebinja i Popović Brda u Karlovačkoj županiji, u kojima uglavnom žive samci, pretežito žene.

Naselja u ruralnim područjima često su suočena i s nedostatnom komunalnom infrastrukturom. Znatno su slabije pokrivena javnom vodovodnom mrežom nego urbana središta, dok kanalizacijske mreže gotovo u pravilu nemaju. U JLS u kojima se planira ili provodi izgradnja vodovoda, ponekad se postavlja pitanje njihove isplativosti, zbog malog broja stanovnika/korisnika. Naime, u naseljima u kojima su izgrađeni novi javni vodovodi dio kućanstava, zbog slabe financijske situacije, na njih se ne priključuju. Dio JLS prepoznao je to kao problem pa je cijenu priključaka za kućanstva uključio u projektne prijedloge, što je svakako pozitivno.

(Ne)dostupnost zdravstvenih usluga

Živimo u lijepom gradu Čabru na 28000 hektara površine sa manje od 3000 stanovnika i prometnom izoliranošću tako da nam do civilizacije treba 50 kilometara. Znači živimo u rezervatu. Svakim danom usluge u zdravstvenoj zaštiti sve nam se više uskraćuju. Odlaskom dr.A. iz Tršća na njegovo mjesto dolazi dr.L. koja odmah odlazi na porodiljni dopust i Tršće ostaje bez liječnika. Od 10. mjeseca liječnik iz Čabra ponedjeljkom popodne pokriva rad ambulante u Tršću (pokriva rad tri ambulante, Čabar, Prezid i Tršće) i tako Čabar ostaje bez rada liječnika u popodnevnim satima, a rad u Čabru svodi se na dva dana ujutro,(srijeda i petak) što je nedovoljno. Ostale dane liječnik radi u Prezidu koji je udaljen 15 kilometara, nemamo autobusne linije niti bilo kakav prijevoz. Također, kada je sestra u ambulanti obiteljske medicine na godišnjem ili bolovanju(što je jako često)mijenjaju je patronažna sestra ili sestra iz saniteta tako da također ostajemo bez usluga patronaže i medicinske pratnje u sanitetu. Takvo stanje javlja se u svim ambulantama područja grada Čabra. Spomenute sestre mijenjaju sve sestre na području Čabra pa i na području Gorskog kotara. Imamo jako malo zdravstvenih usluga, a na taj način nemamo ništa. Od 21.03.2018. do 28.03.2018. liječnik u ambulanti Čabar nije radio, nije imao nikakve organizirane zamjene kao ni službene obavijesti da će biti odsutan. Svi koji smo uzeli godišnji odmor da obavimo pregled nismo obavili ništa i zato smo revoltirani organizacijom zdravstvene zaštite na području grada Čabra.
U Čabru, 27.03.2018.

Nedostupna zdravstvena zaštita još je jedan od izazova s kojim se moraju nositi stanovnici ruralnih područja. Prema dostupnim podatcima, nedostatak timova

primarne zdravstvene zaštite u odnosu na potreban broj utvrđen Mrežom javne zdravstvene službe prisutan je u svim djelatnostima, no najviše je izražen u četiri osnovne: opće/obiteljske medicine, gdje nedostaje 118 timova; zdravstvenoj zaštiti predškolske djece, gdje nedostaje 51 tim; u djelatnosti zdravstvene zaštite žena nedostaje 59; a u dentalnoj 259 timova, o čemu više pišemo u poglavlju o zdravlju. Prema Demografskom atlasu hrvatskog liječništva, posebno nedostaje liječnika primarne medicine u Virovitičko-podravskoj, Bjelovarsko-bilogorskoj, Koprivničko-križevačkoj i Ličko-senjskoj županiji. Istovremeno, liječnici su preopterećeni velikim brojem pacijenata, a zabrinjavajući je podatak da u istočnoj zdravstvenoj regiji, odrađuju veći broj prekovremenih sati od kolega u drugim regijama, što ukazuje i na nedostatak kadra u istočnoj Hrvatskoj.

Građani i OCD-i s kojima smo razgovarali, isticali su i problem neujednačenih postupaka za naručivanje u bolnicama, što im otežava obavljanje pregleda, posebice u kontekstu nedostatnog javnog prijevoza, ali i ukazivali na nezadovoljavajuće prostore i opremljenost ordinacija u ruralnim područjima i na otocima. Od MZ smo zatražili informacije zadovoljavaju li domovi zdravlja uvjete iz Pravilnika o minimalnim uvjetima u pogledu prostora, radnika i medicinsko-tehničke opreme za obavljanje zdravstvene djelatnosti, te koje su mjere do sada poduzete za otklanjanje eventualnih odstupanja, no na to nam nisu odgovorili, o čemu također više pišemo u poglavlju o zdravlju.

Iako neke županije, gradovi i općine imaju mjere kojima pokušavaju odgovoriti na ove izazove, poput osiguranog smještaja ili opremanja ordinacija, one ne daju značajnije rezultate. U narednih 10 godina, više od 4.000 liječnika će se umiroviti, ali će istovremeno na medicinskim fakultetima diplomirati najveći broj doktora medicine do sada, pa je iznimno važno osmisliti mjere kako bi se osigurala dostupnost zdravstvene zaštite i u ruralnim područjima i na otocima. ESI fondovima predviđeni su projekti usmjereni poboljšanju dostupnosti zdravstvene zaštite građanima i opremanju ordinacija, ali s obzirom na slabije kapacitete pojedinih JLP(R)S, važno je da dostupnost zdravstvene zaštite ne ovisi primarno o njihovim kapacitetima za izradu projektnih prijedloga.

Čelnici JLS-a ukazivali su i na probleme s hitnom pomoći te kako u nekim JLS, poput Tisnog, nema tima T1, čak niti za vrijeme turističke sezone, već samo T2, koji nema liječnika, što znači da nije osiguran jednak tretman pacijenata niti zakonom zajamčena usluga standardizirane kvalitete. Važno je stoga da se, u skladu s novim Zakonom o zdravstvenoj zaštiti, pri donošenju Mreže hitne medicine osigura ujednačena dostupnost hitne pomoći. Isto tako, građani su nam ukazivali na dugo čekanje hitne pomoći, no prema podatcima Hrvatskog zavoda za hitnu medicinu, u 80% slučajeva tim na intervenciju dolazi unutar 10 minuta u urbanim, a 20 minuta u ruralnim sredinama. Pritom, nisu nam dostavili podatke po pojedinim županijama niti izlazi li na teren tim s liječnikom ili bez njega, što u velikoj mjeri definira uslugu koja će biti pružena. Također, iz njihova odgovora nije jasno u kojem vemenu hitna pomoć dolazi u preostalih 20% intervencija.

(Ne)dostupnost socijalnih usluga

Centri za socijalnu skrb trebali bi biti mjesta podrške i brige za uključivanje u društvo socijalno najugroženijih i najranjivijih. Građani, ali i čelnici JLP(R)S, često očekuju da će im oni ponuditi nova i kreativna rješenja koja će odgovoriti na teške situacije u kojima su se našli. Istraživanje koje je Svjetska

banka provela 2018. o pristupu javnim uslugama i zadovoljstvu korisnika u pet slavonskih županija, uključilo je i procjenu zadovoljstva radom centara i pokazalo, kako je 11% stanovnika koristilo njihove usluge, ocijenili su ih prosječnom ocjenom 5,09, a lošije je od centara ocijenjen samo HZZ. 33% ispitanika bilo je vrlo nezadovoljno ili nezadovoljno uslugom, a 35% ih je smatralo kako CZSS-i privilegiraju određene osobe. S obzirom na ovakve pokazatelje, očito je da ih građani ne percipiraju kao mjesta ostvarenja kvalitetnih socijalnih usluga, a neki korisnici strahuju od gubitka ili suviše restriktivnih tumačenja svojih prava pa dio njih u ranjivom položaju nikada niti ne zatraži podršku.

Kako bi identificirali primjere dobre prakse, ali i probleme u ovom sustavu, tijekom terenskih obilazaka razgovarali smo s ravnateljima i zaposlenicima 15 centara u deset županija. Gotovo svi su istaknuli nedostatak stručnjaka zbog zabrane zapošljavanja, radi čega su preopterećeni; zatim otežan rad zbog starih i nepouzdanih vozila, kojih niti nema dovoljno, zbog čega često ne mogu obići korisnike u brdovitim i prometno izoliranim područjima; otežan pristup korisnicima na otocima zbog loše prometne povezanosti s kopnom, pri čemu na podršku policije mogu računati samo u hitnim slučajevima; dok je dio centara smješten u neadekvatne prostore: nemaju osiguranu čekaonicu, prostor za djecu, nepristupačni su osobama s invaliditetom ili starijima s poteškoćama u kretanju, rade na nekoliko lokacija i slično. Iako je prema podatcima MDOMSP-a tijekom 2018. za 44 centra isporučeno 46 vozila te preko 1.000 računala, poteškoće o kojima djelatnici govore, pokazuju kako je to još uvijek nedovoljno.

Pored toga, gotovo svi su ukazivali na sve veći broj ovlasti, nedostatnu podršku i edukaciju te na opterećenost administriranjem, zbog čega im ne preostaje dovoljno vremena baviti se korisnicima. Tvrde „kako je sustav trom pa ponekad ne mogu pomoći ljudima u potrebi" te da ipak možda ne postoji dovoljno njihove proaktivnosti. Navode kako stručni radnici u nekim centrima rade s dvostruko većim brojem korisnika no što je propisano, a dodatno ih se imenuje i skrbnicima. Zbog toga je potrebno razmotriti odgovaraju li propisani standardi za rad sve brojnijim javnim ovlastima i zadacima koje obavljaju te ih nastojati uskladiti s europskim standardima.

Reforma sustava socijalne skrbi koja se provodi godinama, nije rezultirala većim pomacima, posebice u organizaciji rada centara te smanjenju njihovih javnih ovlasti, brojnih zadataka i administriranja, čime bi se njihovim stručnim radnicima omogućila veća posvećenost radu s korisnicima.

Za osiguravanje podrške najranjivijima od iznimne je važnosti suradnja centara s drugim sustavima, poput zdravstvenog, obrazovnog, policije i drugih. No ona često izostaje, pa se, primjerice, događa da se osobu u teškom zdravstvenom stanju otpušta iz bolnice bez osigurane podrške, ili da sustavi djeluju paralelno, bez koordinacije.

Jednako važna je i suradnja centara s JLP(R)S-ima i OCD-ima, koj a je u nekim sredinama na visokoj razini. No u drugima je upravo njen izostanak prepreka za ostvarivanje socijalnih prava građana. Pritom, neke JLS nisu dovoljno osviještene o socijalnim pravima, koje doživljavaju „milostinjom", pogotovo u županijama orijentiranima na turizam, zbog čega, neovisno o financijskim mogućnostima, ne ispunjavaju svoje zakonske obveze. U nekima, poput Istarske županije, brojni

dionici su nam ukazali kako su centri uglavnom „zatvorene tvrđave", osobito onaj u Puli, koje ne surađuju s dionicima u lokalnoj zajednici te vrlo rijetko izlaze na teren.

Korisnici navode kako djelatnici centara očekuju da oni unaprijed raspolažu informacijama o svojim pravima i kako ih zaštititi bez podrške djelatnika, koji informacije ne daju na jednostavan i razumljiv način, a žale se i na neprimjerenu komunikaciju, posebno pripadnici romske nacionalne manjine.

Očito je kako nedostaje sustavne podrške, edukacije i supervizije stručnih radnika u centrima te da je potrebno unaprijediti međuresornu suradnju i koordinaciju između različitih tijela. Naime, reforma sustava socijalne skrbi koja se provodi godinama, nije rezultirala većim pomacima, posebice u organizaciji rada centara te smanjenju njihovih javnih ovlasti, brojnih zadataka i administriranja, čime bi se njihovim stručnim radnicima omogućila veća posvećenost radu s korisnicima.

Naime, zadnjih 12 godina kroz više projekata i strategija pokušava se provesti reforma ovog sustava. Projektom razvoja sustava socijalne skrbi koji se provodio još od 2006. do 2009., radi modernizacije i daljnjeg usklađivanja s kriterijima i standardima u zemljama EU, sustav se trebao poboljšati: razvojem socijalnih programa za pružanje socijalnih usluga, novom organizacijom rada u centrima, osnaživanjem informacijskog i upravljačkog sustava te poboljšanjem infrastrukture. Zajedničkim memorandum o socijalnom uključivanju (JIM) trebalo se doprinijeti rješavanju siromaštva i socijalne isključenosti, implementirati zajedničke ciljeve EU, te identificirati ključna pitanja za buduće praćenje i evaluaciju. No, iako je s njegovom primjenom trebalo izbjeći multipliciranje i kumuliranje prava te uspostaviti vezu na nacionalnoj i lokalnim razinama, ovaj problem je i dalje prisutan. Osim toga, još tada je bilo predviđeno uvođenje socijalne mirovine i donošenje Strategije o socijalnom stanovanju, što još nije učinjeno, kao i uvođenje mjera podrške jednoroditeljskim obiteljima i obiteljima s više djece, što također nije polučilo rezultate, jer su ove obitelji i dalje u većem riziku od siromaštva.

Potom je, po preporuci Europske komisije o konsolidaciji socijalnih naknada, u 2014. započeo Projekt „Sinergijski socijalni sustav", u okviru kojeg je izrađeno istraživačko izvješće koje je pokazalo kako u RH postoji oko 130 socijalnih naknada na središnjoj razini i oko 3.000 naknada gradova, općina i županija. Na temelju tog Projekta trebalo je izraditi Katalog socijalnih prava, koji bi sadržavao popis naknada i osnovne informacije o njima te bio koristan, posebno korisnicima. Konsolidacijom se trebao uvesti jedinstveni kriterij za socijalne naknade, osigurati razmjena podataka s JLP(R)S i drugim dionicima radi veće učinkovitosti, bolje ciljanosti socijalnih programa te poticanja reaktivacije nezaposlenih i neaktivnih na tržištu rada. Sve je to trebalo pridonijeti stvaranju učinkovitog i transparentnog sustava socijalne zaštite te osigurati jačanje nadzora i bolju kontrolu potrošnje sredstava, kroz uspostavu Jedinstvenog centra za naknade. No, nakon više godina prolongiranja, od toga se konačno odustalo 2017.

Sve to govori kako se u reformi socijalne skrbi donose strateški dokumenti koji nemaju kontinuitet, što uz česte izmjene propisa ne olakšava rad stručnim radnicima, nego im, naprotiv, čini poteškoće i utječe na nepravilnosti i neujednačenosti u radu, a to za posljedice ima i tragične događaje u kojima stradavaju najranjiviji.

Međutim, u tijeku je provođenje Strategije borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti i Strategije socijalne skrbi o starijim osobama, no s ograničenim rezultatima, o čemu više pišemo u posebnim poglavljima. Uz to, i proces transformacije domova i deinstitucionalizacije, koji se odvija prema Operativnom planu deinstitucionalizacije i transformacije domova socijalne skrbi i drugih pravnih osoba koje obavljaju djelatnost socijalne skrbi u RH 2014. – 2016. (2018), još nije okončan.

Sve to govori kako se u reformi socijalne skrbi donose strateški dokumenti koji nemaju kontinuitet, što uz česte izmjene i dopune propisa ne olakšava rad stručnim radnicima, nego im, naprotiv, čini poteškoće i utječe na nepravilnosti i neujednačenosti u radu. Nažalost, izostanak rezultata svih dosadašnjih reformi sustava socijalne skrbi ogleda se u njegovoj nedostatnoj učinkovitosti, koja za posljedice ima i tragične događaje u kojima stradavaju najranjiviji.

Položaj starijih osoba

U ruralnim područjima u posebno su ranjivom položaju osobe starije životne dobi. Europsko istraživanje o kvaliteti života iz 2016. pokazuje da je 6% osoba u RH kao poteškoću prepoznalo udaljenost od liječničke ordinacije, u odnosu na 3% u EU, dok je trošak odlaska liječniku predstavljao donekle ili vrlo veliku poteškoću za 28% stanovništva (17% u EU). Posljednji EU-SILC podatci pokazuju kako je 4,3% starijih od 65 prijavilo nezadovoljenu medicinsku potrebu u RH, u odnosu na 3,3% u EU-28 ili 0,9% radno sposobnih u RH. Tomu zasigurno pridonosi i nedostatak koordinacije između socijalnih i zdravstvenih službi, pa su tako građani, ali i predstavnici CZSS-a, posebno upozoravali kako se starije osobe često otpušta iz bolnica, bez osiguranog prijevoza, smještaja i/ili njege.

Čelnici gradova i općina isticali su važnost programa „Zaželi", kojim se starijima osigurava pomoć u kući. Ipak, često zbog iseljavanja ili rada u turizmu, mnogi su nam ukazivali i da je iznimno teško naći žene koje bi preuzele ulogu gerontodomaćica. Istovremeno, iako ovaj program traje znatno duže nego javni radovi, kroz koje se ranije pružala ova usluga, pomoć osobama starije životne dobi potrebno je osigurati sustavno i trajno. Također, terenskim radom primijetili smo kako je u većini JLS, Zaželi jedini program za starije osobe, te da nedostaje drugih aktivnosti poput dnevnih boravaka ili uključivanja u život zajednice kroz kulturu i slično. Primjerice, Pula je mapirala potrebe starijih za socijalnim uslugama, kojim se pokazalo kako 24% ispitanika ima problem sa stambenim objektima u kojima žive, poput vlage, probleme s krovom, bojanje zidova, popravak vrata i slično. Najviše poteškoća u obavljanju dnevnih aktivnosti imaju s prijevozom, kupovinom, kuhanjem, pranjem rublja, pospremanjem i kupanjem te im nedostaje prilika za druženje u boravku ili klubu.

Život na otocima

U studenom 2018. donesen je novi Zakon o otocima, nastao u suradnji sa širokim krugom dionika: predstavnicima lokalne i regionalne otočne samouprave, tijelima državne i javne uprave, javnopravnim tijelima, akademskom zajednicom i civilnim društvom s otoka. Novim se Zakonom, donesenim nakon 20 godina, otok definira kao područje s razvojnim posebnostima, i predstavlja okvir za uspostavu nove otočne politike i održivi razvoj otoka, kao i podizanje kvalitete i uvjeta života na njima. Imenovat će se otočni koordinatori radi organiziranja, pokretanja i koordiniranja planova i projekata važnih za održivi razvoj otoka. Nekada su otoci, posebice zadarski i šibenski, koji

administrativno pripadaju gradovima na obali ili drugim otocima, imali neprirodno visok indeks razvijenosti, što je otežavalo njihove prijave projekata. Novim Zakonom će se nastanjeni otoci razvrstavati prema otočnim razvojnim pokazateljima: geografskim kriterijima i teritorijalnoj nadležnosti, udaljenosti od kopna i specifičnom položaju.

Novim Zakonom predviđen je i novi pristup strateškom planiranju razvoja otoka kroz donošenje Nacionalnog plana razvoja otoka i Otočnog godišnjeg programa, dok JLS-i na otoku donose Plan razvoja otoka ili otočne skupine. Važno je naglasiti da će, kako bi se stvarno podigla kvaliteta i uvjeti života na otocima, biti iznimno važna koordinacija među svim sudionicima planiranja razvoja. Također, bit će važno u izvještavanjima pratiti učinke mjera, kao i identificirati izazove u njihovoj provedbi, a ne kao u dosadašnjim Izvješćima o učincima provedbe Zakona o otocima, samo dati pregled ulaganja državnog i javnog sektora. Također, važno je nastaviti razvijati podzakonske akte u suradnji sa širokim krugom dionika, a posebno stanovnicima otoka.

Prema procjenama broja stanovnika DZS-a za 2016., u 51 JLS na otocima živi 130.819 stanovnika, što je povećanje od 2,72% u 2016. u odnosu na 2011. Usprkos ovom pozitivnom trendu, stanovnici otoka i čelnici JLS-a često su nam ukazivali na odlazak mladih na kopno zbog nastavka školovanja, potrage za poslom, ali i zbog boljih uvjeta stanovanja. Tako su nam na otoku Visu udruge mladih ukazivale upravo na smještaj kao veliki problem, jer podstanari već krajem svibnja ili početkom lipnja moraju izaći iz stanova zbog dolaska turista. Gradovi prepoznaju ovaj problem pa su započeli s preuređivanjem bivše vojarne u POS stanove, no suočili su se s neriješenim imovinsko pravnim odnosima, a rješavanje dokumentacije za zemljište za izgradnju jedne takve zgrade, prema riječima gradonačelnice Komiže, trajalo je i više od sedam godina.

Također, kao i u ruralnim područjima, jedan od ključnih izazova s kojim se stanovništvo susreće jest povezanost otoka s kopnom, kao i međusobna povezanost otoka i otočnih mjesta, posebno izvan turističke sezone. Tako su nam predstavnici MO Žirje i Kaprije, ukazali na problem broda koji ih povezuje sa Šibenikom i koji se često kvari. Tada otočani nemaju brzobrodsku liniju za Šibenik, već samo trajekt, koji prometuje jednom dnevno i kojim u Šibenik dođu tek u 18 sati.

Osim prometne izoliranosti, brojni otoci nemaju adekvatno riješenu vodoopskrbu. Tako na Žirju ne postoji vodovodna mreža nego svaka kuća ima gusternu, a ako ljeti nema vode, dovozi ju vodonosac. Također, na otoku tri naselja imaju priključke na struju, dok tri nemaju.

Na otocima je važno unaprijediti i zdravstvenu zaštitu. Na većima, poput Visa, postoje ambulante s liječnicima opće prakse i stomatologom. No stanovnici se žale da im nije uvijek lako doći do specijalista ili, primjerice, izvaditi krv, za što moraju putovati u Split. Što grad može učiniti pokazuje i primjer Grada Visa koji plaća specijaliste da dođu na otok i obave preglede (primjerice internista, kardiologa, pedijatra). Tako je Grad organizirao dermatološki pregled 600 osoba, nakon čega je izvršeno više od 100 zahvata. Na manjim otocima, poput Kaprija, imaju samo medicinsku sestru, a čak ni preko ljeta nemaju turističku ambulantu. No, kako medicinska sestra uskoro odlazi u mirovinu, strahuju da se nitko neće javiti na natječaj za ovaj posao. Također, ukazuju i na nedolazak patronažnih sestara i fizijatara, jer dolaskom na otok gube previše vremena, a nezadovoljni su i hitnom pomoći, jer često ne može biti pružena u „zlatnom satu". Na otocima na kojima nema prometa, problem je prijevoz pacijenata, posebno kad se vraćaju iz bolnice kući.

Korištenje sredstava iz ESI fondova

Iako svi ističu važnost ESI fondova za ravnomjeran razvoj RH te na unaprjeđenje socijalnih i gospodarskih uvjeta, usprkos rastu u 2018., stopa ugovaranja je prema zadnjim dostupnim podatcima bila 63%, a korisnicima je isplaćeno samo 19,34% ukupne alokacije. Rezultat je to složenosti sustava, ali i administrativne podkapacitiranosti državne, regionalne i lokalne samouprave.

Tako, na primjer, kasne i projekti u okviru Programa integrirane fizičke, gospodarske i socijalne regeneracije malih gradova na ratom pogođenim područjima (Beli Manastir s općinom Darda, Benkovac, Knin, Petrinja i Vukovar), dijelom zbog složenih postupaka javne nabave, ali i zbog neriješenih imovinsko-pravnih odnosa i promijenjenih okolnosti uslijed porasta cijene radova.

I predstavnici JLP(R)S nastavili su ukazivati na prepreke u prijavama projekta, poput neriješenih imovinsko-pravnih u Općini Kijevo, koja je završila s katastarskim izmjerama, ali bi građani radi provedbe upisa u zemljišne knjige trebali putovati u Knin. Neke JLP(R)S, koje su prepoznale određene probleme, poput nedostatnih usluga za osobe starije životne dobi, a koje ujedno imaju viši indeks razvijenosti, ukazivale su da im to otežava ostvarivanje projekata. Ohrabruje stoga informacija da tijela nadležna za Poziv za dodjelu bespovratnih sredstava, kod kojih postoji element natjecanja među prijaviteljima, mogu uz indeks razvijenosti pri ocjenjivanju projektnih prijedloga koristiti i princip moduliranja stope sufinanciranja. Također, predstavnici vijeća nacionalnih manjina, LAG-ova i OCD-a isticali su kako se sve značajnije edukacije i radionice održavaju u većim središtima, a ruralna područja su iz toga isključena. Ukazivali su i na kašnjenja u objavi javnih poziva, njihove česte izmjene te dugotrajne procese evaluacije, što sve utječe i na proračune JLP(R)S.

JLP(R)S su suočene s nedostatkom financijskih sredstava potrebnih za sudjelovanje većim projektima. Iako je MRRFEU i u 2018. objavio poziv za dodjelu sredstava Fonda za sufinanciranje provedbe EU projekta na regionalnoj i lokalnoj razini, zbog velikog broja i visoke vrijednosti pristiglih zahtjeva koji su premašili osigurana sredstva, bio je zatvoren samo mjesec dana nakon objave.

Isto tako, mnoge lokalne jedinice nemaju administrativne i financijske kapacitete istovremeno pripremati i provoditi više EU projekata, pa ne iznenađuje da posljednja analiza pomoći koje su županije, gradovi i općine primili kao nositelji ili partneri/suradnici provedbe programa i projekata (su)financiranih iz EU-a 2015. i 2016., pokazuje kako usprkos rastu, gotovo polovica gradova i više od 3/4 općina uopće nisu iskoristili sredstva iz fondova EU-a. Stoga je važno da ove jedinice izgrade kapacitete i razviju vještine za pripremu i provedbu projekata, koristeći iskustava uspješnih jedinica, a u tom je smislu, potrebno ojačati i vertikalnu i horizontalnu suradnju među svim dionicima.

Preporuke:

102. Ministarstvu regionalnog razvoja i fondova Europske unije, da provede evaluaciju Akcijskog plana 2017.-2019. za provedbu Strategije regionalnog razvoja RH do 2020.;
103. Ministarstvu regionalnog razvoja i fondova Europske unije, da uključi predstavnike JLP(R)S, OCD-ova, LAG-ova i vijeća nacionalnih manjina u izradu pozakonskih akata sukladno Zakonu o potpomognutim područjima, Zakonu o brdsko-planinskim područjima i Zakonu o otocima;

104. Ministarstvu zdravstva, da pri donošenju Mreže hitne medicine osigura ujednačenu dostupnost hitne pomoći, posebice u ruralnim područjima i na otocima;
105. Ministarstvu za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, da centrima za socijalnu skrb osigura zapošljavanje stručnih radnika prema sistematizaciji radnih mjesta te razmotri odgovaraju li propisani standardi njihovim sve brojnijim javnim ovlastima i drugim stručnim poslovima;
106. Vladi RH, da osigura dodatna sredstva za Fond za sufinanciranje provedbe EU projekta na regionalnoj i lokalnoj razini;
107. Ministarstvu regionalnog razvoja i fondova Europske unije, da općinama i gradovima koji do sada nisu koristili EU sredstva osigura stručnu podršku u pripremi natječajne dokumentacije i realizaciji projekata.

3.15. DEMOGRAFSKA KRIZA, ISELJAVANJE I LJUDSKA PRAVA

U posljednjih 20 godina broj stanovnika se smanjio za oko 500.000, tako da u RH trenutno živi manje od 4 milijuna stanovnika. Prema podatcima DZS-a, samo tijekom 2017. je iselilo 47.000 ljudi, odnosno 129 osoba dnevno, najvećim dijelom u dobi od 20 do 39 godina, a mnogi su otišli s obiteljima, što ukazuje i na mogući trajni karakter odlaska. Navedeno, kao i negativni prirodni prirast koji je već dugo prisutan, jer je od 1998. umiralo između 5.000 i 13.000 ljudi više nego što ih se rađalo, ukazuju na ozbiljnost demografskog problema.

Prema podatcima s Katedre za demografiju Ekonomskog fakulteta u Zagrebu[10], Hrvatska je po brojnim demografskim pokazateljima na začelju Europe te ju karakterizira nizak fertilitet, demografsko starenje s povećanim mortalitetom i iseljavanje značajnijih razmjera. Kako bi se to promijenilo, u proteklih 20 godina doneseno je više različitih dokumenata u čijem je fokusu populacijska politika, primjerice Nacionalni program demografskog razvitka, Nacionalna obiteljska politika, Nacionalna populacijska politika, Obiteljska politika, no proveden je tek manji broj njihovih mjera. Međutim, najavljeno je donošenje nove Nacionalne demografske strategije revitalizacije Hrvatske, pa ostaje za vidjeti kojeg će biti sadržaja i kakve će učinke polučiti, a postupak njene izrade svakako bi bilo važno uključiti što širi krug dionika, među njima i predstavnike ruralnih područja i otoka. Istovremeno, s ciljem zaustavljanja trenda iseljavanja i povećanja broja novorođene djece već se provode određene mjere, primjerice, povećan je limit naknade za drugih šest mjeseci porodiljnog dopusta, povećan je i broj korisnika dječjeg doplatka te se otvaraju novi vrtići s radnim vremenom prilagođenim potrebama zaposlenih roditelja, no kako se radi o novim mjerama, još nema podataka o njihovom učinku.

U okviru djelovanja Pučkog pravobranitelja kao opunomoćenika Hrvatskog sabora za zaštitu i promicanje ljudskih prava i sloboda utvrđenih Ustavom, ali i zakonima i međunarodnim pravnim

[10] Ivanda, K., Demografija Hrvatske: stanje, zablude i perspektive, Političke analize, Vol. 8 No. 31, 2017. https://hrcak.srce.hr/192426

aktima o ljudskim pravima i slobodama, kao središnjeg tijela nadležnog za suzbijanje diskriminacije i nacionalne institucija za ljudska prava, važnost ove teme ne smije ostati zanemarena, a stupanj (ne)mogućnosti ostvarenja ljudskih prava zasigurno se može promatrati kao jedan od razloga iseljavanja. Uvažavajući izvorišne osnove Ustava i jasno izraženu težnju očuvanja RH kao samostalne, nezavisne, suverene i demokratske države koja jamči ravnopravnost, slobode i prava čovjeka i građana te promiče gospodarski i kulturni napredak i socijalno blagostanje, ovu temu nužno je uključiti u Izvješće Hrvatskom saboru.

Istraživanje portala MojPosao.net provedeno na 1.300 ispitanika, pokazuje kako iz Hrvatske želi otići čak 93% ispitanika (50% bi ih trajno preselilo u inozemstvo, 39% ih želi tamo boraviti od jedne do pet godina, a 4% do godinu dana), dok samo 7% izražava jasnu želju za ostankom. Kao razlozi iseljenja se, uz bolji životni standard, ističu i svjetonazor i moralne vrijednosti, velika i neučinkovita birokracija, nepoštivanje zakona i korupcija, dok je bolje plaćeni posao u struci za 52% ispitanih tek na trećem mjestu razloga za preseljenje. Iz toga se nameće jasan zaključak kako ni ubrzani gospodarski rast ne bi bio dovoljan za zaustavljanje iseljavanja, nego su potrebne kontinuirane mjere kojima se doprinosi višoj razini zaštite ljudskih prava te jednakosti i ravnopravnosti građana.

Stoga, u pokušaju analize mogućih uzroka ovog fenomena, svakako treba spomenuti nejednaku dostupnost usluga, o čemu više pišemo u prethodnom poglavlju. To se odnosi i na probleme nedostatne zdravstvene skrbi u krajevima koji su udaljeni i prometno nepovezani s većim gradovima, što tragično ilustrira smrtni slučaj dječaka u Metkoviću, zatim ukidanje linija javnog prijevoza i vozne redove koji nisu prilagođeni potrebama građana ili učenika putnika, neujednačenost sudskih odluka i dugotrajnost sudskih postupaka od kojih mnogi uđu u zastaru, poput kaznenog postupka zbog nesavjesnog liječenja kojom je nakon 12 godina sudovanja završen slučaj mladića kojemu je nakon rutinske operacije slijepog crijeva amputirana noga, što sve stvara pravnu nesigurnost i ostavlja dojam nepravde prema naranjivijima, a pogodovanja moćnima, korupcije i arbitrarnog postupanja nadležnih tijela, koja mimo propisanih kriterija ponekad nedosljedno odlučuju o pravima građana.

Prema posebnom izvješću Eurobarometra iz 2017., u porastu je tolerancija prema korupciji, tako da samo 45% ispitanika smatra da je ona neprihvatljiva, dok je prosjek u EU 70%. Udio osoba koje smatraju da je korupcija porasla ili ostala na istoj razini je 91%, dok je prosjek u EU 79%. Istovremeno, 95% ispitanika koji su u korupciji sudjelovali ili joj svjedočili, tvrdi da je nisu prijavili jer bi to bilo besmisleno i teško dokazivo, ili se boje odmazde.

Na ljestvici Indexa percepcije korupcije Transparency Internationala, RH je ostvarila 48 bodova, znatno lošije od prosjeka zapadne Europe i EU gdje je 66, i pokazuje da se korupcija u javnom sektoru u RH smatra raširenom pojavom koja izravno doprinosi urušavanju institucija, što posebno teško pogađa najslabije i najosjetljivije članove društva. Europsko istraživanje o povjerenju građana u nacionalne institucije ERCAS, pokazalo je kako je od 2008. do 2013. povjerenje hrvatskih građana u parlament i regionalna predstavnička tijela palo za 4%. Netransparentno poslovanje, minoriziranje problema sukoba interesa, korupcijske afere, podilaženje elitama i klijentelizam bez adekvatnog sudskog epiloga, kod građana stvaraju osjećaj nepravde, urušavaju povjerenje u institucije i na taj način utječu na iseljavanje. Slučaj u kojemu su upravi trgovačkog društva u propadanju isplaćene

pune zaostale plaće, dok radnici čekaju ionako male zaostatke, samo je jedan primjer postupanja koje, iako možda i jest u skladu sa zakonom, moralno nije prihvatljiv i pridonosi percepciji i atmosferi besperspektivnosti.

Poražavajuće statistike o očekivanom trajanju života koji je u RH niži nego u razvijenim zemljama EU, o neuspješnom liječenju teških bolesti u čemu smo na začelju EU, nedostatku potrebne medicinske opreme i novijih učinkovitih lijekova, na što se ukazuje i u prijedlogu Nacionalnog plana za borbu protiv raka, zatim o financijskom sankcioniranju građana koji su neželjeno prerano umirovljeni nasuprot održavanja sustava povlaštenih mirovina, također su dio pojava koje stvaraju osjećaj nepravde i vjerojatno kod nekih utječu na odluku o iseljenju.

Iako se već gotovo 30 godina govori o istim projektima, poput navodnjavanja Slavonije, gospodarske obnove ili modernizacije pruga, i dalje najkraće vrijeme putovanja vlakom od Orahovice do Zagreba, u dužini od oko 200km, traje preko četiri sata.

„Dogodilo mi se to da sam zaposlena u tvrtki koja ne postoji. Eto i to je moguće u Hrvatskoj. Niti me tko ikad kontaktirao niti sam dobila rješenje o otkazu, a kad sam nazvala stečaju upraviteljicu saznala sam da je firma izbrisana."

citat s Indeks.hr

Mjere za rješavanje negativnih demografskih trendova donose se *ad hoc* i većim dijelom svode na novčane podrške povećanjem iznosa porodiljne naknade, jednokratne novčane pomoći za novorođeno dijete ili produljenje radnog vremena vrtića u mjestima u kojima ljudi više i ne žele živjeti jer se nemaju gdje zaposliti, prometno su izolirani ili nema liječnika i slično. Iako i takve mjere doprinose poboljšanju kvaliteti života mladih obitelji, one kao da nisu rezultat stvarne analize stanja i dugoročnog sagledavanja njihovih učinaka. Naime, jednokratna novčana pomoć za rođenje djeteta, makar i znatno povećana, nije presudna za odluku o rađanju, budući da se radi o iznosu koji će teško zadržati obitelji kojima se u drugim zemljama nudi funkcionalno tržište rada i cjeloživotna i sveobuhvatna društvena podrška. Sasvim suprotna jest situacija dviju zaposlenica izdavačke kuće koja je propala dok su one bile na porodiljnom dopustu. Iako za to nisu odgovorne, osim što se od njih traži povrat isplaćenih naknada, dodatno se navodi i kako im zbog gašenja tvrtke u kojoj su radile nema tko otkazati ugovor o radu, pa su formalno ostale zaposlene u nepostojećem trgovačkom društvu, zbog čega niti ne mogu tražiti novi posao, a o tome više pišemo u poglavlju o radnim i službeničkim odnosima.

Prema istraživanju[11], čak 55,3% iseljenika iz RH je prije iseljavanja bilo zaposleno. Većina ispitanika kao razlog iseljavanja ističe nesposobnost političara, neučinkovito pravosuđe, nemoral političkih elita, pravnu nesigurnost, nepotizam i korupciju. Prema podatcima istraživanja o kvaliteti života koje je 2016. provedeno u EU, čak 58% građana RH, za razliku od njih 36% u EU, ističe da prilično, odnosno jako teško kombiniraju plaćeni posao i obiteljske odgovornosti. Fleksibilizacija radnog zakonodavstva uglavnom se odvijala na štetu radnika, tako da je čak 69% ispitanika iz RH ukazalo i na poteškoće u

[11] Jurić, T., Suvremeno iseljavanje Hrvata u Njemačku: karakteristike i motivi, Migracijske i etničke teme, Vol. 33 No. 3, 2017., https://hrcak.srce.hr/198700

ispunjavanju obiteljskih obveza zbog posla. Unatoč tome, kao i navodima NSH da radnici s obiteljskim obavezama ne napreduju na poslu, Eurofaund ističe kako u RH nema niti rasprava o toj temi, niti odgovora politike na pitanje izgaranja na poslu koje je, u pravilu, posljedica teškog radnog opterećenja, dugog radnog vremena i prekovremenog rada, nepravdi na poslu te napetih odnosa i sukoba. Pritom su posebno osjetljiva skupina radnici na određeno vrijeme koji, strahujući za radno mjesto, često rade i kada su bolesni.

Prema podatcima Svjetske banke, RH u proteklih 20 godina konstantno ekonomski slabi te je, prema BDP-u i kupovnoj moći, pala s 25. na 30. mjesto, pa ne čude podatci koji pokazuju da je u tom razdoblju došlo do pada za oko pola milijuna stanovnika. Prema stvarnoj individualnoj potrošnji (AIC) kojom se mjeri materijalno bogatstvo kućanstava, RH se nalazi na 61% prosjeka EU, a slabija je jedino Bugarska.

Osim što raste upola sporije od okruženja, hrvatska ekonomija je i neravnomjerno raspoređena, tako da je život u ruralnim sredinama sve teži i često bez osnovnih uvjeta za opstanak. Manji gradovi diljem RH su, zbog izrazitog manjka ekonomskih, socijalnih i kulturnih sadržaja, već desetljećima izloženi odlasku stanovništva, o čemu pišemo i u prethodnom poglavlju.

Tek kada politika bezrezervno počne djelovati u korist građana i svojim primjerom pokaže poštovanje prema institucijama i strogu provedbu zakona, možemo se nadati obnovi društva koje će se graditi kroz sinergiju ravnopravnih i optimističnih građana.

Stambene subvencije, koje su uvedene s ciljem zadržavanja mladih u RH, dostupne su prije svega imućnijim građanima. Činjenica da je najveći broj kredita odobren upravo za kupnju stana u Zagrebu, ukazuje kako mjera nije dobro ciljana s aspekta revitalizacije demografski najugroženijih dijelova zemlje. Za građane s manjim primanjima, koji ne ispunjavaju uvjete za bankovne stambene kredite, nema niti stambene politike.

Mlade u zemlji više se ne može zadržati obećanjima. U trenutku kada je demografski problem izrastao gotovo u krizu čije je rješavanje preduvjet opstanka svih ostalih sustava (mirovinskog, zdravstvenog, obrazovnog) demografija mora biti na prvom mjestu u političkom, gospodarskom i proračunskom smislu. Kao strateško pitanje budućnosti Hrvatske, usko je povezana sa svim ovdje spomenutim problemima pri ostvarenju ljudskih prava i jednakosti građana, ali i drugima, koje smo propustili navesti. Tek kada politika bezrezervno počne djelovati u korist građana i svojim primjerom pokaže poštovanje prema institucijama i strogu provedbu zakona, možemo se nadati obnovi društva koje će se graditi kroz sinergiju ravnopravnih i optimističnih građana.

Preporuka:

108. Ministarstvu za demografiju, obitelj, mlade i socijalu politiku, da u osmišljavanje demografskih mjera uključi širok krug dionika, posebice predstavnike ruralnih područja i otoka.

3.16. FINANCIJE

Ovrhe, otpis duga, stečaj potrošača

„... od 2013. sam u blokadi... Molim Vas da mi pomognete i da riješim problem koji me muči. Bolesna sam ni lijekove si ne mogu kupiti. Opomene i dalje stižu... Pa Vas ja pitam dokle tako i koliko ću još moći izdržati. Pri kraju snaga sam. Svašta mi pada na pamet, ali se suzdržavam da ne napravim neko zlo. Do toga su me natjerali.“

„... JAVLJAM VAM SE POŠTO STVARNO VIŠE NE ZNAM KOJE KORAKE DA PODUZMEM DA ZAŠTITIM SVOJ INTERES A BOME I ZDRAVLJE... JER VIŠE NE ZNAM ŠTO DA RADIM... SLUČAJ JE POD SUDOM BEZ PRAVOMOČNOG RJEŠENJA.. DUGOVANJE JE PRODANO AGENCIJI KOJA ANGAŽIRA ODVJETNICU..JA VIŠE NEZNAM KO TU KOGA GANJA... TU IMA SVEGA OD MANJKAVIH ZAKONA O OVRSI, PROPUSTA SUDA... UZNEMIRAVANJA OD AGENCIJE...“

„Poštovana, vrlo mi je teško! Suprug mi je naglo umro. Ostala su mi dva kredita, jedan moj i jedan njegov. Kredit smo podigli za njegova života kako bih mogla zatvoriti svoj obrt i poplaćati sve obaveze državi, dobavljačima i riješiti ostale račune... Dva dužnika sam tužila prije deset godina. Oni su blokirani u FINI, a ja još nisam dobila niti jedne lipe... Ja sam gospođa od 66 godina, puno sam imala operacija i bolesna sam. Trebala bih se i sama liječiti, ali od mirovine mi ostane svega par stotina kuna... mirovinu koja iznosi 2180,00 kn, a kredita imam 1400,00 kn. Zbog svega toga navedenoga, od životnog značaja bi mi bilo konačno vraćanje dugova. Podaci o dužnicima: ...“

Građani nam se nastavljaju obraćati u svezi ovršnih postupaka te vrlo često traže pravni savjet koji im, međutim, nismo ovlašteni pružiti, pa smo ih uz naznaku propisa i mogućnosti pravne zaštite upućivali na pomoć odvjetnika i BPP. Pritom je i dalje primjetno nesnalaženje u propisima i nemogućnost procjene svojih prava i obveza u nastalim situacijama, pa građani često ne koriste, ili ne koriste pravovremeno, sredstva pravne zaštite, a neki olako smatraju kako će problem riješiti dopisivanjem s većim brojem institucija, od kojih većina nema ovlasti za konkretno postupanje u njihovom predmetu, ili angažiranjem medija. Neki se obraćaju molbom za pomoć u rješavanju dugovanja zbog kojih su u ovršnim postupcima, opisujući težinu svoje situacije, ne sporeći ili ni ne ulazeći u osnovanost tražbine koja se od njih naplaćuje. Pritužio se i građanin koji kao jamac otplaćuje tuđi kredit, a ne može se regresno naplatiti od dužnikovih nasljednika, kao i dužnici koji zbog nezadovoljstva ne prihvaćaju sudsku odluku, unatoč iskorištenim pravnim lijekovima, ili nisu u mogućnosti platiti troškove postupka kojeg su pred sudom pokrenuli. Posebno otegotno ovrhu doživljavaju građani s ispodprosječnim primanjima koji, u nemogućnosti sastavljanja kraja s krajem, i dalje moraju birati hoće li si priuštiti lijek, grijanje ili obrok, a pritužbe su se odnosile i na činjenicu da od ovrhe nisu zaštićeni božićnica, regres, jubilarna nagrada i sl. Obraćali su se i vjerovnici

pritužbom na pretjerani formalizam FINA-e te opetovano vraćanje zahtjeva za izravnu naplatu, kao i oni koji, unatoč utuženim potraživanjima, ne uspijevaju prisilno naplatiti svoju tražbinu.

Dio pritužbi se i dalje odnosi na postupanje agencija za naplatu potraživanja, a ukazuju kako je prijenos potraživanja sve češći, dok su nedostatni i normativni okvir i nadzor nad njihovim radom, pa se građani nemaju kome obratiti radi osporavanja zakonitosti njihova postupanja. Naime, dok Hrvatska udruga agencija za naplatu potraživanja navodi kako nije upoznata ni s jednim značajnim slučajem nepravilnosti u postupanju svojih članica, niti povredom prava na privatnost dužnika, Hrvatska udruga za zaštitu potrošača ukazuje na nedopustivo uznemiravanje dužnika, pa i njihovih susjeda te poslodavaca, što potvrđuju i pritužbe koje zaprimamo, i o čemu više pišemo u poglavlju o pravu na privatnost. I HNB-u se građani ponajviše obraćaju zbog ustupanja potraživanja banaka, iako navodi kako je zaštita potrošača unaprijeđena, pa se kod prijenosa potraživanja dužniku daju informacije o iznosu i strukturi duga u trenutku prijenosa i uputa o solidarnoj odgovornosti banke i novog vjerovnika, te da ne smije biti doveden u nepovoljniji položaj, a novog vjerovnika se ugovorom o kupoprodaji plasmana obvezuje stupiti u pravnu poziciju banke. Osim toga, EK je 2018. donijela Prijedlog direktive o pružateljima usluga servisiranja kredita, kupcima kredita i naplati kolaterala, kojom se namjeravaju utvrditi zajednički standardi za osiguranje zakonitog poslovanja i nadzora pružatelja usluge servisiranja i kupaca kredita. Njime se predviđaju pravila za uspostavljanje mehanizama poštivanja dužnikovih prava i propisa o zaštiti osobnih podataka, pružatelji usluga bi morali ishoditi odobrenje za rad i uspostaviti odgovarajuće postupke evidentiranja i obrade dužnikovih pritužbi, a uspostavio bi se i nacionalni registar ovlaštenih pružatelja usluga servisiranja kredita. Međutim, osim što se kao rok za implementaciju u nacionalna zakonodavstva predviđa tek kraj 2021., treba uzeti u obzir da svoja potraživanja ne prenose samo banke te bi stoga trebalo općenito regulirati poslovanje i nadzor pravnih osoba specijaliziranih za otkup i naplatu dospjelih potraživanja.

Iako po Zakonu o pučkom pravobranitelju nemamo ovlast utvrđivati zakonitost i pravilnost rada banaka, niti rješavati o pravima i obvezama iz ugovornih odnosa s bankama, na općenitoj razini i temeljem javno dostupnih informacija primjećujemo kako se, nažalost, pokazalo da je i dalje neizvjesna situacija u kojoj se nalaze građani kojima se željelo pomoći donošenjem Zakona o ništetnosti ugovora o kreditu s međunarodnim obilježjima sklopljenih u RH s neovlaštenim vjerovnikom, te su pokrenuli postupke za utvrđenje ništetnosti ugovora o kreditu, budući da je Sud EU u predmetu C-630/17 u veljači 2019. odlučio da je taj propis protivan nekim odredbama prava EU, a očekuje se i odluka Ustavnog suda. S druge strane, intenzivira se sudska praksa u kontekstu pravne borbe koju već godinama dužnici vode za utvrđenje nepoštenosti ugovornih odredbi o valutnoj klauzuli CHF te o promjenjivoj kamatnoj stopi koja se mijenja jednostrano odlukom banke, pa je u tom smislu 2018. bila značajna po presudi Vrhovnog suda kojom je odlučeno da je kolektivnom tužbom u tzv. slučaju Franak prekinuta zastara potraživanja preplaćenih kamata na temelju nepoštenih ugovornih odredbi o jednostrano promjenjivoj kamatnoj stopi, te je pravomoćnom presudom 13. lipnja 2014. zastara počela teći od početka za sva potraživanja preplaćenih kamata u privatnim sudskim postupcima. Također, odlukom VTS-a u slučaju Franak odbijene su žalbe tuženih banaka te je potvrđena odluka TS o ništetnosti odredbi o valutnoj klauzuli

u slučaju kredita u CHF te jednostrano promjenjivoj kamatnoj stopi, ugovorenih od rujna 2003. do kraja 2008. S obzirom na nadležnosti, o ovim slučajevima nismo zaprimili pritužbe, niti imamo saznanja o povredi prava na pristup sudu, već naprotiv, sve je veći broj presuda donesenih u sudskim postupcima koje građani pokreću privatnim tužbama, što i jest put njihove pravne zaštite. Međutim, kao što je istaknuto u Izvješću EK za RH 2019., iako je ostvaren pomak, i dalje je neizvjesno tumačenje kolektivne presude na nižim sudovima i njezine primjene, primjerice, u slučajevima konvertiranih CHF kredita. Stoga je razumljivo nestrpljenje s kojim zainteresirane ugovorne strane, a prije svega građani dužnici, iščekuju daljnje odluke Vrhovnog suda, tim više što u lipnju 2019. u većini slučajeva nastupa zastara potraživanja s osnove preplaćenih kamata.

U kontekstu zaštite potrošača od nepoštenih ugovornih odredbi, iz sudske prakse i tumačenja Suda EU proizlazi da efikasnu zaštitu predstavljaju samo instrumenti kojima se sprječava provođenje ovrhe na temelju nepoštene ugovorne odredbe, te da zaštita *ex posteriori*, koja se temelji na naknadi štete zbog provedbe ovrhe na temelju nepoštene ugovorne odredbe, posebno u slučajevima kada je predmet ovrhe nekretnina, nije efikasno pravno sredstvo zaštite. Stoga bi se kod donošenja novog Ovršnog zakona trebala propisati obvezna odgoda ovrhe radi prodaje nekretnine dok traje parnični postupak koji se vodi radi utvrđenja nepoštenosti, odnosno ništetnosti ugovorne odredbe.

Također, u 2018. donesena je odluka Ustavnog suda kojom je ukinut Zakon o dopuni Zakona o HRT-u iz 2017., a time i izmijenjeni model prisilne naplate mjesečne pristojbe izdavanjem posebnog naloga za plaćanje. Ustavni sud pritom ističe da sloboda zakonodavca u izboru ili promjeni određenog zakonodavnog modela ne znači i ne oslobađa predlagatelja od obveze da u prijedlozima zakona navede dostatna i relevantna obrazloženja, postojanje racionalnih i objektivno opravdanih razloga za odabrani model ili njegovu promjenu. Ovo stoga što je u demokratskom društvu utemeljenom na vladavini prava i zaštiti ustavnih vrednota neprihvatljivo podnositi Hrvatskom saboru prijedloge zakona koji ne sadržavaju takva obrazloženja, jer to narušava pravnu sigurnost, unosi pravnu neizvjesnost i nepredvidljivost. Stoga prijedlozi zakonskih rješenja kojima se želi postići legitimne ciljeve moraju sadržavati potrebne podatke u smislu njihove relevantnosti i dostatnosti, što se osobito odnosi na slučajeve u kojima nije riječ o pukoj pravno-tehničkoj izmjeni, već o strukturalnom normativnom zahvatu kojim se u bitnome mijenja postojeći zakonodavni model.

Iako se pred zakonodavca s pravom postavljaju velika očekivanja, ni novi Ovršni zakon neće moći riješiti godinama nagomilane posljedice anomalija u postojećem ovršnom sustavu. Najveći problem građanima i dalje predstavlja prezaduženost i život u uvjetima dugotrajne blokade računa.

Stoga je i u kontekstu izrade novog Ovršnog zakona, kojeg se planira donijeti sredinom 2019., nužno dati relevantna i konkretna obrazloženja te kvantificirati podatke na kojima se temelje tvrdnje o učincima i koji opravdavaju odabir predloženih mjera, čime se postiže uvjerenje da su one prikladne za ostvarenje legitimnih ciljeva koje se njime želi postići. S obzirom na velik interes građana, što smo istaknuli i u e-savjetovanju, svrsishodno je ovo pravilo slijediti i u predstavljanju nacrta prijedloga Ovršnog zakona javnosti, kako bi građani imali priliku predložena

rješenja razumjeti i u najvećoj mogućoj mjeri o njima postići konsenzus, jer bi netransparentni prikaz razmatranih modela, analiza i zaključaka, koji opravdavaju odabir upravo modela ovrhe kakav se predlaže, ostavio prostor sumnji da će nova rješenja biti pravedna i dostatna za postizanje potrebnih učinaka, a time i prihvatljiva onima na koje će se primjenjivati.

Pozitivno je što se izradi novog Ovršnog zakona intenzivnije pristupilo pa je u 2018. učinjena prethodna procjena, dok je nacrt propisa javnosti predstavljen početkom 2019., a MP navodi da će se njime uravnotežiti i dodatno unaprijediti postojeći sustav, uvažavajući potrebu da se ovršni postupak provodi brzo, učinkovito i ekonomično te da se štiti dostojanstvo ovršenika i osigura da provedba za njega bude što manje nepovoljna. U kontekstu preporuka koje smo upućivali u ranijim izvješćima, podržavamo postizanje ciljeva donošenja Ovršnog zakona, u kojima se prepoznaje nastojanje da se odgovori na neke od problema te se nadamo da će se propisanim rješenjima navedeni učinci uistinu i postići. Međutim, iako se pred zakonodavca s pravom postavljaju velika očekivanja, ni novi Ovršni zakon neće moći riješiti godinama nagomilane posljedice anomalija u postojećem ovršnom sustavu.

Najveći problem građanima i dalje predstavlja prezaduženost i život u uvjetima dugotrajne blokade računa. Udruga Blokirani navodi da je, prema njihovom istraživanju iz siječnja 2018., nad 1.176 ispitanika, njih 98% bilo blokirano duže od 900 dana bez prekida, godišnje generiraju od pet do osam novih ovrha, za osnovne režije troše do 800 kn mjesečno te im preostaje 1.025 kn za život, pod uvjetom da imaju stan u vlasništvu.

Nakon što se godinama nije iznašlo odgovarajuće rješenje za rastući broj prezaduženih te se dopustilo da problem eskalira, u 2018. je usvojen tzv. paket mjera za rješavanje problema građana čiji su računi u dugotrajnoj blokadi, s ciljem ostvarenja temeljnih socijalnih prava i socijalne sigurnosti te smanjenja ekstremne socijalne razlike, unutar kojeg su donesena tri zakona: Zakon o otpisu dugova fizičkim osobama (ZODFO), Zakon o provedbi ovrhe na novčanim sredstvima (ZPONS) te Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o stečaju potrošača (ZIDZSP).

Neke od razloga zbog kojih građani nisu u većoj mjeri iskoristili svoje pravo vjerojatno je moguće tražiti u nedovoljnoj informiranosti, kratkom roku za podnošenje zahtjeva, a dijelom i nedovoljnoj aktivnosti dužnika u rješavanju dugotrajne prezaduženosti.

Prema ZODFO-u, pravo na jednokratni otpis duga ostvarili su građani koji ne obavljaju poduzetničku djelatnost, a na čijim novčanim sredstvima se provodila ovrha na dan 31. prosinca 2017. te je trajala do dana stupanja na snagu ZODFO-a. Njima je po sili zakona otpisan dug prema državi i s državom povezanim pravnim osobama u iznosu od 10.000 kn, uz pripadajuće kamate. Time je FINA u cijelosti ili djelomično prestala provoditi ovrhu nad 150.474 ovršenika, što je 46,1% ukupno blokiranih građana, a 2% njih, odnosno 6.248 građana je time deblokirano dok iznos duga koji je FINA prestala izvršavati čini 2,06% u ukupnom nenaplaćenom iznosu duga građana. Dodatno, građanima je do kraja godine bilo omogućeno zatražiti reprogram neotpisanog dospjelog poreznog duga, a JLP(R)S i s njima povezane pravne osobe, financijske institucije te privatni poduzetnici samostalno su donosili

odluku hoće li i pod kojim uvjetima otpisati dug prema ZODFO-u. Veći gradovi postupali su raznoliko, pa tako neki uopće nisu proveli otpis, a oni koji jesu, različito su definirali uvjete, pri čemu su posebno negodovanje javnosti izazvali oni bez socijalnog kriterija. Također, u nekim slučajevima, gdje se otpis duga nije proveo samostalno, primjetan je slab odaziv dužnika, pa su primjerice Gradu Rijeci podnesena samo 204 zahtjeva, a odobreno ih je 142, što čini svega 5% onih koji su ispunjavali uvjete. Neki od razloga zbog kojih nisu u većoj mjeri iskoristili svoje pravo, vjerojatno su nedovoljna informiranost, kratak rok za podnošenje zahtjeva, ali i nedovoljna aktivnost dijela dužnika u rješavanju vlastite dugotrajne prezaduženosti.

Najznačajnija novina ZPONS-a jest odredba prema kojoj se ovrha na novčanim sredstvima, uz određene iznimke, prestaje izvršavati ako se tražbina iz osnove za plaćanje ovršenika fizičke osobe ne namiri u cijelosti u roku tri godine od dana primitka u FINA-i i nakon što po njoj nije bilo naplata posljednjih šest mjeseci uzastopno. Dug time ne prestaje, a vjerovnik može ponovno pokrenuti ovrhu, bilo na drugim predmetima, bilo da ponovno podnese osnovu za plaćanje na provedbu FINA-i, s tim da je u potonjem slučaju, opet uz određene iznimke, dužan predujmiti naknadu za njezinu provedbu. Dok iz obrazloženja predlagatelja proizlazi da se na ovaj način apelira na vjerovnika da procijeni razuman interes za ustrajavanje u ovrsi na novčanim sredstvima i dovođenje dužnika u ponovnu blokadu bez mogućnosti da se ovrha uspješno provede, čuju se i prigovori da se na ovaj način šteti i vjerovniku i dužniku. Potencijalno, vjerovnik gubi red u naplati, prethodno snosi povećane troškove te zbog propisanih ograničenja možda neće moći pokrenuti ovrhu na drugim predmetima, a dužnik je u konačnici dužan te troškove podmiriti, dok bi teret troška povećanog rizika, koji sada ima vjerovnik, mogao opteretiti buduće dužnike koji će se susresti s povećanim zahtjevima osiguranja naplate tražbine.

Pozitivni pomak primjećuje se i u promjeni obračuna naknada FINA-e, pa se tako njihov iznos određuje u razmjeru s visinom duga te je unaprijed poznat i obuhvaća sve troškove provedbe, dok se davanje podataka, potvrda i preslika dokumentacije iz Očevidnika redoslijeda osnova za plaćanje, građanima više ne naplaćuje.

Stupanjem na snagu ZPONS-a, FINA je djelomično ili u cijelosti prestala provoditi ovrhu prema 225.322 ovršenika, odnosno 70% ukupno blokiranih građana, pri čemu ih je 16%, odnosno 50.695 deblokirano, a ovrha se prestala provoditi za 75% ukupnog iznosa nenaplaćenog duga. Međutim, bit će važno vidjeti daljnje kretanje ovih podataka i koliko će obustavljenih postupaka biti ponovno pokrenuto, a u kojoj mjeri će vjerovnici s dužnikom postići drugo rješenje ili odustati od naplate.

I dalje prevladavaju dugotrajne blokade kojima je na zadnji dan 2018. bilo obuhvaćeno 85,3% ukupno blokiranih građana, a njihov dug je činio 93% ukupnog duga građana.

Za sada, prvi učinci provedbe ZODFO-a i ZPONS-a pokazuju kako je, za razliku od 319.752 blokiranih građana s dugom od 42,76 milijardi kn s kraja 2017., zadnji dan 2018. u blokadi dočekalo njih 264.751, a njihov dug je iznosio 17,62 milijarde kn. Najveći udio duga je prema financijskom sektoru, no najveći broj građana duguje teleoperaterima i vjerovnicima iz ICT sektora, a prema iznosu najviše građana duguje do 10.000 kn. Porast broja

blokiranih građana do tog iznosa FINA objašnjava provedenim otpisom, zbog kojeg je dio građana s većim iznosom duga sada u kategoriji onih s dugom do 10.000 kn, a najveće smanjenje broja blokiranih građana bilježi se kod onih čiji je dug veći od milijun kn. I dalje prevladavaju dugotrajne blokade kojima je na zadnji dan 2018. bilo obuhvaćeno 85,3% ukupno blokiranih, a njihov dug je činio 93% ukupnog duga građana.

Iako će nove mjere zasigurno olakšati dužnicima, ostaje za vidjeti jesu li socijalno pravedne, dobro ciljane te kakve će imati dugoročne i sustavne učinke.

Iako će ove mjere zasigurno olakšati dužnicima, ostaje za vidjeti jesu li socijalno pravedne, dobro ciljane te kakve će dugoročne i sustavne učinke polučiti. Naime, iako smo u Izvješću za 2017. preporučili da se donese plan kojim će se definirati diferencirane i usmjerene mjere za olakšavanje položaja prezaduženih građana, stvaranje njihove materijalne sigurnosti te osnaživanje za odgovorno preuzimanje obveza i razvijanje kulture plaćanja i to na temelju prethodne sveobuhvatne analize problema prezaduženosti, nažalost, struktura dužnika nije tako analizirana pa nije razvidno radi li se o odgovarajućem pristupu, s obzirom na karakteristike prezaduženosti, što dovodi u pitanje njihovu dugoročnu učinkovitost u ostvarenju socijalne pravde kao najviše vrednote ustavnog poretka.

Drugim riječima, ostaje za vidjeti u kojoj mjeri se pokušajem saniranja posljedica, ovim zakonskim intervencijama uspjelo utjecati na uzroke prezaduženosti, budući da, primjerice, jednokratni otpust duga nekome tko se u toj situaciji našao zbog trajne nezaposlenosti, može značiti tek privremeno olakšanje, no ne i trajno rješenje, a onaj tko se neodgovorno zaduživao, otpustom duga mogao bi biti potaknut da nastavi s takvim ponašanjem i ponovno se nađe u istim problemima. EK u Izvješću za RH 2019. ukazuje da su se novi krediti stanovništvu u prvih devet mjeseci 2018. povećali za 3%, unatoč pooštrenim uvjetima. Stoga bi sveobuhvatnu analizu strukture dužnika i uzroka prezaduženosti bilo važno napraviti, ne samo radi rješavanja postojećih, već i preveniranja budućih problema vezanih uz zaduživanje građana. Analiza izrađena za Hrvatsku udrugu banaka pokazuje da su ove mjere najviše pogodovale malobrojnim velikim dužnicima koji duguju financijskom sektoru, te da neće trajno riješiti problem neplaćanja i prezaduženosti, zbog čega će se, prije ili kasnije, ponovno javiti potreba iznalaženja dugoročnih rješenja, uz uvažavanje razlika u uzrocima neplaćanja dugova i blokada računa te primjenom različitih rješenja prema segmentima dužnika.

ZIDZSP-a je, između ostalog, donesen radi rješavanja problema nedostatnog broja povjerenika, zbog čega je, unatoč slabom interesu dužnika, postojala i objektivna zapreka za provođenje postupka stečaja potrošača, na što smo upozoravali i u ranijim izvješćima. Njime su, također, propisani uvjeti, način i postupak provođenja jednostavnog postupka stečaja potrošača, kojim se želi omogućiti većem broju građana, a MP navodi podatak o njih 80.871 s ukupnim dugom od 650.305.614 kn, koji imaju blokirane račune duže od tri godine i čiji je iznos glavnice do 20.000 kn, da u ubrzanom i pojednostavljenom postupku namire vjerovnike iz imovine koja je za to podobna te da se oslobode od preostalog duga, čime bi se trebalo postići smanjenje broja insolventnih građana i ovršnih postupaka. S obzirom da je ZIDZSP stupio na snagu tek s prvim danom 2019.,

učinci će biti vidljivi u razdoblju koje slijedi, no podatci o provedbi Zakona o stečaju potrošača u 2018. pokazuju da se građani i dalje ne odlučuju na ovaj postupak kao alternativu ovrsi, budući da je podneseno tek 148 zahtjeva za provedbu izvansudskog postupka, te svega 178 prijedloga za pokretanje postupka stečaja potrošača, što je manje nego prethodnih godina i u očitom nesrazmjeru prema broju blokiranih građana.

Vezano uz pružanje pomoći u rješavanju problema prezaduženosti, pozitivan je primjer projekta koji je MDOMSP provelo u suradnji s Vladom Francuske radi bolje usmjerenosti programa socijalne skrbi te jačanja kapaciteta pružatelja socijalnih usluga za ranu identifikaciju i pravovremeno pružanje pomoći osobama i obiteljima u riziku od siromaštva, unutar kojeg je razvijen novi preventivni program savjetovanja o upravljanju obiteljskim proračunom za obitelji u financijskim teškoćama. Cilj je podučiti obitelji kako učinkovitije koristiti svoje resurse, ali ih i naučiti vještinama koje će im omogućiti pristup vlastitim pravima i spriječiti da uđu u financijske poteškoće.

Pred nama je razdoblje u kojem će biti važno analizirati učinke svih ovih zakona te mjeru u kojoj se njima uspjelo zaštititi građane od prezaduženosti, pri čemu je izuzetno važno njihovo sustavno osnaživanje, unaprjeđivanjem ekonomske i socijalne sigurnosti te mogućnosti za odgovorno preuzimanje i ispunjavanje obveza.

Porezi

Iako u području poreza i dalje zaprimamo pritužbe povodom dugotrajnosti drugostupanjskog postupka, iz podataka MF proizlazi da je u 2018. došlo do smanjenja broja neriješenih predmeta za 27% u odnosu na 2017., što je rezultat reorganizacijskih i kadrovskih mjera te je u skladu s našom preporukom iz Izvješća za 2017. Međutim, podatci o ukupno 42.117 drugostupanjskih predmeta u rješavanju u 2018., od čega 7.900 novozaprimljenih, te 17.042 riješenih, govore kako se nastavlja prenositi veliki broj neriješenih predmeta iz prethodnog razdoblja, što zahtijeva daljnje unapređenje uvjeta za njihovo rješavanje u propisanim rokovima.

Građanima povodom pritužbi ukazujemo na mogućnost pokretanja upravnog spora zbog nedonošenja rješenja o žalbi u zakonskom roku, no oni to nastoje izbjeći, pa inzistiraju na našem postupanju, koje redovito dovodi do ubrzavanja postupaka, a MF navodi da je u 2018. pokrenuto 66 upravnih sporova zbog tzv. šutnje uprave.

„…. povodom Vašeg podneska broj… od 14.02.2018. godine, izvješćujemo Vas da je Samostalni sektor za drugostupanjski upravni postupak, povodom izjavljene žalbe žalitelja… protiv rješenja Ministarstva financija – Porezne uprave od 29.01.2016. godine, donijelo Rješenje od 26.03.2018. godine, te da će spis biti dostavljen prvostupanjskom tijelu.“

Imajući posebno u vidu slučajeve građana kojima bi izvršenje naplate poreznog duga dovelo u pitanje osnovne životne potrebe, pozitivno je što je povećanjem broja službenika koji provode

postupak donošenja rješenja, znatno skraćeno vrijeme potrebno za odlučivanje o zahtjevima za otpis dospjelog poreznog duga zbog lošeg imovnog stanja. MF navodi da se ono sada u prosjeku donosi za 15 dana, odnosno odmah po primitku naknadno dostavljene dokumentacije.

Vezano uz poreznu politiku, MF je 2018. provelo i objavilo naknadnu procjenu učinaka za neke od poreznih zakona donesenih krajem 2016. te je istovremeno nastavilo poreznu reformu novim izmjenama niza propisa, ovaj put poštujući postupak donošenja, polazeći od njihove prethodne procjene učinaka te savjetovanja sa zainteresiranom javnošću. Tako su s početkom 2019. na snagu stupila brojna nova pravila u različitim područjima poreznog sustava.

Najvažnije je spomenuti sniženje stope PDV-a na sve lijekove i određene kategorije hrane, a s početkom 2020. opća stopa PDV-a trebala bi se smanjiti na 24%. S obzirom da kućanstva s nižim dohotkom podnose relativno veće opterećenje PDV-om, cilj promjena bio je smanjiti njegov regresivni učinak. Stopa poreza na promet nekretnina dodatno je smanjena na 3%, a ukupna stopa doprinosa na plaće sa 17,2% na 16,5%, dok je kod poreza na dohodak povećan prag za oporezivanje najvišom stopom od 36%, s dosadašnjih 17.500 na 30.000 kn mjesečno, te je propisan neoporezivi dio dohotka za nagrade za radne rezultate i druge oblike dodatnog nagrađivanja radnika u iznosu od 5.000 kn godišnje.

Dok je u prvoj fazi porezne reforme bio naglašeniji socijalni učinak, ponajprije u području poreza na dohodak, budući da je osnovni osobni odbitak povećan s 2.600 kn na 3.800 kn, osobni odbitak za uzdržavanu djecu i ostale članove uže obitelji i invalidnost, prošireni porezni razredi te je smanjena stopa poreza na dohodak, pa je izmjena zahvatila i porezne obveznike s niskim primanjima, ove izmjene u 2018. bile su usmjerene poreznom rasterećenju građana s najvišim primanjima, s ciljem pozitivnog utjecaja na tržište rada, poduzetničku klimu, konkurentnost hrvatskih radnika na međunarodnom tržištu, odnosno rast plaća kvalificiranog kadra poput liječnika, IT stručnjaka, farmaceuta i drugih. To je izazvalo kritike da porezno rasterećenje zahvaća premali broj građana, i to one visokih primanja, te da ni povećanje neoporezivog dijela godišnjih primitaka neće nužno donijeti značajniju promjenu onima s manjim primanjima, jer ovise o poslodavcima i nema garancije da će im biti isplaćeni.

Procjenu učinaka poreznih propisa MF je dužno provesti u roku od dvije godine od dana njihova stupanja na snagu, a pritom će biti važno testirati je li zadovoljen ustavni kriterij da svatko snosi porezno opterećenje razmjerno svojim gospodarskim mogućnostima te da je porezni sustav utemeljen na načelima jednakosti i pravednosti.

Između ostalih, glavni ciljevi reforme su smanjenje ukupnog poreznog opterećenja, poticanje konkurentnosti gospodarstva te izgradnja socijalno pravednijeg poreznog sustava pri čemu, iako se ističe kako se u poreznoj reformi ne treba tražiti rješenje socijalnih problema, ostaje pitanje da li se poreznim izmjenama moglo u većoj mjeri zahvatiti siromašnije građane.

Institut za javne financije ističe kako je, s obzirom na brojnost i složenost poreznih promjena, teško predvidjeti njihov konačan učinak na životni standard različitih skupina građana, ali se očekuje da bi

trebalo doći do povećanja realne kupovne moći svih, pa tako i osoba na ili ispod granice siromaštva, a predviđa se i da će potaknuti oživljavanje gospodarstva, povećanje ponude radnih mjesta i zapošljavanje, što bi svakako bio pozitivan utjecaj porezne politike na ostvarenje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava građana. EK u Izvješću za RH 2019. procjenjuje da će zbog smanjenja poreza gubitak prihoda iznositi približno 0,6% BDP-a, ali i da bi ono trebalo potaknuti potrošnju i blago povećati raspoloživi dohodak kućanstava. Naime, porast potrošnje očekuje se u mjeri u kojoj će smanjenje stope PDV-a dovesti do snižavanja cijena, a s obzirom da je koncentrirano na osnovna dobra, posebno može koristiti kućanstvima s nižim dohotkom. Promjene poreza na dohodak i doprinosa trebale bi neznatno povećati prosječni raspoloživi dohodak kućanstvima u svim razredima, s tim da će, iako još uvijek vrlo mali, biti najveći kod onih s najvišim primanjima, jer kućanstva s nižim primanjima većinom ne plaćaju porez na dohodak, a EK također navodi i kako pozitivni učinak tih promjena na zapošljavanje može biti ograničen.

Procjenu učinaka ovih poreznih propisa MF je dužno provesti u roku od dvije godine od dana njihova stupanja na snagu, a pritom će biti važno testirati je li zadovoljen ustavni kriterij da svatko snosi porezno opterećenje razmjerno svojim gospodarskim mogućnostima te da je porezni sustav utemeljen na načelima jednakosti i pravednosti.

Zaštita potrošača

Zakonom o zaštiti potrošača, koji je usklađen je s relevantnim direktivama EU, uređena je zaštita osnovnih prava potrošača pri kupnji i drugim oblicima stjecanja proizvoda i usluga na tržištu. Tijekom 2018., osim pritužbi o pravima potrošača u kontekstu komunalnih usluga, o kojima pišemo u posebnom poglavlju, zaprimali smo i upite građana o ispravnosti proizvoda na tržištu, koje smo, budući da je ovo područje izvan nadležnosti institucije, upućivali kome se mogu obratiti radi zaštite svojih prava nakon kupnje neispravnih proizvoda.

MGPO je zaprimilo 2.488 predstavki potrošača, od kojih je čak 1.137 bilo osnovano, a u suradnji sa svim relevantnim dionicima izradilo je Nacionalni program zaštite potrošača 2017.-2020., kao strateški dokument čiji je cilj osnažiti potrošača tako da postane aktivni sudionik na tržištu, kako bi se osigurao učinkovit nadzor nad proizvodima, naročito prehrambenim, budući da je ispravnost hrane izravno povezana s ljudskim zdravljem. Međutim, očito je kako sustav zaštite potrošača u RH, unatoč normativnoj usklađenosti s EU propisima, nije dovoljno razvijen u praksi pa bi nadležna tijela građane trebala snažnije educirati o pravima koja imaju kao potrošači, što je posebno važno upravo u segmentu prehrambenih proizvoda.

Preporuke:

109. Vladi RH, da napravi sveobuhvatnu analizu strukture dužnika i uzroka prezaduženosti;
110. Ministarstvu financija, da nastavi osiguravati uvjete za pravovremeno obavljanje poslova u drugostupanjskom upravnom postupku.

3.17. BRANITELJI

„...nakon obavljenog testiranja koje sam uspješno položila i nakon razgovora obaviještena sam od strane ovlaštene osobe da moju potvrdu djeteta poginulog branitelja poništava rečenica u zamolbi za zaposlenje zašto sam prekinula radni odnos kod prethodnog poslodavca, navedeno se nije tražilo u natječaju niti je to igdje spominjano da treba dostaviti, to je bio sezonski rad. Navedeni natječaj je namješten... najviše od svega me boli i smeta da netko tako baci pod noge mojeg oca, hrvatskog branitelja, poginulog 1992. g. i na čiju prednost pri zapošljavanju sam se prvi puta pozvala 26 godina nakon što je poginuo... čemu to izglasavanje zakona i obmanjivanje javnosti kad sam ja pravi dokaz da to što sam dijete poginulog branitelja u našoj državi ne vrijedi ništa.“

2018. je obilježio početak primjene Zakona o hrvatskim braniteljima iz Domovinskog rata i članovima njihovih obitelji (ZHB), no za sada nije u potpunosti ispunio očekivanja i riješio višegodišnje nagomilane probleme braniteljske populacije, na što ukazuje i broj pritužbi koje smo tijekom godine zaprimili, a bilo ih je čak 70% više u odnosnu na 2017. Uvažavajući činjenicu da se njime nastojalo iznaći sveobuhvatna i dugoročno održiva rješenja, podržali smo njegovo donošenje te preporukama sudjelovali u javnoj raspravi i kasnijem zakonodavnom postupku, a gotovo sve, kao i one iz ranijih izvješća Hrvatskom saboru, uvažene su te uvrštene u tekst Zakona.

Slično kao i prethodnih godina, pritužbe su se najviše odnosile na (ne)priznavanje statusa hrvatskog branitelja i hrvatskog ratnog vojnog invalida iz Domovinskog rata, teško socijalno stanje branitelja i članova njihovih obitelji, nepriznavanje određenog razdoblja provedenog u Domovinskom ratu, probleme pri stambenom zbrinjavanju, dužinu trajanja postupka o utvrđivanju materijalnih i drugih prava i nemogućnost ostvarivanja prava prednosti pri zapošljavanju. Gotovo u svim pritužbama, osim primarnog problema, branitelji navode da bi društvo trebalo više pozornosti posvetiti zaštiti vrijednosti Domovinskog rata i dostojanstva njegovih sudionika.

ZHB-om je ponovo, nakon gotovo deset godina od zatvaranja roka za priznavanje statusa hrvatskog branitelja iz Domovinskog rata i više od deset godina od roka za podnošenje medicinske dokumentacije za priznavanje statusa HRVI po osnovi bolesti, omogućeno podnošenje zahtjeva za ostvarivanje statusa hrvatskog branitelja i HRVI iz Domovinskog rata, pa je tako MORH-u podneseno 6.485 zahtjeva za ostvarivanje statusa hrvatskog branitelja, od čega je 435 riješeno pozitivno, 730 je odbijeno, a ostali su u rješavanju, dok je MUP-u podnesen 1.071 zahtjev, od kojih je 320 usvojen, odbijen je 391, a ostali su u rješavanju. Nadležni UDU, prema podatcima od 31. svibnja 2018., zaprimili su 8.490 zahtjeva za priznavanje statusa HRVI po osnovi bolesti, pogoršanja odnosno pojave bolesti kao posljedice sudjelovanja u obrani suvereniteta RH.

Očito je kako i dalje veliki broj branitelja do sada nije, ili nije na odgovarajući način, riješio status i pripadajuća prava. Mnogi razvojačeni branitelji koji su se po završetku Domovinskog rata vratili na svoja radna mjesta, uglavnom se nisu time bavili sve do odlaska u mirovinu ili dok uslijed teških

socioekonomskih uvjeta, upravo ostvarivanjem statusa, nisu pokušali riješiti životne teškoće, dok su se kod dijela branitelja posljedice ratnih trauma pojavile mnogo kasnije, o čemu smo pisali još 2016. i MHB-u predložili da zakonom propiše opravdane slučajeve u kojima bi se dozvolilo ostvarivanje statusa branitelja ili HRVI iz Domovinskog rata i nakon propisanog roka.

Međutim, postupci priznavanja statusa traju predugo, osobito kod odlučivanja o zahtjevima za stjecanje HRVI, s obzirom da se svaki predmet prvo upućuje na prethodnu stručnu procjenu u ovlaštene zdravstvene ustanove, nakon toga Zavodu za vještačenje, a tek potom UDU koji donosi odluku.

Tijekom 2018. MHB je isplatilo više od 1,2 milijuna kn jednokratnih novčanih pomoći za 772 korisnika te nešto više od 1,8 milijuna kn izvanrednih jednokratnih pomoći za 1.033 korisnika, dok je korisnika naknade za nezaposlene više od šest tisuća. Ovi podatci pokazuju da se veliki broj branitelja i članova njihovih obitelji nalazi u teškoj ekonomskoj i socijalnoj situaciji te da se suočavaju s ozbiljnim problemima u zadovoljavanju osnovnih životnih potreba. Stoga je njegovateljima HRVI 100% I. skupine priznato pravo na naknadu plaće u iznosu osobne invalidnine invalida I. skupine, prava iz mirovinskog i obveznog zdravstvenog osiguranja, pravo na doplatak za djecu i prava za vrijeme nezaposlenosti, a tijekom 2018. bilo ih je 427 te im je isplaćeno skoro 29 milijuna kn.

Veliki broj branitelja do sada nije riješio status i pripadajuća prava. Mnogi koji su se po završetku Domovinskog rata vratili na svoja radna mjesta, uglavnom se nisu time bavili sve do odlaska u mirovinu ili dok uslijed teških socioekonomskih uvjeta, upravo ostvarivanjem statusa, nisu pokušali riješiti životne teškoće, dok su se kod nekih posljedice ratnih trauma pojavile mnogo kasnije.

MHB je 2018. dodijelilo 66 stanova, 404 stambena kredita i financijskih potpora u vrijednosti višoj od 46 milijuna kn te je nastavilo sa sanacijom derutnih stanova od drugih državnih tijela i organiziranom stambenom izgradnjom, no potrebe još uvijek nadilaze postojeće mogućnosti, s obzirom da je neriješeno 10.730 zahtjeva za dodjelu stambenih kredita te 509 za financijske potpore.

Dodatno zabrinjava što neke JLS u slučaju dodjele stambenih kredita braniteljima za izgradnju obiteljske kuće u mjestima prebivališta, ne ustupaju bez naknade građevinska zemljišta i komunalno opremanje, sukladno obvezi iz ZHB-a, a veliki ih broj u urbanističkim planovima uopće ne predviđaju zemljišta za ovu svrhu, među ostalim i radi neriješenih imovinsko-pravnih odnosa na zemljištima u vlasništvu države, koja se nalaze na njihovom području. Primjerice, braniteljus prebivalištem u Općini Sveti Filip i Jakov, koji je je podnio zahtjev prije 15 godina, još nije dodijeljeno građevinsko zemljište, a od 2004. plaća kredit za izgradnju obiteljske kuće. Općina, unatoč preporukama i upozorenjima više tijela javne vlasti i pučke pravobraniteljice, nije ispunila obavezu prema njemu, a najčešće kao opravdanje navodi nepostojanje slobodnog građevinskog zemljišta za tu namjenu, jer su sve katastarske čestice predviđene za gradnju prostornim planom Općine, u vlasništvu RH. Međutim, u međuvremenu je otklonjena i ta prepreka, budući da su 2018. Odlukom Vlade Općini Sveti Filip i Jakov darovana građevinska zemljišta za izgradnju stambene zone „Rabatin", među kojima su i

parcele za gradnju kuća, no ovom braniteljuu svejedno nije ustupljeno građevinsko zemljište, jer je Općina raspisala javni natječaj za prodaju darovanih zemljišta.

Unatoč novom ZHB-u, pravo prednosti pri zapošljavanju iz članka 101. i 102. i dalje je jako teško ostvariti. Zakon se ne primjenjuje smisleno, a branitelji i članovi njihovih obitelji nisu dovoljno educirani o svojim pravima. Osoba koja ima pravo prednosti kod prijma u državna i javnopravna tijela, dužna je u prijavi pozvati se na to pravo te priložiti dokaze o ispunjavanju traženih uvjeta. Međutim, često se u natječaju ne navede da potvrda, kojom se dokazuje status branitelja, ne smije biti starija od šest mjeseci, radi čega se ovlaštenici na pravo prednosti pri zapošljavanju koji dostave starije potvrde odbijaju iz formalnih razloga. U pogledu nadzora primjene prava prednosti pri zapošljavanju, Inspektorat rada je, prema preliminarno prikupljenim podatcima za 2018., donio 70 rješenja u kojima je utvrdilo povredu prava prednosti, radi čega je nadležnim sudovima podnijeto 47 optužnih prijedloga.

MUP odbija izdati potvrde o statusu hrvatskog branitelja-dragovoljca iz Domovinskog rata onima koji se ga već imali prema ranijim zakonima, uz obrazloženje da po novom Zakonu ne ispunjavaju uvjete za taj status, jer nisu bili pripadnici borbenog sektora.

Primjenom novog Zakona došlo je do ukidanja nekih ranije stečenih statusnih prava, pa tako MUP odbija izdati potvrde o statusu hrvatskog branitelja-dragovoljca iz Domovinskog rata onima koji su već imali taj status prema ranijim zakonima, uz obrazloženje da stupanjem na snagu ZHB-a više ne ispunjavaju uvjete za taj status, jer nisu bili pripadnici borbenog sektora. Ostvarenje stečenih prava izuzetno je važno iz aspekta pravne sigurnosti i vladavine prava, i kao takvo, temelj je demokratskog pravnog poretka, što je određeno i ZHB-om, kojim se propisuje da statusi i prava ostvareni temeljem ranijih taksativno nabrojenih uredbi i zakona, čije ostvarivanje traje na dan njegovog stupanja na snagu, ostaju na snazi, a radi čega smo povodom pritužbi pokrenuli ispitne postupke, kako bi utvrdili je li MUP ovim braniteljima povrijedio ustavna ili zakonska prava.

Osim pritužbi na pravni položaj i ostvarivanje prava, branitelji ukazuju i na potrebu promicanja vrijednosti te očuvanje digniteta sudionika i stradalnika Domovinskog rata, poboljšanja kvalitete života i zdravstvene skrbi. U tom kontekstu, MHB je dodatno unaprijedilo sustav zdravstvene skrbi provedbom programa bolničke medicinske rehabilitacije i fizikalne terapije i preventivnih sistematskih pregleda. Također, provode se programi stručnog osposobljavanja branitelja i djece smrtno stradalih, zatočenih ili nestalih, pripremni tečajevi za upis na visoka učilišta, programi potpore radu braniteljskih zadruga i drugi.

Kroz Nacionalni program psihosocijalne i zdravstvene pomoći, centri za psihosocijalnu pomoć pružili su 76.874 intervencija za 66.200 korisnika, te 1.096 mobilnih intervencija, dok su centri za psihotraumu obavili 36.203 intervencija kroz preglede i obrade. Ovi podatci pokazuju da su potrebe za ovim programima veće od postojećih kapaciteta, radi čega posebno treba istaknuti pokretanje nacionalnog pilot projekta Doma hrvatskih veterana u Lipiku, zamišljenog kao smještajno-rehabilitacijske ustanove u kojoj se za branitelje i članove njihovih obitelji pružaju psihosocijalne

usluge, uključuje ih se u zdravstveno-rehabilitacijske programe i drugo. Osim centra u Lipiku, njihovo osnivanje predviđeno je i u Šibeniku, Sinju, Petrinji, Daruvaru i Osijeku. Međutim, uvažavajući da su u obrani sudjelovali branitelji iz svih područja RH, potrebno ih je ravnomjernije rasporediti. Provođenje ovakvih projekta svakako ohrabruje, jer bi sustav brige i skrbi za branitelje trebao biti utemeljen na njihovim stvarnim potrebama, priznanju doprinosa i društvenoj solidarnosti. Naime, dosadašnji mehanizmi brige i skrbi za branitelje, umjesto na sveobuhvatnom rehabilitacijskom sustavu, primarno su se temeljili na mirovinskim i socijalnim programima.

Također, u Osijeku su krajem godine otvoreni novi uredi MHB-a Područne jedinice Osijek i županijskog Centra za psihosocijalnu pomoć, kao prva od tri faze budućeg Veteranskog centra koji će biti smješten u bivšem hotelu Mursa. Riječ je o značajnom iskoraku za hrvatske branitelje na području Slavonije, jer je sada na istom mjestu Odjel za branitelje UDU, Područna jedinica ministarstva, Centar za psihosocijalnu pomoć te Koordinacija udruga branitelja i stradalnika iz Domovinskog rata. Ovakvo okupljanje svih ureda će braniteljima i članovima njihovih obitelji te ostalim stradalnicima, zasigurno znatno pojednostaviti i olakšati nastojanja da ostvare svoja prava, pa bi ovakva rješenja trebalo primijeniti i na druge dijelove Hrvatske.

Preporuke:

111. Ministarstvu hrvatskih branitelja, da osigura kontinuirano usavršavanje zaposlenika centara za psihosocijalnu pomoć o pravima i potrebama branitelja te načinima postupanja i oblicima pružanja podrške, naročito pravne i psihološke;
112. Ministarstvu hrvatskih branitelja, da ubrza osnivanje veteranskih centara ravnomjerno raspoređenih na području RH.

3.18. CIVILNE ŽRTVE RATA

„...tijekom Domovinskog rata ranjena sam snajperskim hicem. O svemu posjedujem dokumentaciju, a od posljedica se liječim još i danas, no još nemam status civilnog invalida i nikakva prava.“

Prema podatcima OCD-a broj civilnih žrtava rata u Hrvatskoj još uvijek nije utvrđen, međutim, procjenjuje se da ih je između 4.000 i 8.000, a tek manji dio ih ima status civilne žrtve rata i ostvaruje pripadajuća socijalna prava: invalidninu, opskrbninu, njegu i pomoć u kući, besplatno dopunsko zdravstveno osiguranje i druga.

Unatoč višegodišnjim najavama i činjenici da je od završetka Domovinskog rata prošlo više od 20 godina, još nije izrađen Zakon o pravima civilnih žrtava rata, kao osnovni preduvjet konačnog rješavanja svih nagomilanih problema, o čemu smo MHB upućivali preporuke u ranijim izvješćima. Naime, odgovori na nasljeđe prošlosti, reparacije žrtvama, briga za one koji su direktno pretrpjeli ili

i danas trpe posljedice rata i ratnih zločina, kažnjavanje odgovornih za počinjene zločine, trajni su izazov iz kojeg treba izvući poruke o vrijednosti ljudskog dostojanstva i ljudskih prava.

U odnosu na 2017. ostvareni su zanemarivi pomaci u rješavanju statusnih i drugih pitanja civilnih žrtava rata. Stradalnici koji unutar postojećeg zakonskog okvira pokušavaju ostvariti svoja prava izloženi su velikim poteškoćama, a osobito dugotrajnošću postupka. Osim toga, UDU gotovo u pravilu odbijaju zahtjeve, a kao razloge navode nepostojanje podatka o načinu i vremenu stradavanja ili nedostatak medicinske dokumentacije, no i kada ju prilože, odbija ih se iz teško razumljivih razloga, primjerice radi nepostojanja policijskog izvještaja o ratnom djelovanju neprijatelja u dane njihovog stradavanja.

Stradalnici koji pokušavaju ostvariti prava izloženi su velikim poteškoćama, osobito s dugotrajnošću postupka. Nadležni UDU zahtjeve gotovo u pravilu odbijaju, primjerice radi nepostojanja podatka o načinu i vremenu stradavanja ili nedostatka medicinske dokumentacije, no i kada ju prilože, odbija ih se iz teško razumljivih razloga, poput nepostojanja policijskog izvještaja o ratnom djelovanju neprijatelja u dane njihovog stradavanja.

Ipak, prema informacijama iz MHB, ministar je donio Odluku o osnivanju Radne skupine u koju su imenovani predstavnici MUP-a, MHB-a, MORH-a, MP-a, Hrvatskog memorijalno-dokumentacijskog centra Domovinskog rata i Zajednice udruga hrvatskih civilnih stradalnika iz Domovinskog rata, za analizu stanja i izradu Nacrta prijedloga Zakona o pravima vojnih i civilnih stradalnika rata te članova njihovih obitelji, koja je izradila radnu verziju, uz napomenu da će opseg proširenja prava i trenutak upućivanja u daljnji postupak donošenja, ovisiti o osiguranju financijskih sredstava u Državnom proračunu. No, to ne smije i ne može biti opravdanje za nedonošenje sveobuhvatnog i održivog zakona utemeljenog na društvenom priznanju patnje te moralnoj i materijalnoj satisfakciji. Osim toga, novi zakon morao bi biti i rezultat suradnje i konsenzusa svih relevantnih društvenih dionika i samih žrtava.

Nažalost, žrtve i nadalje nemaju odgovarajuću institucionalnu, psihosocijalnu i drugu potporu, iako MHB provodi Nacionalni program psihosocijalne i zdravstvene pomoći sudionicima i stradalnicima iz Domovinskog rata, Drugog svjetskog rata i mirovnih misija. Okosnicu ovog programa predstavlja 21 županijski centar za psihosocijalnu pomoć, dok se zdravstveni dio Programa provodi u regionalnim i Nacionalnom centru za psihotraumu. Međutim, budući da je nešto manje od 80 tisuća intervencija prema braniteljima, očito je da postojeći kapaciteti nisu dovoljni kako bi zadovoljili potrebe svih potrebitih.

Pitanje sudbine nestalih i nasilno odvedenih u Domovinskom ratu i dalje je najsloženije otvoreno pitanje posljedica rata u Hrvatskoj. U 2018. su ekshumirani posmrtni ostaci 30 osoba, a završno identificirani ostaci njih 47. Prema službenim evidencijama MHB-a, 31. prosinca 2018. još se 1.497 osoba vode kao nestale, a uz to je aktualno i 414 zahtjeva za traženje posmrtnih ostataka poginulih za koje nije poznato mjesto ukopa, što ukupno čini 1.911 neriješenih slučajeva, od kojih je 900 osoba srpske nacionalnosti. Iako je Uprava za zatočene i nestale MHB provela u 2018. niz aktivnosti u

traženju nestalih i posmrtnih ostataka smrtno stradalih osoba iz Domovinskog rata (prikupili su i obradili saznanja o 45 mogućih mjesta prikrivenih masovnih i pojedinačnih grobnica te proveli cjelovito terensko istraživanje, uključujući probna iskapanja na 48 lokacija, pri čemu su pronađeni i ekshumirani posmrtni ostaci 30 osoba, provedeni su terenski izvidi 78 mikro-lokacija za koje je u tijeku obrada kako bi bile pripremljene za provedbu probnih iskapanja), u narednom razdoblju nužno je pojačati napore za rješavanjem svih ovih slučajeva, jer za obitelji nestalih u ratu prolaze godine nadanja i očekivanja te nastojanja da putem postupaka traženja nestalih ili njihovih posmrtnih ostataka, saznaju istinu o sudbini svojih članova. Upravo radi toga, članove obitelji nestalih moralo bi se bolje informirati o poduzetim mjerama i aktivnostima radi pronalaska nestalih, a ukoliko je moguće, i aktivno uključiti u proces traženja.

Unatoč statističkim podatcima DORH-a i navodima da kontinuirano rade na predmetima ratnih zločina i da statistički podatci ne pokazuju stagnaciju već suprotno, dojam je žrtava, ali i šire javnosti, kako nema bitnijeg napretka u procesuiranju ratnih zločina.

Mnogi članovi obitelji ubijenih, seksualno zlostavljani civili i logoraši, ali i ostali ratni stradalnici, još čekaju na procesuiranje zločina počinjenih u ratu. Na potrebu ažurnijeg, kvalitetnijeg i neselektivnog pristupa procesuiranju ratnih zločina ukazivali smo u prošlogodišnjem Izvješću. Međutim, unatoč statističkim podatcima DORH-a i navodima da kontinuirano rade na predmetima ratnih zločina i da statistički podatci ne pokazuju stagnaciju već suprotno, dojam je žrtava, ali i šire javnosti, kako nema bitnijeg napretka. Takva percepcija tek se neznatno promijenila nakon prosvjednog skupa u rujnu u Vukovaru, kada su izvršna, zakonodavna i sudska vlast prozvane za nečinjenje u procesuiranju ratnih zločina počinjenih u agresiji na Hrvatsku 1991. i tijekom privremene okupacije, nakon čega su otvorene neke istrage i podignuto je nekoliko optužnica. Prema podatcima iz Izvješća o stanju sudbene vlasti za 2017., na četiri županijska suda koji odlučuju u predmetima ratnih zločina, u Rijeci, Osijeku, Splitu te Zagrebu, tijekom 2017. primljeno je 16 predmeta, riješeno ih je 14, neriješenih je bilo 97, dok je prosječno vrijeme rješavanja bilo 2.529 dana. Osim toga, u Bazi podataka ratnih zločina DORH-a, koja sadrži sistematizirane podatke o svima koji su počinjeni od 1991. nadalje, i to ne samo na području RH nego i drugih država gdje su žrtve hrvatski građani, evidentirano ih je još skoro 500, radi čega je nužno pojačati napore u njihovom procesuiranju.

U cilju nastavka i unapređenja daljnje regionalne suradnje u procesuiranju ratnih zločina i pronalasku nestalih osoba, ključno je poboljšati postojeće sporazume i ugovore sa Srbijom. Tome u prilog govori i činjenica da su sa strane RH upravo ta pitanja bila uvjetujuća za Srbiju za otvaranje poglavlja 23 u pristupnim pregovorima, pa je tako u zajednička pregovaračka stajališta EU-a, na hrvatski zahtjev, ušla formulacija kojom se ističe "potreba za regionalnom suradnjom i dobrosusjedskim odnosima u procesiranju ratnih zločina, uključujući i cilj da se izbjegne sukob nadležnosti". Osim toga, o potrebi regionalne suradnje u procesuiranju ratnih zločina, traženju nestalih osoba i posmrtnih ostataka te razmjeni informacija govori i Rezolucija Europskog parlamenta iz 2016. o izvješću o Srbiji. Naime, trenutno se ona odvija se na temelju općih i posebnih tužiteljskih sporazuma i ugovora o međunarodnoj pravnoj pomoći, koji su omogućili izravne kontakte tužitelja te razmjenu informacija

i djelovanje u predkaznenim postupcima, odnosno razmjenu dokaza iz konkretnih kaznenih predmeta u slučajevima kada počinitelji nisu dostupni pravosudnim tijelima pojedine države, no ti dokazi za drugu državu imaju samo spoznajnu vrijednost, za razliku od suradnje utemeljene na međunarodnoj pravnoj pomoći, kada se mogu koristiti i u postupcima u drugoj državi. Pri istraživanju ratnih zločina i pronalasku nestalih osoba, osim postojećih mehanizama regionalne suradnje, vrijedan izvor informacija mogu biti i javno dostupni spisi i ostali arhivski materijal sadržani u bazama podataka MKSJ-a te suradnja sa brojnim stradalničkim OCD-ima.

Žrtve koje su u parničnim postupcima podnijele zahtjev za naknadu nematerijalne štete zbog smrti bliskih osoba, i nadalje plaćaju visoke troškove zbog izgubljenih parnica, uglavnom jer su njihovi tužbeni zahtjevi odbijani zbog materijalnih ili procesnih razloga. Imajući to u vidu, Vlada RH bi trebala analizirati propise te iznaći 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 RH za štetu uzrokovanu od pripadnika hrvatskih oružanih i redarstvenih snaga tijekom Domovinskog rata, a kako je to i predvidjela Operativnim programom za nacionalne manjine. Osim toga, potrebno je pojačati napore kako bi preživjeli ostvarili pravične naknade i ostala prava, sukladno Rezoluciji Opće skupštine UN-a koja se odnosi na kompenzaciju, restituciju, rehabilitaciju, rješavanje sudbine nestalih, simboličke reparacije i garanciju neponavljanja zločina i Temeljnim načelima i smjernicama o pravu na pravni lijek i reparaciju za žrtve teških kršenja međunarodnih ljudskih prava i ozbiljnih povreda međunarodnog humanitarnog prava UN-a.

Sukladno Zakonu o pravima žrtava seksualnog nasilja za vrijeme oružane agresije u Domovinskom ratu, Povjerenstvo za žrtve seksualnog nasilja MHB u 2018. zaprimilo je svega 37 zahtjeva, a 21 predmet riješen je pozitivno. Od lipnja 2015., kada se Zakon počeo primjenjivati, MHB je zaprimilo oko 250 zahtjeva za stjecanje statusa žrtve seksualnog nasilja u Domovinskom ratu, od kojih je 70-ak muškaraca, a pozitivno ih je riješeno 153. Međutim, stvaran broj ovih žrtava nije poznat, kao ni većina počinitelja, a pojedine žrtve su preminule ili napustile zemlju. Kako se zbog straha i stigmatiziranja većina žrtava ne usudi prijaviti ovu vrstu nasilja, nužno ih je ohrabriti kako bi podnijeli zahtjev i ostvarili pripadajuća prava. Naime, prema neslužbenim procjenama OCD-a, na svaki prijavljeni slučaj seksualnog nasilja dolazi i više od deset neprijavljenih. Sociološka studija "Procjena broja žrtava seksualnog nasilja tijekom Domovinskog rata na području RH i optimalni oblici obeštećenja i podršku žrtvama" UNDP-a iz 2013., procjenjuje da bi broj žrtava težih oblika seksualnog nasilja u RH mogao biti između 1.500 i 2.200, što bi značilo da je zahtjev do sada podnijelo tek nešto više od 10% njih.

Preporuka:

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

3.19. ZDRAVLJE

„Moja majka bila je na operaciji meniska desne noge 18.12.2017. Poslije toga počinje agonija koja traje već 3 mjeseca. Noga joj je natekla, upalni parametri katastrofalni, urinoinfekcija, dekubitus itd. Leži nepokretna u krevetu (na operaciju meniska je došla hodajući) inkontinentna, počela se gubiti psihički. Ona treba 24 satnu njegu, a naši DOKTORI nju pošalju doma i daju joj da pije antibiotike na koje je osjetljiva, ne čitajući ono što piše u njenim dokumentima (jer ih ima previše) i riješe se svog problema. Doktori su rekli da će joj napraviti ugradnju proteze (umjetno koljeno) ali nitko neće operirati. Kažu nam da si sami nađemo doktora koji će to napraviti. Više ne znamo što nam je činiti pa se javljamo Vama.
Mislim da ima svoja prava, jer plača zdravstveno osiguranje čitav život.“

Unatoč proklamiranim načelima Zakona o zdravstvenoj zaštiti (ZZZ), prema pritužbama koje zaprimamo, pravo na zdravstvenu zaštitu daleko je od ostvarenja, a tome u prilog govori i istraživanje Centra za mirovne studije, prema kojem na jednaki pristup utječu geografska udaljenost zdravstvenih usluga, njihov neravnomjerni položaj na teritoriju RH, raspoloživost medicinskog osoblja, opreme i lijekova, i drugo. Štoviše, u Izvješću EK za RH 2019. navodi se kako zbog kontinuirane prisutnosti slabijih zdravstvenih pokazatelja, primjerice očekivanog trajanja života, koje je kraće od prosjeka EU, ili udjela kardiovaskularnih i zloćudnih bolesti u ukupnom broju umrlih, koji je veći u odnosu na prosjek EU, postoji potreba za preusmjeravanjem ulaganja u poboljšanje pristupačnosti i učinkovitosti zdravstvene zaštite.

Prema podatcima Barometra hrvatskog društva iz 2016., građani su svoje povjerenje u institucije zdravstvenog sustava, na ljestvici od jedan do deset, ocijenili s 5,21, a povjerenje u svojeg liječnika/liječnicu, na ljestvici od jedan do pet, s 3,97. Rezultati Eurobarometra 2018. pokazuju da je zdravstvo i socijalno osiguranje, uz nezaposlenost, gospodarsko stanje u zemlji i rast cijena i troškova života, u vrhu poteškoća s kojima se građani RH suočavaju.

Novim ZZZ-om, koji je stupio na snagu 1. siječnja 2019., zdravstvena djelatnost se definira kao javna služba i djelatnost od interesa za RH. Međutim, uveden je pojam ordinacije kao oblika obavljanja zdravstvene djelatnosti u privatnoj praksi, a županije trebaju odlučiti o broju ordinacija privatne prakse i onih koje ostaju u okviru doma zdravlja, vodeći računa da najviše 25% njih u svakoj djelatnosti mora ostati u sklopu doma zdravlja, što predstavlja privatizaciju sustava, umjesto da primarna zdravstvena zaštita ipak ostane u okvirima javnog zdravstva. Posebice to otvara pitanje dostupnosti primarne zdravstvene zaštite u ruralnim, neatraktivnim i prometno izoliranim krajevima, gdje je i sada nedovoljno liječnika. Tijekom javnog savjetovanja predložili smo očuvanje domova zdravlja kao javnozdravstvene ustanove, jednako dostupne svakom građaninu, umjesto uvođenja ordinacija privatne prakse, no to je odbijeno bez obrazloženja. Ovakvo rješenje, prema nama dostupnim informacijama, nije utemeljeno niti na strateškim dokumentima, analizama i sličnom, o čemu govori i „Pregled stanja zdravlja i zdravstvene zaštite 2017.“ EK, u kojem je izričito navedeno kako reforme zdravstva u RH često nisu imale strateške podloge i predviđanja koja bi javnost mogla

analizirati i temeljito pregledati, a tijekom izrade nacrta i provedbe nedovoljno se pažnje posvećivalo mišljenjima stručnjaka i iskustvima osoba koje neposredno pružaju usluge zdravstvene zaštite. No, učinke novog ZZZ-a pokazat će vrijeme, što ćemo kontinuirano pratiti.

Pravilnik o osiguranju medicinski prihvatljivog vremena za ostvarivanje mjera zdravstvene zaštite još uvijek nije donesen, premda je prema zadnjim podatcima MZ to trebalo učiniti do kraja 2018., temeljem Akcijskog plana za provedbu Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije 2017.-2019. Preporuka je to i u svim našim izvješćima od 2014., a MZ ju planom normativnih aktivnosti prolongira na svaku slijedeću godinu.

„Prosinac 2018.? Naravno da mi ne odgovara, valjda ste se šalili!!! Naime, iz nalaza specijalista – onkologa kojeg sam vam poslala razvidno je da sam onkološki pacijent te da sam upućena na navedenu dijagnostičku pretragu koju je potrebno učiniti najkasnije do 6.6.2018. Osim toga vidljivo je također da sam pacijent vašeg KBC-a odnosno Klinike za tumore kao vaše posebne izdvojene klinike. Također ukazujem da sam se kod naručivanja rukovodila podacima iz liste narudžbi HZZO-a iz koje proizlazi da je u vašoj ustanovi broj dana čekanja 3, a koja je objavljena na internetu. Stoga mi zaista nije jasno koga onda uopće pregledavate i koji pacijenti imaju prednost ako onkološki nemaju. Nepotrebno je uopće ukazivati da je narudžba za gotovo šest mjeseci posve bespredmetna i posve uvredljiva.“.

Prema podatcima HZZO-a u 2018. smanjene su liste čekanja za prve specijalističke i kontrolne preglede u odnosu na ukupan broj upisanih narudžbi. Tako je za prvi specijalistički pregled na dan 5. siječnja 2019. upisano 184.197, a za kontrolne preglede 384.168 narudžbi; što je ukupno 568.365, manje nego godinu ranije, kada je prelazio milijun. Prosječno se za prvi pregled čeka 130 dana, a za kontrolni 145. Ovaj pozitivan pomak vjerojatno je posljedica više faktora, kao što je brisanje dvostrukog naručivanja, ugovaranje dodatnih dijagnostičkih postupaka u privatnim zdravstvenim ustanovama na teret sredstava HZZO-a te funkcioniranje prioritetnih lista čekanja, koje se više ne provode kao pilot projekt, već su redovan način naručivanja pacijenata sa sumnjom na ozbiljnu bolest. Međutim, na pojedine dijagnostičko-terapijske postupke i dalje se neprimjereno dugo čeka - na UZV dojke 24.675 pacijentica čeka u prosjeku 327 dana, 19.393 pacijenta na magnetsku rezonancu čeka u prosjeku 342 dana, dok je artroskopija ručnog zgloba dijagnostičko-terapijski postupak kojeg se najdulje čeka, u prosjeku 867 dana. Osim toga, prema podatcima DZS-a za 2017., RH je zbog iseljavanja ostala bez približno 32.000 stanovnika, što također utječe na broj potrebnih zdravstvenih usluga.

Tražilicu liste narudžbi o slobodnim terminima vodi i ažurira HZZO na svojim službenim stranicama, međutim, pacijenti su se tijekom 2018. često prituživali na netočne podatke koje bi dobili. Prema pojašnjenju HZZO-a, podatke o slobodnim terminima za preglede i dijagnostičko-terapijske postupke dostavljaju im ugovorne zdravstvene ustanove koje su odgovorne za točnost podataka, no budući da nisu ažurirani, tražilica ne ispunjava svoju svrhu. HZZO, kao nadležno tijelo za provođenje nadzora nad izvršavanjem obveza svojih ugovornih subjekata, morao bi imati izravan uvid u sustav listi čekanja, a ne ga temeljiti na dostavljenim podatcima. Transparentnost listi čekanja mogla bi se osigurati povezanošću HZZO-a s informatičkim sustavima bolnica za naručivanje, čime bi u svakom trenutku imao pristup točnim podatcima o prvom slobodnom terminu za određeni

pregled/postupak. Upravo na potrebu unapređenja informatizacije zdravstva, čime bi se podigla učinkovitost sustava, upozorava i EK u Izvješću za RH 2019.

„Poštovani, možete li mi molim vas odgovoriti zašto moram sa bolesnim djetetom ići u čekaonicu punu bolesnih ljudi da bih podigao potvrdu o privremenoj nesposobnosti za rad od svoje liječnice, a tu potvrdu onda opet moram sa bolesnim djetetom u rukama nositi poslodavcu?! Osim što ugrožavam zdravlje svog djeteta, potrošim i vremena i novca na automobil i parkiranje. Zar liječnici ne bi trebali imati svoj službeni mail, domenu već imate, pa da nam olakšaju barem malo. U 21. stoljeću u doba kad s mobitelom možete poslati bilo kakav dokument na drugi kraj zemaljske kugle u roku par sekundi, mi kao poštari između ambulanti i ostalih institucija nosamo papire s bolesnom djecom u rukama...Ista je stvar s upitnicama i nalazima, sestra isprinta uputnicu i nalaz i onda ga ja kao poštar trebam odnijeti u drugu ustanovu istog ministarstva, a dovoljan je jedan klik mišem. Računala i baze podataka već imate, samo je potrebano da netko sa vrha nametne elektroničku komunikaciju obiteljskim liječnicima ili oni možda vole gužve u čekaonicama...“

Zakon o zaštiti prava pacijenata (ZZPP) jamči svakom pacijentu pravo na obaviještenost o zdravstvenom stanju, liječenju, mogućim rizicima i prednostima preporučenih pregleda i zahvata, pravo na pristup medicinskoj dokumentaciji, povjerljivost podataka o zdravstvenom stanju, privatnost prilikom pregleda, liječenja i pružanja osobne njege i drugo. Također, jamči se humanost u zaštiti ovih prava, poštovanje pacijenata kao ljudskih bića, uključujući poštivanje njihove privatnosti, svjetonazora te moralnih i vjerskih uvjerenja.

Tijela koja bi, temeljem ZZPP-a, trebala osiguravati zaštitu tih prava su županijska povjerenstva za zaštitu prava pacijenata. Međutim, ona su tijekom 2018. zaprimila vrlo mali broj pritužbi, i to na kvalitetu liječenja, ponašanje zdravstvenih radnika prema pacijentima i neprimjeren način komunikacije, loše vođenu ili pacijentu nedostupnu medicinsku dokumentaciju i slično. Premda je iz sadržaja godišnjih izvješća o njihovom radu i podataka dostavljenih pučkoj pravobraniteljici uglavnom vidljivo da ona obavljaju svoju funkciju u skladu sa ZZPP-om, također je posve razvidno da građani nisu dovoljno upoznati s njihovim postojanjem i ulogom. Pojedina županijska povjerenstva ulažu napore da budu prepoznata oglašavanjem u lokalnim medijima, distribucijom letaka i postavljanjem sandučića za pritužbe u zdravstvenim ustanovama. Međutim, većina ih to ne čini, a mogućnost i način podnošenja pritužbe navedena je samo na web stranicama županija, odnosno županijskih povjerenstava. Zbog toga, primjerice, povjerenstva Požeško-slavonske i Splitsko-dalmatinske županije u 2018. nisu zaprimila nijednu pritužbu, a iznimka je Povjerenstvo za zaštitu prava pacijenata Grada Zagreba, s njih 271.

Građani nisu dovoljno upoznati s postojanjem i ulogom županijskih povjerenstava za zaštitu prava pacijenata. Premda pojedina ulažu napore da budu prepoznata kao dio mehanizma u rješavanju pritužbi građana na dostupnost i kvalitetu zdravstvenih usluga, većina ih to ne čini.

ZZPP navodi prava pacijenata, međutim, ne predviđa kontrolni mehanizam njihove zaštite. Odlukom i Rješenjem Ustavnog suda U-I-4892/2004 i U-I-3490/2006 iz 2008. ukinut je članak 35., koji je predviđao pritužbu kao sredstvo zaštite prava, a pravna praznina koja je tada nastala još nije popunjena. Time je mehanizam zaštite prava pacijenata ostao nedorečen, što nameće potrebu za izmjenama i dopunama ZZPP-a.

Pritužbe koje smo zaprimili 2018. odnosile su se uglavnom na pravo na obaviještenost o zdravstvenom stanju, neprimjeren način komunikacije zdravstvenih djelatnika te na izostanak odgovora ravnateljstva zdravstvene ustanove. Dio ih se odnosio na nemogućnost dobivanja odgovora o pravima pacijenata od HZZO-a, kako telefonom, tako i elektronskim putem, stoga je važno da HZZO i dalje nastavi provoditi mjere kojima će povećati svoju dostupnost građanima, sukladno preporuci iz Izvješća za 2017.

Pacijenti se pritužbama i iskustvima obraćaju i OCD-ima, pa tako i udruzi Roda, zbog nejednake dostupnosti zdravstvene zaštite u nekim dijelovima zemlje, neprimjerene komunikacije i neprofesionalnog postupanja zdravstvenih djelatnika prema pacijentima, neujednačenosti vođenja medicinske dokumentacije, zatvorenosti zdravstvenog sustava prema pacijentima, nezakonitog naplaćivanje pregleda trudnicama u ordinacijama izabranih liječnika i drugoga.

Zdravstvene usluge u RH nisu jednako dostupne, ovisno o geografskim područjima, njihovoj naseljenosti, prometnoj izoliranosti, koncentraciji zdravstvenih ustanova i drugome. Nedostatak timova primarne zdravstvene zaštite najizraženiji je u četiri osnovne djelatnosti: u općoj/obiteljskoj medicini nedostaje 118 timova, najviše u Zagrebačkoj, Brodsko-posavskoj i Varaždinskoj županiji; u pedijatriji nedostaje 51 tim, najviše u Gradu Zagrebu, Brodsko-posavskoj i Međimurskoj županiji; u ginekologiji 59 timova, najviše u Gradu Zagrebu, Zagrebačkoj i Osječko-baranjskoj županiji; a u dentalnoj zdravstvenoj zaštiti nedostaje 259 timova, najviše u Zagrebačkoj, Osječko-baranjskoj i Vukovarsko-srijemskoj županiji. U Općini Plaški se tijekom devet objavljenih natječaja nitko nije prijavio za radno mjesto obiteljskog liječnika, u Kninu su usluge oftalmologa i dermatologa dostupne samo jednom tjedno, dok potrebe za hitnom medicinskom pomoći u Tisnom pokrivaju timovi T2 (bez liječnika), čak i ljeti, kada je zbog turističke sezone značajno povećan broj intervencija. Povjerenstvo za zaštitu prava pacijenata Virovitičko-podravske županije upozorava kako ondje nema ortodonta. Zemljopisna izoliranost, ali i drugi faktori, utječu na smanjenu dostupnost zdravstvenih usluga i na otocima, o čemu više pišemo u poglavlju o nejednakom regionalnom razvoju.

„Svoje dijete nisam prepoznala. Nema organa koji nije bio prištekan na aparate. Samo sam mu vidjela dva zuba. Sve mu je bilo hladno. Noge su mu bile modre kao i ruke. Bio je u komi... Boli nas nepravda i priče koje se pričaju i iznose. Još Vas jedan put molimo ako imate morala i ljubavi prema svojoj djeci da ovo bude opomena za sve nas i da se stvarno istraži do kraja, opet napominjem radi Gabrijela i druge djece koja žive u našem gradu. Da hitna pomoć ne bude pogrebno društvo.“

O ovim problemima nažalost svjedoči i tragičan događaj iz prosinca 2018., kada je u Metkoviću preminuo devetogodišnji dječak, unatoč tome što je u očito teškom zdravstvenom stanju četiri puta

u 20 sati s ocem zatražio liječničku pomoć. Naime, postupajući po pritužbama roditelja dječaka te liječnice koja je sudjelovala u njegovom medicinskom zbrinjavanju i koju Stručno mišljenje Hrvatske liječničke komore (HLK) tereti za stručne propuste, početkom 2019. uputili smo upozorenje MZ-u o potrebi dodatnih zdravstveno-inspekcijskih nadzora, kao i usklađivanja Mreže javne zdravstvene službe stvarnim potrebama građana. Iz ispitnog postupka u ovom slučaju razvidno je kako je, o eventualnim stručnim propustim liječnika, MZ proslijedilo Stručno mišljenje Službe zdravstvene inspekcije i Stručno mišljenje HLK-a DORH-u, međutim, kaznena odgovornost za medicinsko zbrinjavanje, ili njen izostanak, ne isključuju postojanje povrede radne dužnosti te disciplinske ili neke druge odgovornosti, a dosadašnji nadzori MZ-a, HLK-a i Hrvatske komore medicinskih sestara (HKMS) nisu dali jasne odgovore na brojna, još otvorena pitanja o stručnim i organizacijskim nedostacima i propustima. Tako nam MZ nije odgovorilo zadovoljava li Dom zdravlja u Metkoviću minimalne uvjete iz Pravilnika o minimalnim uvjetima u pogledu prostora, radnika i medicinsko-tehničke opreme za obavljanje zdravstvene djelatnosti, uvjete u pogledu radnika, prostora i opreme, kao niti udovoljavaju li im drugi domovi zdravlja u RH, te koje su mjere poduzete za otklanjanje eventualnih odstupanja. Kako bi pružanje zdravstvenih usluga građanima u svakom trenu i u svim dijelovima RH bilo dostupno i kvalitetno, nužno je da sve ordinacije raspolažu uređajima i opremom, potrebnom za zdravstvene preglede i dijagnostičko-terapijske postupke.

Osim toga, MZ i nadležne komore imaju obavezu provesti cjelovitu, objektivnu i nezavisnu istragu o svim okolnostima ove tragedije i dati odgovor tko je i kako pogriješio. Kako je navedeno i u Izdvojenom mišljenju uz Odluku Ustavnog suda U-IIIBi-1385/2018, gubitak ljudskog života koji je izravna posljedica radnji odgovornih osoba, obvezuje na visoko i strogo postavljene standarde nadzora. To uključuje, uz prikupljanje preciznih podataka i saznanja kojima raspolažu odgovarajuće službe, i izjave svjedoka koje mogu pridonijeti rasvjetljavanju svih okolnosti, jer o cjelovitosti, objektivnosti i nepristranosti službene istrage ovisi i započinjanje drugih, odgovarajućih pravnih postupaka, kao što su kazneni progon, disciplinski postupci, oni zbog povrede službene dužnosti i drugi. Štoviše, bilo kakav nedostatak u istrazi koji utječe na njenu svrhovitost, ukazuje i na nepoštivanje načela učinkovite istrage.

Dobro bi bilo dodatno definirati ulogu HLK u propitivanju i nadzoru stručnog rada liječnika te, uvažavajući njenu zakonom definiranu ulogu kao samostalne i neovisne strukovne organizacije koja predstavlja liječnike, preispitati neovisnost i objektivnost koju ima u provedbi stručnog nadzora nad njihovim radom.

Nadalje, u konkretnom slučaju iz stručnog mišljenja HLK nije razvidno donosi li se on u upravnom ili neupravnom postupku, koja su sredstva zaštite na raspolaganju liječniku čiji se rad nadzire, postoji li mogućnost preispitivanja stručnog mišljenja HLK ukoliko se pokaže vjerojatnim da ima nedostatke koji dovode u pitanje njegovu valjanost, te ako postoji, tko je ovlašten za propitivanje i procjenu i u kojem postupku. Pritom je posebno problematično što je HLK stručno mišljenje dostavila Časnom sudu, koji je donio odluku o pokretanju disciplinskog postupka, da bi odmah potom zastao s njim, „do donošenja odluke pravosudnih tijela". U trenutku pisanja ovog Izvješća, prema našim saznanjima,

nije pokrenut niti jedan kazneni ni drugi postupak, a i da jest, Pravilnik o disciplinskom postupku HLK propisuje kako Časni sud *može* zastati s postupkom. Nažalost, to stvara izrazito nepovjerenje i nesigurnost te ostavlja dojam zataškavanja, pa ujedno pokazuje i kako bi bilo dobro dodatno definirati ulogu HLK u propitivanju i nadzoru stručnog rada liječnika te, uvažavajući njenu zakonom definiranu ulogu kao samostalne i neovisne strukovne organizacije koja predstavlja liječnike, preispitati njenu neovisnost i objektivnost u provedbi stručnog nadzora nad njihovim radom.

U ovom se slučaju nametnulo i pitanje odgovornosti i ovlasti medicinskih sestara. Naime, Zakon o liječništvu jasno propisuje kako liječničku djelatnost mogu obavljati samo liječnici koji pregledom utvrđuju postojanje ili nepostojanje bolesti, tjelesnih oštećenja ili anomalija, dok Zakon o sestrinstvu propisuje kako djelatnost medicinskih sestara obuhvaća isključivo postupke, znanja i vještine medicinske njege, tako da medicinska sestra ne smije provoditi postupke koji nisu u području njezine djelatnosti, a mogu izravno ili neizravno naštetiti bolesniku. No, u praksi je postalo uobičajeno, a kako iz Stručnog mišljenja u ovom slučaju proizlazi, i nesporno, da medicinska sestra procjenjuje zdravstveno stanje pacijenta, što je nezakonito i o čemu treba voditi računa pri organizaciji zdravstvene zaštite na svim razinama.

Također, ovdje zabrinjava i što, unatoč traženim dodatnim pojašnjenjima, MZ, HLK i HKMS nisu odgovorili na mnoga pitanja o propustima učinjenima 10. prosinca, kada je otac, u više ordinacija u Domu zdravlja Metković, tražio pomoć za teško bolesnog dječaka. Primjerice, zašto dječaku sve do dolaska u KBC Split nije napravljena niti jedna laboratorijska pretraga; kako je moguće da liječnici odbiju pregledati bolesno dijete; zbog čega tijekom stručnih nadzora nije razgovarano i s ocem dječaka, unatoč tome što Pravilnik o stručnom nadzoru HLK to dopušta; zašto je medicinska sestra preuzela odgovornost za procjenu ozbiljnosti zdravstvenog stanja; zašto se liječnica tereti što nije dala antibiotik koji joj nije bio na raspolaganju; uz brojna druga pitanja. Također, Stručno mišljenje Službe zdravstvene inspekcije MZ sadrži samo šture podatke, a iskazima liječnika i drugih zdravstvenih djelatnika koji su sudjelovali u liječenju poklonjeno je puno povjerenje bez dodatne provjere, analize i stručne ocjene, unatoč mogućnostima koje ima temeljem Zakona o sustavu državne uprave.

U Izvješćima Hrvatskom saboru redovito upozoravamo na nejednak pristup zdravstvenoj zaštiti osoba koje žive u prometno izoliranim dijelovima RH, udaljenima od većih gradova i bolnica, te da je na području čitave zemlje potrebno osigurati učinkovitu zdravstvenu zaštitu, koja poštuje načela sveobuhvatnosti, kontinuiranosti, dostupnosti i cjelovitog pristupa, supsidijarnosti i funkcionalne integracije. To bi, u konkretnom slučaju, ali i inače, značilo dostupne, brze i učinkovite dijagnostičke postupke i u ordinacijama primarne zdravstvene zaštite, koje su prvi branik zdravlja svih pacijenata, kao i izgradnju sustava koji će svim građanima osigurati pravovremenu, učinkovitu i sveobuhvatnu zdravstvenu zaštitu, uz mogućnost ostvarenja najviše moguće razine zdravlja.

Mreža hitne medicine u sustavu izvanbolničke hitne medicine predviđa 709 timova T1 (s liječnikom), 205 timova T2 (bez liječnika), 31 tim pripravnosti i 105 timova prijavno-dojavnih jedinica. Podatci HZZO-a govore da su ugovoreni svi timovi, osim u Zavodu za hitnu medicinu Bjelovarsko-bilogorske županije, Ispostavi Grubišno Polje, gdje je, zbog nedostatka liječnika, umjesto 5 timova T1,

ugovoreno 5 timova T2 i jedan tim dežurstva. Kako je nedostatak liječnika u sustavu hitne medicine i više nego izražen, timovi T1 popunjavaju se preraspodjelom liječnika unutar postojećeg kadra ili ugovorima sa zdravstvenim ustanovama ili privatnim zdravstvenim radnicima, a manjak liječnika ne odnosi se samo na specijaliste hitne medicine, već i na doktore medicine, jer prema Pravilniku o minimalnim uvjetima u pogledu prostora, radnika i medicinsko-tehničke opreme za obavljanje djelatnosti hitne medicine, liječnik tima T1 može biti i specijalist hitne medicine i doktor medicine.

Nedostatak liječnika u timu T2 suprotan je članku 16. Zakona o liječništvu, po kojem su hitna sva ona stanja kod kojih bi zbog nepružanja liječničke pomoći mogle nastati trajne štetne posljedice po zdravlje ili život bolesnika. Još 2016. smo u javnoj raspravi o Pravilniku o minimalnim uvjetima u pogledu prostora, radnika i medicinsko tehničke opreme za obavljanje djelatnosti hitne medicine, na to ukazivali, no unatoč tome, Pravilnik je u tom obliku stupio na snagu.

Isto tako, Povjerenstvo za zaštitu prava pacijenata Osječko-baranjske županije u nekoliko je navrata bez uspjeha predlagalo MZ-u izmjene Mreže hitne medicine, zbog problema u funkcioniranju Zavoda za hitnu medicinu u Ispostavi Beli Manastir, gdje je predviđeno samo 5 timova T2. Područje Baranje rasprostranjeno je, udaljeno od KBC-a Osijek i prometno izolirano. Stanovništvo je pretežno starije dobi i zdravstveno zapušteno, pa kada je potrebno hitno zbrinuti životno ugroženog pacijenta, na raspolaganju je samo tim hitne pomoći bez liječnika.

Dostatnost timova T1 posebno je problematizirana nakon smrti mladića u Zaprešiću u kolovozu 2018. Naime, na poziv za kola hitne medicinske pomoći s liječnikom, do životno ugroženog mladića došao je tim bez liječnika. Pučka pravobraniteljica pokrenula je ispitni postupak i zatražila podatke od MZ-a, kako o konkretnom događaju, tako i o organizaciji sustava i dostupnosti hitne medicine, no iz zaprimljenih podataka nije vidljivo jesu li inspekcijskim nadzorom utvrđeni propusti u organizaciji i funkcioniranju hitne medicinske službe na području Zaprešića. Prema Mreži hitne medicine, Zagrebačku županiju, s preko 300.000 stanovnika, u 9 gradova i 25 općina pokriva 45 timova T1, od čega Ispostavu Zavoda za hitnu medicinu u Zaprešiću 5 timova T1, što se pokazalo nedovoljnim. U priopćenju ravnatelja županijskog Zavoda za hitnu medicinu i župana stoji da se, zbog manjka timova, zajedničkim financiranjem osiguralo dva liječnika, tijekom 24 sata, a županija je uputila prijedlog MZ-u za proširenje Mreže hitne medicine, no odgovor MZ-a nije nam poznat.

Stoga je sustav hitne medicine, gdje postoje timovi bez liječnika, gdje nema dovoljno timova za određeno područje ili u kojem hitna medicinska pomoć nije pružena na vrijeme, neprihvatljiv, a njegova reorganizacija nužna. Međutim, MZ je uspostavu Hitne helikopterske medicinske službe, najavljivanu još 2014., odgodilo za razdoblje 2021.-2027. Reforma sustava hitne medicine, započeta 2009., očito ne pokazuje očekivane rezultate, pa je promjena Pravilnika o minimalnim uvjetima za obavljanje djelatnosti hitne medicine i proširenje Mreže hitne medicine, neizbježna. No, svakako je pozitivno što se, prema podatcima HZHM, ulaže u edukacije zdravstvenih radnika pa je trenutno na specijalizaciji iz hitne medicine 165 liječnika, a cjelovito specijalističko usavršavanje završilo ih je 18.

Pravo je svake osobe na jednaku dostupnost lijekova, pa tako i onih skupih. MZ je samo djelomično ispunilo preporuku iz Izvješća za 2017. o osiguranju sustavnog financiranja skupih lijekova, osiguranjem dodatnih sredstva u Fondu za posebno skupe lijekove, čiji budžet se povećava svake

godine. Pritužbe građana, ali i medijsko izvještavanje, pokazali su kako iznos kojim se u Fondu raspolagalo tijekom 2017. nije bio dostatan da osigura terapiju za svakog pacijenta. Dodatna sredstva za skupe lijekove prikupljala su se putem uplatnih računa, dobrovoljnim uplatama. Korisnost prikupljenih sredstava je neupitna, no ovakav način prikupljanja i dobrovoljni karakter ipak ne mogu predstavljati učinkoviti sustav financiranja skupih lijekova.

Svaki umirući pacijent trebao bi imati jednako dostupnu palijativnu skrb, odnosno pravo na najbolju moguću kvalitetu života, sve do smrti. Njena suština je u sprječavanju i ublažavanju patnje i boli, kako fizičke, tako i psihičke i duhovne, a potrebna je u najranjivijem trenutku života, kada nijedan medicinski postupak ne može vratiti fizičko blagostanje tijela. U RH su kapaciteti palijativne skrbi posve nedostatni za podmirenje potreba građana. Iako je, prema Nacionalnom programu razvoja palijativne skrbi u RH 2017.-2020., rok za ugovaranje svih njenih organizacijskih oblika 31. prosinca 2020., proces je i dalje usporen. Naime, u stacionarima domova zdravlja Mreža javne zdravstvene službe predviđa 83 palijativne postelje, a s početkom 2019. nijedna od njih nije ugovorena, iako su nužno potrebne, kao i u bolnicama. No, niti jedan dom zdravlja do sada nije dobio odobrenje MZ-a za pružanje palijativne skrbi putem postelja, iako ih je 25, od ukupno 49, to zatražilo.

Tijekom 2018. ugovoreno je 363 palijativne postelje u općim i specijalnim bolnicama te samo jednoj ustanovi za palijativnu skrb. Kako je prema Nacionalnom programu razvoja palijativne skrbi procijenjeni broj potrebnih palijativnih postelja između 349 i 429, izvjesno je da postoji manjak kapaciteta, sve dok se ne osiguraju postelje i na tercijarnoj razini, odnosno u klinikama, kliničkim bolnicama i kliničkim bolničkim centrima, a u kojoj će se mjeri time riješiti problem nedostatnih kapaciteta, ostaje tek za vidjeti.

Nadalje, ukupno je ugovoreno tek 29 od 52 koordinatora palijativne skrbi, koliko je previđeno Mrežom javne zdravstvene službe, kao i 22 od predviđenih 52 mobilna tima, u 16 domova zdravlja. Ovi podatci nedvojbeno ukazuju da je i dalje nedostupna onima koji ju trebaju te da preporuka iz Izvješća za 2017., o ubrzanju dinamike uspostavljanja svih oblika palijativne skrbi, nije ispunjena.

Odlazak liječnika i medicinskih sestara izvan granica RH u potrazi za poslom u struci, također narušava dostupnost i kvalitetu pruženih zdravstvenih usluga. 122 medicinske sestre podnijele su zahtjev HKMS-u za mirovanje članstva radi odlaska u inozemstvo, dok je 1.616 liječnika HLK-u najavilo svoj odlazak iz RH. Ako tome dodamo 4.000 liječnika, koji će u nekoliko idućih godina otići u mirovinu, sve je manje izgleda da će hrvatski zdravstveni sustav imati dovoljno kadra za brigu o zdravlju građana, s potrebnim znanjem, vještinama i kompetencijama.

Preporuke:

114. Ministarstvu zdravstva, da donese Pravilnik o osiguranju medicinski prihvatljivog vremena za ostvarivanje mjera zdravstvene zaštite te da poduzima mjere radi smanjenja listi čekanja;
115. Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje, da daljnjom informatizacijom sustava osigura transparentnost lista čekanja;

116. Povjerenstvu za zaštitu prava pacijenata Ministarstva zdravstva, da predloži županijskim povjerenstvima za zaštitu prava pacijenata poduzimanje odgovarajućih mjera radi upoznavanja javnosti o svojoj ulozi i djelokrugu rada;
117. Ministarstvu zdravstva, da izradi prijedlog izmjena Zakona o zaštiti prava pacijenata, kojim bi se osiguralo učinkovito sredstvo pravne zaštite, sukladno Odluci i Rješenju Ustavnog suda U-I-4892/2004 i U-I-3490/2006 iz 2008.;
118. Ministarstvu zdravstva, da poduzme odgovarajuće mjere kako bi se u zdravstvenim ustanovama redovito organizirale edukacije za zdravstvene djelatnike o pravima pacijenata te ponašanju i komunikaciji prema pacijentima, sukladno zahtjevima medicinske etike i deontologije;
119. Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje, da uloži više napora u informiranje građana, osobito najranjivijih, o pravima iz zdravstvenog osiguranja;
120. Ministarstvu zdravstva, da provodi zdravstveno-inspekcijske nadzore opremljenosti medicinsko-tehničkom opremom zdravstvenih ustanova na području cijele RH, u skladu s Pravilnikom o minimalnim uvjetima u pogledu prostora, radnika i medicinsko-tehničke opreme za obavljanje zdravstvene djelatnosti, te izriče mjere za uklanjanje uočenih nedostataka;
121. Ministarstvu zdravstva, da uloži dodatne napore kako bi se osiguralo sustavno rješenje financiranja skupih lijekova;
122. Ministarstvu zdravstva, da ubrza dinamiku uspostavljanja svih oblika palijativne skrbi i osigura dostatne kapacitete na svim razinama zdravstvene zaštite.

3.20. DISKRIMINACIJA U PODRUČJU ZDRAVLJA

„Zdravlje je ljudsko pravo. Nitko se ne bi trebao razboljeti ili umrijeti zbog toga što je siromašan ili zato što nema pristup osnovnim zdravstvenim uslugama“, riječi su prvog čovjeka Svjetske zdravstvene organizacije, dr. Tedrosa Adhanoma. Zdravstvena zaštita je sustav koji omogućava pristup zdravlju i predstavlja prijeko potrebno društveno dobro koje bi trebalo biti svima dostupno pod jednakim uvjetima. Međutim, proteklu su godinu obilježili događaji koji ukazuju na financijske, kadrovske, infrastrukturne i organizacijske probleme sustava zdravstvene zaštite, uslijed kojih pravo na zdravlje sve više postaje privilegija, dok se najugroženije društvene skupine, opterećene lošim materijalnim prilikama, društvenim položajem, visokom životnom dobi, slabijim obrazovanjem, ili nekim drugim karakteristikama, sve češće susreću s teškoćama u pristupu zdravlju.

Obzirom da jedino javna zdravstvena služba može osigurati pravednost i opću dostupnost sustava, kao središnje tijelo za suzbijanje diskriminacije smo i u javnoj raspravi o sada već važećem Zakonu o zdravstvenoj zaštiti, ponovo naglasili važnost jačanja javnog zdravstva koje predstavlja civilizacijski doseg, i koje jamči pravednost i društvenu odgovornost u distribuciji zdravstvene skrbi svim članovima društva te nužnu solidarnost zdravih s bolesnima, bogatijih sa siromašnima i mladih sa starima. Međutim, novi ZZZ propustio je jasno razdvojiti javno zdravstvo od privatnoga, odnosno odrediti jasna i transparentna pravila njihove suradnje, koja bi doprinijela boljoj kvaliteti zdravstvenih usluga. Stoga, u trenutku sve brojnijeg iseljavanja, očuvanje kvalitetnog i pod jednakim uvjetima

svima dostupnog javnog zdravstva može se i treba promatrati i kao strateška mjera demografske politike.

Prema Izvješću EK o sprječavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža za 2018., RH nema veliki broj nezadovoljenih zdravstvenih potreba, osim kod osoba starijih od 65 godina, posebno u odnosu na stanovništvo otoka i nepovezanih ruralnih krajeva, gdje su rezultati najlošiji od svih država članica, znatno ispod europskog prosjeka. Stoga smo i u e-savjetovanju o Nacrtu prijedloga Zakona o kvaliteti zdravstvene zaštite, iako se radi o zakonu tehničke naravi koji je donesen radi provedbe Nacionalnog programa reformi 2018., predložili dodatno osnaživanje sveobuhvatne kvalitete zdravstvene zaštite, ali naši prijedlozi za uvođenje obavezne akreditacije svih nositelja zdravstvene djelatnosti i preciznu razradu odredbi o financijskim pogodnostima koje uživaju akreditirani nositelji, odbijeni su bez dodatnih obrazloženja.

RH nema veliki broj nezadovoljenih zdravstvenih potreba, osim kod osoba starijih od 65 godina, posebno u odnosu na stanovništvo otoka i nepovezanih ruralnih krajeva, gdje su rezultati najlošiji od svih država članica, znatno ispod europskog prosjeka.

Manjak zdravstvenih radnika dovodi do koncentracije zdravstvenih usluga u velikim gradovima, dok su udaljenija ruralna područja i u tom segmentu kadrovski i materijalno neekipirana, o čemu također više pišemo u zasebnom poglavlju. RH je na 24. mjestu Europskog zdravstvenog indeksa kojim se ocjenjuje učinkovitost, kvaliteta i dostupnost zdravstvenih sustava, a na gubitak bodova su utjecali i loši ishodi liječenja i nedostupnost zdravstvene skrbi, u što su uključene i liste čekanja. Prema podatcima HZZO-a niti jedna djelatnost primarne zdravstvene zaštite nije popunjena, tako da nedostaje 118 timova obiteljske medicine, 51 u djelatnosti zdravstvene zaštite djece, 59 timova u zdravstvenoj zaštiti žena i čak 259 u dentalnoj zdravstvenoj zaštiti.

Govoreći o diskriminaciji u području zdravlja, ne mogu se zaobići duge liste čekanja, koje posebno teško pogađaju najosjetljivije društvene skupine, prije svega teško bolesne osobe slabijeg imovnog stanja, koje nemaju dovoljno novaca obaviti pregled privatno. Iako su posljednjih godina provođene različite mjere i intervencije kako bi se čekanje skratilo, odnosno pregledi izvršavali u medicinski optimalnom roku, njihov učinak je i dalje uglavnom skroman. Štoviše, iako postoje jasni pokazatelji da su liste čekanja, zbog dodatnog pogoršanja zdravstvenog stanja pacijenata, najskuplji način organizacije liječenja, zbog administrativnog određivanja limita odnosno kvota od strane HZZO-a, one su za neke postupke tijekom protekle godine čak i povećane. U očitovanju HZZO-a se navodi kako se, upravo radi smanjivanja listi čekanja i osiguravanja dostupnosti zdravstvene zaštite, pojedini postupci ugovaraju i u privatnim klinikama, no i tu su za obavljanje pregleda putem uputnice HZZO-a određene kvote koje se brzo popune, pa se takva praksa može promatrati i kao zaobilazno upućivanje pacijenata na naplatne preglede u privatne klinike. S druge strane, zbog visoke cijene, primjerice MR jednog segmenta u privatnoj praksi, koji s popustom stoji 1.200 kn, brojnim pacijentima takav je naplatni dijagnostički postupak nedostupan.

Nadalje, kako proizlazi iz očitovanja županijskih povjerenstava za zaštitu prava pacijenata, u manjim županijama sa slabije razvijenom zdravstvenom infrastrukturom, otežano je ostvarivanje zakonom

zajamčenog prava na drugo stručno mišljenje. Naime, pacijenti iz manjih gradova i općina su ga primorani tražiti izvan mjesta prebivališta, pa čak i županije, što znači da moraju otputovati u veće gradsko središte, sa više zdravstvenih ustanova. Međutim, HZZO tada ne pokriva niti putne troškove pacijenta, a kamoli eventualno potrebne pratnje, što ima također diskriminatorni učinak, posebno na osobe slabijeg imovnog stanja, koje zbog toga odustaju od drugog stručnog mišljenja.

Nedostatak smjernica i dalje je problem koji može dovesti do nejednakog postupanja u području zdravstvene zaštite. Kako proizlazi iz stručnog mišljenja MZ vezano uz medijski popraćen slučaj neprimjerenog tretmana žena u hrvatskim klinikama za ginekologiju i opstetriciju, u segmentu zdravstvene zaštite žena nema propisanih smjernica pa se uporaba epiduralnih analgezija i anestezija kod invazivnih dijagnostičko-terapijskih postupaka razlikuje od ustanove do ustanove. Neujednačeno je i vođenje medicinske dokumentacije, što sve ostavlja prostora neprimjerenim i diskriminatornim postupcima. Nadzor MZ nije rezultirao preciznim i obvezujućim mjerama koje se, radi poboljšanja tretmana žena, moraju provesti u zadanim rokovima, pa se kontinuirano pojavljuju isti problemi, čije nerješavanje povremeno rezultira i medijskim angažmanom. Da je tretman žena u hrvatskom zdravstvenom sustavu ozbiljan problem, zajednički ukazuju i specijalna izvjestiteljica UN-a o nasilju nad ženama Dubravka Šimonović, predsjedavajuća i izvjestiteljica Radne grupe o diskriminaciji žena, Ivana Radačić i posebni izvjestitelj o pravu na uživanje najviših mogućih standarda fizičkog i mentalnog zdravlja, Dainius Pūras, navodeći kako RH treba usvojiti sve potebne mjere za sprječavanje svih oblika kršenja reproduktivnih prava žena.

Smrtni slučaj mladića u Zaprešiću otvorio je i pitanje dostupnosti hitne medicinske službe, koja je ugrožena i zbog nedostatka liječnika, ali i zbog problema u okviru drugih djelatnosti zdravstvenog sustava. Prema podatcima HZHM-a, tijekom 2017. bilo je 796.982 intervencije izvanbolničke HMS, ali samo 40% stvarno je bilo hitno. Hitna pomoć nerijetko je jedina pomoć dostupna kroničnim bolesnicima, a u nedostatku hospicija ili palijativne skrbi na usluge HMS se upućuju i bolesnici u terminalnoj fazi bolesti što, s jedne strane upućuje na ozbiljne nedostatke u organizaciji zdravstvene zaštite, dok s druge narušava kvalitetu zdravstvene skrbi hitnim i kroničnim bolesnicima. Kako se navodi u očitovanju HZHM-a, za preživljavanje od iznenadnog srčanog zastoja je ključna intervencija unutar 3 do 5 minuta, no unatoč brojnim aktivnostima koje se provode radi osiguravanja pravovremene hitne medicinske pomoći, u zaprešićkom slučaju je HMS stigla tek za 15 minuta, a za to vrijeme su na području iste županije još dvije osobe preminule čekajući ju. Obzirom da su pravo na zdravstvenu zaštitu i mogućnost ostvarenja najviše moguće razine zdravlja zajamčeni ZZZ-om, neprihvatljivo je očitovanje prema kojem se odgovornost za osiguravanje pravovremeno dostupne HMS prebacuje na JLS-ove koji, kako se u očitovanju MZ navodi, mogu osigurati i iznad-standardnu zdravstvenu zaštitu svojih stanovnika.

Kako saznajemo iz zaprimljenih pritužbi, a što potvrđuje i očitovanje HZZO, postoji praksa administrativnog ukidanja korištenja privremene nesposobnosti za rad (PNR) od strane HZZO-a čiji kontrolori, bez izravnog pregleda pacijenta i neposrednog uvida u njegovo zdravstveno stanje, mogu zatvoriti bolovanje. Bez cjelovitog sagledavanja svakog pojedinog slučaja i razloga koji su doveli do (dugotrajnog) bolovanja, kao i bez uvažavanja svih objektivnih teškoća na razini sustava (kao što je nemogućnost obavljanja potrebne dijagnostike ili nedostupnost terapijskih postupaka),

ukidanje bolovanja neizliječenoj osobi može se promatrati i kao nejednako postupanje, što opet najteže pogađa najosjetljivije društvene skupine kojima je, zbog siromaštva, slabe socijalne umreženosti ili teškog i lošeg zdravstvenog stanja otežan pristup zdravstvenoj zaštiti i onemogućeno ostvarivanje prava na PNR. Suprotno procjeni izabranog doktora primarne zdravstvene zaštite, HZZO ga administrativno ukida radi brze i kratkoročne uštede financijskih sredstava. Funkcionirajući po principu kvota, usporava se liječenje i tako izravno utječe na duljinu bolovanja, ishode liječenja, ali i druge troškove povezane s izostancima s posla.

Nadalje, kašnjenja u dijagnostičkim procesima utječu i na stopu smrtnosti od raka, koja je u RH i dalje najviša u EU. Prema podatcima iz Nacionalnog programa za suzbijanje raka, tome doprinosi slabija dostupnost kvalitetne onkološke skrbi, nedostatak kadra, radioterapijske i druge sofisticirane opreme, nedostatak multidisciplinarnog pristupa u onkologiji, kvalitetnih baza onkoloških podataka, kontrole kvalitete i u konačnici, nedovoljnog ulaganja u sve aspekte onkologije. Kako se dalje navodi, u RH se čak oko 30% oboljelih od raka pogrešno liječi zbog neadekvatne dijagnostike. Iako odobravanje novih onkoloških lijekova budi optimizam, njihova primjena moguća je samo u klinikama, što u neravnopravan položaj dovodi pacijente županijskih bolnica i negativno utječe na njihovu kvalitetu življenja, isto kao i na liste čekanja u klinikama, čiji se resursi dodatno opterećuju. Nadalje, prema navodima predsjednika Hrvatskog onkološkog društva i predstojnika Klinike za onkologiju i radioterapiju KBC-a Split, zbog manjka opreme se kod nas zrači upola manje pacijenata nego u razvijenijim zemljama, iako im je to potrebno.

Prema podatcima iz Nacionalnog programa za suzbijanje raka, stopa smrtnosti od raka u RH je najviša u EU, a tome doprinosi slabija dostupnost kvalitetne onkološke skrbi, nedostatak kadra, opreme i multidisciplinarnog pristupa u onkologiji, kvalitetnih baza onkoloških podataka, kontrole kvalitete i u konačnici, nedovoljnog ulaganja u sve aspekte onkologije. U RH se čak oko 30% oboljelih od raka pogrešno liječi zbog neadekvatne dijagnostike.

Prema Pregledu EK o stanju zdravlja i zdravstvene zaštite, RH je 2017. bila na osmom mjestu po stopi smrtnosti koju je moguće izbjeći medicinskim intervencijama, a visoka je i stopa smrtnosti zbog bolesti koje se mogu spriječiti, što također ukazuje na nedostatke kvalitete zdravstvene zaštite. Unatoč tome, mogućnost liječenja u drugim zemljama EU je ograničena, a otežana je i administrativnim postupcima prema kojima se troškovi, do propisane visine, refundiraju tek po završetku liječenja.

Protekle je godine postao sve vidljiviji i problem vezan uz farmaceutske proizvode od kanabisa. Kako osobni uzgoj kanabisa za medicinske svrhe u RH nije dozvoljen, pacijenti su upućeni na gotove pripravke farmaceutskih kompanija. Međutim, dostupnost na hrvatskom tržištu nije osigurana u kontinuitetu, a kada su i dostupni, njihova mjesečna cijena je i do 3.000,00 kn, što nadmašuje financijske mogućnosti prosječnog građanina. Dodatni je problem što su pripravci dostupni samo u određenim ljekarnama u Zagrebu i Splitu, što dodatno otežava liječenje onih koji ne žive u tim gradovima. Iako HZZO ne subvencionira njihovu cijenu, za razliku od primjerice Švicarske, Nizozemske, Španjolske, Izraela ili Kanade, nije dozvoljeno da radi liječenja sami uzgajaju marihuanu u medicinske svrhe, i svaki je uzgoj kaznenopravno sankcioniran.

Prema podatcima HZZO-a, postoje i druge bolesti, primjerice Alzheimerova demencija, za čije liječenje se lijekovi nalaze samo na dopunskoj listi, tako da osiguranik mora snositi njihove troškove. Već smo prijašnjih godina ukazivali na diskriminatoran učinak takve distribucije lijekova.

Pozitivno je da je tijekom 2018. nakon dvadesetogodišnje borbe uklonjena prepreka u liječenju oboljelih od multiplesklerozе (MS) starijih od 55 godina, kojima je početak liječenja osiguran odmah po postavljanju dijagnoze, pa sada imaju bolji pristup liječenju. Primjenom takvih smjernica pravovremeno liječenje će, umjesto dosadašnjih 25%, biti dostupno za čak 75% pacijenata.

Pozitivno je da je tijekom 2018. nakon dvadesetogodišnje borbe uklonjena prepreka u liječenju oboljelih od multiplesklerozе (MS) starijih od 55 godina, kojima je početak liječenja osiguran odmah po postavljanju dijagnoze, pa sada imaju bolji pristup liječenju. Primjenom takvih smjernica pravovremeno liječenje će, umjesto dosadašnjih 25%, biti dostupno za čak 75% pacijenata.

Isplatu nagrade za postignute radne rezultate, ali i drugih oblika dodatnog nagrađivanja koji su omogućeni najnovijim poreznim izmjenama, poslodavci često, prema navodima sindikata, uvjetuju neodlaskom radnika na bolovanje, čime su oni slabijeg zdravstvenog stanja u nejednakom položaju. Ozbiljne zdravstvene teškoće koje rezultiraju dugotrajnim bolovanjima, dovodi radnike i u nejednaki položaj s osnove zdravstvenog stanja.

Promjene i reforme kojima je posljednjih godina izložen sustav, otvorile su i neke nove probleme. Primjerice, ukinuto je stažiranje liječnika nakon završetka studija, a studenti koji bi studij medicine trebali završiti ove godine, u trenutku pripreme ovog Izvješća, još ne znaju hoće li imati pripravnički staž koji je (iako i dalje postoji u brojnim zemljama EU) u RH ukinut u sklopu usklađivanja zakonodavstva s pravnom stečevinom. Iako, čak i prema navodima samih studenata, tijekom studija ne usvoje znanja i vještine potrebne za samostalni stručni rad, radna skupina koja je trebala donijeti odluku što će biti s tek diplomiranim liječnicima, nije ponudila rješenje, iako je osnovana još 2016. Tako će se pred pacijente slati liječnici koji su samim završetkom studija stekli licencu za rad, ali njihovo neiskustvo izravno utječe na kvalitetu i dostupnost zdravstvene zaštite, pa svjesni mogućeg učinka svojih pogrešaka, prema anketi Studentskog zbora Medicinskog falulteta u Zagrebu, čak 91% studenata medicine traži stažiranje.

Hrvatski liječnički sindikat i Hrvatska udruga bolničkih liječnika ukazuju kako je prekovremeni rad, koji često prelazi zakonom dozvoljeni limit, također jedan od problema, te kako na njemu počiva cjeloviti zdravstveni sustav. Unatoč tome, specifični uvjeti rada liječnika nisu prepoznati, za razliku od većine zemalja EU. Tijekom proteklih godina zaprimali smo i pritužbe radnika nezdravstvene struke koji drže da su, radeći u zdravstvenom sustavu, diskriminirani temeljem obrazovanja. Iako rade na poslovima koji su istovrsni onima zdravstvenih djelatnika, niže su plaćeni, što je protivno načelu jednakosti plaće za rad jednake vrijednosti, o čemu više pišemo u poglavlju o diskriminaciji temeljem obrazovanja.

Preporuke:

123. Ministarstvu zdravstva i Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje, da osiguraju dostupnost preparata od kanabisa svim pacijentima kojima su potrebni za liječenje;
124. Ministarstvu zdravstva i Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje, da vrijeme korištenja prava privremene nesposobnosti za rad optimizira učinkovitim funkcioniranjem sustava zdravstvene zaštite, a ne njenim administrativnim ukidanjem;
125. Ministarstvu zdravstva, da što prije regulira stažiranje doktora medicine koji od 2019. završavaju medicinski fakultet;
126. Ministarstvu zdravstva, da regulira prekovremeni rad liječnika uz uvažavanje specifične potrebe zdravstvene službe;
127. Ministarstvu zdravstva, da uredi pitanje plaća nezdravstvenih radnika u sustavu zdravstva osiguravajući jednaku plaću za rad iste vrijednosti.

3.21. PRIZIV SAVJESTI

Priziv savjesti proizlazi iz prava na slobodu mišljenja, savjesti i vjeroispovijedi koje je temeljno ljudsko pravo zajamčeno Ustavom i međunarodnim dokumentima, a u pružanju zdravstvene zaštite omogućen je nizom zakona iz područja zdravstva. Međutim, s obzirom da način osiguranja prava na zdravstvenu uslugu pacijenta pri pozivu na priziv savjesti zdravstvenih djelatnika nije jasno pravno uređen, često dolazi do njegove zlouporabe na štetu pacijenata, a osobito pacijentica.

Vezano uz problem uskrate zdravstvene zaštite pripadnicima vjerske zajednice Jehovinih svjedoka, kada u slučaju komplikacija prilikom operativnog zahvata odbijaju dati suglasnost za transfuziju krvi, te se pritom svi liječnici određene klinike pozovu na priziv savjesti, pisali smo u ranijim izvješćima, a MZ-u dali preporuku da se unaprijedi pravni okvir o prizivu savjesti zdravstvenih radnika kako bi se pacijentima osigurala odgovarajuća zdravstvena skrb sukladno njihovom vjerskom uvjerenju, ali i najvišim profesionalnim standardima. Međutim, MZ smatra kako pacijentima nije uskraćeno pravo na zdravstvenu zaštitu jer značajan dio zdravstvenih ustanova, koje su ravnomjerno raspoređene na području RH, osigurava primjenu dijagnostičkih i terapijskih postupaka na način da vode računa o pacijentovom vjerskom uvjerenju. Tako KBC-i Zagreb i Rijeka, KB Sveti Duh, Klinika za infektivne bolesti Dr. Fran Mihaljević, te opće bolnice u Zaboku, Vinkovcima, Varaždinu, Našicama i Bjelovaru imaju mogućnost liječenja pacijenata koji iz vjerskih razloga odbijaju transfuziju krvi, dok bolnice u Splitu, Osijeku, Čakovcu, Sisku, Slavonskom Brodu, Puli, Požegi, Zadru, Virovitici i Šibeniku imaju uvjete za obavljanje samo određenih operativnih zahvata, ili primjenjuju samo određene postupke prilikom pružanja zdravstvene zaštite tim pacijentima.

U javnosti se ipak najviše o prizivu savjesti govori prilikom odbijanja vršenja legalnog prekida trudnoće, koji nije uvijek dostupan, jer ga u nekim zdravstvenim ustanovama svi ginekolozi odbijaju izvršiti. Međutim, takav institucionalni priziv savjesti je nedopustiv, jer je nužno da sloboda savjesti jedne osobe ne ugrožava ili isključuje prava drugih osoba, u ovom slučaju pacijentica. Prema podatcima MZ-a u bolničkim zdravstvenim ustanovama u djelatnosti ginekologije i opstetricije priziv savjesti je izrazilo 188 specijalista i oko 120 medicinskih sestara/tehničara, odnosno primalja, dok je

prema preliminarnim rezultatima istraživanja pravobraniteljice za ravnopravnost spolova za 2018., više od polovice zdravstvenih djelatnika koji su stručni za obavljanje pobačaja, tu zdravstvenu uslugu ne pruža zbog priziva savjesti.

Prekid trudnoće reguliran je Zakonom o zdravstvenim mjerama za ostvarivanje prava na slobodno odlučivanje o rađanju djece, a na temelju podnesenih prijedloga za ocjenu njegove suglasnosti s Ustavom, Ustavni sud je u veljači 2017. donio odluku kojom je od zakonodavca zatražio da u roku dvije godine izmijeni Zakon, no to još nije učinjeno. S druge strane, prema nedavno predstavljenom prijedlogu Zakona neovisne skupine stručnjaka, njegova svrha bi trebala biti zaštita reproduktivnog zdravlja, autonomije, privatnosti i dostojanstva žene koja traži prekid trudnoće, smanjenje broja neplaniranih i neželjenih trudnoća primjenom kontracepcije uz informiranje i edukaciju u obrazovnim i zdravstvenim ustanovama te povećanje dostupnosti, pristupačnosti i kvalitete usluga u području reproduktivnog zdravlja, budući da je i većina članica EU, osim Malte i Poljske, legalizirala pobačaj ili na zahtjev žene ili zbog širokih socijalnih indikacija. Prema tom prijedlogu Zakona, propisala bi se i obveza osiguravanja odgovarajućeg broja i rasprostranjenosti liječnika koji provode postupak prekida trudnoće, kao i zabrana institucionalnog isticanja priziva savjesti.

Pitanje priziva savjesti aktualiziralo se krajem 2018. i u odnosu na magistre farmacije, nakon što je jedna od njih odbila ženi izdati kontracepcijska sredstva, a Povjerenstvo za etiku i deontologiju Hrvatske ljekarničke komore donijelo je odluku kako time nije prekršila etički kodeks, budući da nije bilo ugroze zdravlja i života pacijentice. Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova naglasila je tim povodom kako pravo na priziv savjesti ostvaruje zdravstveni djelatnik ili magistar farmacije individualno, pa ukoliko ljekarna nije u mogućnosti izdati određeni lijek zbog priziva savjesti svojih djelatnika, to dovodi u opasnost zdravlje korisnika. S obzirom da svaka žena ima pravo slobodno odlučivati o svojim seksualnim i reproduktivnim pravima i zdravlju, ima i pravo na korištenje kontracepcijskih sredstava koja joj je prethodno propisao liječnik, a budući da joj je u ovom slučaju to uskraćeno, pravobraniteljica smatra kako je time prekršen Kodeks ljekarničke etike i deontologije.

Stoga, kada god se djelatnici zdravstvenih ustanova pozivaju na priziv savjesti, njihove ustanove trebaju osigurati uvjete sukladno Zakonu o zaštiti prava pacijenata, Kodeksu medicinske etike i deontologije i Zakonu o zdravstvenoj zaštiti, a trebalo bi urediti i osiguravanje broja medicinskog osoblja koji se može pozvati na priziv savjesti, kako se ne bi dogodilo da se na njega pozovu svi zdravstveni djelatnici neke ustanove koji obavljaju pojedini zahvat, te ga na taj način onemoguće. Obveza je zdravstvenih djelatnika da o svom prizivu savjesti pravodobno obavijeste pacijenta te ga/ju upute drugom djelatniku iste struke, pa je to, kao i obavještavanje nadređenog odnosno poslodavca, potrebno detaljnije propisati. Posebice se to odnosi na rokove, kojih se potrebno pridržavati s obzirom na medicinske indikacije, jer zaštita prava pacijenata na pravodobnu i kvalitetnu zdravstvenu uslugu mora biti na prvom mjestu.

Preporuka:

128. Ministarstvu zdravstva, da pripremi potrebne zakonske izmjene kojima bi se:
- onemogućio institucionalni priziv savjesti,
- propisao način obavještavanja pacijenata odnosno poslodavca o odluci na priziv savjesti,
- propisao način upućivanja pacijenata drugom zdravstvenom djelatniku iste struke.

3.22. OBRAZOVANJE

„Općina mi je odobrila studentsku stipendiju, da bi nakon par mjeseci obustavili isplatu. Kad sam pitao razlog, rečeno mi je da postoji očevo dugovanje prema njima i da mi radi toga dalje ne mogu isplaćivati stipendiju... Ne znam kakve veze ima moj otac s tim, jer ja sam punoljetan i nikome ništa ne dugujem, a preko mene se prelama...“

„Poštovana,
radim u školi. U zadnje vrijeme među učenicima primjećujem porast nesnošljivosti prema svima koji su drukčiji. Osobno doživljavam neumjesne komentare na nacionalnoj osnovi. Pošto mi je to jadno i primitivno, ne da mi se to trpjeti. Postoji li neki mehanizam?“

U Agendi 2030 za održivi razvoj UN-a, jedan od ciljeva je kvalitetno obrazovanje kao temelj za poboljšanje života ljudi. No, iz Izvješća EK „Pregled obrazovanja i osposobljavanja za 2018.“, proizlazi da u RH od školovanja odustaje 3,1% mladih u dobi od 18 do 24 godine, što je povećanje u odnosu na 2,8% iz 2014. Također, iz istraživanja „Iskustvo migracije i planirani odlasci mladih iz Hrvatske“, koje je 2018. provela Zaklada Friedrich Ebert, proizlazi da se mladi iz RH najčešće iseljavaju u potrazi za boljim obrazovnim programima i prilikama za zaposlenje.

Sve to upućuje na potrebu reformiranja obrazovnog sustava, što je započelo usvajanjem Strategije obrazovanja, znanosti i tehnologije još 2014. Iako je kvalitetan strateški dokument, implementacija ciljeva Strategije znatno je otežana, a tijekom 2018. su se planirane reforme provodile samo parcijalno. Naime, unatoč tome što je još 2016. izrađen, MZO nije usvojilo krovni dokument Cjelovite kurikularne reforme – Okvir nacionalnog kurikuluma (ONK), koji predstavlja osnovu za donošenje ostalih dokumenata CKR - nacionalnih te predmetnih i međupredmetnih kurikuluma, a u 2018. izrađeni su predmetni i međupredmetni bez krovnog dokumenta. Na taj način je čitav proces CKR postavljen obrnutim slijedom, što je u suprotnosti s ciljevima Strategije. Parcijalnost provedbe CKR ogleda se i kroz implementaciju projekta „Škola za život“, koji je 2018. započeo uz nedovoljnu pripremnu edukaciju nastavnika, zbog čega su oni iznosili niz kritika. Ujedno, postupak usvajanja Akcijskog plana kojim se definiraju ciljevi i mjere Strategije koje treba provoditi od prvog kvartala 2018. do prvog kvartala 2020., otežan je dugotrajnim međusobnim usaglašavanjem državnih tijela, i do kraja 2018. nije bio usvojen.

Krajem siječnja 2019. MZO je donijelo kurikulum za međupredmetnu temu Građanski odgoj i obrazovanje u osnovnim i srednjim školama. Iako nije usvojena preporuka iz Izvješća za 2017. da se ta tema uvrsti kao samostalni predmet, i ovakav pristup je bolji od toga da učenici ni na koji način tijekom obrazovanja nisu upoznati s načelima zaštite ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije. U daljnjem tijeku implementacije kurikuluma GOO-a potrebno je provoditi sustavne edukacije nastavnika o načinima njegovog uključivanja u nastavni proces kao međupredmetne teme, s obzirom da nije detaljno razrađen i ne pruža adekvatne smjernice za pripremu kvalitetnog nastavnog sadržaja, na što javno upozorava GOOD Inicijativa.

Poseban dio Strategije tiče se unaprjeđenja obrazovanja odraslih, a u Izvješću EK za RH 2019. naglašena je potreba za preciznijim reguliranjem i intenzivnijom provedbom programa obrazovanja odraslih, čime bi se doprinjelo razvoju njihovih vještina i povećanju zapošljivosti. Međutim, MZO nije izradilo Nacrt prijedloga Zakona o obrazovanju odraslih, što je bila jedna od preporuka iz Izvješća za 2017., iako je bio predviđen u Planu zakonodavnih aktivnosti za 2018., nego je prolongiran za III. kvartal 2019. Uzimajući u obzir Istraživanje Eurostata za 2017., po kojem je RH na začelju po postotku obrazovanja odraslih (u 2016. 3%, a u 2017. 2,3%), važno je što prije pristupiti izradi ovog Zakona.

Vještine nenasilnog rješavanja sukoba dio su ključnih kompetencija koje bi učenici trebali usvojiti tijekom obrazovanja, te se u dokumentu VE „Kompetencije za demokratsku kulturu", ističe obveza države da osigura okvir za njihovo stjecanje kroz obrazovni sustav. Od nastavnika se očekuje stvaranje nenasilnog okruženja u obrazovnim ustanovama, ali oni istovremeno nemaju odgovarajuću podršku u suočavanju sa složenim problemom nasilja, na čijem suzbijanju treba kontinuirano raditi, putem održivih i primarno preventivnih programa. Ovaj problem aktualiziran je krajem 2018., nakon fizičkog obračuna nastavnika s učenicima, što je potaknulo i druge učenike i nastavnike da u velikom broju iznose svjedočenja i iskustava nasilja u školama. Analiza izrađena 2017. u okviru projekta „EduCATe", pokazala je da u RH nedostaju edukacije za nastavnike koje bi ih pripremile na adekvatne reakcije na nasilje i osnažile za rješavanje konfliktnih situacija nenasilnim metodama (tzv. nenasilna transformacija sukoba). Također, AZOO tek povremeno organizira edukacije nastavnika o nenasilnoj transformaciji sukoba, dok je istovremeno ovo područje nedostatno normirano. Primjerice, ZOOOSŠ sadrži koncepte kao što su raznolikost, tolerancija i demokracija, ali nenasilna transformacija sukoba se izrijekom ne spominje, dok u Pravilniku o načinu postupanja odgojno-obrazovnih radnika školskih ustanova u poduzimanju mjera zaštite prava učenika te prijave svakog kršenja tih prava nadležnim tijelima, samo jedna odredba govori da su škole najmanje jednom godišnje dužne organizirati stručno usavršavanje učitelja u prevenciji nasilja i zaštiti prava učenika. Istovremeno, na odgojno-obrazovnim fakultetima nema ujednačene i sustavne edukacije o nenasilnoj transformaciji sukoba, a ukoliko i postoji, radi se o izbornom predmetu. Uzimajući u obzir da je jedan od ciljeva Strategije unaprjeđenje sustava trajnog profesionalnog razvoja i usavršavanja odgojno-obrazovnih djelatnika, važno je provoditi njihovu kontinuiranu edukaciju o metodama nenasilnog rješavanja sukoba i integrirati ih u sustav obveznih glavnih predmeta na svim odgojno-obrazovnim fakultetima.

Od nastavnika se očekuje stvaranje nenasilnog okruženja u obrazovnim ustanovama, ali oni istovremeno nemaju odgovarajuću podršku u suočavanju sa složenim problemom nasilja, na čijem suzbijanju treba kontinuirano raditi, putem održivih i primarno preventivnih programa.

Iz pritužbi zaprimljenih 2018. proizlazi i problem propisivanja uvjeta za isplatu učeničkih i studentskih stipendija. Naime, pojedine JLP(R)S u aktima kojima definiraju uvjete stipendiranja, kao negativan navode postojanje dugovanja na adresi stanovanja studenta ili učenika, što je u suprotnosti s načelima obveznog prava, budući da iz ZOO-a proizlazi kako je dužnik osobno odgovoran za ispunjenje nastale obveze. Neovisno o pravnom temelju, vjerovnik svoja dospjela potraživanja prema

dužniku može ostvariti pokretanjem postupaka za prisilnu naplatu, a „sankcioniranje" učenika i studenata za dugovanja za koja nisu osobno odgovorni, ne samo da je demotivirajuće, nego je i pravno neutemeljeno. Stoga smo uputili preporuku JLP(R)S o potrebi usklađivanja provedbenih akata sa zakonskim okvirom, ali nemamo informacija kako se ona provodi.

Osim toga, studenti strani državljani s odobrenim stalnim boravkom u RH su se pritužili na nezakonito postupanje visokih učilišta pri ostvarivanju studentskih prava, iako je Direktivom Vijeća 2003/109/EZ iz 2003. i Zakonom o strancima propisano da osobe s dugotrajnim boravištem, s obzirom na obrazovanje, uživaju jednak tretman kao i državljani RH. Suprotno tome, visoka učilišta su im naplaćivala puni iznos troškova studija, obrazlažući to Pravilnikom o studiranju i provedbenim aktima Sveučilišta. Zbog toga smo još 2017. uputili preporuku MZO-u da visoka učilišta informira o zakonskim obvezama prema ovim studentima, što je MZO početkom 2018. i učinilo. Međutim, iz kasnijih pritužbi proizlazi da pojedina visoka učilišta i dalje nisu uskladila provedbene akte, zbog čega smo ih upozorili na nezakonitosti takvog postupanja, pa su izvršila povrat uplaćenih troškova studija. Kako bi se ujednačila praksa svih visokih učilišta, ali i izbjegla daljnja nezakonita postupanja, potrebno je revidirati njihove provedbene akte te ih uskladiti sa Zakonom o strancima.

Preporuke:

129. Ministarstvu znanosti i obrazovanja, da provedbu kurikularne reforme uskladi sa Strategijom obrazovanja, znanosti i tehnologije;
130. Ministarstvu znanosti i obrazovanja, da usvoji Akcijski plan za provedbu Strategije obrazovanja, znanosti i tehnologije;
131. Agenciji za odgoj i obrazovanje, da kontinuirano provodi edukacije nastavnika o metodama prevencije i nenasilnog rješavanja sukoba;
132. Jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, da kriterije za dodjelu stipendija usklade sa zakonskim odredbama u području obveznih odnosa;
133. Sveučilištima, da usklade provedbene akte o plaćanju troškova studiranja sa Zakonom o strancima.

3.23. DISKRIMINACIJA U PODRUČJU I TEMELJEM OBRAZOVANJA

Obrazovanje s aspekta diskriminacije predstavlja i diskriminacijsku osnovu i područje zabrane diskriminacije, pa je tako ograničavanje, razlikovanje, isključivanje ili ugroza jednakih mogućnosti u obrazovanju motivirano nekom diskriminacijskom osnovom, diskriminacija u području obrazovanja, a nejednako postupanje prema osobi zbog vrste ili razine njihovog obrazovanja može, uz zadovoljavanje drugih preduvjeta, predstavljati diskriminaciju temeljem obrazovanja.

Prema Analizi stanja i potreba u srednjoškolskom odgoju i obrazovanju koju je napravila AZVO, informiranost o prijelazu iz srednje škole u visoko obrazovanje relativno je slaba, dok su znanja o razlici između stručnih i sveučilišnih studija te redovnog i izvanrednog studiranja nedovoljna. Unatoč tome 84,1% maturanata želi studirati, dok ih čak 61,1% smatra da su za upis na fakultet važniji

snalažljivost, osobne veze i roditelji, od učenja. Uz to, obitelj i bliske osobe najčešći su izvor informacija o obrazovnim mogućnostima, pa ne čudi podatak da upravo učenici iz obitelji s višom razinom obrazovanja donose kompetentnije odluke o nastavku školovanja. Postavljajući jednake zahtjeve prema svima, školski sustav, unatoč dostupnosti širem krugu korisnika, doprinosi zadržavanju već postojećih uloga u društvu.

Prema podatcima EUROSTUDENT-a u RH raste broja studenata koji potječu iz obitelji nižeg socijalnog i obrazovnog podrijetla, no izostanak obiteljske, društvene i financijske podrške otežava i izravno utječe na njihovu uspješnost na studiju. Djeca iz takvih obitelji češće studiraju izvanredno i to na stručnim studijima, a njihova dob, zbog odgođenog početka studija, ali i same dinamike studiranja, isprekidane zapošljavanjem, nadilazi državni prosjek. Pritom, RH je zemlja EU s najvećim postotkom prekida studija u trajanju od najmanje dva uzastopna semestra. Ukoliko su za vrijeme studija bili zaposleni, stečena kvalifikacija neznatno utječe na njihov položaj na tržištu rada i većina ih i nakon diplomiranja ne promijeni radno mjesto.

Neki od studijskih programa u RH organizirani su izvan bolonjske strukture, primjerice integrirani studiji kojima je obuhvaćeno i do 20% studenata, ili poslijediplomski specijalistički studiji. Negativno utječući na mobilnost i internacionalizaciju studenata, takvi studiji, koji su svi nastali nakon ulaska RH u bolonjski proces, generiraju nejednakost na jedinstvenom europskom obrazovnom području. Da bi se to ispravilo, u daljnjem usklađivanju studijskih programa treba voditi računa o uspostavi međusobno usporedive tri razine kvalifikacija (preddiplomske, diplomske i poslijediplomske), koje su podloga međusobnog povjerenja među sustavima pojedinih zemalja, za priznavanje inozemnih kvalifikacija i mobilnosti.

S druge strane, iako u drugim zemljama EU stručni i sveučilišni studiji predstavljaju istu razinu obrazovanja, u RH i dalje, unatoč izmjenama Zakona o hrvatskom kvalifikacijskom okviru (HKO), postoje prijepori o njihovom pozicioniranju u kontekstu 11 razina cjelovitih kvalifikacija, što otežava zapošljavanje, ali i nastavak školovanja studenata stručnih studija. Tako prema Studiji analize mogućnosti praćenja tranzicije na tržište rada, diplomanti veleučilišta i visokih škola imaju manju vjerojatnost zapošljavanja i dugo razdoblje nezaposlenosti, a zapošljavaju se uglavnom na radnim mjestima na kojima se traži niža razina obrazovanja od one koju su stekle.

Primjerice, još tijekom 2015. pritužitelju koji ima 300 ECTS bodova i diplomu specijalističkog diplomskog stručnog studija projektnog managementa, uskraćeno je pravo upisa srodnog poslijediplomskog specijalističkog studija „Prilagodba EU: upravljanje projektima i korištenje fondova i programa EU". U isto vrijeme, mogu ga upisati prvostupnici u području društvenih ili humanističkih znanosti koji imaju svega 180 ECTS, što ukazuje na nepovoljniji položaj diplomanata stručnih studija zbog vrste obrazovanja.

Iako se, prema dostupnim anketama među studentima, javni sveučilišni studiji percipiraju kao kvalitetniji, zahtjevniji i ugledniji, prema Nacionalnom istraživanju o zapošljivosti studenata koji su diplomirali akademske godine 2015./2016., 53,7% studenata privatnih visokih učilišta se, u odnosu na 30,6% s javnih, zaposlilo još tijekom studija. Kako ih se čak 24,3% zaposlilo uz pomoć obitelji, prijatelja i poznanika, to se može promatrati i kroz društveni položaj studenata privatnih visokih

učilišta, koji mahom potječu iz dobro stojećih, socijalno umreženih obitelji, koji ponekad studiraju samo radi formalnog stjecanja fakultetskog obrazovanja i uključivanja u obiteljsko poduzetništvo. To potvrđuje i podatak o prosječnoj početničkoj plaći koju u iznosu manjem od 3.000,00 kn ima 46,2% studenata javnih i samo 29,4% studenata privatnih visokih učilišta. Stoga, ne čudi da čak 43,9% ispitanih srednjoškolaca očekuje vrlo negativnu budućnost za RH u sljedećih 20 godina, a čak 47,5%, među kojima je najviše najuspješnijih učenika, svoju budućnost vidi izvan RH. Prema rezultatima ankete portala „srednja.hr", 80,9% ispitanika navodi kako na njihovu odluku o eventualnom iseljenju iz RH ne bi utjecala niti obveza naknadnog pokrivanja troškova završenog studija.

Konkurentnost obrazovnog sustava u današnje je vrijeme neraskidivo povezano s pripremom mladih za tržište rada, pa zabrinjava podatak da čak 74,3% učenika smatra kako je bez završenog fakulteta teško naći dobar posao, dok 48,7% smatra kako se u RH obrazovanje ne cijeni.

Čak 43,9% ispitanih srednjoškolaca očekuje vrlo negativnu budućnost za RH u sljedećih 20 godina, a čak 47,5%, među kojima je najviše najuspješnijih učenika, svoju budućnost vidi izvan RH. Prema rezultatima ankete portala „srednja.hr", 80,9% ispitanika navodi kako na njihovu odluku o eventualnom iseljenju iz RH ne bi utjecala niti obveza naknadnog pokrivanja troškova završenog studija.

Kao pokretačku snagu napretka, obrazovanje treba usmjeravati novim znanstvenim dostignućima, istraživanjima i inovacijama, kao ključnim pretpostavkama gospodarskog rasta. Vodeći računa o konkurentnosti učenika na tržištu rada, ali i napretku gospodarstva, strukovno bi se obrazovanje moglo otvoriti prema suvremenim tehnologijama, a ne samo uslužnim djelatnostima, kao što je to slučaj s pilot fazom dualnog obrazovanja koje se provodi za zanimanja prodavač, kozmetičar, dimnjačar i staklar. Između ostalog, takve bi promjene mogle doprinijeti ne samo napretku pojedinca, već i pomicanju hrvatskog gospodarstva sa 136. mjesta od ukupno 140 na skali indeksa globalne konkurentnosti Svjetskog ekonomskog foruma.

U širem kontekstu diskriminacije temeljem i u području obrazovanja, može se promatrati i pitanje zapošljavanja u sustavu znanosti i visokog obrazovanja i njegova nadzora. Visoka učilišta u pravilu nemaju opće akte kojima su za sva sistematizirana radna mjesta, precizno navedeni i posebni uvjeti, nego se određuju od natječaja do natječaja i tako prilagođavaju točno određenom kandidatu. Obzirom da nedonošenje internog općeg akta kojim su propisani posebni uvjeti za svako sistematizirano radno mjesto na visokom učilištu ulazi u domenu zakonitosti njihovog rada, posebno zabrinjava što MZO više godina negira svoju nadležnost, tretirajući to kao nepravilnosti vezane uz postupke zapošljavanja, i upućuje na nadležnost Inspektorata rada, koji se izrijekom proglasio nenadležnim. Ovakva praksa djelomično proizlazi i iz ZZDVO prema kojem se izbor kandidata u znanstveno nastavna zvanja u sustavu visokog obrazovanja provodi putem javnog natječaja. Kako se često radi o napredovanju u viša zvanja osoba koje su već zaposlene, raspisuju se za točno određenog kandidata koji je, radeći u sustavu, ispunio propisane uvjete. Time se dovodi u pitanje smisao javnih natječaja koji bi trebali svima, pod jednakim uvjetima, omogućavati rad u javnim službama, ali i prije zapošljavanje i ulazak novih osoba u sustav, čak i ako su kvalitetnije.

Nakon što smo nekoliko godina upozoravali na obvezu donošenja novog pravilnika o vrsti obrazovanja učitelja, nastavnika i stručnih suradnika u osnovnoj i srednjoj školi (za čije je donošenje rok istekao još 2009.), krajem 2018. napokon je objavljen nacrt njegova prijedloga u e-savjetovanju. Međutim, objavljeni tekst zanemaruje ishode učenja i kompetencije kao temeljne odrednice bolonjskog sustava visokog obrazovanja i HKO, te precizno propisuje studijske programe i smjerove, vrste studija i akademske ili stručne nazive koji su potrebni za rad u osnovnoj i srednjoj školi, a iz sustava isključuje sve koji imaju neko drugo akademsko zvanje jer su, primjerice, studirali izvan RH. Nadalje, takav bi propis izravno utjecao na zapošljivost studenata nekih budućih, novih studijskih programa čiji bi diplomanti mogli imati kompetencije za rad u obrazovanju.

Visoka učilišta u pravilu nemaju opće akte kojima su za sva sistematizirana radna mjesta, precizno navedeni i posebni uvjeti, nego se određuju od natječaja do natječaja i tako prilagođavaju točno određenom kandidatu. Posebno zabrinjava što MZO negira svoju nadležnost, tretirajući to kao nepravilnosti vezane uz postupke zapošljavanja, i upućuje na Inspektorat rada, koji se izrijekom proglasio nenadležnim.

Iako je MZ, temeljem našeg upozorenja, još 2016. uputilo naputak svim visokim učilištima u RH, upozoravajući ih kako stranci na stalnom boravku imaju ista prava u sustavu obrazovanja kao i hrvatski državljani, tijekom 2018. zaprimili smo nekoliko pritužbi zbog uskrate studentskih prava strancima na stalnom boravku, o čemu pišemo i u prethodnom poglavlju.

Prema Odluci o programskom financiranju javnih visokih učilišta, državna davanja za pojedinog studenta STEM područja gotovo su 30% viša nego za studente društvenih, humanističkih i interdisciplinarnih područja. Promovirajući studije koji su konkurentniji na tržištu rada, na taj se način utječe i na smjer razvoja sveučilišta. Međutim, stipendijama za studente u STEM područjima obuhvaćeni su i neki studiji managementa, primjerice upravljanje kadrovima u pomorstvu, koji svojim sadržajem, programom pa ni nazivom, ne upućuje na STEM. Bez jasno određenih kriterija za određivanje STEM područja ili programa, u neravnopravan položaj se tako dovode i visoka učilišta i njihovi studenti. No, kako se u očitovanju MZO navodi, cilj dodjele navedenih stipendija jest povećati socijalnu dimenziju i dostupnost visokog obrazovanja, unaprijediti i povećati uspješnost studiranja, ali i unaprijediti kvalificiranost i dostupnost radne snage u propulzivnim sektorima. Uvažavajući navedeno, nameće se pitanje je li taj način, i bez obzira na imovinski cenzus i kvalitetu studijskog programa, najbolji pristup za postizanje zadanih ciljeva.

Primjer diskriminacije zbog vrste obrazovanja, predstavlja i slučaj nezdravstvenih radnika koji su zaposleni u sustavu zdravstva i raspoređeni na poslove čiji opis, kako se navodi u pritužbama, u potpunosti odgovara onome zdravstvenih radnika, a ipak imaju manje koeficijente složenosti poslova zbog nezdravstvene struke. Naime, Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima o složenosti poslova u javnim službama, različitim koeficijentima vrednuje rad zaposlenika zavoda za javno zdravstvo koji imaju istu razinu, ali različitu vrstu obrazovanja, iako rade na radnim mjestima s istim opisom poslova, što je suprotno Konvenciji Međunarodne organizacije rada o jednakosti plaća,

koja obvezuje na primjenu načela jednakosti plaća za rad jednake vrijednosti na sve radnike. Obzirom na to, a budući da je ovo načelo kao alat za učinkovitu borbu protiv spolne, ali i diskriminacije temeljem drugih osnova, uputili smo preporuku Ministarstvu da svim zaposlenicima u javnim službama osigura jednaku plaću za jednak rad.

Sumnja na diskriminaciju temeljem obrazovanja utvrđena je i kod provedbe mjera aktivne politike zapošljavanja, primjerice mjere „Pripravništvo" i „30+". Iako je u Smjernicama za razvoj i provedbu aktivne politike zapošljavanja, kao i u Paketu mjera aktivne politike zapošljavanja u 2018., istaknuto kako se radi o mjerama namijenjenima svim nezaposlenim osobama koje ispunjavaju propisane uvjete, HZZ njihovo korištenje odobrava isključivo u profesijama socijalne skrbi, obrazovanja i zdravstva. Činjenica je da su se pri provedbi nekih drugih mjera aktivne politike zapošljavanja, primjerice SOR-a, zbog ovih kvalifikacija zahtjevi odbijali, uz obrazloženje da se radi o profesijama za kojima postoji potražnja na tržištu rada, što pokazuje kako arbitrarnost u procjeni zahtjeva dovodi do nejednakog postupanja, koje može dovesti i do diskriminacije temeljem obrazovanja.

Preporuke:

134. Ministarstvu znanosti i obrazovanja, da osigura puno poštovanje bolonjske strukture kvalifikacija u tri razine;
135. Ministarstvu znanosti i obrazovanja, da dodatno razradi kriterije dodjele stipendija za studente u STEM područjima kako bi se osiguralo ostvarivanje njihovih ciljeva;
136. Ministarstvu znanosti i obrazovanja, da osigura provedbu nadzora zakonitosti rada visokih učilišta, posebno u području uvjeta za zapošljavanje u sustavu znanosti i visokog obrazovanja.

3.24. DISKRIMINACIJA TEMELJEM VJERE I SLOBODA VJEROISPOVIJEDI

Ja sam Jehovin svjedok po vjeroispovijedi i smatram da sam diskriminiran po vjerskoj osnovi poglavito iz sljedećeg razloga. Tri puta godišnje imamo veliki skup (Kongres) gdje se okuplja više tisuća ljudi i svakom pripadniku moje vjerske zajednice je dužnost biti nazočan na tim skupovima po svaku cijenu. A ja imam problema dobiti slobodan dan i godišnji odmor u vrijeme kad mi je to potrebno dok katolici dobivaju čak po 5 dana plaćenog dopusta za razna hodočašća i slično. Razvidno je da se ovdje radi o vjerskoj diskriminaciji"

Vjera predstavlja bit jednog od temeljnih ljudskih prava, slobode savjesti i vjeroispovijedi, koja je priznata brojnim međunarodnim dokumentima o ljudskih pravima te čini jednu od sloboda propisanih Ustavom. Mogućnost javnog iskazivanja i prakticiranja vjere ili drugog uvjerenja, kao i mogućnost promjene vjere, prava su koja omogućuje sloboda savjesti i vjeroispovijedi, a u bliskoj su vezi sa zabranom diskriminacije temeljem vjere, koja štiti pripadnike svih vjeroispovijedi i osobe koje

ne pripadaju niti jednoj vjeri, od nepovoljnijeg postupanja. Diskriminacija temeljem vjere stoga se manifestira kao nepovoljno postupanje zbog pojedinačnih stereotipnih stavova ili predrasuda, te kroz postupanja koja ukazuju na razlike u položaju i mogućnostima ravnopravnog sudjelovanja u društvenom životu, pa se pritom u društvu češće događaju situacije da diskriminaciju dožive pojedinci odnosno vjerske zajednice koje su u manjini, ili osobe koje nisu vjernici.

U 2018. najviše pritužbi na diskriminaciju temeljem vjere zaprimili smo u području obrazovanja, vezano uz održavanje vjerskih aktivnosti u školama i vrtićima, kao i pritužbe na sadržaj udžbenika iz vjeronauka i hrvatskog jezika za osnovnu školu, a ove teme su bile prisutne i u medijima. O ustrojavanju nastave vjeronauka u školama i provođenju vjerskog odgoja u predškolskim ustanovama, 2018. je odluku donio i Ustavni sud, koji je utvrdio kako je država omogućila slobodan izbor vjerskog predškolskog odgoja, odnosno nastave vjeronauka u osnovnim i srednjim školama, kao i njegovo održavanje sukladno Zakonu o pravnom položaju vjerskih zajednica. S obzirom da one u svojim djelatnostima uživaju zaštitu i pomoć države, odvojenost države i vjerskih zajednica nije apsolutna, pa je Sud zaključio kako slobodno izabran vjerski odgoj, odnosno održavanje nastave vjeronauka, kako propisuje ZoPPVZ, nije u nesuglasju s Ustavom, a pravo je Hrvatskog sabora, kao zakonodavnog tijela, da o tome odlučuje.

Pritužbe o održavanju vjerskih aktivnosti u školama i vrtićima prosljeđivali smo pravobraniteljici za djecu, koja smatra kako su blagoslov učenika i zajednička javna molitva u prostoru odgojno-obrazovne ustanove neprimjereni, a obvezivanje svih učenika u školama, odnosno djece u vrtićima da sudjeluju u vjerskim aktivnostima, može dovesti do diskriminacije djece koja nisu vjernici ili nisu pripadnici katoličke vjeroispovijedi, te je upozorila na nužnost poštivanja propisa o uvjetima i načinu izvedbe vjeronauka i vjerskog odgoja. Povodom pritužbi na sadržaj udžbenika hrvatskog jezika i vjeronauka za osnovne škole, koji potencijalno potiče na diskriminaciju, MZO nam se očitovalo kako ih u suradnji s nakladnicima razmatra te će se u idućim izdanjima udžbenika dogovoriti eventualne izmjene, a od nakladnika će tražiti da se u udžbenike uvrste i dodatne informacije, radi pojašnjavanja konteksta sadržaja. Krajem 2018. donijete su izmjene Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi koje propisuje da je zadaća javnog školskog sustava da bude neutralan i uravnotežen, a donijet je i novi Zakon o udžbenicima i drugim obrazovnim materijalima za učenike osnovnih i srednjih škola, temeljem kojeg bi udžbenici trebali biti utemeljeni na suvremenim znanstvenim spoznajama i znanstvenim teorijama globalno prihvaćenim unutar znanstvene zajednice.

Pripadnici manjinskih vjerskih zajednica u RH i ove su se godine susretali s problemima korištenja slobodnih dana u tjednu ili prava da ne rade uslijed vjerskih blagdana i svetkovina, o čemu smo pisali i u Izvješću za 2017. S obzirom da je odredba Zakona o blagdanima, spomendanima i neradnim danima nedovoljno precizna, MRMS-u smo preporučili da izradi prijedlog potrebnih izmjena kako bi se uvažile potrebe obilježavanja obljetnica osobito značajnih za pojedine vjerske tradicije, a prava pripadnika vjerskih zajednica bila jasno propisana. Iako nas je izvijestilo kako će o tome voditi računa prilikom slijedećih izmjena Zakona, one nisu u planu za 2019.

Nastavila se i praksa Katoličkog bogoslovnog fakulteta u postupku zapošljavanja administrativnog i tehničkog osoblja da se u natječajnoj dokumentaciji, neovisno o radnom mjestu, traži i prilaganje

krsnog lista, što predstavlja izravnu diskriminaciju po osnovi vjere. Naime, iako već više godina izvještavamo o ovom problemu te smo KBF-u upućivali preporuke i upozorenja o potrebi revidiranja ovakve prakse, u 2018. je ponovno raspisan natječaj za radno mjesto portira, a prijavi je bilo potrebno priložiti i izvornik krsnog lista. Uvažavajući status Katoličke crkve i njezino pravo na osnivanje obrazovnih ustanova, iznimka vjerskog etosa religijskih zajednica iz članka 9. ZSD-a nije primjenjiva prilikom zapošljavanja administrativnog i tehničkog osoblja, nego je ograničena na zapošljavanje u vjerskim organizacijama za radna mjesta na kojima vjera ili uvjerenje predstavljaju istinski, zakonit i opravdan uvjet za obavljanje posla. U prilog tome idu i presude Suda EU donesene 2018., Vera Egenberger protiv Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung eV, te IR protiv JQ, koje se odnose na određivanje uvjeta za obavljanje zanimanja u crkvi ili drugoj organizaciji kao poslodavcu, čiji se sustav vrijednosti temelji na vjeri ili uvjerenju. Sud EU je utvrdio kako je s jedne strane potrebno osigurati odgovarajuću ravnotežu između prava vjerskih organizacija na autonomiju i samoodređenje, *forum externum*, a s druge strane prava zaposlenika i potencijalnih zaposlenika na *forum internum*, slobodu uvjerenja i pravo da na temelju njih ne budu izloženi diskriminaciji. Stoga organizacija čiji se sustav vrijednosti temelji na vjeri ili uvjerenju ne može na obvezujući način odlučiti da je određena vjera kandidata stvaran, legitiman i opravdan uvjet za obavljanje određenog zanimanja. Takav uvjet mora biti u skladu s načelom proporcionalnosti, nužan i objektivan te ne smije obuhvatiti razloge nepovezane s tim sustavom vrijednosti ili pravom te crkve, odnosno organizacije na samoodređenje, a takva odluka mora biti podložna sudskom nadzoru.

Tijekom 2018. ponovno se aktualiziralo i pitanje financiranja vjerskih zajednica, s obzirom na značajan iznos koji država za njih izdvaja. Prema podatcima Eurostata, RH je među članicama koje izdvajaju najveći postotak svojeg BDP-a za religiju, 0,6% u 2016., a više izdvaja jedino Mađarska. Prema podatcima Komisije za odnose s vjerskim zajednicama, u 2017. je Katoličkoj crkvi iz proračuna isplaćeno 299,5 milijuna kn, a 2016. 285,7 milijuna, dok je drugim vjerskim zajednicama s kojima ima sklopljen ugovor o pitanjima od zajedničkog interesa, isplaćeno 20,6 milijuna kn, slično kao i ranijih godina. Iako je od strane Kluba zastupnika u Hrvatskom saboru podnijet prijedlog o pokretanju pregovora o izmjenama Ugovora između Svete stolice i RH te je u Zagrebu organiziran i skup pod nazivom „Raskid! 6" u organizaciji Pokreta za sekularnu Hrvatsku, udruge Protagora, LiberOs te Ateista i agnostika Hrvatske, koji smatraju kako Katolička crkva ima povlašten položaj u odnosu na ostale vjerske zajednice te se narušava Ustavom zajamčena sekularnost, Hrvatski sabor je početkom 2019. odbio prijedlog za njihovom izmjenom.

Većina vjerskih zajednica nije isticala slučajeve diskriminacije vjernika tijekom 2018., međutim, HBK je ukazala na problem ismijavanja i ponižavanja katoličke vjere i vjernika. Navode kako se, svjesni slabosti koje su prisutne u Crkvi i koje treba prokazivati u istini i pravednosti, ipak o nepravilnostima u Crkvi umjesto jasnog i argumentiranog govora, on pretvara u iznošenje predrasuda i stereotipa. Smatraju da tome doprinose i mediji, a kao primjer ističu predavanje studentskog kapelana Zagrebačke nadbiskupije u srednjoj školi, koje je otkazano pod pritiskom MZO i medija, a on je u medijima okarakteriziran kao kontroverzna osoba, s obzirom da kritizira kontracepciju te potiče na poštivanje predbračnog morala, što je u skladu s njegovim svećeničkim pozivom.

Židovska općina Zagreb ukazala je na problem povrata židovske imovine oduzete tijekom Drugog svjetskog rata, ističući kako je restitucija i dalje u mirovanju te stoga smatraju neophodnim izmjene Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine.

Tijekom 2018. postupali smo temeljem sumnje na diskriminaciju pripadnika židovske vjerske zajednice, radiologa u KBC-u, kome je na zaštitnoj odjeći nepoznata osoba od samoljepljivog flastera zalijepila Davidovu zvijezdu. Iako je protiv nepoznatog počinitelja podnijeta kaznena prijava, državno odvjetništvo je nakon provedenih izvida utvrdilo da nije počinjeno djelo koje se progoni po službenoj dužnosti, a ne raspolažemo informacijama je li sam oštećenik nakon toga nastavio progon, dok pritužbu za zaštitu dostojanstva radnika nije podnosio. Međutim, slični incidenti se u KBC više nisu događali. Drugi slučaj, koji pratimo više godina, odnosi se na kazneni progon radi antisemitskih prijetnji i uvreda. Naime, pripadnika židovske zajednice je u više navrata tijekom nekoliko godina susjed verbalno napadao i vrijeđao zbog vjerske pripadnosti te je postupak započet tek 2016., nakon više prijavljenih incidenata u 2012. i 2015., a prema posljednjim informacijama, još je u tijeku.

Zaprimili smo i pritužbu na isticanje vjerskih simbola u javnim prostorima, odnosno raspela u sobi pacijentica na klinici za ginekologiju, gdje je pritužitelj smatrao kako se time diskriminiraju osobe koje nisu katoličke vjeroispovijedi, odnosno osobe bez vjerskih uvjerenja. Iako isticanje vjerskih simbola nije zakonski regulirano, a nema ni prakse Ustavnog suda, niti ESLJP u odnosu na RH, za vrijeme boravka u zdravstvenoj ustanovi pacijentima bi trebalo osigurati obavljanje vjerskih obreda u za to predviđenome prostoru, isticanje vjerskih ili drugih simbola u zajedničkim prostorijama bolnica trebalo bi ograničiti, no istovremeno omogućiti njihovo isticanje unutar privatnog prostora pacijenata.

Na susretu episkopa SPC u RH i predstavnika HBK istaknuto je kako je u hrvatskoj javnosti prisutno mnogo bavljenja negativnostima kod drugih, a prelaženja preko vlastitih, što razdvaja ljude, stvara nepovjerenje i udaljuje jedne od drugih, no izražena je i želja za ohrabrivanjem vjernika na promicanje zajedništva iznad svake nacionalne i političke isključivosti.

S obzirom na sve prisutniji govor mržnje u odnosu na manjinske nacionalne i vjerske zajednice, o čemu više pišemo u poglavlju o izražavanju u javnom prostoru, pozitivno je da čelnici vjerskih zajednica u pravilu ističu kvalitetnu međusobnu suradnju i važnost izgradnje prijateljskih odnosa. Pozitivan primjer međureligijskog dijaloga je osnivanje Međureligijskog savjeta Rijeke, koji je okupio najzastupljenije vjerske zajednice u gradu, u okviru programa Rijeka-Europska prijestolnica kulture 2020 radi daljnjeg unaprjeđenja međureligijskog dijaloga. Primjer dobre prakse je i tribina "Religijske predrasude kao poticaj za mržnju" Centra za promicanje tolerancije i očuvanje sjećanja na holokaust, na kojoj su sudjelovali predstavnici najbrojnijih vjerskih zajednica: muftija Aziz Hasanović, mitropolit Porfirije Perić, rabin Luciano Moše Prelević i biskup Mate Uzinić. Zaključeno je kako su sve predrasude, ne samo religijske, potencijalni izvor mržnje, ali ih se može spriječiti dijalogom.

Međutim, krajem godine došlo je do zaoštravanja odnosa između najviših predstavnika Srpske pravoslavne i Katoličke crkve, nakon što je poglavar SPC u više javnih nastupa, hrvatskim biskupima zamjerio određene postupke te uputio kritike. HBK je stoga uputila pismo patrijarhu Irineju zamjerajući mu takve istupe, smatrajući kako se zbog neslaganja oko nekih povijesnih događaja, ovakvim pristupom u hrvatskome društvu izaziva otpor, budi nepovjerenje prema SPC te prema srpskim građanima u Hrvatskoj i potiče mržnja, a ne rješavaju problemi, te poručujući kako će se i dalje zauzimati za međusobne susrete i razgovore. No, da je prepoznata važnost održavanja dobih odnosa, pokazuje što je nakon slanja ovog pisma, a prije njegove objave u medijima, početkom 2019. održan susret episkopa SPC u RH i predstavnika HBK, koji su istaknuli kako je u hrvatskoj javnosti prisutno mnogo bavljenja negativnostima kod drugih, a prelaženja preko vlastitih, što razdvaja ljude, stvara nepovjerenje i udaljuje jedne od drugih. Istaknuli su kako žele ohrabriti vjernike da promiču zajedništvo iznad svake nacionalne i političke isključivosti, a na susretu je potpisana i zajednička izjava katoličkih biskupa i pravoslavnih vladika.

Iz svega toga je razvidno kako je u zaštiti vjerskih prava i sloboda te suzbijanju diskriminacije temeljem vjere ili uvjerenja, potrebno uložiti daljnje napore u poštivanje prava pojedinaca i zajednica i njegovanja dobrih odnosa, radi upoznavanja i uvažavanja, slanjem poruka koje promiču zajedništvo.

Preporuke:

137. Ministarstvu znanosti i obrazovanja, da koristeći ovlast nadzora u postupku uvrštavanja udžbenika u katalog odobrenih udžbenika te u postupku brisanja udžbenika iz kataloga, osigura nastavni materijal nediskriminatornog sadržaja, utemeljen na suvremenim znanstvenim i obrazovnim standardima;
138. Ministarstvu rada i mirovinskog sustava, da izradi prijedlog potrebnih izmjena Zakona o blagdanima, spomendanima i neradnim danima u RH, kako bi prava pripadnika vjerskih zajednica bila jasno propisana te se uvažile potrebe obilježavanja obljetnica osobito značajnih za pojedine vjerske tradicije.

3.25. IZRAŽAVANJE U JAVNOM PROSTORU

Ne znam kome da se obratim. Dotični gospodin već treći put na svom Facebook profilu vrijeđa mene i moju obitelj po nacionalnoj osnovi i iznosi laži za koje nema dokaze. Prijavila sam ga i Facebooku koji mi nudi da ga blokiram. Mislim da gospodin nema pravo putem interneta nekog vrijeđat i iznosit laži i da bi se takve objave trebale ukloniti.

Polariziranje društva te korištenje populističke retorike radi razračunavanja s neistomišljenicima na gotovo svim društvenim razinama, medijima i platformama nastavilo se i u 2018. Neprihvatljive

poruke i govor mržnje nisu zaobišli ni oglasni prostor, televizijski zabavni i informativni program, tiskane medije, internet, obrazovni sustav, sport, predstavnička tijela vlasti, a ni kulturna dobra.

Govor mržnje, čije posljedice mogu biti dalekosežne, kako za pojedinca tako i za skupine osoba, i dalje je u javnosti nedovoljno prepoznat, kao i kako se razlikuje od prijetnje ili klevete. Na porast govora mržnje i njegove neželjene posljedice ukazivale su mnoge europske i međunarodne organizacije pa je tako Europska komisija protiv rasizma i nesnošljivosti (ECRI) u Četvrtom ciklusu praćenja 2012., preporučila hrvatskim vlastima da podignu svijest medijskih profesionalaca i njihovih organizacija o opasnostima rasizma i nesnošljivosti. Ipak, Izvješće iz 2018. u Petom ciklusu praćenja pokazuje kako nema pomaka na bolje. Dapače, ECRI zaključuje kako neke medijske kuće imaju sve veću ulogu u širenju govora mržnje, dok neki programi sadrže i rasističke komentare, a ukazuje i na sve veći utjecaj povijesnog revizionizma u društvenim medijima, što osobito zabrinjava, ne samo jer je govor mržnje često prvi korak koji vodi do nasilja, nego i zbog opasnih učinaka koje ima na one na koje odnosi, kao i općenito na društvenu koheziju.

Izvješće FRA za 2018. također ukazuje kako govor mržnje uzrokovan rasizmom i ksenofobijom i dalje duboko utječe na živote milijuna ljudi u EU, unatoč inicijativama EU-ove Skupine stručnjaka na visokoj razini za suzbijanje rasizma, ksenofobije i drugih oblika netolerancije. FRA stoga predlaže da države članice osiguraju da se svi slučajevi govora mržnje učinkovito evidentiraju, istraže, kazneno procesuiraju i osude, u skladu s nacionalnim, europskim i međunarodnim pravom te na razini EU.

Iako se ne može tražiti odgovornost zastupnika za neprihvatljiv govor izrečen u Saboru, zabrinjava izostanak njihove naknadne isprike, ali i službena osuda njihovih političkih stranaka te predstavničkog tijela.

Posebno zabrinjava što neki političari samo načelno i paušalno osuđuju slučajeve govora mržnje, a i sami mu ponekad pribjegavaju. Tako se u 2018. posebno istaknulo nekoliko saborskih zastupnika koji su javno širili neprihvatljive i diskriminatorne poruke. U prvom slučaju, zastupnik je putem Facebooka poslao zastrašujuću poruku o nedovršenom poslu saveznika u svibnju 1945., dok je drugi zastupnik sa saborske govornice nazivao novinare štakorima, moralnim tifusarima koji imaju moralnu sidu, a svoje neistomišljenike inače naziva homojugoslavenikusima, guzi*arima i slično. U razgovoru za tjednik povodom ratifikacije Istanbulske konvencije, jedan je zastupnik iznio više diskriminatornih poruka, pa je tako govorio o lezbokomunisticama koje uništavaju djecu, dok je u saborskoj raspravi o Zakonu o udomiteljstvu tražio odgovor na pitanje „kome biste dali dijete na usvajanje: normalnom paru, muž i žena, što je meni normalno, ili dvojici sa gay pridea, gole guze, koji mlataraju i mačuju se pred djecom".

Neprihvatljiv govor saborskih zastupnika najčešće je obuhvaćen imunitetom za izgovoreno mišljenje i riječ, međutim, iako se ne može tražiti pravna odgovornost za takve ekscese, zabrinjava izostanak njihove naknadne isprike, ali i osuda njihovih političkih stranaka te predstavničkog tijela čiji su članovi. Takva reakcija, bila bi skladu s ECRI-jevom Općom preporukom br. 15 o borbi protiv govora mržnje sukladno kojoj bi političari i visoki dužnosnici te sve političke stranke trebale osuditi mrzilački govor,

promovirati 'protugovor', odnosno 'pozitivni narativ' te pozvati sve svoje članove i sljedbenike da se suzdrže od svih oblika neprihvatljivog izražavanja. Slično predlaže i EQUINET u preporukama za suzbijanje diskriminacije i govora mržnje u predizbornim kampanjama objavljenima u ožujku 2019., gdje dodatno ukazuje da se, pored političara, i mediji trebaju tijekom praćenja predizbornih kampanja suzdržavati od govora mržnje, a o njemu izvještavati odgovorno i s kritičkim osvrtom.

U društvu u kojem se sve češće mogu čuti poruke neprihvatljivog ili mrzilačkog sadržaja, nameće se normalizacija takvog izričaja pa on postaje prisutan i na mjestima nulte tolerancije na nasilje – u školama. U slučaju vjeroučitelja kojeg su na satu učenici snimili kako iznosi diskriminatorne stavove, iskazuje prijezir i nesnošljivost prema pripadnicima srpske nacionalnosti i muslimanske vjeroispovijesti, općinsko državno odvjetništvo pravodobno je reagiralo smatrajući da postoji osnovana sumnja da je počinjeno kazneno djelo protiv javnog reda poticanjem na nasilje i mržnju iz članka 325. st. 1. KZ-a te je predložilo određivanje istražnog zatvora zbog opasnosti utjecaja na svjedoke, a postupak je još u tijeku.

Nedostatak samokritičnosti u kontekstu prepoznavanja diskriminatornih poruka, vidljiv je i kod dijela medija. Oni nerijetko ispravno prepoznaju diskriminatoran govor javnih osoba, političara i drugih, međutim, ne pokazuju dovoljnu spremnost da se odreknu vlastitog neprihvatljivog govora i osude eklatantne primjere u člancima svojih zaposlenika. 2018. jedan je internetski portal osmislio rubriku „Uhljebistan" s člancima u kojima se ukazuje na nepravilnosti rada državne uprave, međutim, sadrži i one u kojima se bez ikakve ograde grubo generalizira nekim podatcima te se svi zaposlenici javnog sektora oslovljavaju pogrdnim nazivom „uhljebi". Tako su objavljeni naslovi poput „Radnik HŽ-a: Nakotilo se uhljeba da više ne možemo disati. Nikad nije bilo gore", „Zatvorite sve pekare, kaznite ribare, uništite cvjećare. Sve dajte uhljebima", „Paraziti se množe: na uhljebe smo potrošili 740 milijuna kuna više nego lani" ili „Teror uhljeba na Jadranu: Poreznici provode stroge kontrole, na meti su im i iznajmljivači apartmana" i slični.

Na neprihvatljiv način nerijetko se portretiraju i migranti, a pojedini mediji i dalje plasiraju sadržaj ispunjen govorom mržnje i drugim oblicima neprihvatljivog govora prema njima. Neki su mediji objavljivali članke u kojima se bespotrebno potencira nacionalnost počinitelja protupravnih djela, premda izostavljanje tog podatka ne bi utjecalo na kvalitetu informacije. Jedna takva zlouporaba radi širenja mržnje dogodila se krajem 2018. u emisiji na šest regionalnih televizija, gdje je voditelj konstatirao da su migranti divljaci došli s istoka koji siluju, a emitiran je i prilog u kojem sugovornica, navodna žrtva pljačke, navodi kako bi migrante trebalo tući do iznemoglosti, dok gost u studiju o njima govori kao o bolesnoj skupini zaraženoj teškim i prenosivim zaraznim bolestima, poput AIDS-a, hepatitisa i TBC-a. VEM je utvrdio da je emisijom povrijeđen Zakon o elektroničkim medijima te je privremeno oduzeo koncesiju. Otežavajuća okolnost za tri lokalne televizije bila je što su ju i reprizno emitirale, zbog čega su im koncesije oduzete na 24, dok je ostalima oduzeta na tri sata. Nakon ove odluke, članovima VEM-a prijetilo se smrću, što su prijavili nadležnim tijelima.

Tijekom 2018. mnoge kritike bile su upućene i HRT-u, ponajviše zbog otvaranja prostora osobama i idejama koje umanjuju i/ili negiraju zločine NDH. Na teletekst stranicama objavljene su revizionističke informacije o karakteru dječjeg logora u Jastrebarskom, a negacionističke publikacije i ideje

oglašavane su i promovirane u televizijskom programu. Prema podatcima HRT-a, u 2018. niti jednom radniku nije izrečena radnopravna mjera zbog predstavljanja knjiga ili filmova, ugošćavanja pojedinih osoba, objave netočnih podataka ili izricanja osobnog stava u programu. Ipak, HRT se zbog pojedinih propusta naknadno ogradio od iznesenih stavova te se objavom na web stranici i teletekstu ispričao zbog pojedinih propusta učinjenih u programskom sadržaju.

Iako su ti propusti u uređivačkoj politici veliki, ohrabruje da se nastoji kroz aktivnosti HRT Akademije, Y-NEX dvogodišnjeg EU projekta djelovati na obrazovanje zaposlenika, primarno urednika i novinara, kada je riječ o razumijevanju ljudskih prava ili tema vezanih uz uključivanje marginaliziranih skupina u društvo. Ipak, daljnje obrazovanje trebalo bi biti standard javnog servisa, a ne iznimka, budući da se radi o mediju na kojem je, više nego na ijednom drugom, odgovornost da objavljuje provjerene i utvrđene činjenice te stvara program koji je objektivan, stručan i relevantan, uz uvažavanje svih pravila struke. Slučajevi poput oglašavanja i promoviranja knjiga koje umanjuju zločine Holokausta, odnosno značaj logora Jasenovac, pokazuju da je potrebna sustavna i kontinuirana edukacija. Ukoliko se, primjerice, već ugošćavaju oni čije teze sadržajno predstavljaju relativizaciju zločina počinjenih u Drugom svjetskom ratu, djelatnike treba osvijestiti o dalekosežnim posljedicama promocije takvih ideja. Potrebno je da se oni, kao profesionalci javnog servisa, prema tim temama odnose objektivno, informirano i kritički, da uče te razvijaju novinarske vještine kako bi na licu mjesta i u realnom vremenu mogli propitivati izrečeno, odnosno biti dostojan sugovornik, a ne samo voditelj programa. U situaciji u kojoj HRT mora birati između gledanosti i informiranja, uvijek treba izabrati potonje, sukladno svrsi zbog koje djeluje.

Objektivni mediji omogućuju korisniku da stvori vlastito mišljenje temeljeno na činjenicama koje su mu novinari izložili, lišeno osobnih zaključaka autora, pogrdnih epiteta i neprihvatljivog govora, odnosno svega što može utjecati na stvaranje nepristrane percepcije. Na svim dijelovima društva, pa tako i medijima, ali i političarima i drugim javnim osobama, leži odgovornost da prenose poruke na način koji nije diskriminatoran, huškački ili mrzilački, čak i da dopru do manjeg broja ljudi.

Medijske slobode

Prema indeksu medijskih sloboda nevladine međunarodne organizacije Reporteri bez granica, stanje medija u RH 2018. popravilo se u odnosu na prethodnu godinu te se sa nikad goreg 74. mjesta medijski slobodnih zemalja u 2017., RH sada nalazi na 69. mjestu. Premda to ohrabruje, valja istaknuti da je ovo drugi najgori rezultat od 2013. Na poboljšanje predodžbe o medijima zasigurno je utjecao blagi pad broja fizičkih napada i prijetnji na novinare, no i u 2018. zabilježen je jedan napad, pet prijetnji smrću te jedan pokušaj provale.

Osim toga, na medijske slobode svakako utječe i pitanje preširoke, odnosno dvostruke, građanske i kaznene, odgovornosti novinara, urednika i nakladnika te neujednačena sudska praksa koja produbljuje pravnu nesigurnost u obavljanju novinarskog posla. Naime, pored građanske odgovornosti za neimovinsku štetu, KZ-om iz 2013. uvedeno je kazneno djelo sramoćenja, kojim je propisana kazna od 360 dnevnih dohodaka za kvalificirani oblik, odnosno protiv onoga tko je putem tiska, radija, televizije, računalnog sustava ili mreže, na javnom skupu ili neki drugi način većem broju

osoba prenio ili iznio određenu tvrdnju koja može škoditi časti i ugledu neke osobe. Kako je građanska odgovornost šira od kaznene, odnosno može postojati i bez nje, mediji i novinari izloženi su mogućnosti da se protiv njih, za povredu časti i ugleda, za isti članak pokreću oba postupka.

Također, ostaje za vidjeti kako će se na indeks medijskih sloboda odraziti brojni sudski postupci pokrenuti protiv novinara i medija zbog povreda časti i ugleda. Europska federacija novinara (EFJ), referirajući se o broju tužbi koje je pokrenuo HRT, navodi kako se radi o zlouporabi prava te stanju u medijima koje je gore nego u Srbiji, Bugarskoj, Mađarskoj ili Turskoj, kao i kako su postupci koji se pokreću protiv novinara, urednika i nakladnika, a posebice njihovog strukovnog udruženja, nezapamćen slučaj ne samo u RH nego i na području čitave EU. Prema podatcima kojima za sada raspolaže HND-a, HRT trenutno vodi nekoliko desetaka postupaka protiv medijskih kuća i novinara, a ukupni iznos koji se njima potražuje prelazi dva milijuna kuna. Primjerice, protiv predsjednice ogranka HND-a na HTV-u pokrenut je postupak jer je potpisala priopćenje kojim kritizira odnos HRT-a prema svojim djelatnicima, pa tako i predsjedniku HND-a.

U tom kontekstu, važno je procijeniti je li kritikom prekoračeno pravo na slobodu izražavanja te, ukoliko jest, kakva je sankcija proporcionalna toj povredi. Pritom je važna praksa ESLJP na koju smo ukazivali i u izvješću za 2017., u predmetu Wojtas–Kaleta protiv Poljske (2009.), u kojemu je novinarka poljske nacionalne televizije u svojstvu predsjednice sindikata novinara izrazila sumnje u uređivačku politiku javne televizije te uputila otvoreno pismo. Zbog toga ju je poslodavac ukorio uz obrazloženje da je takvim postupanjem narušila čast i ugled tvrtke. Woytas-Kaleta tužila je televiziju, a nacionalni sud je odluku o ukoru smatrao proporcionalnom. Ipak, ESLJP je razmatrao važnost lojalnosti zaposlenika prema poslodavcu, naspram prava novinara da u javnom interesu istinito prenosi informacije, zbog čega je utvrdio da je ukor bio neproporcionalan te da je time gospođi Wojtas-Kaleti povrijeđeno pravo na slobodu izražavanja.

Osim toga, u predmetu Fuentes Bobo protiv Španjolske (2000.) producent zaposlen na javnoj televiziji, otpušten je nakon što je napisao članak i gostovao u radijskim emisijama u kojima ju je kritizirao. Odluku televizije da ga nakon takvih postupaka otpusti potvrdio je i španjolski sud, navodeći kako pravo na slobodu izražavanja ne uključuje pravo na uvrede, kojima se Fuentes Bobo poslužio nazvavši upravu „pijavicama". Međutim, ESLJP je zaključio da je taj otkaz neproporcionalno uplitanje u pravo izražavanja vlastitog mišljenja, odnosno da se radi o povredi članka 10. EKLJP.

Dakle, sukladno praksi ESLJP poslodavac mora voditi računa i o pravu zaposlenika da izražava vlastito mišljenje, posebno kada procjenjuje predstavlja li to povredu časti i ugleda, odnosno kada odlučuje o sankcijama koje će izreći zaposlenicima. Također, i nacionalni sudovi trebaju provoditi test proporcionalnosti, kako bi mogli odlučiti je li neka mjera razmjerna cilju koji se želi postići.

Ove godine u posebnom su fokusu bile i tužbe usmjerene protiv nove vrste medija, zapravo anti-*news portala*, specijaliziranih i u javnosti poznatih da objavljuju fikciju te satirički kritiziraju aktualna zbivanja. Satira je kao poseban oblik izražavanja specifična upravo zbog pretjerivanja, prenaglašavanja, iskrivljavanja stvarnosti i provociranja. Takvo poimanje satire, u skladu je s Deklaracijom o slobodi političke debate u medijima, koju je EK donijela 2004. i u kojoj se izrijekom navodi kako humoristički i satirični žanr, na način zaštićen čl. 10. EKLJP, dozvoljava veći stupanj

pretjerivanja, čak i provokacije, sve dok se javnost ne obmanjuje u vezi s činjenicama. Stoga je na sudovima dodatan stupanj odgovornosti da u konkretnim situacijama, s povećanom pažnjom preispitaju je li uplitanje u satiru neophodno i je li zaštita koja se traži proporcionalna.

Pored činjenice da izloženost sudskom postupku može imati odvraćajući karakter za novinara u njegovom budućem radu, problem je i u visokim iznosima tužbenih zahtjeva, koji uz dugotrajnost postupka, utječu na njegove troškove. Tada postoji bojazan da takve okolnosti kod novinara stvaraju osjećaj nužnosti za autocenzurom kako bi se izbjegli dugotrajni, financijski opterećujući i neizvjesni sudski postupci.

Reporteri bez granica u Izvješću za 2018. ukazuju i na povredu neovisnosti javne televizije, za koju smatraju da je pod političkim utjecajem, dok se EFJ osvrće na Izvještaj Medijske organizacije jugoistočne Europe (SEEMO) u kojem se navodi da postoje naznake lakšeg oblika cenzure u nekim medijima te se predlaže da se sve političke stranke suzdrže od uplitanja u uređivačku politiku javnog servisa. I dok je u slučaju dopuštenosti HRT-ovog izvanrednog otkaza ugovora o radu predsjedniku HND-a u tijeku sudski spor, valja ukazati je HRT tužio djelatnika radi povrede časti i ugleda nakon što je on javno istupio s optužbama na postojanje cenzure. Međutim, nemamo informacija jesu li tijela progona provela izvide kako bi se utvrdilo je li cenzure zaista i bilo, a HRT je odluku o tužbi obrazložio navodima da se radi o neistinama zbog kojih je prisiljen poduzeti pravne radnje.

Tijekom 2018. nije bilo napretka u financiranju neprofitnih medija. Natječaj za projekt "Mediji zajednice - potpora socijalnom uključivanju putem medija", o kojem smo pisali i u Izvješću za 2017., nije raspisan, iako je najavljen još 2016., već se duže nalazi u visokoj fazi pripremljenosti, a kroz ESF su osigurana višemilijunska sredstva. Kako neprofitni mediji ostaju isključeni iz distribucije kapitala, primjerice od prihoda od igara na sreću, osim sredstava iz Fonda za poticanje pluralizma i raznovrsnosti elektroničkih medija, za koje neprofitni mediji i HND ističu da nisu ni sustavni, ni dostatni, redovitih izvora financiranja gotovo da i nemaju. Stoga su na rubu egzistencije te se i dalje oslanjaju na dobru volju građana koji ih financiraju putem donacija.

Nedostatak medijske strategije koja bi (re)definirala medijske i novinarske standarde, nedovoljna edukacija novinara, ali i osviještenost građana o razlikama između govora mržnje, diskriminatornog govora i kritike, dovodi do nepovoljne društvene klime koja utječe na sve aspekte društva.

Podloga za kvalitetno funkcioniranje javnih informativnih servisa, profitnih i neprofitnih medija i jačanje novinarskih sloboda, trebala bi biti medijska strategija koja je u RH najavljena još 2012., a 2013. objavljena pod nazivom „Radni materijal za raspravu o medijskoj politici RH 2015.-2020.". U međuvremenu su se promijenile tri Vlade i četiri resorna ministra, cjelovita strategija koja bi odredila medijsku putanju u idućih nekoliko godina nije ništa bliže, a strateški ciljevi i ideje o kojima se raspravljalo prije pola desetljeća, sada su zastarjeli. Neovisno o tome kada će se pristupiti njenoj izradi, u nju će biti potrebno uključiti, osim medijskih i pravnih stručnjaka i OCD-a, i IT stručnjake koji znaju prepoznati tehnološke izazove nove generacije medija te ponuditi odgovore na njih.

Nedostatak medijske strategije koja bi (re)definirala medijske i novinarske standarde, nedovoljna edukacija novinara, ali i osviještenost građana o razlikama između govora mržnje, diskriminatornog govora i kritike, dovodi do nepovoljne društvene klime koja utječe na sve aspekte društva. To se može prikazati na primjeru internetskih objava - dok autor članka, kao i njegov urednik i nakladnik, osobno odgovaraju za objavu, za komentare ispod članka na portalima ili objave na društvenim mrežama, vrlo često nitko ne odgovara, niti postoji pravni okvir koji bi uredio tko, kada i kakve komentare, posebice na društvenim mrežama, treba ukloniti. To je posljedica zastarjelog pravnog okvira Zakona o elektroničkim medijima, koji nije prilagođen tehnološkom napretku, zbog čega je odgovornost urednika i nakladnika ostala neuređena, a u međuvremenu se pojavila potreba i za normiranjem novih društvenih trendova, poput plasiranja dezinformacija. Deset godina od donošenja ZEM-a, Ministarstvo kulture ipak je najavilo da će se u 2019. donijeti novi Zakon, usklađen s Direktivom o audiovizualnim medijskim uslugama.

ECRI je u Izvješću o RH iz 2018. preporučio da vlasti osiguraju potpunu neovisnost Agencije za elektroničke medije, a nju je potaknuo da odlučno djeluje u svim slučajevima govora mržnje. Naime, prema podatcima za 2018., AEM je u 37 predmeta odlučivala je li došlo do povrede ZEM-a, a utvrdilo ju je samo u jednom slučaju.

Internet i društvene mreže

Okvirnom odlukom o borbi protiv rasizma i ksenofobije, govor mržnje definiran je kao kazneno djelo pa i onda kada je učinjen na internetu. Stoga EU, države članice te IT industrija koja djeluje na prostoru Unije, dijele odgovornost za promicanje i osiguravanje slobode izražavanja na internetu i društvenim mrežama, ali i odgovornost za suzbijanje i eliminaciju govora mržnje. Otkako su 2016. Facebook, Twitter, YouTube i Microsoft s EK potpisali Kodeks postupanja u borbi protiv nezakonitog govora mržnje na internetu, čime je uspostavljen europski standard za rješavanje tog problema, a dionici su se obvezali još aktivnije revidirati prijavljeni sadržaj te uklanjati govor mržnje sa svojih platformi, tom pokretu su se pridružile i druge popularne društvene mreže poput Dailymotiona, Snapchata, Instagrama i Google +.

Treći ciklus praćenja, pokazuje da je Kodeks učinkovit i brz alat u borbi za internet bez ovakvog nezakonitog sadržaja. Povjerenica EU za pravosuđe, zaštitu potrošača i ravnopravnost spolova, Věra Jourová, naglasila je kako se stopa uspješnosti u eliminaciji sadržaja razlikuje od jedne do druge IT tvrtke, stoga još nije isključeno da EU donese propis koji bi uredio govor mržnje. Povrh razlike u uspješnosti u uklanjanju nezakonitog sadržaja među IT tvrtkama, i dalje dio ostaje neuklonjen, ponekad i zbog razlika u nacionalnim zakonodavstvima, ali i zbog nedovoljne educiranosti administratora društvenih mreža.

Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva najavio je donošenje zakona o sprječavanju neprimjerenog ponašanja na društvenim mrežama radi suzbijanja i progona elektroničkog/virtualnog nasilja, govora mržnje te lažnih vijesti, što pokazuje namjeru RH da se priključi jačajućem EU trendu zauzdavanja neprihvatljivog *online* ponašanja te njegovog izjednačavanja s *offline* komunikacijom. No, bez prethodnog jasnog definiranja što je nezakoniti

govor mržnje te tko je ovlašten odlučivati je li prekoračena sloboda izražavanja, postoji opasnost da hrvatski zakonodavac upadne u sličnu zamku, odnosno ode u drugu normativnu krajnost, što se dogodilo u Njemačkoj. Naime, tamo je od početka 2018. na snazi zakon koji propisuje vrlo visoke kazne za objavljivanje i nepravodobno uklanjanje govora mržnje s društvenih mreža, a da pritom ne postoji jasna zakonska definicija tog pojma, nije propisano tko na internetskim platformama odlučuje po prijavama te jesu li dovoljno stručni da bi zamijenili ulogu sudova. Stoga su opravdane kritike kako takvo normiranje, zbog kojeg platforme u strahu od visokih kazni, privremeno ili trajno uklanjaju svaki iole sumnjivi sadržaj, može dovesti do cenzure.

Kako bismo, potaknuti najavom donošenja novog Zakona, ukazali na potrebu da se s jedne strane suzbije govor mržnje te, s druge strane, na nužnost da se osigura pravo na slobodu izražavanja, organizirali smo krajem 2018. okrugli stol "Govor mržnje u Hrvatskoj - kako naprijed?". Skup je bio prilika za interdisciplinarnom razmjenom mišljenja u kojoj su sudjelovali predstavnici državnih tijela, suci, novinari, sveučilišni profesori, predstavnici OCD-a, odvjetnici, pravni stručnjaci te mnogi drugi. Premda u domaćem normativnom okviru definicije govora mržnje nema, a u konkretnom slučaju ocjenu o tome može dati samo sud, ostaje za vidjeti kakve će mehanizme Zakon predvidjeti da bi se nezakoniti sadržaj s društvenih mreža doista uklonio, uz istovremenu zaštitu svih ljudskih prava.

Komuniciranje simbolima

O isticanju pojedinih nedopuštenih simbola, posebice nacističkih i ustaških, ali i onih proizašlih iz antifašističke borbe, pišemo u slijedećem poglavlju. No, u 2018. nastavili smo zaprimati pritužbe o zastavama izvješenima na pročeljima zgrada, koje svojim izgledom ne odgovaraju službenoj zastavi RH prema Zakonu o grbu, zastavi i himni te zastavi i lenti predsjednika RH. Međutim, tek pred ponekim sudom prvog stupnja vodio se postupak zbog isticanja zastava, primjerice onih s ispisanom porukom „Za dom spremni!“, u kojima su donesene osuđujuće presude, no ne uvijek temeljem ovog Zakona. To ujedno ukazuje i na nedosljedno i neujednačeno postupanje policije, budući da je u jednom predmetu postupano temeljem Zakonu o grbu i zastavi, dok su dva vođena temeljem Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira. Pritom, u dva je predmeta sud propustio temeljem čl. 76. Prekršajnog zakona oduzeti zastave. Iako je prekršitelj osuđen, zabrinjava da je policija optužni prijedlog sastavila tako da je zastavu s grbom s prvim bijelim poljem koja ima ispisano „Za dom spremni!“ nazvala „povijesnom zastavom“, što je kroz presudu nastavio i sud.

Kada je riječ o komuniciranju simbolima, Vladino Vijeće za suočavanje s prošlošću se u Dokumentu dijaloga odredilo i prema natpisima i porukama na grobnim spomenicima, posebice onima na kojima se temeljila ili se veliča oružana agresija na RH i/ili velikosrpstvo te utvrdilo kako ne smatra neprihvatljivom da se pitanje natpisa i poruka na grobovima normira. Međutim, taj je problem širi nego što Vijeće zaključuje, jer bi se ovakvim restriktivnim normiranjem isključilo, primjerice, nedopuštene simbole Drugog svjetskog rata, poput svastike, ustaškog „U“, ali i izričite rasističke, ksenofobne i druge neprihvatljive poruke. Stoga ohrabruje najava MGPU da će u 2019. izmjenama i dopunom Zakona o grobljima navedena pitanja urediti čak i šire nego li je to preporuka Vijeća.

Još 2017. postupali smo zbog postavljanja naljepnica s natpisom „Serbian family tree“ koja prikazuje stablo s obješenim ljudima, smatrajući neprihvatljivom simboliku i poruku koju takvi natpisi prenose.

Iako je protiv mlađeg punoljetnika iz Vukovara podnesena kaznena prijava zbog osnovane sumnje na počinjenje kaznenog djela javnog poticanja na nasilje i mržnju iz članka 325. KZ-a, u vrijeme pisanja ovog Izvješća, postupak je još uvijek u tijeku.

Pozitivan primjer 'pozitivnog narativa' je kampanja protiv zločina i govora mržnje ULJPPNM-a, koji je tiskao naljepnice sa stihovima pjesme Enesa Kiševića „Ljudi su svuda ljudi", napisanima u ilustraciji krošnje drveta. To je 'protugovor' neprihvatljivim simbolima mržnje, odnosno afirmativna poruka, nasuprot neprihvatljivom i nezakonitom izričaju u javnom prostoru, što svakako treba pozdraviti.

Sport

Na nogometnim utakmicama i u 2018. zabilježeno je neprihvatljivo ponašanje te govor mržnje. Svjedočili smo rasističkim ispadima pojedinih navijača koji su oponašanjem zvukova primata aludirali na igrače druge boje kože, ali i incidentu u kojem je jedan bivši igrač, komentirajući utakmicu i igrače, putem Instagrama objavio sliku izmeta s porukom "Go back in Africa" ("Vrati se natrag u Afriku"), pravdajući se naknadno da mu je nepoznata osoba hakirala mobitel, a jedan kondicijski trener je igraču suprotstavljenog kluba nakon utakmice dobacivao rasističke komentare. Ni posljedice iscrtavanja svastike na Poljudu 2015., zbog čega se u listopadu 2018. utakmica reprezentacije protiv Engleske morala odigrati bez gledatelja, nije smanjila broj neprihvatljivih ponašanja na stadionima.

Ni činjenica da su se ove godine još uvijek osjetile posljedice UEFA-ine kazne zbog iscrtavanja svastike na Poljudu 2015., zbog čega se u listopadu 2018. utakmica reprezentacije protiv Engleske morala odigrati bez gledatelja, nije smanjila broj neprihvatljivih ponašanja na stadionima.

Premda je HNS u 2018. sudjelovao s prvoligaškim klubovima u obilježavanju FARE "Football People" akcijskih tjedana usmjerenih na borbu protiv rasizma i diskriminacije u nogometu, te u projektima "Moja tribina" i "RESPECT", radi osvještavanja navijača i drugih uključenih u nogomet o potrebi iskorjenjivanja rasizma, diskriminacije i nasilja, očito je da treba uložiti puno više napora kako bi se to postiglo. Naime, navijačke skupine skandirale su na stadionima brojne nezakonite poruke od kojih su samo neke "Za dom spremni", "Ajmo, ajmo ustaše", "Oj Hrvatska nezavisna država NDH", "Mi Hrvati ne pijemo vina, nego krvi četnika iz Knina", "Oj hrvatska mati, Srbe ćemo klati", "Boli nas *urac kakvo je vrijeme, mi smo vam došli silovat žene", "Ubi, ubi purgera", "Ubi, ubi tovara", "Srbe na vrbe", i stihovi "istrčale zagrebačke frajle, korak ide za korakom, mlad ustaša pod barjakom" s nastavkom "Boj se bije, bije, ustaški se barjak vije za slobodu i dom".

O ovome problemu odlučivao je i ESLJP 2018. u predmetu Seražin protiv RH, te je zaključio kako preventivne mjere za sportski huliganizam ne predstavljaju povredu EKLJP. Naime, prekršajni sud je podnositelja osudio zbog višestrukih navijačkih nereda te mu uz kaznu izrekao i zaštitnu mjeru zabrane posjećivanja utakmica. U druga dva navrata, izrekao mu je mjeru zabrane posjećivanja nogometnih utakmica Dinama te reprezentacije u trajanju od godine dana. Podnositelj je smatrao kako je za isto ponašanje dva puta suđen i kažnjen, no ESLJP je prihvatio argumentaciju RH da mjera

zabrane posjećivanja utakmica nema kazneni karakter i ne djeluje represivno već preventivno te da se može primijeniti neovisno o kaznenom/prekršajnom progonu i osudi, zbog čega nije potrebno zadovoljiti standard dokazivanja, već se može temeljiti na podatcima policije o prethodnom protupravnom ponašanju.

U naporima da se identificira i prevenira huliganizam, HHO već godinama u sklopu projekta "Izravna prevencija navijačkog nasilja" monitorira ponašanja na nogometnim utakmicama, prvenstveno Dinama, Hajduka, Osijeka i Rijeke, te izvještaje redovito objavljuje na web stranicama.

Da je od rane dobi potrebna edukacija svih, pa tako i budućih sportaša, ali i njihovih roditelja te sportskih djelatnika, pokazalo je istraživanje provedeno na sportašima srednjoškolcima objavljeno u publikaciji „Snaga tolerancije", o iskustvima nasilja, diskriminacije i korupcije tijekom bavljenja sportom. Ono pokazuje prisutnost uvreda ili psovki, uglavnom prema sucima, dok se slučajevi fizičkog nasilja odnose na tzv. prljavu igru, a uočava se i rodna diskriminacija, gdje se prednost daje muškim sportskim ekipama.

Proaktivnu ulogu u prevenciji nasilja na sportskim terenima ima tzv. fair play igra, koju razvija Hrvatski fair play odbor kroz publikacije Bonton ponašanja u športu za djecu predškolskog i školskog uzrasta, pripremljene u suradnji s MZO, Središnjim državnim uredom za šport, Agencijom za odgoj i obrazovanje, Hrvatskim školskim sportskim savezom i Hrvatskim studijima, kako bi se djeci uz naviku bavljenja sportom, usadile i pozitivne navijačke vrijednosti.

Usprkos primijećenim iskoracima pojedinih dionika u suzbijanju huliganstva, nasilje na sportskim terenima i natjecanjima i dalje je bez adekvatnog odgovora koji bi djelovao prema svim dobnim skupinama i svim akterima: sportašima, sportskim djelatnicima, navijačima i drugima.

Preporuke:

139. Dužnosnicima i političkim strankama, da konzistentno osuđuju govor kojima se širi nesnošljivost, pozivaju svoje članove i sljedbenike da se suzdrže od takvih nastupa te osude/sankcioniraju one koji se takvim govorom služe;
140. Hrvatskoj radioteleviziji, da sustavno i kontinuirano educira svoje zaposlenike o ljudskim pravima i suzbijanju diskriminacije;
141. Agenciji za elektroničke medije, da sustavno i kontinuirano educira svoje članove o profesionalnoj etici, prevenciji govora mržnje i strukovnim standardima;
142. Ministarstvu kulture, da žurno raspiše natječaj za sredstva iz projekta „Mediji zajednice – potpora socijalnom uključivanju putem medija";
143. Ministarstvu kulture i Središnjem državnom uredu za razvoj digitalnog društva, da u izradu Medijske strategije i Zakona o elektronički medijima, odnosno Zakona o sprječavanju neprimjerenog ponašanja na društvenim mrežama, osim medijskih i pravnih stručnjaka i predstavnika civilnog društva, uključi IT stručnjake;
144. Ministarstvu unutarnjih poslova i Ravnateljstvu policije, da ujednači postupanja temeljem Zakona o grbu, zastavi i himni Republike Hrvatske te o zastavi i lenti predsjednika Republike Hrvatske.

3.26. SUOČAVANJE S FAŠISTIČKOM (USTAŠKOM) I KOMUNISTIČKOM PROŠLOŠĆU

Šaljem Vam ove uznemirujuće i zastrašujuće fotografije i vijesti. Takvo poigravanje ustaškim simbolima je naprosto nedopustivo.
Molim Vas da nadležne, svjetovne i crkvene, upozorite i zatražite sankcije, kao i zabranu prodaje takvih majica.
Rekla bih da je vrijeme da se ugledamo na Austriju i počnemo konzekventno kažnjavati svakoga tko ističe ustaško znakovlje i veliča taj sramotni režim.
Uostalom, ovakav "poziv" na ostanak kod mnogih ce, uvjerena sam, samo učvrstiti odluku da odu, a rekla bih da to baš nije u državnom interesu.

Suočavanje s fašističkom (ustaškom) i komunističkom prošlošću nužno je u izgradnji društva utemeljenog na ljudskim pravima. Istinsko demokratsko društvo, utemeljeno na toleranciji, vladavini prava i zaštiti ljudskih prava, mora imati jasan odnos prema traumatskim događajima iz vlastite prošlosti. No posljedice Drugog svjetskog rata, poraća i razdoblja komunističke vlasti prisutne su i danas, prvenstveno kroz pojedince i skupine koje umanjuju ili opravdavaju masovne zločine ili ističu simbole režima koji su za njih odgovorni, čime se izazivaju sukobi, širi se mržnja te uznemiruju građani.

Posljednjih godina u javnom prostoru često se pojavljuju eksplicitni ustaški ili nacistički simboli te oni koji asociraju na ustaški pokret, tiskaju su knjige, objavljuju članci i intervjui, održavaju tribine, snimaju dokumentarni filmovi i emitiraju televizijske emisije u kojima se negira ili umanjuje zločinački karakter NDH. Ovakvi stavovi iznošeni su i u službenom glasilu Katoličke crkve i na javnoj televiziji, a reakcije vlasti bile su nekonzistentne ili su posve izostale. Zbog toga je pučka pravobraniteljica u studenom 2018. objavila analizu pod naslovom „Relativizacija zločina NDH narušava temeljne vrijednosti Ustava, a izostanak reakcija otvara prostor mržnji".[12]



Grafiti u Gornjem Karinu

Netom ranije, u listopadu, na važnost službenih reakcija upozorio je i Europski parlament - Rezolucijom o porastu neofašističkog nasilja u Europi, u kojoj je pozvao države članice na osudu i

[12] Cjeloviti tekst analize dostupan je na: http://ombudsman.hr/hr/dis/cld/1484-relativizacija-zlocina-ndh-narusava-temeljne-vrijednosti-ustava-a-izostanak-reakcija-otvara-prostor-mrznji

suzbijanje svih oblika poricanja Holokausta, uključujući trivijalizaciju i minimalizaciju zločina nacista i njihovih suradnika, kao i na poduzimanje mjera za sprečavanje, osudu i suzbijanje govora mržnje i zločina iz mržnje. Europski parlament je u ovoj Rezoluciji, između ostaloga, izrazio i zabrinutost zbog porasta desničarskog ekstremizma i neofašizma u Hrvatskoj.

Europski je parlament u listopadu 2018. u Rezoluciji o porastu neofašističkog nasilja u Europi izrazio zabrinutost zbog porasta desničarskog ekstremizma i neofašizma u Hrvatskoj.

I u Izvješću ECRI za Hrvatsku iz 2018. istaknuto je jačanje nacionalizma, posebno među mladima, koje se uglavnom manifestira veličanjem fašističkog ustaškog režima, kao i porast broja grafita usmjerenih protiv srpske manjine, koji često sadrže nacističke i ustaške simbole.

Isticanje nacističkih i ustaških simbola u javnom prostoru i nekonzistentnost vlasti u njihovoj nedvosmislenoj osudi



Spomenik prosinačkim žrtvama u Zagrebu (Vanja Radovanović, preuzeto sa web stranice projekta "Mapiranje Trešnjevke", Centar za kulturu Trešnjevka)

Diljem Hrvatske nailazi se na iscrtano ustaško "U", pozdrav "Za dom spremni" i njegovu skraćenicu "ZDS" te kukaste križeve. Ova se obilježja ističu i uz komentare na internetskim portalima ili društvenim mrežama, a njima se devastiraju i spomenici NOB-u. Simpatije prema NDH i ustaštvu iskazuju se i parolama kojima se aludira na ovu državu i pokret, primjerice majicama s natpisima „Ostaše U Hrvatskoj", s likom „Ujka Smješka" ili parolom „ZDS – Znamo Da nekima Smeta", a posebno zabrinjava što ih ističu mladi, koji su pri proslavi posljednjeg dana srednje škole grafitima, majicama i pjesmama isticali pozdrav "Za dom spremni". Tako su u Rijeci maturanti iscrtavali svastike i ispisivali "ZDS" na spomeniku poginulim borcima u Drugom svjetskom ratu, u Zagrebu su ga grupe maturanata uzvikivale, a dio ih je nosio majice s natpisom "Za Ω spremni", aludirajući na ovaj pozdrav.

„Za dom spremni", službeni pozdrav u NDH, kojim su završavali dokumenti kojima se pripadnike nearijevskih naroda lišavalo građanskih prava, nalagalo njihovo interniranje u logore te oduzimanje imovine, neodvojiv je od zločina počinjenih u Drugom svjetskom ratu. No, tijekom Domovinskog rata koristile su ga postrojbe Hrvatskih obrambenih snaga (HOS), prvotno osnovane izvan regularnih vojnih formacija RH, a insignije HOS-a s ovim pozdravom ističu se do danas.

Upravo postavljanje spomen ploče poginulim pripadnicima HOS-a s pozdravom „Za dom spremni" u Jasenovcu, na zgradi bivšeg zapovjedništva ustaškog logora, bilo je neposredni povod Vladi da u ožujku 2017. osnuje Vijeće za suočavanje s posljedicama vladavine nedemokratskih režima, kako bi

izradilo preporuke za suočavanje s prošlošću te pravno reguliranje javne uporabe obilježja, znamenja i simbola nedemokratskih režima. Nakon godinu dana rada, Vijeće je u veljači 2018. donijelo Dokument dijaloga, kao platformu za promišljanje kako pravno urediti uporabu obilježja totalitarnih režima i pokreta, u kojemu se navodi kako postojeće zakonodavstvo sadrži mehanizme za prevenciju i kažnjavanje njihove javne upotrebe, no vodeći se načelima pravne sigurnosti, izvjesnosti i predvidljivosti, ipak je preporučeno njihovo jasnije normativno reguliranje. Navedeno je i kako se uslijed propusta nadležnih tijela, taj pozdrav već više od četvrt stoljeća *de facto* i *de lege* vezuje (i) uz Domovinski rat, što danas služi (i) kao dokaz da je njegovo značenje, proizašlo iz ustaškog režima, zbog korištenja u kontekstu pravednog i legitimnog Domovinskog rata i samo postalo višeznačenjsko. Ta teza nije prihvatljiva jer ne uzima u obzir činjenicu da je i u doba Domovinskog rata bio suprotan Ustavu, ali je izostala odgovarajuća službena reakcija, pa se danas s njime suočavamo kao s datošću. Ipak, Vijeće je istaknulo kako bi se javna uporaba insignija s ovim pozdravom mogla iznimno dopustiti (samo) pri komemoriranju branitelja koji su u Domovinskom ratu pod njima poginuli, nakon čega se nametnulo pitanje bi li korištenje pozdrava, kojeg je i samo Vijeće ocijenilo neustavnim, bilo suprotno Ustavu i u ovim iznimnim situacijama, no konačnu ocjenu o tome mogao bi dati jedino Ustavni sud.



Fotografija zaprimljena u pritužbi

Očekivalo se da iza Dokumenta dijaloga, iako on nije pravno obvezujući, stoji politička volja u ispunjenju preporuka koje su u njemu sadržane, no ignoriranja ili nekonzistentnost u postupanju tijela vlasti u pogledu javne uporabe pozdrava „Za dom spremni", nastavljena su i nakon njegova donošenja.

Nekonzistentnost policije i prvostupanjskih sudova u procesuiranju javnog korištenja pozdrava „Za dom spremni"

U Uredu pučke pravobraniteljice prikupili smo 37 prvostupanjskih presuda o javnoj uporabi pozdrava „Za dom spremni", donesenih od 2010. do 2018. u postupcima koje je najčešće pokrenula policija, a rjeđe državna odvjetništva. U 27 predmeta donesene su osuđujuće, u osam oslobađajuće presude, dok je u dva predmeta nastupila zastara progona. 29 predmeta vođeno je prema Zakonu o prekršajima protiv javnog reda i mira (ZPPJRM), pet prema Zakonu o javnom okupljanju, a tri prema ZSD-u, no zamjetno je da se od 2016. počinitelje ujednačenije procesuira - prema ZPPJRM. Usprkos tome, i dalje je značajna nekonzistentnost policije kao ovlaštenog tužitelja pri progonu počinitelja.

Naime, iako je 2017. pokrenula prekršajni postupak protiv Marka Perkovića Thompsona, zbog izvikivanja pozdrava „Za dom spremni" pri izvođenju pjesme „Bojna Čavoglave", PP Slunj se nije žalila na prvostupanjsku oslobađajuću presudu iz svibnja 2018., i time je onemogućila da svoj stav iznese Visoki prekršajni sud. Dodatno, nakon što je isto ponavljao i 2018., policija nije podnijela nove prekršajne prijave, smatrajući kako nisu ostvarena obilježja prekršaja te pozivajući se na raniju prvostupanjsku oslobađajuću presudu, koja je postala pravomoćna samo zbog toga jer na nju nije

uložen pravni lijek koji je policiji bio na raspolaganju. S druge strane, PU sisačko-moslavačka je podnijela prijave protiv više osoba koje su na dan održavanja koncerta nosile majice ili zastave s ovim pozdravom, navodeći pritom kako se radi o simbolu mržnje prema ljudima drugačije vjerske i etničke pripadnosti.

Osim toga, PU splitsko-dalmatinska nije podnijela prekršajnu prijavu protiv bivših pripadnika IX. bojne HOS-a, koja nosi ime Rafaela Bobana, jednog od ustaških čelnika, koji su se u crnim uniformama postrojili u Splitu na dan proglašenja NDH te izvikivali poklič „Za dom spremni", kako bi proslavili navodnu godišnjicu osnutka postrojbe i odali počast poginulim braniteljima u Domovinskom ratu, pozivajući se na oslobađajuću presudu prvostupanjskog prekršajnog suda u istovjetnom slučaju godinu ranije, na koju se također nije žalila.

Policija ne inicira prekršajne postupke protiv Marka Perkovića Thompsona, koji izvodeći pjesmu „Bojna Čavoglave" izvikuje pozdrav „Za dom spremni", no pokreće protiv posjetitelja njegovih koncerata koji nose majice ili zastave s tim pozdravom.

Policija je u ovim slučajevima, zajedno s prvostupanjskim sudovima, svojim poropustom kreirala praksu na koju se kasnije pozivala, no koja ne bi trebala biti osnova postupanja u budućim slučajevima. Naime, policija, ali i sudovi, postupaju na temelju Ustava, međunarodnih ugovora, zakona i drugih važećih izvora prava, vodeći računa o ranijim presudama najviših sudova, a ne na temelju stajališta koje u pojedinačnom slučaju zauzme nižestupanjski sud.

Naime, u (ranijim) presudama Visokog prekršajnog suda u predmetima okr. Josipa Miljka i dr. (Jž-2824/2014) i okr. Josipa Šimunića (Jž-188/2016) jasno je istaknuto kako pozdrav „Za dom spremni" simbolizira mržnju prema ljudima drugačije vjerske i etničke pripadnosti, manifestaciju rasističke ideologije te podcjenjivanje žrtava zločina protiv čovječnosti, a s time se složio i Ustavni sud postupajući u ovim predmetima po ustavnim tužbama (U-III-2588/2016 i U-III-1296/2016) te povodom imenovanja ulice datumom osnutka NDH (U-II-6111/2013). U njima je Ustavni sud naglasio, kako iz Ustava jasno proizlazi da se RH ne temelji na povijesnim tekovinama NDH, koja je bila nacistička i fašistička tvorevina i kao takva predstavljala apsolutnu negaciju legitimnih težnji hrvatskog naroda za vlastitom državom i tešku povijesnu zlouporabu tih težnji, kao i da ovakva stajališta Ustavnog suda predstavljaju i načelna stajališta o karakteru NDH kao negaciji temeljnih vrednota ustavnog poretka RH.

Osim toga, Visoki prekršajni sud je i 2018. u predmetu okr. D.K. (Jž-1462/2017) potvrdio svoja ranija stajališta, kako se pozdravom „Za dom" te odzdravom „Spremni" ispunjavaju svi elementi prekršaja, odnosno remeti javni red i mir.

Nakon ovakvog (ne)postupanja policije DORH je, iako je ovlašteni tužitelj prema čl. 109. st. 1. Prekršajnog zakona, naveo kako državna odvjetništva ne nadziru rad MUP-a i drugih tijela nadležnih za iniciranje prekršajnih postupaka, te kako ne mogu biti nadležni za sve prekršaje.

Ipak, DORH, odnosno nadležna državna odvjetništva su ranije pokretala postupke vezane uz korištenje pozdrava „Za dom spremni!", pa je tako zagrebački ODO pokrenuo postupak protiv Josipa Šimunića, koji je na nogometnoj utakmici gledatelje pozdravljao spornim pozdravom. Iako je

prvostupanjskom presudom osuđen, ODO nije smatralo da se izrečenom novčanom kaznom od 5.000 kn ostvaruje svrha kažnjavanja pa se žalilo i tražilo strožu kaznu, što je drugostupanjski sud uvažio. Osim toga, bjelovarski ODO je 2016. podigao optužni prijedlog protiv D.M., koji je tijekom javnog događanja pred djecom okupljene pozdravio sa „Za dom", uz odzdrav nekolicine okupljenih sa „Spremni". I u tom predmetu ODO se žalilo na oslobađajuću prvostupanjsku presudu navodeći, među ostalim, da je RH punopravna članica EU i kao takva dužna primjenjivati pravnu stečevinu Unije, koja ne dopušta rasistički govor, no nemamo informacije je li postupak pravomoćno okončan.

Iako je jasno da državna odvjetništva ne mogu postupati u odnosu na sve prekršaje, njihov rad očito je neujednačen, a nisu jasni ni kriteriji prema kojima odlučuju hoće li postupati u ovoj vrsti predmeta. Također, nije jasno niti zašto DORH propušta ujednačiti postupanja svih (nižih) državnih odvjetništava, kako bi se izbjegle situacije da u nekim dijelovima RH za isti prekršaj ODO podnosi optužni prijedlog, vodi postupak i ulaže pravne lijekove, a u drugima to prepušta policiji.

Prijeporna postupanja drugih državnih tijela i predstavnika vlasti

Prijeporna su postupanja i drugih državnih tijela i predstavnika vlasti, kao i nekonzistentnost u jasnoj osudi zločinačkog ustaškog režima i njegovih simbola. Tako je, primjerice, predsjednica Republike 2017. izjavila kako pozdrav „Za dom spremni" smatra starim hrvatskim pozdravom, a brojne kritike izazvao je i njezin govor u Buenos Airesu u ožujku 2018., kada je navela da su nakon Drugog svjetskog rata mnogi Hrvati upravo u Argentini tražili i našli prostor slobode, u kojemu su mogli svjedočiti svoje domoljublje i isticati opravdane zahtjeve za slobodom hrvatskoga naroda i domovine, da bi potom u svibnju, prilikom posjeta Spomen području Jasenovac s izraelskim predsjednikom Rivlinom, navela kako je RH utemeljena na antifašističkoj borbi i Domovinskom ratu.

Osim toga, MHB godinama financijski podupire više izrazito revizionistički nastrojenih udruga, među kojima i Udrugu Hrvatski domobran, koja izdaje istoimeni list, u kojemu se slavi ustaški pokret i NDH te negiraju razmjeri počinjenih zločina.

Postupajući po pritužbi zbog postavljanja spomen ploče „Hrvatskim vojnicima iz mjesta Marjančaci koji su dali svoje živote u Drugom svjetskom ratu za Nezavisnu Državu Hrvatsku 1941-1948" s imenima dvanaestorice stradalih, od Grada Valpova zaprimili smo odgovor kako se radi o domobranima stradalima na Križnom putu, izuzev jednoga kojeg su partizani ubili u Valpovu, te da su postavljanje inicirali lokalni ogranak Udruge Hrvatski domobran i Mjesni odbor Marjančaci, a financirao ga je Grad. Također, u dopisu MO Marjančaci upućenom Gradu, stradale domobrane naziva se braniteljima iz Drugog svjetskog rata. Na navode iz pritužbe kako gradska vlast ne želi dovesti u prijašnje stanje devastirani spomenik antifašistima Valpovštine, Grad se očitovao da spomenik nije podignut antifašistima, nego partizanima, te da nije devastiran, nego je došlo do propadanja zbog neodržavanja.

Svaki poginuli vojnik zaslužuje biti sahranjen i imati obilježen grob, a obitelji nestalih mjesto na kojemu bi se mogli prisjećati svojih mrtvih. Međutim, pri podizanju spomen obilježja treba paziti kako se natpisima na njima ne bi veličalo državu koja je počivala na rasnoj isključivosti i protivna je ustavnim vrednotama RH. Podizanje obilježja sa spornim natpisom, tumačenje kako spomenik partizanima nije spomenik antifašistima, nebriga o antifašističkoj spomeničkoj baštini te nazivanje

domobrana braniteljima iz Drugog svjetskog rata, ilustrira trenutni odnos prema prošlosti u Hrvatskoj i predstavlja povijesni revizionizam.

Također, pokopi pronađenih i ekshumiranih žrtava partizanskih zločina - civila, ustaša i domobrana, na grobljima u Vagancu u Općini Plitvička Jezera i Višnjici u Gradu Lepoglavi, održane su uz vojne počasti. S tim u vezi, MHB očitovalo se kako se ono jednako odnosi prema svim žrtvama Drugog svjetskog rata i poslijeratnog razdoblja, da se u konkretnim slučajevima radilo o neidentificiranim žrtvama čiju pripadnost konkretnim postrojbama nije bilo moguće odrediti, kako način održavanja obreda pokopa nije u potpunosti normiran te da planiraju izmijeniti postojeći pravilnik, no kako ne žele prejudicirati sadržaj izmjena u pogledu davanja ili nedavanja vojnih počasti. MORH je naveo kako nije bilo organizator pokopa te da je samo pružilo potporu ceremoniji ispraćaja žrtava, na temelju zamolbe Grada Lepoglave i Općine Plitvička Jezera.

Nesporno je kako su upravo žrtve partizanskih zločina desetljećima bile prešućivane te da ih je potrebno pronaći, ekshumirati i dostojno sahraniti. Međutim, pokop pripadnika poražene vojske uz vojne počasti, odaje dojam davanja službenog, državnog legitimiteta tvorevini i ideologiji koje su potpuno oprečne vrijednostima na kojima počiva suvremena RH.

Na komemoraciji na Bleiburgu u austrijske vlasti su pritvorile, a potom na uvjetne zatvorske kazne i osudile hrvatske državljane, među njima i člana HDZ-a, koji su podizali desnu ruku te uzvikivali "Za dom spremni". U RH takvi incidenti ne progone se sustavno i ujednačeno, a u slučaju procesuiranja uglavnom se izriču novčane kazne do 1.000 kn.

Ranije spomenutom postrojavanju pripadnika IX. bojne HOS-a, nazočili su i predstavnici Grada Splita, Splitsko-dalmatinske županije i MHB-a, a da toleriranja obilježja mržnje zasigurno doprinose njihovom isticanju, potvrdilo se i na komemoraciji na Bleiburgu u svibnju 2018., tijekom koje su austrijske vlasti pritvorile, a potom i osudile nekolicinu hrvatskih državljana, među kojima i člana izaslanstva Općine Dugopolje, koji su podizali desnu ruku te uzvikivali "Za dom spremni". Dok se u RH slični incidenti ne progone ujednačeno, kvalificiraju se prekršajima i uglavnom blago kažnjavaju, najčešće s manje od 1.000 kn, u Austriji su počinitelji osuđeni na uvjetne zatvorske kazne od 15 mjeseci, uz rok kušnje od 2 ili 3 godine. Pored toga, kako bi se konkretnije precizirali nedopušteni simboli te doprinijelo većoj pravnoj sigurnosti, u Austriji je krajem 2018. popis pokreta i simbola koje je zabranjeno javno isticati, proširen i ustaškima, za njihovo isticanje predviđene su kazne do 4.000, a u slučaju ponavljanja djela i do 10.000 eura.

Hrvatsko zakonodavstvo omogućava sankcioniranje ovakvog izražavanja, no zabranjena obilježja nisu izrijekom propisana, već je sudskoj praksi prepuštena ocjena njihove (ne)prihvatljivosti. Tako je u predmetu okr. D.K. (Jž-1462/2017), koji je u obrani naveo kako u zakonu ne piše da je pozdrav „Za dom spremni" zabranjen, VPS istaknuo kako se po njegovom stanovištu, koje je bez iznimke izraženo u svim ranijim odlukama, inkriminirano ponašanje kojim se na javnom mjestu pozdravlja uzvikom „Za dom" te odzdravlja sa „Spremni", ispunjavaju elementi prekršaja protiv javnog reda i mira. S obzirom na (neke) odluke prvostupanjskih prekršajnih sudova kojima su okrivljenici oslobođeni jer opis njihova postupanja nije izrijekom naveden u zakonima, kao i praksu nekih drugih državnih tijela,

zabranjena obilježja potrebno je preciznije normirati. Na to ukazuje i postupanje pojedinih UDU-a, koji su 2017. registrirali statute udruga koji su sadržavali pozdrav „Za dom spremni", s obrazloženjem kako on nije izrijekom zabranjen niti jednim propisom. Osim toga, MU je 2017. uputilo Gradski ured za opću upravu Grada Zagreba da registrira ovakve statute, sve dok Vijeće za suočavanje ne donese svoje preporuke. No niti godinu dana od donošenja zaključaka i preporuka Vijeća, nema prijedloga normativnih izmjena kojima bi se precizirala (ne)mogućnost uporabe ovih obilježja.

Poricanja (razmjera) ustaških zločina u historiografiji

Revizionistički, pa i negacionistički, stavovi o karakteru ustaške države i razmjerima zločina počinjenima u njoj, naročito su prisutni u historiografiji. Dio povjesničara i različitih istraživača, među kojima su i neki svećenici katoličke crkve, primjerice pročelnik odjela Nadbiskupskog arhiva u Zagrebu te bivši predsjednik Društva za istraživanje trostrukog logora Jasenovac Stjepan Razum, tvrde da je logor u Jasenovcu, koji je nedvojbeno simbol zločina počinjenih u NDH, bio tek radni i sabirni logor, što je bio i službeni naziv koji je koristila ustaška administracija, odnosno da se nije radilo o „logoru smrti". Osporavaju da je osnovan radi koncentracije, izolacije, prisilnog rada i likvidacije Srba, kao i Roma i Židova, rasnim zakonima diskriminiranog stanovništva. Osim toga, tvrde da su u njemu nakon 1945. bili zatočeni protivnici komunističkog režima i pobornici Informbiroa, a neki i da je najveći broj žrtava stradao upravo nakon završetka rata, od strane poslijeratnog režima.

Jedinstveni su u osporavanju pojedinačnog popisa žrtava koji su sačinili kustosi Javne ustanove spomen područja (JUSP) Jasenovac, koji sadrži više od 83.000 imena, smatrajući ga višestruko uvećanim. Neki, primjerice, navode da je u logoru najvjerojatnije smrtno stradalo tek 1.000 ljudi, najviše od naravne smrti, prvenstveno tifusa i sličnih bolesti. Osporavaju i da su u ovom logoru ubijana djeca, kojih je na službenom popisu žrtava JUSP Jasenovac više od 20.000, a neki iskrivljuju i činjenicu ili okolnosti stradavanja srpske djece odvojene od roditelja u jasenovačkom i u drugim logorima ili prihvatilištima u NDH.

Vjerojatno je da u popisu žrtava JUSP Jasenovac ima pojedinačnih grešaka, kao i da u njega nije upisana svaka stradala žrtva, pa jedino daljnja istraživanja mogu razjasniti pojedinačne sudbine, no svakom takvom istraživanju potrebno je prići isključivo znanstveno i objektivno, s pijetetom prema žrtvama i poštujući osjećaje pripadnika stradalih zajednica. No ovi historiografi smatraju kako povijest 20. stoljeća u Hrvatskoj treba iznova istražiti, poriču vjerodostojnost brojnih pisanih dokaza i svjedočanstava o razmjerima počinjenih zločina ili ih prešućuju, a u potkrjepljivanju svojih tvrdnji dokaze koriste selektivno, izvlačeći dijelove iz konteksta, te na taj način logor pokazuju u pozitivnom ili puno blažem svjetlu nego što je zaista bio.

Dodatno, proteklih godina javno izneseni stavovi o NDH, primjerice Igora Vukića, predsjednika Društva za istraživanje trostrukog logora Jasenovac, koje također financijski podupire MHB, kako bi prihvaćanje teze da je u Jasenovcu stradalo daleko manje ljudi nego što se službeno tvrdi, promijenilo i ocjenu o karakteru NDH, kao i kako će smirena rasprava i daljnja istraživanja pokazati da NDH i ZAVNOH u Izvorišnim osnovama Ustava trebaju zamijeniti mjesto, navode na zaključak kako je njihov cilj reinterpretacija povijesti NDH kojom bi se ta kvislinška tvorevina potpuno ili djelomično rehabilitirala.

Osim toga, u programu javne televizije, čija bi zadaća trebala biti pružanje objektivnih informacija, promovirane su negacionističke publikacije Igora Vukića i Romana Leljaka, što je osudila i JUSP Jasenovac, a Vukićeva knjiga Radni logor Jasenovac svakodnevno je reklamirana na javnoj televiziji, čak i nakon što je Programsko vijeće osudilo stavove koje je u programu HRT-a iznio njezin autor.

U programu javne televizije promovirane su negacionističke publikacije, a knjiga Radni logor Jasenovac svakodnevno je reklamirana, čak i nakon što je Programsko vijeće osudilo stavove koje je u programu HRT-a iznio njezin autor.

Slijedom toga, postavlja se pitanje je li, i u kojoj mjeri, pravno dopušteno negirati utvrđene povijesne činjenice o zločinima počinjenima u NDH, odnosno, koje su granice slobode izražavanja i kažnjivog ponašanja.

ESLJP pri ocjeni radi li se o zabranjenom izražavanju (govoru mržnje) procjenjuje mogu li konkretne izjave dovesti do nasilja i utjecati na javni red, pri čemu je dovoljna i opravdana bojazan da će on biti narušen. Osim utvrđenja predstavlja li negiranje zločina ujedno i poticanje mržnje prema pripadnicima zajednica koje su bile žrtve, važno je utvrditi i je li svrha govora rehabilitacija režima, odnosno ima li on izrazito revizionistički cilj, te koliko konkretni govor može nanijeti štete grupama protiv kojih je uperen, kako u pogledu erozije njihovog samopoštovanja, tako i u pogledu poticanja na diskriminaciju, nasilje ili druge nedopuštene akte protiv njih. Nedopušten bi bio tek ukoliko postoji vjerojatnost da će potaknuti na nasilje ili nezakonito postupanje. Međutim, kada je riječ o Holokaustu, ESLJP je vrlo odlučan i dosljedan, te je svaki puta odbio zahtjeve u kojima se negiranje ili relativiziranje Holokausta pokušalo opravdati slobodom izražavanja.

Sigurno je da sloboda izražavanja jest jedno od najvažnijih demokratskih prava i da bilo kakvoj njezinoj restrikciji treba prići krajnje oprezno, no ona nosi i odgovornost. Nesumnjivo je i da su dugo prikrivani i slabo istraženi komunistički zločini izazvali ogromne frustracije građana čiji su bližnji u njima stradali, no potpuno je pogrešno zbog ovih zločina negirati ili umanjivati ustaške zločine koji su im prethodili. Sigurno je i da objektivna historiografska istraživanja i objavljivanja građe mogu doprinijeti utvrđivanju istine o događajima iz prošlosti, no rasistički karakter NDH i masovnost žrtava je realnost koju nitko, s minimalnim osjećajem pristojnosti i pijeteta prema žrtvama, ne bi trebao dovoditi u pitanje, a pogotovo ne javno umanjivati ili negirati.

Utjecaj na zajednice stradale od ustaškog režima

Revizionističke interpretacije karaktera NDH i licitacije oko broja jasenovačkih žrtava užasne su uvrede živućim članovima njihovih obitelji, kao i pripadnicima zajednica stradalih od ustaškog režima.

Predstavnici romske, srpske i židovske zajednice te antifašističkih udruga, godinama zabrinuto upozoravaju na porast neoustaštva i revizije povijesti, a saborski zastupnici srpske i romske nacionalne manjine te predstavnici židovske zajednice i antifašista, u studenom 2018. najvišim predstavnicima vlasti uputili su apel u kojem su zatražili osudu i suzbijanje širenja mržnje prema pripadnicima naroda žrtava fašizma i širenja neistina o NDH, navodeći događaje u kojima su iznošeni revizionistički stavovi, a u kojima su sudjelovali i predstavnici Katoličke crkve te državnih institucija.

Ogorčeni su odnosom vlasti prema ovim pojavama i isticanjima simbolima ustaškog režima, a posebno ističu neprihvatljivost korištenja ustaškog pozdrava „Za dom spremni" u bilo kojim prigodama. Smatraju i kako je nužno izmijeniti trenutni postav jasenovačke izložbe, jer ona ne odražava vjerno pravu narav logora, prikriva okrutnost kojoj su bili podvrgnuti zatočenici te ne pokazuje pripadnost žrtava zajednicama progonjenima od ustaškog režima. Zbog ovih razloga predstavnici srpskih i židovskih organizacija te antifašističkih udruga od 2016. odbijaju sudjelovati na službenim državnim komemoracijama u Jasenovcu te odvojeno komemoriraju mrtve.

Trenutni postav jasenovačke izložbe ne odražava vjerno pravu narav logora, prikriva okrutnost kojoj su bili podvrgnuti zatočenici te ne pokazuje pripadnost žrtava zajednicama progonjenima od ustaškog režima.

Na genocid nad Romima i dalje se nedovoljno podsjeća. Tek 2014. proglašen je Samudaripen – međunarodni dan sjećanja na romske žrtve genocida, o čemu bi javnost trebalo dodatno educirati i senzibilizirati. Srpsko narodno vijeće, pak, od 2014. bilježi slučajeve historijskog revizionizma, nasilja i mržnje prema Srbima, te ukazuje na porast ovih pojava. Predstavnici židovske zajednice ističu kako i dalje nije izvršen povrat imovine oduzete Židovima od strane ustaškog režima, te smatraju da se u Zagrebu treba podići spomenik žrtvama ustaških zločina, a ne svim europskim žrtvama Holokausta, jer bi se time relativizirali ustaški zločini.

Potrebno je uvažiti zahtjeve predstavnika romske, srpske i židovske zajednice i antifašističkih udruga i time stvoriti uvjete za održavanje jedinstvene komemoracije, kojom bi se na primjeren način odala počast žrtvama i izrazila solidarnost sa stradalima zajednicama.

Odnos prema komunističkom režimu i simbolima proisteklima iz antifašističke borbe

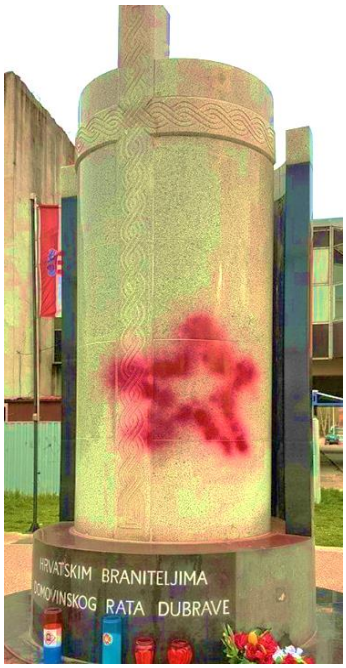
Tijekom Drugog svjetskog rata i u poraću partizanske su jedinice, predvođene komunističkim vodstvom, počinile teške zločine, a komunistički režim je i u kasnijem razdoblju teško kršio ljudska prava. Masovne poratne likvidacije, uhićenja i progoni političkih protivnika i svećenstva te oduzimanje imovine, kompromitirale su i pojam antifašizam, iako njegove vrijednosti, u osnovi demokratske i suprotstavljene nacionalnoj i rasnoj isključivosti fašista, i danas treba očuvati.

Potpuno je neprihvatljiva izjava saborskog zastupnika kako „Izgleda da u svibnju 1945. posao nije obavljen temeljito. Kakva šlampavost pobjednika!", kojom se opravdavaju partizanski zločini pred kraj i neposredno nakon rata i pojačava antagonizam s dijelom društva čiji su bližnji u njima stradali.

Činjenica jest, što je istaknulo i Vijeće za suočavanje s posljedicama totalitarnih režima, kako postoji asimetrija između dobro poznatih fašističkih te dugo prikrivanih i manje istraženih komunističkih zločina. Nužno je zauzimati jednak pristup prema svim počiniteljima zločina, a neprihvatljivo je bilo koje zločine umanjivati ili ih opravdavati. Antagoniziranju društva, odnosno obnovi sukoba iz prošlosti dodatno doprinose i javno izneseni stavovi, pogotovo ukoliko dolaze od političara, poput Facebook objave zastupnika SDP-a, o čemu više pišemo u poglavlju o izražavanju u javnom prostoru. Takvim izjavama, kao i skrnavljenjem

spomenika poginulim braniteljima Domovinskog rata u zagrebačkoj Dubravi iscrtavanjem crvene zvijezde petokrake, potiču se i neprimjerne reakcije, čime društvo postaje taocem sukoba suprotstavljenih pojedinaca i/ili skupina.

Dio javnosti smatra kako je potrebno zabraniti crvenu zvijezdu petokraku, srp i čekić te pozdrav "Smrt fašizmu – sloboda narodu", pod kojima su tijekom Drugog svjetskog rata ginuli antifašistički borci, zbog toga jer su pod njima počinjeni i masovni zločini, izricane smrtne ili zatvorske kazne neprijateljima poslijeratnog režima. Posebno stoga, jer je pod crvenom zvijezdom petokrakom tijekom Domovinskoga rata izvršena agresija na RH, zbog čega se osjećaju pogođenima njezinim korištenjem u javnom prostoru.



Spomenik braniteljima u zagrebačkoj Dubravi, oskvrnjen crvenom petokrakom

Međutim, ESLJP u predmetu Vajnai protiv Mađarske (2008.) je naveo kako se ne može smatrati da crvena zvijezda petokraka predstavlja isključivo komunističku totalitarnu vladavinu, nego i međunarodni radnički pokret, borbu za pravednije društvo, kao i pojedine zakonite političke stranke aktivne u različitim državama članicama VE. U Dokumentu dijaloga Vijeće je, pozivajući se na ESLJP, navelo kako ova (višeznačenjska) obilježja, koja su prvotno i nedvojbeno simboli antifašističke borbe u Drugom svjetskom ratu, ne smatra spornima, odnosno kako bi trebala vrijediti pozitivna presumpcija slobode njihove javne uporabe. S druge strane, istaknulo je i kako je jasna njihova povijesna kompromitacija tijekom jugoslavenske komunističke vladavine, a potom i oružane agresije na RH. Stoga Vijeće smatra kako je prihvatljiva i izričita zabrana, ako se njihovom konkretnom javnom uporabom potiče na nasilje, nacionalnu, rasnu ili vjersku mržnju ili bilo koji oblik nesnošljivosti, no kako je opća zabrana "govora mržnje" već sadržana u zakonodavstvu te se odnosi i na ova obilježja, izričita zabrana ovisi isključivo o zakonodavcu.

No, nakon donošenja Dokumenta dijaloga, više članova Vijeća izdvojenim je mišljenjima izrazilo svoje neslaganje sa stavom većine, zbog toga što ova obilježja nisu, poput fašističkih, uvrštena u jednoznačna obilježja mržnje te što nije predložena njihova potpuna zabrana.

Zaključak

Prema Ustavu RH državna se suverenost u razdoblju Drugog svjetskog rata očitovala u odlukama ZAVNOH-a, a NDH je suprotstavljena suvremenoj Hrvatskoj. Hrvatski je sabor Deklaracijom o antifašizmu potvrdio antifašističku demokratsku utemeljenost i opredijeljenost RH te pozvao na potrebu afirmacije i njegovanja antifašističkih vrijednosti. Osim toga, komunistički sustav je odbačen, a Deklaracijom o osudi zločina počinjenih tijekom totalitarnog komunističkog poretka 1945.-1990. Hrvatski se sabor pridružio Parlamentarnoj skupštini VE u osudi masovnog kršenja ljudskih prava od strane komunističkih režima te izrazio sućut, razumijevanje i priznanje svim žrtvama tih zločina.

No u hrvatskom su društvu učestale pojave negiranja zločinačkog karaktera NDH i razmjera zločina ustaškog režima te isticanja simbola ili korištenja sintagmi kojima se prema njemu izražavaju simpatije. Pogrešno je opravdavati pozdrav „Za dom spremni" pokušavajući ga vezati uz pozitivne konotacije obrane u Domovinskom ratu, jer je on i tada bio u suprotnosti s Ustavom, no to neki ipak nastoje činiti. Osim toga, neprihvatljivo je i svako trivijaliziranje, opravdavanje ili umanjivanje zločina počinjenih od strane pripadnika NOB-a, pod komunističkim vodstvom, te kasnijeg kršenja ljudskih prava od strane komunističkog režima, kao i ignoriranja/umanjivanja činjenice da je pod crvenom zvijezdom petokrakom tijekom Domovinskoga rata izvršena agresija na RH.

Pogrešno je opravdavati pozdrav „Za dom spremni" povezujući ga s pozitivnim konotacijama obrane u Domovinskom ratu, jer je on i tada bio u suprotnosti s Ustavom, a neprihvatljivo je i trivijaliziranje, opravdavanje ili umanjivanje zločina počinjenih od strane pripadnika NOB-a te kršenja ljudskih prava od strane komunističkog režima, kao i ignoriranja/umanjivanja činjenice da je pod crvenom zvijezdom petokrakom tijekom Domovinskoga rata izvršena agresija na RH.

Samo se edukacijom može doći do društvene spoznaje o pogubnosti nedemokratskih režima, o vrijednostima demokracije te važnosti zaštite ljudskih prava. Na nužnost edukacije, ali i razvijanje tolerancije i kulture povijesnog sjećanja, ukazuju i rezultati Istraživanja političke pismenosti učenika završnih razreda srednjih škola u Hrvatskoj iz rujna 2015., prema kojima čak polovina njih nije bila sigurna je li NDH bila fašistička tvorevina. Radi suzbijanja nesnošljivosti i govora mržnje među mladima, i ECRI je u Izvješću RH 2018. preporučila uvođenje obvezatnog obrazovanja iz ljudskih prava kao dijela građanskog obrazovanja u sve nastavne planove i programe, osobito kad je riječ o pravu na jednakost i zabrani diskriminacije.

Na svim je odgovornim članovima društva važna uloga kontinuiranog reagiranja na pojave relativiziranja karaktera ovih režima i razmjera zločina počinjenih u njihovo ime.

Tako je odgovornost i na Katoličkoj crkvi, koja ima nesumnjivo velik utjecaj na društvo, a svakako pozitivan iskorak predstavlja govor kardinala Bozanića pri obilježavanju Međunarodnoga dana sjećanja na žrtve Holokausta u siječnju 2019., kada je naveo kako je Auschwitz simbol stradanja šest milijuna Židova i svih nacističkih i fašističkih logora u Europi, no kako posebnu pozornost trebamo dati onome što se događalo u Hrvatskoj, bez ikakve zadrške ističući istinu o strahotama Jasenovca i drugih logora, stratišta nevinih ljudi.

No, daleko najveća odgovornost je na predstavnicima vlasti, koji moraju preuzeti obvezu za poštivanje i primjenu Ustava te pridržavanje zakona i stati na put ponašanjima kojima se veličaju i/ili umanjuju počinjeni zločini, a kamoli sudjelovati na ovakvim događajima.

Demokratskom razvitku zemlje i izgradnji društva bez antagonizma utemeljenog u sukobima u prošlosti trebaju doprinijeti i političke stranke, prihvaćanjem kodeksa ponašanja kojim neće dopustiti veličanje ili rehabilitiranje poredaka odgovornih za masovna kršenja ljudskih prava, u potpunosti uvažavajući određenja RH prema Ustavu i deklaracijama Hrvatskog sabora.

Preporuke:

145. Vladi RH i nadležnim ministarstvima, da izrade prijedloge potrebnih izmjena kojima bi se jasnije normativno regulirala zabranjena obilježja mržnje, posebno proizašlih iz NDH;
146. Jedinicama lokalne samouprave, da žurno uklanjaju grafite i natpise s obilježjima ustaškog i nacističkog režima, ali i višeznačenjska obilježja komunizma, ukoliko se njima očito provocira i potiče na nasilje, mržnju ili nesnošljivost;
147. Ministarstvu unutarnjih poslova i Ravnateljstvu policije, da ujednači postupanja policijskih uprava i postaja pri procesuiranju pozdrava „Za dom spremni!", vodeći računa o praksi najviših sudova;
148. Ministarstvu hrvatskih branitelja, da izmjenama pravilnika uredi način održavanja obreda pokopa žrtava Drugog svjetskog rata i poraća, vodeći računa kako odavanje vojnih počasti može predstavljati davanje legitimiteta tvorevini i ideologiji oprečnima vrijednostima Ustava RH;
149. Vladi RH, da u dijalogu s predstavnicima zajednica stradalih od ustaškog režima razriješi prijepore kako bi se održala jedinstvena komemoracija, kojom bi se na primjeren način odala počast žrtvama jasenovačkog logora.

3.27. PRAVO NA PRIVATNOST

„Ti ljudi stvarno nemaju granice... zovu me kroz jutro, navečer, vikendima... više im se i ne javljam, a sada su počeli nazivati članove moje obitelji i pitati ih kad ću uplatiti dugovanje... može li im itko stati na kraj?"

„Poštovani javljam se da tvrtka... ZA NAPLATU I OTKUP POTRAŽIVANJA VRŠI KRŠENJE ZAKONA TEMELJNIH LJUDSKIH PRAVA. NAIMA TVRTKA... KONSTANTNO VRŠI PRITISAK NE IZDRŽLJIV DA TOLIKO ZOVU TELEFONSKIM PUTEM DA ĆOVJEK NEMA PRAVO NA MIR... MOLIM VAS NA RAZUMJEVANJE DA JA KAO GRAĐANIN REPUBLIKE HRVATSKE IMAM PRAVO NA MIR I OVIM PUTEM VAS MOLIM DA SE ZAŠTITI GRAĐANIN..."

Poštovani javljam se da tvrtka CEI ZAGREB- ZA NAPLATU I OTKUP POTRAŽIVANJA VRŠI KRŠENJE ZAKONA TEMELJNIIH LJUDSKIH PRAVA.NAIMA TVRTKA CEI-ZAGREB KONSTANTNO VRŠI PRITISAK NE IZDRŽLJIV DA TOLIKO ZOVU TELEFONSKIM PUTEM DA ĆOVJEK NEMA PRAVO NA MIR..TIME SAMA BAZA PODATAKA S KOJIMA TVRTKA CEI ZAGREB RASOLAŽE NIJE U ZAKONU REPUBLIKE HRVATSKE GDJE SE ISTO KRŠE PRAVA I NAČELA..MOLIM VAS NA RAZUMJEVANJE DA JA KAO GRAĐANIN REPULIKE HRVATSKE IMAM PRAVO NA MIR I OVIM PUTEM VAS MOLIM DA SE ZAŠTOTI GRAĐANIN..HVALA...

Prvi puta propisano člankom 12. Opće deklaracije o ljudskim pravima UN, a kasnije implementirano u brojne međunarodne dokumente, pravo na privatnost važan je element sustava zaštite ljudskih prava, koji se mijenja u skladu s tehnološkim razvojem društva. Iako ESLJP nije dao konačnu definiciju prava na privatnost iz čl. 8. EKLJP, iz njegove obimne prakse proizlazi kako ono sadrži nekoliko aspekata, kao što su osobna, prostorna, informacijska i komunikacijska privatnost. Stoga i do kršenja

može doći različitim načinima i sredstvima, primjerice upotrebom modernih tehnologija, medijskim objavama, komunikacijom putem društvenih mreža i slično.

Tijekom 2018. zaprimili smo znatno više pritužbi u ovm području nego godinu ranije, budući da su stupanjem na snagu Opće Uredbe o zaštiti podataka EU 2016/679 (GDPR) u svibnju 2018., građani očito postali svjesniji sadržaja prava na privatnost i opasnosti koje ga svakodnevno ugrožavaju. No kako se veliki broj njih odnosio na neovlašteno korištenje osobnih podataka, upućivali smo ih na Agenciju za zaštitu osobnih podataka, u čijoj je nadležnosti provedba tih postupaka.

Značajniji dio pritužbi, kao i prethodne godine, odnosio se na postupanje agencija za otkup potraživanja, a i Hrvatska udruga za zaštitu potrošača svakodnevno je zaprimala pozive građana, jer su agencije uznemiravale ne samo njih, nego i članove njihovih obitelji te poslodavce. Iako su odnosi između ustupitelja potraživanja i agencija regulirani ZOO-om, u RH ne postoji pravni okvir koji određuje standarde i pravila postupanja agencija prilikom naplate dugovanja. Unatoč preporuci iz Izvješća za 2017. o potrebi pravnog reguliranja poslovanja agencija u kontekstu zaštite prava na privatnost, i dalje je evidentna pravna praznina pa su građani i dalje izloženi nametljivom ponašanju i uznemiravanju od strane pojedinih agencija, čime se ugrožava njihova privatnost i dostojanstvo.

Pacijent ima pravo na povjerljivost podataka koji se odnose na stanje njegova zdravlja, i na uvjete pregleda i liječenja koji osiguravaju njegovu privatnost.

U 2018. aktualizirano je pravo na privatnost pacijenata, uslijed kršenja prava zajamčenih Zakonom o zaštiti prava pacijenata. Povelja o temeljnim pravima EU jamči poštovanje privatnog i obiteljskog života te pravo na privatnost podiže na razinu temeljnih prava u pravu EU. Pravo je svakog pojedinca da druga osoba poštuje njegovo osobno dostojanstvo i ne omalovažava ili umanjuje njegov ugled u društvu i moralnu reputaciju. Međutim, uslijed specifičnosti organizacije prijema u zdravstvenim ustanovama i ljekarnama, često pacijenti osjetljive informacije o svojem zdravstvenom stanju moraju iznositi pred ostalim pacijentima. S obzirom da je GDPR-om propisano da su podatci o zdravlju posebna kategorija osjetljivih osobnih podataka, trebalo bi ih snažnije zaštititi, primjerice onemogućavanjem uvida trećih osoba u medicinsku dokumentaciju.

Povodom slučaja pacijentice o čijem su zdravstvenom stanju liječnici, bez njezina odobrenja i suprotno ZZPP-u, javno iznosili osobne informacije, zdravstvena ustanova se opravdavala potrebom demantiranja informacija koje je pacijentica javno iznijela i time naštetila njihovom ugledu. Međutim, to ne umanjuje obvezu zdravstvene ustanove da postupa u skladu s ZZPP-om, odnosno da u javnim istupima poštuje pravo na privatnost pacijenata.

Preporuke:

150. Ministarstvu financija, da izradi prijedlog zakona o reguliranju poslovanja pravnih osoba specijaliziranih za otkup i naplatu potraživanja;
151. Strukovnim komorama u zdravstvu, da kontinuirano provode edukaciju članova o obvezama u području zaštite prava na privatnost pacijenata.

3.28. IMOVINSKOPRAVNI ODNOSI

„Javljam Vam se zbog dugogodišnjeg nepotrebnog odugovlačenja postupka povrata imovine, izvan svih razumnih rokova. Naime, od podnošenja našeg zahtjeva za povrat imovine 30. 6. 1997. godine prošlo je 20 godina, 10 mjeseci, 12 dana ili 1088 tjedana ili 7621 dan, a postupak povrata još traje. Nismo imali zakazano ročište više od tri godine. Da bi ubrzali postupak predlagali smo donošenje rješenja o povratu/naknadi onog što je nesporno. Uzalud. Prvostupanjsko tijelo donosi 12 rješenja godišnje. Nema zaposlenika“

Ovo je jedna od pritužbi upućenih pučkoj pravobraniteljici u 2018. o dugotrajnosti postupanja UDU kao prvostupanjskih, ali i MP kao drugostupanjskog tijela u postupcima povrata/naknade imovine sukladno Zakonu o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine.

O problemu dugotrajnosti postupanja u imovinskopravnim predmetima pisali smo i u ranijim izvješćima, a MP je uvažilo preporuku iz Izvješća za 2017. da ojača administrativne kapacitete za brže rješavanje drugostupanjskih predmeta pa je tijekom 2018. povećan broj službenika u Službi za drugostupanjske postupke, no ostaje za vidjeti koliko će to utjecati na skraćivanje ovih postupaka. Tijekom 2018. upravo je premali broj rješavatelja i složenost predmeta bio razlogom rješavanja samo 530 od ukupno 2.983 predmeta po izjavljenim žalbama u predmetima povrata/naknade, s prosječnim trajanjem rješavanja od čak 2,5 godine.

Prema podatcima koje smo prikupili od službi za imovinsko-pravne poslove UDU u županijama, osim Grada Zagreba i Vukovarsko-srijemske županije, koji nam ih nisu dostavili, o broju i stanju riješenosti predmeta povrata/naknade, izvlaštenja, neprovedenih postupaka komasacije, arondacije, uzurpacije, eksproprijacije, deposedacije i drugih, ukupno je na rješavanju 4.679 predmeta povrata/naknade, a posebno zabrinjava što u 16 predmeta povrata nekretnina te sedam povrata pokretnina koje imaju svojstvo kulturnog dobra, za koje su zahtjevi podneseni još 1997., nije poduzeta niti jedna radnja u postupku. Najbolje stanje riješenosti predmeta povrata/naknade je u Službi za imovinsko-pravne poslove u Međimurskoj županiji, u kojoj je od 390 zaprimljenih predmeta pravomoćno riješeno 384, a preostali su na drugostupanjskom rješavanju u MP i Upravnom sudu. Najviše neriješenih predmeta povrata/naknade je u Splitsko-dalmatinskoj (1.411), potom u Primorsko-goranskoj (606), Koprivničko-križevačkoj (425) pa Zagrebačkoj županiji (419). U Virovitičko-podravskoj u čak 11 predmeta od podnošenja zahtjeva 1997. nije poduzeta niti jedna pravna radnja. Istovremeno, broj donesenih pravomoćnih rješenja u 2018. u većini UDU

U 16 predmeta povrata nekretnina te sedam povrata pokretnina koje imaju svojstvo kulturnog dobra, za koje su zahtjevi podneseni još 1997., nije poduzeta niti jedna radnja u postupku, od čega je čak 11 u Virovitičko-podravskoj županiji.

izuzetno je malen (pet, 10, 14, 16, 20 pravomoćnih rješenja), radi nedostatka zaposlenika, rada na drugim hitnijim predmetima, vraćanja predmeta od strane MP i suda na ponovni postupak. No, ako se predmeti povrata imovine nastave rješavati ovom dinamikom, za rješavanje preostalih u prvom stupnju trebat će još više od deset godina.

Također, u tijeku je još 126 prvostupanjskih postupaka komasacije, arondacije, eksproprijacije, uzurpacije, deposedacije, optanske imovine, najviše u Šibensko-kninskoj, Zagrebačkoj, Primorsko goranskoj i Splitsko-dalmatinskoj županiji. U MP na rješavanju je ukupno 18 drugostupanjskih predmeta koji se odnose na navedene agrarnopravne mjere, a u 2018. nije u zaprimljena niti jedna nova žalba. Tijekom 2018. zaprimljeno je, ali i neriješeno, puno prijedloga za izvlaštenje, a u UDU Primorsko-goranske, Koprivničko-Križevačke, Zagrebačke i Splitsko-dalmatinske županije, u rješavanju ih je preko tisuću. Prosječno rješavanje imovinsko-pravnih predmeta u prvom stupnju je između tri mjeseca i dvije godine, u Splitsko-dalmatinskoj i do pet godina, dok rješavanje predmeta povrata/naknade imovine traje i po desetak godina.

Ovako dugotrajnim postupanjem upravnih tijela krše se prava na suđenje u razumnom roku i vlasništva, što proizlazi i iz presude ESLJP Štokalo i dr. protiv RH iz 2008., vezano uz postupak denacionalizacije, u kojoj je navedeno kako je trajanje postupka pred upravnim tijelima relevantna okolnost pri odlučivanju o povredi prava na suđenje u razumnom roku, pa je potrebno poduzeti mjere da se imovinskopravni predmeti u prvom i u drugom stupnju počnu brže rješavati, a takvog je stava bio i Ustavni sud u Odluci U-IIIA-4885/2005 iz 2007.

27 zahtjeva za povratom pokretnina sa svojstvom kulturnog dobra već 19 godina čekaju donošenje Uredbe o posebnoj vrsti naknade za pokretnine sa svojstvom kulturnog dobra koje su sastavni dio zbirki, muzeja i galerija, za što je potrebna suradnja MK i MP, o čemu kontinuirano pišemo u svim izvješćima nakon 2014. Naime, u 2016. je provedeno e-savjetovanje o Nacrtu Uredbe, no MP nije nastavilo s postupkom njenog donošenja, budući da im MK nije dostavilo podatke potrebne za izradu Iskaza o procjeni fiskalnog učinka. S druge strane, MK tvrdi da to ne može učiniti jer ne raspolaže svim potrebnim podatcima za povrat, nema konačnog popisa umjetnina, za neke ne zna gdje se nalaze, a nije poznat niti model i oblik naknade koja će se isplaćivati. Nadalje, navode kako se ne može utvrditi ni približna procjena ukupne vrijednosti pokretnina koje su kulturno dobro, a time ni izraditi iskaz procjene fiskalnog učinka, te kako MK nije nadležno za procjenu vrijednosti umjetnina niti raspolaže stručnim osobama koje bi ju izvršile. Slijedom toga, smatraju kako nadležni UDU trebaju dovršiti započete postupke, rješenjima utvrditi popis pokretnina te odlučiti o naknadi, kako bi se utvrdio ukupan broj njih za koje je potrebno osigurati sredstva radi isplate naknade.

Nažalost, ovo je očit primjer dugogodišnjeg nedostatka suradnje i komunikacije MK, MP i UDU u županijama, uslijed kojih zakonska prava građana zajamčena Zakonom o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine, već 20 godina ostaju mrtvo slovo na papiru.

Preporuke:

152. Ministarstvu pravosuđa, da provede upravni nadzor nad svim službama za imovinsko-pravne poslove ureda državne uprave u županijama, u kojima od 1997. nije poduzeta niti jedna radnja u postupku;
153. Ministarstvu pravosuđa i Ministarstvu kulture, da dogovore rješenje problema povrata pokretnina sa svojstvom kulturnog dobra koje su sastavni dio zbirki, muzeja i galerija donošenjem Iskaza procjene fiskalnog učinka ili na drugi način, kako bi se donijela Uredba o posebnoj vrsti naknade za pokretnine sa svojstvom kulturnog dobra koje su sastavni dio zbirki, muzeja i galerija.

3.29. GRADITELJSTVO

„prijavio sam nezakonitu gradnju mog susjeda građevinskoj inspekciji i zatražio od građevinskog inspektora da izvrši očevid na licu mjesta i poduzme mjere iz svoje nadležnosti u roku od 30 dana. Proteklo je već dva mjeseca i nije izvršen očevid . Molim da me obavijestite koji je zakonski rok za postupanje inspekcije i koji pravni lijek mogu koristiti za nepostupanje i da mi osigurate poštivanje zakona od strane građevinske inspekcije.“

Najviše pritužbi iz područja graditeljstva zaprimljenih u 2018. odnosio se na rad građevinske inspekcije po prijavama građana o bespravno izgrađenim, dograđenim ili rekonstruiranim građevinama, dok se smanjio broj onih na ozakonjenje nezakonito izgrađenih zgrada („legalizaciju“).

Osim što ih je više, drugačiji je i sadržaj pritužbi na rad građevinske inspekcije pa su se tako najviše odnosile na izgradnju, dogradnju ili rekonstrukciju bez potrebnih akata o gradnji obiteljskih kuća, pomoćnih građevina, vikendica, dijelova stambenih zgrada u suvlasništvu, izgrađenih nakon 31. lipnja 2018., koji je Zakonom o ozakonjenju nezakonito izgrađenih zgrada određen kao krajnji rok do kojega se mogu podnositi zahtjevi za ozakonjenje. Odnosile su se i na bespravnu gradnju na zaštićenom dijelu obale ili područjima pod zaštitom, a iz njih je vidljivo da građanima i dalje nije jasna nadležnost i način postupanja građevinske inspekcije, kako ona postupa po službenoj dužnosti i u skladu s procjenom prioriteta te da u postupcima, osim izlaska na teren, ima i drugih mogućnosti utvrđivanja činjenica. Konačno, prijave građana nemaju karakter zahtjeva po kojem inspekcija mora postupati u propisanom roku, pa bi ih o tome trebalo na pristupačan način kontinuirano informirati. Tome u prilog govori i stav MGIP-a, kako su „široj javnosti nejasne nadležnost, ovlasti i način postupanja građevinske inspekcije“, no nemamo informacije koje su mjere poduzete ili planirane kako bi se to promijenilo. Naime, prema njihovim podatcima, građevinska inspekcija je u 2018. zaprimila 1.200 prijava građana, od kojih su pisano odgovorili i objasnili svoju nadležnost i način rada na 820, uz oko 2.000 upita na koje su odgovorili putem elektronske pošte. Kako to zasigurno nije

dostatno da bi zainteresirana, a pogotovo šira javnost bila adekvatno informirana, broj prijava i požurnica kojima se traži njihovo postupanje se i dalje povećava.

Na sve ove okolnosti ukazivali smo i u ranijim izvješćima, a kako je donošenje Izmjena i dopuna Zakona o građevinskoj inspekciji bilo u Planu normativnih aktivnosti za 2018., u Izvješću za 2017. preporučili smo MGIP-u da njime uredi učinkovit rad građevinske inspekcije, osobito u postupcima izvršenja rješenja o uklanjanju iz prostora nezakonito izgrađenih zgrada, s jasno propisanim rokovima i kriterijima izvršenja. No, umjesto toga, donesen je Zakon o državnom inspektoratu koji stupa na snagu 1. travnja 2019. i kojim se u njega predviđa prelazak građevinske inspekcije. Hoće li to omogućiti pozitivne promjene, nastavit ćemo pratiti.

Preporuka:

154. Ministarstvu graditeljstva i prostornog uređenja, da građanima na podnesene prijave i ostale podneske odgovaraju u zakonskom roku.

3.30. PRAVO NA ZDRAV ŽIVOT

Zaštita okoliša i prirode, javno zdravlje

„Tko će odgovarati radi uskraćivanja informacija građanima o rezultatima incidencije, morbiditeta i stope rasta karcinoma i kardiovaskularnih oboljenja? Tko će odgovarati za nedostupnost rezultata i trendova spontanih pobačaja u Slavonskom Brodu od 2014.?... Nama je super kad smrdi jer onda znamo da je u zraku sumporovodik. Super nam je kad smrdi i osjećamo nervozu, peckanje, suzenje, stres, objašnjavanje djeci zašto smrdi, odlazak kući s igrališta i zatvaranja u kuću...“

Ustavno pravo na zdrav život obuhvaća zaštitu okoliša, prirode i zdravlja od štetnih utjecaja iz okoliša najčešće uzrokovanih ljudskim aktivnostima koje potječu iz prometa i industrije, uporabe kemikalija, spaljivanja, poljoprivrede, deponija i drugih izvora. 71 postupak koji smo tijekom 2018. pokrenuli po zaprimljenim pritužbama građana, inicijativa i udruga, što je 36,5% više nego u 2017., kao i njih deset koje smo pokrenuli na vlastitu inicijativu, uz postupke iz prethodnih godina, još uvijek pokazuju nisku integriranost okolišne u druge sektorske politike, nerazvijenu ekološku svijest i nedovoljno učinkovitu zaštitu ustavnih vrednota očuvanja prirode i okoliša.

Novi Prijedlog Plana zaštite okoliša upućen je Vladi na usvajanje u veljači 2019., no nije bio predstavljen javnosti, za razliku od prethodnog, koji je bio u javnoj raspravi 2016., i predviđao je uvođenje obvezujuće procjene utjecaja na zdravlje (HIA) prije planiranja i izgradnje velikih industrijskih i drugih infrastrukturnih objekata, što kontinuirano preporučujemo od 2014. Uredba o procjeni utjecaja zahvata na okoliš, kojom je zdravlje ljudi postalo obvezan sadržaj Studije o utjecaju na okoliš,

donesena je 2017., no nemamo saznanja kako se provodi u praksi. Od 2016. kasni se s donošenjem Strategije razvoja javnog zdravstva, čija je izrada započela tek u rujnu 2018., a važna je zbog razvoja zdravstvene ekologije koja prati štetne utjecaje iz okoliša na ljudsko zdravlje i uvođenja HIA-e.

Gotovo sve pritužbe odnose se na ugrozu zdravlja zbog onečišćenja zraka, vode, tla, neionizirajućeg zračenja, odlagališta otpada, buke ili svjetlosnog onečišćenja, a mehanizmi za sustavnu prevenciju i zaštitu zdravlja u ovim slučajevima nisu uspostavljeni. Sporadično se provode projekti koji su reakcija na nastalo stanje, javnosti poznatih ponajprije zbog dugotrajne angažiranosti lokalnih građanskih inicijativa, poput Građanske inicijative za čist zrak u Slavonskom Brodu i Brodskih mama.

Tako je HZJZ izradio Ocjenu zdravstvenog stanja stanovništva Vukovarsko-srijemske županije vezano uz potencijalne zdravstvene učinke arsena u vodi za ljudsku potrošnju, a ZJZ BPŽ od 2016. provodi Studiju o utjecaju okolišnih čimbenika na zdravlje građana Slavonskog Broda. Sukladno našoj preporuci iz Izvješća za 2017., u Studiju su osim analize metala, naknadno uvršteni i parametri lebdećih čestica (PM10 i PM2,5) te plinova (sumporov vodik, oksidi dušika, ozon, vodikov sulfid i benzen) koji će se pratiti nekoliko godina. Međutim, ne znamo da li će i na koji način studije izvedivosti za planirane centre za gospodarenje otpadom (CGO) uključiti i procjenu utjecaja na zdravlje, dok studije o procjeni utjecaja na zdravlje građana koji žive u blizni odlagališta otpada Karepovac i Lončarica Velika nisu izrađene, pa je očito da se načelo predostrožnosti nedovoljno primjenjuje.

Propisi u ovom području su se u 2018. ponajviše mijenjali temeljem Odluke Vlade iz kolovoza 2018., kojom je MUP preuzeo poslove Državne uprave za zaštitu i spašavanje (DUZS). Naša preporuka iz Izvješća za 2017. o osnivanju izvanproračunskog fonda civilne zaštite radi osiguranja financijskih sredstava za zaštitu i spašavanje u velikim nesrećama i katastrofama nije usvojena, a ostaje za vidjeti koliko će se ovom promjenom unaprijediti i međusobno uskladiti sustav civilne zaštite i vatrogastva.

Istom Odlukom, MZOE je preuzeo poslove Hrvatske agencije za okoliš i prirodu (HAOP), a novost je i uspostavljanje Državnog inspektorata, zbog čega su se također mijenjali propisi. Donesene su izmjene i dopune Zakona o zaštiti okoliša (ZOZ), povodom kojih smo predlagali da se i zainteresiranoj javnosti omogući iskazivanje javnog interesa u zaštiti okoliša, na što sada ima pravo država ili JLP(R)S, no taj prijedlog nije prihvaćen. Za vidjeti je i koliko će se dopunjenim ZOZ-om unaprijediti nadzor nad ovlaštenicima koji obavljaju stručne poslove zaštite okoliša, posebno jer su ponekad koristitli zastarjele ili nepotpune podatke te nisu u dovoljnoj mjeri izlazili na teren. MZOE nije provodilo nadzore 2018., niti je predlagalo ili ukidalo suglasnosti ovlaštenicima za obavljanje ovih poslova, iako smo u Izvješću za 2017. preporučili pojačan nadzor.

Prema preliminarnim podatcima MZOE-a za 2018., inspekcija zaštite okoliša najviše je mjera poduzimala zbog nepropisnog prijevoza i skupljanja otpada te neprovođenja praćenja kvalitete zraka, dok je inspekcija zaštite prirode najčešće vršila nadzore uvjeta i mjera zaštite prirode u planovima gospodarenja prirodnim dobrima, te zahvatima vezanim uz procjenu utjecaja na okoliš i ocjenu prihvatljivosti za ekološku mrežu.

Hrvatska je bogata vodom, parkovima prirode te raznolikim morskim i kopnenim ekosustavom. Druga je zemlja u EU s najvećim kopnenim te značajnim morskim područjem u ekološkoj mreži Natura 2000, koja je ključni provedbeni instrument direktiva za dugoročnu zaštitu i očuvanje najvrjednijih i

ugroženih europskih vrsta, staništa i ekosustava. U Izvješću za RH iz 2019. EK požuruje RH da odredi preostala morska područja u Naturi 2000 te unaprijedi suradnju s gospodarskim sektorom, kao i investicije u konkretne mjere zaštite prirode. Zabrinjava i novi Zakon o lovstvu iz 2018. koji ograničava pravo javnosti na informacije o okolišu vezano za životinjski svijet (divljač), protivno Arhuškoj konvenciji, Ustavu, ZOZ-u te ZPPI-u, na što smo bezuspješno upozoravali Hrvatski sabor, uz više okolišnih i udruga za zaštitu prirode te povjerenice za informiranje.

Klimatske pomjene i rizici od katastrofa

Početkom 2018. Vlada je osnovala Nacionalno vijeće za održivi razvoj, koje predlaže, prati, analizira i koordinira provedbu mjera i aktivnosti Ciljeva Programa održivog razvoja do 2030, no nije donijela Strategiju niskougljičnog razvoja RH koja je bila u javnoj raspravi 2017. Riječ je o temeljnom dokumentu za ublaženje klimatskih promjena te krovnoj gospodarskoj, razvojnoj i okolišnoj strategiji potrebnoj za ostvarenje promjena iznesenih i u Znanstvenom izvještaju Međuvladina panela o klimatskim promjenama (IPCC) iz 2018., za prestanak korištenja fosilnih goriva i zaokret ka obnovljivim izvorima energije te energetskoj učinkovitosti, u sljedećih 10 do 20 godina.

Hrvatska je već duže vrijeme izložena negativnim učincima klimatskih promjena i značajnim ekonomskim gubicima, po kojima je, uz Češku i Mađarsku, treća u EU.

U 2018. je izrađen Nacrt Strategije prilagodbe klimatskim promjenama RH do 2040. s pogledom na 2070. koja definira mjere prilagodbe u „najranjivijim" sektorima: ribarstvu, hidrologiji, upravljanju vodnim i morskim resursima, poljoprivredi, bioraznolikosti, šumarstvu, zdravstvu, upravljanju rizicima, prostornom planiranju, turizmu i energetici, čije se usvajanje planira sredinom 2019. Vlada RH je podnijela i Sedmo nacionalno izvješće o promjeni klime te Treće dvogodišnje izvješće prema Okvirnoj konvenciji UN-a o promjeni klime (UNFCCC), u kojem navodi kako je RH već duže vrijeme izložena negativnim učincima klimatskih promjena i značajnim ekonomskim gubicima, po kojima je, uz Češku i Mađarsku, treća u EU. Izvješće EK za RH iz 2019. ističe i pojačan rizik od poplava u Dunavskoj regiji te olujnih udara i šumskih požara na obali.

U priobalju neke stare gradske jezgre uopće nemaju hidrantsku mrežu, ponegdje je stara i nema potrebne količine tlaka ni vode, a na nekim otocima u turističkoj sezoni pada tlak te nema ni vode za piće.

RH je i potpisnica Hyogo okvirnog plana djelovanja 2005.-2015. te Sendai okvira za smanjenje rizika od katastrofa 2015.-2030. u okviru kojih su u prvoj nacionalnoj Procjeni rizika od katastrofa kao prioriteti određene poplave, potresi, požari i rizici u nastajanju (odroni, klizišta). Katastrofalna poplava na području Vukovarko-srijemske županije u 2014. i veliki splitski požar u 2017., ukazali su na potrebu učinkovitijeg sustava vatrogastva i civilne zaštite te bolje komunikacije s građanima. 2018. nije bila požarna godina, no ohrabruje što su Hrvaste šume provele preventivne aktivnosti protupožarne obrane Dalmacije te uspostavile

video-nadzor na 43 lokacije u Zadarskoj, Šibensko-kninskoj, Splitsko-dalmatinskoj i Dubrovačko-neretvanskoj županiji, uz promotivne aktivnosti.

Međutim, i dalje zabrinjava stanje hidrantske mreže, za koju MUP potvrđuje kako je u Istri i pojedinim županijama kontinentalne Hrvatske u potpunosti zadovoljavajuća, dok u Gorskom Kotaru i Baniji nije. Problem je i u priobalju gdje neke stare gradske jezgre uopće nemaju hidrantsku mrežu, ponegdje je stara i nema potrebne količine tlaka ni vode, a na nekim otocima u turističkoj sezoni pada tlak te nema ni vode za piće. Posebno je zabrinjavajuće stanje vanjske hidrantske mreže na području SDŽ, gdje je pokrivenost uglavnom zadovoljavajuća samo na područjima Splita, Trogira, Solina, dijelom Kaštela i Omiša, iako su tlak i količina vode i tamo na više hidranata nedostatni. Ostali dijelovi županije ju ni nemaju ili se ne održava.

Rizik od klizišta u RH također je visok, posebice u Sisačko-moslavačkoj županiji, gdje se u 2018. i aktiviralo, zbog čega je Vlada donijela Odluku o kriterijima i načinima za stambeno zbrinjavanje stanovnika čije su kuće ili zgrade bile uništene ili oštećene. Studija procjene rizika od klizišta u RH dovršena je 2018., a obuhvatila je i analizu klizišta Kostanjek u Zagrebu, približne površine 100 ha, s izuzetno velikim potencijalnim posljedicama za ljude i materijalna dobra.

Zaštita zraka, tla, voda i mora

„Cijela Slavonija smrdi od KOKS-PETROLA, razlika od ostatka Slavonije je u tome što je meni pod prozorom i ne mogu koristiti vlastitu kuću već više od pet godina. Svi stručnjaci kemije i biokemije me uvjeravaju da tu ne smijem živjeti. Gospođo draga, cijeli život ja i moja obitelj smo uložili u tu kuću i sada u 77 godini da idem na ulicu. Pokušajte me razumjeti. Obavijestila sam sve institucije u državi i ništa.“

Prema podatcima EEA iz Izvješća o kvaliteti zraka u Europi za 2018., klimatske promjene i onečišćenje zraka najveći su okolišni problemi koji se moraju rješavati istovremeno, a posebno su opasne lebdeće čestice koje onečišćuju zrak, pojačavaju klimatske promjene i globalno zatopljenje, odnosno hlađenje, te utječu na ljudsko zdravlje. I Svjetska zdravstvena organizacija (SZO) od 1950. izvještava o kvaliteti zraka, a zadnjih godina posebno upozorava na povezanost onečišćenja zraka s preuranjenom smrti od srčanih i moždanih udara, plućnih bolesti i raka. Kratkoročna i dugoročna izloženost onečišćenju zraka kod djece i odraslih može dovesti do smanjenja funkcije pluća, respiratornih infekcija i astme te drugih zdravstvenih poteškoća, pri čemu su najopasnije lebdeće čestice, dušikov dioksid i prizemni ozon.

Inspekcija zaštite okoliša u gotovo svim nadzorima postupa prema Zakonu o zaštiti zraka, a rješenja koja su donesena u 2018. ponajviše su se odnosila na obvezu mjerenja onečišćujućih tvari u zraku te dostavu podataka. Uputili su pet zahtjeva za mjerenje posebne namjene, no pokazuje se da ona nisu dovoljno učinkovita za utvrđivanje stvarnog stanja i konkretnu zaštitu zraka, jer MZOE samo utvrđuje

je li JLS donijela Odluku o mjerenju posebne namjene ili procjene razine onečišćenosti zraka, a ne provjerava njenu kvalitetu i utemeljenost.

Nisu nam dostupni podatci o onečišćenju zraka uzrokovanog velikim požarom iz 2017., koji je zahvatio i odlagalište otpada Karepovac, kada su mjerne postaje Karepovac, Split, Kaštela i Solin evidentirale višestruko povećane vrijednosti lebdećih čestica i sumporovodika o kojima građani nisu bili adekvatno informirani, a treba podsjetiti i kako se za potrebe praćenja kvalitete zraka na području SDŽ u sklopu Državne mreže za trajno praćenje kvalitete zraka, i dalje koriste isključivo podatci s privatnih mjernih postaja onečišćivača. Međutim, MZOE provodi projekt njenog proširenja i modernizacije, kojim se u naredne tri godine planira izgradnja pet novih te modernizacija 19 postojećih mjernih postaja.

No, najpoznatiji primjer onečišćenja zraka je u Slavonskom Brodu, o kojem smo pisali i u ranijim izvješćima, a rješava se na međudržavnoj razini kroz projekt potpune plinofikacije Rafinerije nafte Bosanki Brod, koja je najavljena do trećeg kvartala 2019. Prema informacijama Grada Slavonskog Broda, remont Rafinerije počeo je u siječnju, a prema riječima resornog ministra BiH, mogao bi potrajati i godinu dana. Osim plinofikacije, Grad Slavonski Brod je u 2018. zatražio dodjeljivanje kategorije posebnog statusa građanima Slavonskog Broda u javnim natječajima i pozivima za energetsku obnovu obiteljskih kuća, kao preduvjet za njihovo zdravije obitavanje u domovima, na što, prema nama dostupnim informacijama, do sada nisu zaprimili odgovor. Intenzivirani su prosvjedi građana Slavonskog Broda za čist zrak, ali i vodu, zbog eko incidenta u ožujku 2018. kada je iz produktovoda na kojemu su se vršila ispitivanja za potrebe plinofikacije Rafinerije nafte Bosanski Brod, došlo do curenja naftnih derivata u tlo i vodu.

Osim plinofikacije, Grad Slavonski Brod je u 2018. zatražio dodjeljivanje kategorije posebnog statusa građanima Slavonskog Broda u javnim natječajima i pozivima za energetsku obnovu obiteljskih kuća, kao preduvjet za njihovo zdravije obitavanje u domovima, na što, prema nama dostupnim informacijama, do sada nisu zaprimili odgovor.

I dalje nedostaju mjere za praćenje tla u programima praćenja stanja okoliša, kao i podatci o njegovu stanju, a za razliku od 2017., inspektori zaštite okoliša u 2018. su naredili mjeru uzorkovanja tla dva puta, jednom u slučaju eko incidenta u Slavonskom Brodu, i to tijekom i nakon postupka sanacije tla u kojima su pronađene i uklonjene onečišćujuće tvari, a drugi put u Zadarskoj županiji, radi utvrđivanja utjecaja na okoliš deponirane troske, koji nije utvrđen.

U EU ne postoji cjelovita politika zaštite tla i zemljišta, a prijedlog Direktive najavljen je za 2020. U RH se ovo pitanje, osim u području poljoprivrede, posredno spominje u propisima iz područja zaštite okoliša, otpada, industrije i šumarstva, a predviđeno je praćenje stanja poljoprivrednog zemljišta za koje su definirane onečišćujuće tvari, izvori onečišćenja i maksimalne vrijednosti, no ne i za zemljišta koja se koriste u druge svrhe, poput šumskog zemljišta, parkova i igrališta, naselja te industrijskih zona.

Eko incident u Slavonskom Brodu onečistio je i vodni okoliš, stoga je prosvjed građana primarno bio usmjeren na onečišćenu vodu za ljudsku potrošnju, koja se ponajviše crpi iz podzemnih voda, nakon čega se obrađuje kako bi bila pogodna za piće. Pravna stečevina EU nastoji osigurati dobro stanje

svih vodnih tijela uklanjanjem izvora onečišćenja (primjerice iz poljoprivrede, urbanih područja i industrije), fizičkih i hidroloških promjena te upravljanjem rizicima od poplava, a EK u Izvješću za RH iz 2019. navodi da je glavni pritisak na površinske vode od onečišćenja iz raspršenih izvora. HAOP je od 2013. do 2017. zabilježio 231 slučaj onečišćenja voda, uglavnom manjih iznenadnih onečišćenja na vodnom području Dunava, a manje na jadranskom vodnom području. Najčešći uzroci bile su prometne nezgode, otpadne vode iz industrije i ilegalno odlaganje otpada, a bilo je i nepoznatih.

Obzirom na značaj zaštite izvorišta i vodocrpilišta od onečišćenja te eko incident u Slavonskom Brodu, potrebno je provesti analizu učinkovitosti mjera zaštite izvorišta pitke vode te zaštite vodocrpilišta i vodoopskrbnih objekata, a podatke analize objaviti.

Hrvatske vode su u 2018. provodile monitoring površinskih, priobalnih i podzemnih voda, zbog požara u Glavnom vodnogospodarskom laboratoriju obavljeno je manje analiza nego u 2017. Obzirom na značaj zaštite izvorišta i vodocrpilišta od onečišćenja te eko incident u Slavonskom Brodu, potrebno je provesti analizu učinkovitosti mjera zaštite izvorišta pitke vode te zaštite vodocrpilišta i vodoopskrbnih objekata, a podatke analize objaviti.

U 2018. smo po prvi puta zaprimili nekoliko pritužbi okolišnih udruga zbog sumnje na degradaciju pomorskog dobra pri izvođenju građevinskih radova koji oštećuju okoliš i/ili morsko dno sa staništem strogo zaštićene vrste, što je posebno osjetljivo s obzirom da se radi o području pod osobitom zaštitom RH, i koje je površinom od 4.986 km2 pod zaštitom Nature 2000.

Ribarstvo, marikultura, pomorski promet, prekomjerna gradnja na obali, unos onečišćujućih tvari iz kopnenih izvora te negativan utjecaj hranjivih soli iz antropogenih izvora, najviše utječu na stanje čistoće mora u RH. MZOE je u 2018. zabilježio 14 slučajeva onečišćenja mora i obalnog područja, a donesena su tri rješenja zbog ispuštanja otpadnih voda, dok je MMPI potvrdilo sedam prijava onečišćenja mora ili unutarnjih voda s pomorskih objekata. EK je u 2018. objavila Izvješće o provedbi Okvirne direktive o pomorskoj strategiji, koje zbog kašnjenja s dostavom podataka nije obuhvatilo sedam zemalja članica, pa nažalost nema podataka niti smjernica za RH. EK procjenjuje kako je malo vjerojatno da će se postići dobro stanje okoliša do 2020., što je glavna obveza iz Direktive.

Onečišćenje plastikom

85% morskog otpada čini plastika koju nalazimo i u Jadranskom moru pa je značajno što je u 2018. usvojena prva Europska strategija za plastiku, kojom EU nastoji zauzeti vodeću ulogu u rješavanju ovog problema na globalnoj razini, prelaskom na više kružno gospodarstvo sukladno Programu održivog razvoja 2030 i Pariškom sporazumu. Direktiva za smanjenje jednokratne plastike i Savez za kružno gospodarstvo u području plastike, bitni su dijelovi Europske strategije za plastiku, čija realizacija je također započela u 2018. Naime, u prosincu su Vijeće i Parlament EU postigli dogovor o Direktivi za smanjenje jednokratne plastike, koju EK najavljuje kao najambiciozniji pravni instrument za rješavanje problema otpada u moru.

Direktivom se planira zabraniti deset jednokratnih plastičnih proizvoda koji su najveći izvor onečišćenja: slamke, štapiće za uši, tanjure, pribor za jelo, miješalice za napitke, štapiće za balone,

okso-razgradiva plastiku te polistirenske posude za hranu i čaše, a osigurat će se i plaćanje troškova gospodarenja otpadom te čišćenja od strane proizvođača, uključujući cigaretne opuške i ribarsku opremu, zbog čega se s nestrpljenjem čeka njezino usvajanje i objava. Međutim, okolišne udruge okupljene u pokret Break Free From Plastic, koji u RH predstavljaju Greenpeace Hrvatska i Zelena akcija, kritiziraju neobvezujući karakter ciljeva te to što proširena odgovornost proizvođača ovisi o dogovoru vlada, proizvođača i drugih, čime se rješavanje ovog problema usporava. Nakon usvajanja Direktive, države moraju uskladiti nacionalno zakonodavstvo najkasnije od 2021., pa je s tim potrebno započeti što prije. Savez za kružno gospodarstvo u području plastike nastojat će ujednačiti odnos ponude i potražnje reciklirane plastike.

Održivo gospodarenje otpadom

Gospodine... kažete da razumijete mještane Marčelja, da biste i Vi bili ljuti na našem mjestu. Ali ne, Vi niste ljuti, Vi ne razumijete ili ne želite razumjeti ono što se događa gore i što je javna tajna...MARIŠČINA je jedno najobičnije smetlište, opasno za zdravlje mještana. Jeste li upoznati s visokom koncentracijama PM10 čestica? Znate li kakve su to čestice, koje su tolerantne vrijednosti i kolike su njihove koncentracije usred bijela dana?...
Primili ste svi više nego jednu pritužbu, jeste li odgovorili? Meni niste...

Prema EK Izvješću za RH iz 2019., gospodarenje otpadom najkritičniji je sektor u RH, a prelazak na kružno gospodarstvo odvija se sporo. I MZOE ističe još uvijek prevelik udio odlaganja otpada (77% u 2016.) i odlagališta koja ne ispunjavaju uvjete za dozvole, tehničku opremljenost, način prihvata i odlaganja, vrste i količine odloženog otpada i monitoring, a moraju biti zatvorena nakon 31. prosinca 2018. Stoga je MZOE u listopadu 2018. izradio Nacrt Prijedloga dinamike zatvaranja odlagališta neopasnog otpada u RH, koji u 2017. evidentira 311 takvih odlagališta od kojih su 182 zatvorena, a aktivno ih je 129. Nacrt daje pregled po županijama i postojeće stanje svakog aktivnog odlagališta, koja su grupirana u tri skupine: njih 27 s manje od 65% usklađenosti koja se trebaju zatvoriti do kraja 2018. i sanirati, 50 koji imaju 66-90% usklađenosti i koja nastavljaju s radom do popunjavanja kapaciteta, a dužna su dovršiti procese sanacije, te 21 već sanirano odlagalište s dovoljno kapaciteta koji ispunjavaju iznad 90% kriterija i nastavljaju s radom do otvaranja CGO-a. Pritom ovi podatci ne uključuju IŽ i PGŽ, jer su tamo otvoreni CGO-i Kaštjun i Marišćina.

Od 2015. postupamo po pritužbi građana zbog odlagališta otpada Lončarica Velika u Osijeku, a od 2016. za Karepovac u Splitu, o čemu smo pisali u prethodnim izvješćima. MZOE je u prosincu 2018. donio Rješenje o izmjeni i dopuni uvjeta okolišne dozvole za odlagalište Lončarica Velika, a odnosi se na otvaranje nove plohe za odlaganje otpada, sanaciju i konačno zatvaranje, no građani se i dalje žale na neadekvatno provođenje mjera zaštite okoliša te nastavak rada odlagališta do otvaranja CGO-a u Orlovnjaku. Za razliku od 2017., FZOE je u 2018. osigurao sufinanciranje sanacije obaju odlagališta pa je sanacija Karepovca započela krajem 2017. Također, povodom pritužbe postupamo i u vezi Odlagališta otpada Jakuševac, koje se sanira sredstvima Grada Zagreba.

Prema podatcima FZOE-a, 60-ak saniranih odlagališta se nastavlja koristiti do otvaranja CGO-a, od kojih su otvorena tek dva: Mariščina i Kaštijun, od ukupno predviđenih 13. Novi Plan gospodarenja otpadom RH od 2017. do 2022. predvidio je izradu studija izvedivosti za planirane CGO-e, u kojima se trebaju prikazati mjere koje je potrebno provesti na širem području njihova obuhvata, kako bi se opravdao planirani kapacitet i osigurao najmanji utjecaj na okoliš i zdravlje. Sukladno redu prvenstva gospodarenja otpadom, prioritet su postupci sprečavanja nastanka otpada, priprema za ponovnu uporabu, recikliranje pa drugi postupci oporabe, a zbrinjavanje koje uključuje i odlaganje otpada je najmanje poželjno zbog rizika od onečišćenja mora, voda, tla i zraka, ugrožavanja biološke raznolikosti, buke, mirisa, eksplozije, požara i sličnog.

Osim sanacije odlagališta, FZOE je u 2018. sufinancirao 29 projekata JLS za gradnju reciklažnih dvorišta te je objavio javni poziv za nabavu spremnika za odvojeno prikupljanje komunalnog otpada za sve JLS, kojih bi, sukladno redu prvenstva gospodarenja otpadom, trebalo biti što više.

FZOE je značajna sredstva uložio i u CGO-e: Babina Gora, Lećevica, Piškornica, Biljane Donje, Lučino Razdolje, Bikarac, Zagreb, Mariščina i Kaštijun. Studija izvedivosti za CGO Lećevica je završena, no nije objavljena, a u 2018. ažurirane su studije za CGO-e: Babinu Goru, Piškornicu i Lučino Razdolje, s čim se nastavlja i u 2019. Međutim, u Izvješću za 2017. preporučili smo MZOE da u skladu s Planom gospodarenja otpadom te Kodeksom savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, izradi sve studije izvedivosti za planirane CGO-e, uključujući reviziju predviđenih lokacija te procjenu utjecaja na okoliš i zdravlje, što je odbijeno uz obrazloženje kako ove studije nisu predmet javne rasprave.

Potrebno je izraditi i javno raspraviti sve studije izvedivosti za sve planirane CGO-e, uz reviziju predviđenih lokacija, procjenu utjecaja na sve sastavnice okoliša, uključujući i tlo te ljudsko zdravlje.

Da je važno slijediti red prvenstva gospodarenja otpadom i pravovremeno brinuti o zaštiti okoliša i zdravlju građana koji žive u blizini CGO-a, pokazuju pritužbe građana Marčelja na rad CGO-a Marišćina te izostanak komunikacije s PGŽ, Općinom Viškovo, MZOE, Ekoplusom, NZJZ PGŽ i drugima, zbog čega kontinuirano prosvjeduju, što je i medijski popraćeno. Žale se na neadekvatno praćenje kvalitete zraka, posebice na lebdeće čestice za koje su već zabilježene višestruko prekomjerne vrijednosti, zbog čega strahuju za zdravlje te traže zatvaranje CGO-a ili zamjenski smještaj. Iako je provedeno 30-ak nadzora od strane MZOE, MZ i MUP, i dalje ima nedostataka u radu ovog CGO, koji primjenjuje najlošiji postupak gospodarenja otpadom, odlaganje, pa čak i organskih tvari koje bi se trebale odvojeno prikupljati.

Zbog očiglednih problema u radu CGO Marišćina, potrebno je ispitati u kolikoj mjeri ovaj, ali i CGO Kaštjun, zaista doprinose značajnijem odvojenom prikupljanju i recikliranju, po čemu je RH s 21% znatno ispod EU prosjeka od 46%. Potrebno je izraditi i javno raspraviti sve studije izvedivosti za sve planirane CGO-e, uz reviziju predviđenih lokacija, procjenu utjecaja na sve sastavnice okoliša, uključujući i tlo te ljudsko zdravlje.

Zaštita od buke, neionizirajućeg zračenja i svjetlosnog onečišćenja

„Investitor je na svojoj autopraoni, koja je još uvijek u izgradnji, pustio u rad rasvjetu autoprane, za koju još uvijek nema uporabnu dozvolu. Rasvjeta se pali poslije 16:00 i radi cijelu noć. Rasvjeta je postavljena tako da osvjetljava okolne kuće i okućnice, a intenzitet svjetla je takav da izaziva mučnine, glavobolje i stres. Osim toga, svjetlo osvjetljava sve unutarnje postroje kuće, a boravak na terasi i dvorištu nije moguć. Moje šestogodišnje dijete poslije 17:00 ne može izaći na terasu, a ni gledati kroz prozor, a rolete su u cijeloj kući spuštene...“

Onečišćenje okoliša bukom utječe na koncentraciju, ometa odmor i komunikaciju, dok zagađenje bukom uzrokuje stres i oštećuje sluh. Buka dolazi iz različitih izvora, od noćnih klubova do glasnih uređaja iz proizvodnih objekata, brodogradilišta i vjetroelektrana, a osjetljivost na nju ovisi o jakosti, ritmu i sadržaju, individualnim karakteristikama osobe te duljini, vrsti i režimu izloženosti. Stoga je jasno kako je za učinkovitu zaštitu od buke, odnosno zdravlja, presudno njezino mjerenje. No, iz pritužbi građana proizlazi kako se ona i dalje često provode po unaprijed dogovorenom vremenu i/ili lokaciji, u uvjetima niže razine buke od one koja je stvarno prisutna. Ukoliko mjerenje nije izvedeno u stvarnim uvjetima, na lokaciji koja je buci najizloženija te u vremenu i s opremom koja proizvodi najjaču buku, ono ne može pokazati stvarnu opterećenost bukom niti se mogu odrediti potrebne mjere zaštite, na što nam se građani i dalje najviše pritužuju.

Od 2014. nedostaje sveobuhvatan pristup zaštiti od neionizirajućeg zračenja baznih stanica mobilnih operatera kako bi se unaprijedilo pravo na zdravlje, zdrav život, pristup informacijama te sudjelovanje zainteresirane javnosti u procesima odlučivanja. Pritužbe građana i inicijativa stižu iz Zagreba, Pule i Splita, no i drugih mjesta, jer se bazne stanice nalaze u njihovoj neposrednoj blizini, čak i na 20 metara od kuća, škola i vrtića te u razini prozora. Postavljaju se na krovove ili u dimnjake privatnih, pa i ruševnih kuća te stambenih zgrada bez znanja i unatoč protivljenju građana, a oni nas obavještavaju o svojim zdravstvenim smetnjama i traže njihovo uklanjanje.

Ukoliko mjerenje nije izvedeno u stvarnim uvjetima, na lokaciji koja je buci najizloženija te u vremenu i s opremom koja proizvodi najjaču buku, ono ne može pokazati stvarnu opterećenost bukom niti se mogu odrediti potrebne mjere zaštite, na što nam se građani i dalje najviše pritužuju.

Kao i prethodnih godina, u ispitnim postupcima se najčešće pokazalo da su bazne stanice puštene u rad bez uporabne dozvole, za što su teleoperateri tek novčano kažnjeni. Inspekcijska rješenja o uklanjanju antenskih prihvata donesena zbog neusklađenosti s prostornim planom Grada Pule su poništena zbog Uredbe o mjerilima razvoja elektroničke komunikacijske infrastrukture i druge povezane opreme, na što je MGIPU 2018. izjavilo žalbu Visokom upravnom sudu. Potvrde o usklađenosti s dopuštenom razinom elektromagnetskih polja, koje izdaje HAKOM, a provjerava MZ, uglavnom su ishođene, a utjecaj pojedinih baznih stanica na zdravlje i dalje se

dovoljno ne razmatra niti za to metodologija postoji, iako ga i SZO smatra potencijalno kancerogenim za ljude.

Krajem 2018. MZ je u javnom savjetovanju predstavilo izmjene i dopune Pravilnika za zaštitu od elektromagnetskih polja, u kojima smo podržali novu obvezu korisnika izvora EM polja za dodatnim mjerenjima i dostavom rezultata zainteresiranoj javnosti i Ministarstvu, kao i propisivanje vremenskog ograničenja za prva mjerenja od puštanja stanice u rad. No, taj rok je potrebno dodatno ograničiti na najviše 30 dana, uvesti razlikovanje vanjskih i unutarnjih područja povećane osjetljivosti, te odrediti minimalnu udaljenost i visinu baznih stanica u odnosu na ostale zgrade, posebice stambene i obrazovne. Ovakve izmjene mogle bi doprinijeti boljoj zaštiti zdravlja, no u vrijeme pisanja Izvješća izmijenjeni Pravilnik nije stupio na snagu pa nam nije poznat niti njegov konačni sadržaj. Međutim, potrebne su i izmjene u području graditeljstva i prostornog uređenja zbog bolje kontrole njihovog postavljanja, te uključivanje MZOE-a u rad na ovom području. HAKOM najavljuje uvođenje 5G tehnologije i još jednostavnijih uvjeta za postavljanje bežičnih pristupnih točaka male snage i jakog dometa, pa je potreban dodatni oprez i još jača primjena načela predostrožnosti.

Iako je Zakon o zaštiti od svjetlosnog onečišćenja na snazi od 2012., prve pritužbe smo zaprimili tek u 2018. U jednoj se precizno navodi lokacija problematične noćne rasvjete čiji je snop svjeltosti usmjeren u obiteljsku kuću u kojoj žive i djeca, a čiji stanari nam navode zdravstvene smetnje (mučnina, glavobolja i stres). U drugoj se isto radi o noćnom reflektoru koji svijetli u obližnju obiteljsku kuću. Unatoč egzaktnim pokazateljima svjetlosnog onečišćenja te Zakonu, u nadzoru Inspekcije za zaštitu okoliša u oba slučaja se utvrdilo kako nema povrede Zakona pa se razina onečišćenja nije ni pokušala utvrditi, a kamoli ograničiti. MZOE dapače konstatira kako su odredbe Zakona općenite, a kako provedbeni propisi nisu doneseni, Inspekcija nije bila usmjerena na kontrolu njegove provedbe pa nije ni izricala mjere.

Očito je da građani zbog propusta nadležnih tijela da donesu provedbene propise nisu učinkovito zaštićeni od svjetlosnog onečišćenja, čime je ugrožena i pravna sigurnost te načelo ustavnosti i zakonitosti. No, 2018. donesen je novi Zakon o svjetlosnom onečišćenju, koji stupa na snagu u travnju 2019., s rokom za donošenje provedbenih propisa od 12 mjeseci. Kako bi se spriječilo ponavljanje iste situacije, MZOE treba što prije započeti s izradom provedbenih propisa, a do tada provoditi inspekcijske nadzore i izricati mjere kako bi se građane bez odgađanja zaštitilo od svjetlosnog onečišćenja.

Preporuke:

155. Ministarstvu zdravstva, da što prije dovrši izradu Strategije razvoja javnog zdravstva;
156. Ministarstvu zdravstva, da osigura daljnji razvoj zdravstvene ekologije, i 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;
157. Ministarstvu unutarnjih poslova, da izvrši pripremne radnje za osnivanje izvanproračunskog fonda civilne zaštite;

158. Ministarstvu zaštite okoliša i energetike, da pojača nadzor nad ovlaštenicima koji obavljaju stručne poslove zaštite okoliša, posebno u pogledu terenskog rada i ažurnosti podataka koje koriste;
159. Ministarstvu zaštite okoliša i energetike, da u skladu s Kodeksom savjetovanja sa zainteresiranom javnošću dovrši i uputi na usvajanje Strategiju niskougljičnog razvoja RH;
160. Ministarstvu unutarnjih poslova, da Inspekcija za zaštitu od požara poveća broj terenskih obilazaka i provjera planova zaštite od požara JLP(R)S;
161. Ministarstvu unutarnjih poslova, da Inspekcija za zaštitu od požara nastavi s pojačanim nadzorom hidrantske mreže za gašenje požara kako bi se uskladila s Pravilnikom o hidrantskoj mreži;
162. Ministarstvu zaštite okoliša i energetike, da osigura monitoring tla te u postupcima procjene utjecaja zahvata na okoliš uvede mjere praćenja njegova stanja, uz obvezna uzorkovanja;
163. Ministarstvu zaštite okoliša i energetike, Ministarstvu zdravstva i Hrvatskim vodama, da izrade analizu učinkovitosti mjera zaštite izvorišta pitke vode, kao i zaštite vodocrpilišta i vodoopskrbnih objekata, te osiguraju i provedu učinkovitu zaštitu;
164. Ministarstvu zaštite okoliša i energetike, da nakon usvajanja Direktive o smanjenju jednokratne plastike, odmah započne s usklađivanjem zakonodavstva i njegovom provedbom;
165. Ministarstvu zaštite okoliša i energetike, da ispita razinu usklađenosti CGO-a Mariščina i Kaštjun s redom prvenstva gospodarenja otpadom, te osigura provedbu nužnih mjera za učinkovitu zaštitu svih sastavnica okoliša i zdravlja na ovim lokacijama;
166. Ministarstvu zaštite okoliša i energetike, da u skladu s Planom gospodarenja otpadom te Kodeksom savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, izradi sve studije izvedivosti za planirane CGO-e, uz reviziju predviđenih lokacija te procjenu utjecaja na okoliš i zdravlje;
167. Ministarstvu zdravstva i Ministarstvu zaštite okoliša i energetike, da osiguraju izradu stručne studije o utjecaju odlagališta otpada Karepovac i Lončarica Velika na zdravlje građana, koja će sadržavati uzorkovanja zraka, vode i tla;
168. Ministarstvu zdravstva, da pojača nadzor nad provedbom mjerenja buke;
169. Ministarstvu zdravstva, da u novom Pravilniku o zaštiti od elektromagnetskih polja dodatno unaprijedi zaštitu zdravlja i objavi popis izvora elektromagnetskih polja u obliku upisnika;
170. Ministarstvu graditeljstva i prostornog uređenja, da osigura jaču kontrolu postavljanja baznih stanica mobilnih operatera, u suradnji s JLP(R)S i zainteresiranom javnosti;
171. Ministarstvu zaštite okoliša i energetike, da što prije donese provedbene propise uz novi Zakon o zaštiti od svjetlosnog onečišćenja, a da do tada osigura provođenje inspekcijskih nadzora i izricanje mjera kako bi se građane zaštitilo od svjetlosnog onečišćenja.

4. OSOBE LIŠENE SLOBODE I DJELOVANJE NACIONALNOG PREVENTIVNOG MEHANIZMA

4.1. ZATVORSKI SUSTAV

Poštivanje dostojanstva i zabrana mučenja i drugih oblika zlostavljanja univerzalna su načela postupanja prema osobama lišenim slobode, a time i temelj u radu na predmetima koji se odnose na zatvorski sustav. I dok razmatranjem pritužbi pučka pravobraniteljica štiti njihova ljudska prava i slobode te vladavinu prava, koja nije samo puka primjena pravnih normi već vladavina pravde i zaštita svih članova društva, preventivnim obilascima kaznenih tijela i davanjem preporuka, jača se njihova zaštita od mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupanja ili kažnjavanja.

Tijekom 2018. postupali smo u 169 predmeta povreda prava osoba lišenih slobode u zatvorskom sustavu, proveli smo 47 ispitnih postupaka na terenu i obišli šest kaznenih tijela.

4.1.1. PRITUŽBE OSOBA LIŠENIH SLOBODE U ZATVORSKOM SUSTAVU

„...Najgore mi je bilo prihvatiti činjenicu da sam zatvoren i da mi je oduzeta sloboda i da život ide svojim tokom ali bez mene“

„Šaljem vam ovo pismo, da bih podnjeo krivičnu prijavu. Podnosim prijavu , iz toga razloga što sam dobio batina od pravosudnog policajca. Te se bojim za svoj daljnji boravak u ovome zatvoru. Batina sam dobio iz toga razloga što sam pozvonio (...) u 04:00 ujutro , htio reči šefu , da smiri cimera u sobi ,jer lupa i ronda po cijeloj ćeliji i pije kavu. A šef po imenu ....., čim je otvorio vrata , me uhvatio za vilicu i gurnuo od ormar, nakon čega je uputio više udaraca po cijelom tijelu , ne znam ćemu povod tome. Niti sam mu što rekao , niti mi je dozvolio , da što kažem. Te znam da me po zakonu , ne smije udarati sve dok ja odbijem naredbu ili podignem ruku na njega. A ova smjena je poznata po tome da udaraju zatvorenike, te da im prijete, od čega se i ja samo bojim . Zato ovim putem , podnosim tužbu , radi ugrožavanja moje sigurnosti, i batinjanja samog mene , od strane pravosudnog policajca ...Ako vi ne reagirate ,tužbu ću proslijediti USKOKU i medijima...“

Iako su razlozi zbog kojih nam se zatvorenici obraćaju brojni, od psihičkog i/ili fizičkog zlostavljanja do zamolbi za pomoć oko odobravanja posjete njihovom kućnom ljubimcu, najviše pritužbi odnosi se na zdravstvenu zaštitu te postupanje službenika odjela osiguranja i tretmana. Neodgovarajući uvjeti smještaja, premještaji i pogodnosti također su učestali razlozi nezadovoljstava.

ZAMOLBA

...molim da mi pomognete jer me zubar ne zove već 3 do 4 mjeseca. Ja ne mogu jest hranu jer nemam gornje zube , a imam 5 donjiih prednjih zubi pa gutam hranu i želudac me boli svaki dan pa moram piti tablete za želudac.Te ja više ne mogu ovako živjeti niti jesti meni ovo uništava želudac i zdravlje. Pa Vas molim da mi odobrite gornju i donju protezu zubnu kako bi mogao normalno jesti i živjeti. Jer ovo nije život ovo je mučenje i meni je proteza neophodna , a ne mogu jesti kašastu hranu , jer mi je od nje muka i povraća mi se od nje. Samo dajte da me zubar zove da izvadim ovih preostalih 5 zubi ja mu pišem, a on me ne zove. Dok ostale zatvorenike zove , a mene uporno ignorira. ...Ja vas apeliram za pomoć jer se nemam više kome obratiti za pomoć reko sam i referentu ma svima u kaznionici no niko me ne doživljava. Ja samo želim normalno jesti i živjeti kao i svi drugi zatvorenici ja ne tražim ništa drugo. Gospođo Lora Vidović ja stvarno ovako više ne mogu voda mi je došla do grla ja 70 posto hrane ne mogu jesti a nemam uplate pa i ne mogu kupiti hranu na kantini. Ja Vas molim da uvažite ovu moju zamolbu i pomognete mi jer je Vaša pomoć stvarno potrebna i vi ste mi zadnja nada.

Zatvorenici se i nadalje pritužuju na neupućivanje ili predugo čekanje fizikalne terapije, na neodgovarajuću stomatološku zaštitu te općenito na nepostupanje po preporukama specijalista, dok nešto manje na nepozivanje na zatraženi pregled kod zatvorskog liječnika.

Jednom zatvoreniku, zbog ozljeda koje je zadobio tijekom uhićenja, preporučena je operacija ramena, na koju nije upućen zbog vrlo zahtjevnog postoperativnog liječenja, za koje u zatvorskom sustavu nema uvjeta. Kako je procijenjen kao visoko rizičan zatvorenik, ne omogućava mu se ni prekid kazne radi liječenja. Navodi da do operacije, koja će se očito provesti tek po isteku kazne zatvora, po preporuci liječnika mora jačati mišiće ramenog obruča i vježbati u teretani te uzimati proteine mliječne sirutke, što mu se iz sigurnosnih razloga ne omogućava. Zbog toga smatra da je „osim na kaznu zatvora, osuđen i na svakodnevno trpljenje bolova".

U nekoliko kaznenih tijela, primjerice u Rijeci i u Glini, pritužitelji su nezadovoljni zbog dugog čekanja na stomatološki pregled. Tako jedan zatvorenik navodi da je odveden stomatologu tek dva mjeseca nakon što je to zatražio, a na pregledu mu je rečeno da je došao prekasno i da mora izvaditi zub, ali to nije učinjeno jer ga prethodno nije slikao. Zbog kontinuiranih bolova ne može žvakati hranu, a kako od pribora za jelo ne dobiva nož, prisiljen ju je trgati i takvu gutati.

Postoje teškoće i kod ostvarivanja prava na zdravstvenu zaštitu kod zatvorenika koji su lišeni poslovne sposobnosti, u dijelu koji se odnosi na odlučivanje o liječenju. Naime, zatvorski liječnici i skrbnici, kada to nisu članovi obitelji, u pravilu rijetko komuniciraju, što je u ovim slučajevima neophodno. Slična situacija je i kod uključenosti skrbnika u vezi s korištenjem sredstava pravne zaštite koje zatvorenici imaju na raspolaganju.

I nadalje se pritužuju na prijevoz u neodgovarajućim vozilima. Primjerice, jedan zatvorenik ima ozlijeđen kuk, a morao je sjediti na metalnoj klupi stražnjeg dijela vozila, bez sigurnosnog pojasa. Kako su mu ruke bile vezane, nije se mogao ni pridržavati, pa je tijekom sprovođenja iz Splita u

Dubrovnik morao održavati ravnotežu upirući se nogama o suprotnu stranu vozila. To je bio veliki napor za njegov kuk te je potom tri dana primao injekcije protiv bolova.

U pravilu se zatvorenici više ne pritužuju na predugo čekanje na razgovor s tretmanskim službenikom, već na njihovo nedovoljno ažurno ili neodgovarajuće reagiranje nakon razgovora. Pritužbe su se, između ostalog, odnosile na otežano slanje novca članovima obitelji posredovanjem kaznionice te na pomoć oko reguliranja prebivališta radi izdavanja osobne iskaznice. Nekoliko zatvorenika pritužilo se da im ne odobravaju pogodnosti izlaska iz zatvorene kaznionice, unatoč ispunjavanju uvjeta za odobravanje pogodnosti izlaska propisanih Zakonom o izvršavanju kazne zatvora (ZIKZ) te procjeni uspješnosti provođenja pojedinačnog programa izvršavanja kazne zatvora. Iako pogodnosti nisu pravo zatvorenika već poticaji koje mogu ostvariti pod uvjetima propisanima ZIKZ-om i Pravilnikom o pogodnostima zatvorenika, te nakon procjene uspješnosti u provođenju pojedinačnih programa, u konkretnim smo slučajevima ispitivali imaju li svi zatvorenici podjednake mogućnosti za njihovo odobravanje. Kako bi postupak odlučivanja o pogodnostima bio transparentan, preporučili smo da o tome upravitelj donosi pisanu odluku, što se u nekim kaznenim tijelima i čini.

Nepismeni zatvorenici otežano koriste sredstva pravne zaštite, budući da trebaju podnijeti pisanu zamolbu za razgovor s upraviteljem radi podnošenja usmene pritužbe, koju im onda pišu drugi zatvorenici ili ponekad i pravosudni policajci, što je apsurdno.

Pritužbe su ukazivale i na potrebu veće zaštite osobnih podataka zatvorenika i članova njihovih obitelji. Primjerice, ime i adresa zatvorenikove supruge nekoliko dana bili su dostupni svim zatvorenicima, jer je na oglasnoj ploči objavljen zapisnik sa sastanka Stručnog tima, na kojem je zatvoreniku odobrena zamolba za slanje stvari na kućnu adresu. Iako je tražio da se odmah ukloni, za to je trebalo nekoliko dana. Također, nepismeni zatvorenici otežano koriste sredstva pravne zaštite, budući da trebaju podnijeti pisanu zamolbu za razgovor s upraviteljem radi podnošenja usmene pritužbe, koju im onda pišu drugi zatvorenici ili ponekad i pravosudni policajci, što je apsurdno. Takve zatvorenike, kojih nema puno, službenici odjela tretmana trebali bi redovito obilaziti, informirati o mogućnosti podnošenja usmene pritužbe upravitelju te im, kada to zatraže, dati unaprijed pripremljeni i njima prilagođen obrazac za podnošenje usmene pritužbe.

Zatvorenici se pritužuju i na visoke cijene telefoniranja, koje ostaju iste bez obzira na eventualna sniženja cijena na tržištu. Prisiljeni su plaćati visoke cijene, jer ne postoji druga mogućnost telefonskog kontakta s vanjskim svijetom.

Budući da izbor kaznenog tijela nije pravo zatvorenika, u pritužbama koje su se na to odnosile, postupali smo samo kada smo ocijenili da se mjesto izdržavanja kazne zatvora negativno odražava na ostvarivanje pojedinih prava. Primjerice, obratila nam se zatvorenica koja kaznu izdržava u Kaznionici u Požegi, jedinom kaznenom tijelu za izvršavanje kazni zatvora duljih od šest mjeseci izrečenih ženama, navodeći da je njezina obitelj, koja živi u Dubrovniku, ne može posjećivati. Pozivajući se na praksu ESLJP koji je u više slučajeva, kada su zbog udaljenosti mjesta izdržavanja

kazne od mjesta prebivališta onemogućeni ili znatno otežani kontakti s obitelji, utvrdio povredu čl. 8. EKLJP, Središnjem uredu uprave za zatvorski sustav i probaciju (SUZSP) predložili smo razmatranje premještaja u kazneno tijelo bliže obitelji. Također, premještaj smo predložili i u slučaju zatvorenika koji čak 24 godine kaznu izdržava u istom kaznenom tijelu, smatrajući da bi promjena penalne sredine nakon toliko vremena pozitivno utjecala na ostvarivanje svrhe izvršavanja kazne zatvora. U oba predmeta SUZSP nije postupio po našim prijedlozima, šturo citirajući odredbe ZIKZ-a o tome tko podnosi prijedlog za premještaj i tko o njemu odlučuje, što nije primjereno niti prema zatvoreniku niti prema instituciji pučkog pravobranitelja.

Iako je, prema podatcima iz Izvješća o stanju i radu kaznionica, zatvora i odgojnih zavoda za 2017., broj tjelesnih sukoba između zatvorenika od 2014. u konstantnom padu, prošle smo godine zabilježili porast broja pritužbi zbog međuzatvoreničkog nasilja, a postupke smo pokretali i temeljem izvještavanja medija.

Kazneno tijelo je neprijavljivanje seksualnog nasilja i eventualnih ozljeda zatvorenika, odnosno prijavljivanje tek nekoliko mjeseci kasnije, ocijenilo kao očit dokaz manipulacije. Takav je stav u suprotnosti s brojnim stručnim i znanstvenim stajalištima i istraživanjima koja potvrđuju da se žrtve seksualnog nasilja vrlo teško odlučuju na prijavljivanje, zbog čega je tamna brojka vrlo visoka.

Neovisno o tome treba li porast broja pritužbi tumačiti kao porast nasilja u zatvorskome sustavu ili se pak radi o većoj spremnosti na prijavu, međuzatvoreničko nasilje je problem koji je prisutan i s kojim se, bez obzira na njegovu učestalost, treba kontinuirano, sustavno i sveobuhvatno baviti. Zbog srama, straha od osvete, nepovjerenja u sustav, nedostatka informacija o načinima zaštite i pomoći ili drugih razloga, pravodobno ili uopće ne prijavljuju da su žrtve nasilja te se zbog toga njihova izloženost nasilju, odnosno fizičke i/ili psihičke patnje produžuju. U postupku pokrenutom povodom pritužbe zatvorenika koji je tvrdio da je bio izložen seksualnom nasilju, kazneno tijelo nas je obavijestilo kako je njegovo neprijavljivanje događaja te eventualnih ozljeda, odnosno prijavljivanje tek nekoliko mjeseci kasnije, očit dokaz manipulacije. Ovakav je stav u suprotnosti s brojnim stručnim i znanstvenim stajalištima i istraživanjima koja potvrđuju da se žrtve seksualnog nasilja vrlo teško odlučuju na prijavljivanje, zbog čega je tamna brojka vrlo visoka, na što smo upozorili kazneno tijelo. Također, osobe sa psihičkim ili intelektualnim teškoćama izloženije su raznim oblicima zlostavljanja ili manipulacija, posebice ako su slabijeg imovnog stanja. Stoga smo SUZSP-u preporučili donošenje upute za postupanje prema ovoj ranjivoj skupini, koja će doprinijeti sigurnosti i poštivanju njihovih temeljnih ljudskih prava i sloboda tijekom boravka u zatvorskom sustavu, što je i učinjeno. Iako preventivne mjere, poput ranog prepoznavanja osobe podložne međuzatvoreničkom nasilju te razmatranje čimbenika koji mogu utjecati na rizik od zlostavljanja (primjerice, izbor kaznenog tijela, radni angažman, primjena posebne mjere pojačanog nadzora i sl.) ne predstavljaju rješenje problema, svakako su nužan korak u pravome smjeru.

4.1.2. OBAVLJANJE POSLOVA NPM-a U ZATVORSKOM SUSTAVU

Tijekom 2018. nenajavljeno smo obišli zatvore u Puli i Karlovcu, kaznionice u Glini i Lepoglavi, Zatvorsku bolnicu u Zagrebu te Kaznionicu i zatvor u Požegi.[13] Obilasci Zatvorske bolnice u Zagrebu i Kaznionice i zatvora u Požegi bili su redovni, dok su ostali bili usmjereni na utvrđivanje stupnja provedbe upozorenja i preporuka danih nakon prethodnog obilaska. Dali smo 85 preporuka i upozorenja, usmjerenih na sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja, a konačnu ocjenu njihove implementacije donijet ćemo nakon zaprimanja svih očitovanja. Preporuke i upozorenja, za koja smo tijekom kontrolnih obilazaka utvrdili da nisu implementirani, u pojedinačnim izvješćima smo ponovili.

Upozorenja SUZSP-u	Preporuke SUZSP-u	Upozorenja kaznenom tijelu	Preporuka kaznenom tijelu	Preporuka MZ
10	19	17	38	1

Uvjeti smještaja

Prema podatcima SUZSP-a na dan 31. prosinca 2018., u zatvorenim uvjetima u čak 10 od 14 zatvora popunjenost je bila 100% ili veća. Kao i 2017., najveća je bila u Zatvoru u Osijeku, visokih 161%.

Većina kaznenih tijela koje smo obišli nije mogla osigurati zakonski prostorni standard od 4m^2 u zatvorenim uvjetima, a na ovaj problem ukazivali su nam i brojni zatvorenici. Štoviše, prema standardima Europskog odbora za sprečavanje mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT) za smještaj zatvorenika ne bi trebalo koristiti prostorije manje od 6m^2, što se ipak čini u, primjerice, Zatvoru u Puli i Kaznionici u Lepoglavi. Situaciju dodatno otežava što sanitarni čvorovi u nekim kaznenim tijelima nisu od ostatka prostorije potpuno odvojeni zidom, primjerice u u Karlovcu, Puli i Požegi, što i zatvorenici ističu kao veliki problem, a nedostatak privatnosti kod obavljanja nužde i širenje neugodnih mirisa, čak i za vrijeme obroka, je ponižavajuće.

U cijeloj Zatvorskoj bolnici samo jedna soba ima wc, dok zatvorenici iz ostalih soba koriste zajedničke na odjelu, kojih nema dovoljno, a ponekad i po 40 zatvorenika mora koristiti samo dva wc-a, od kojih je jedan vrlo često zaštopan. Ispod kreveta u svim muškim zatvoreničkim sobama, bez obzira je li to medicinski indicirano ili ne, nalaze se „guske", a većina ih nije bila ispražnjena.

Prenapučenost negativno utječe na brojne aspekte boravka u zatvoru, pa je još uvijek znatno otežano odvajanje pušača i nepušača ili pojedinih kategorija zatvorenika. U Zatvorskoj su bolnici, zbog nedovoljno prostora i velikog broja osoba koje boluju od mentalnih poremećaja, somatski pacijenti smješteni zajedno s onima s duševnim smetnjama, koji nemaju akutne somatske tegobe, što otežava liječenje.

[13] U izvješću se koristi naziv Kaznionica i zatvor u Požegi jer je obilazak proveden u srpnju 2018., prije razdvajanja na dva zasebna kaznena tijela (1. listopada 2018.).

Iako kaznena tijela, posebice veća, nabavljaju odjeću i obuću, zatvorenici su se tijekom obilazaka prituživali da im ona nije osigurana, sukladno Pravilniku o rublju, odjeći, obući i posteljini za zatvorenike. Također navode da je dotrajala, jer se ne mijenja nakon propisanog roka, a zatvorenik u Kaznionici u Lepoglavi naveo je kako više mjeseci koristi prevelike cipele za rad koje je naslijedio od drugog zatvorenika. Jednako tako, velik broj ih nema navlake za prekrivače, neki koriste vlastite, a samo nekolicina ih navodi da su ih dobili od kaznenog tijela, iako je to propisano Pravilnikom.

Tretman zatvorenika

Kaznena tijela koja smo obišli nemaju dovoljno tretmanskih službenika, što je najviše izraženo u Glini i Lepoglavi, gdje je stanje teže nego 2017. U Kaznionici u Glini unatoč zapošljavanju troje službenika i dalje ih nema dovoljno, s obzirom da ih je četvero u međuvremenu otišlo na dugotrajna bolovanja. Postojeći službenici preuzimaju zatvoreničke skupine odsutnih kolega pa su ponekad zaduženi za skupine i do 100 zatvorenika, što onemogućava bilo kakav sustavan rad. Kako bi u propisanom roku obavili administrativne poslove u vezi s pojedinim zatvorenikom, nedovoljno su prisutni na zatvoreničkim odjelima. Stoga ne čudi da su neki zatvorenici u anonimnoj anketi istaknuli da nema dovoljno službenika tretmana pa su im manje dostupni. Razgovori s tretmanskim službenicima u pravilu se vode samo kada zatvorenici to traže, a njihovo prosječno trajanje je vrlo kratko. Slijedom toga, službenici tretmana su u prva tri mjeseca 2018. uočili porast broja stegovnih prijestupa zatvorenika, što u velikoj mjeri objašnjavaju povećanjem tretmanskih skupina te svojom manjom prisutnošću na odjelima.

U Kaznionici u Lepoglavi na provedbi programa izvršavanja kazne zatvora u 2018. radilo je manje službenika nego u 2017. pa ih je potrebno zaposliti barem još pet, kako bi se osigurao njihov nesmetan rad. Zbog toga su povećane tretmanske skupine, prosječno na 44 zatvorenika, što je za sedam više nego u 2017. Kako se u ovo kazneno tijelo, u zatvorene uvjete, između ostalog, razvrstavaju zatvorenici koji izdržavaju kazne dugotrajnog zatvora, sigurnosno visoko rizični te višestruko osuđivani na kaznu zatvora, dakle, izrazito zahtjevni i složeni u pogledu tretmanskog rada, potrebno je žurno osigurati dovoljan broj tretmanskih službenika odgovarajućih struka: psihologa, socijalnih pedagoga i socijalnih radnika.

Unatoč velikom nedostatku službenika, uloženi su dodatni napori za intenziviranje tretmanskog rada na Odjelu pojačanog nadzora u Lepoglavi te na odjelu gdje su smješteni ovisnici u Glini.

Također, nedostatak odgovarajućeg prostora na zatvoreničkim odjelima za rad tretmanskih službenika sa zatvorenicima i nadalje je problem. U Zatvorskoj bolnici u Zagrebu nedostaju odgovarajuće prostorije za razgovor s osobama lišenim slobode te posebne prostorije za slobodne aktivnosti. Također, na Odjelu tretmana nitko od službenika, osim voditelja Odjela, nema svoju sobu, a ne postoje ni posebne sobe za razgovore na zatvoreničkim odjelima pa sa zatvorenicima razgovaraju po hodnicima, u ambulanti ili dnevnom boravku, kada su prazni, što značajno otežava rad. Slično je u Zatvoru u Karlovcu, gdje je prostorija za razgovore na zatvoreničkom odjelu prenamijenjena u sobu za smještaj osoba lišenih slobode, pa tretmanski službenik sve razgovore i dalje vodi u blagovaonici pravosudne policije, što je neprihvatljivo.

U Zatvoru u Karlovcu velik broj istražnih zatvorenika su strani državljani, koji ne poznaju hrvatski jezik, čemu su službenici prilagodili način rada. U slučaju potrebe za razgovorom s tretmanskim službenikom, ne trebaju podnositi pisanu zamolbu, već je dovoljno da to usmeno zatraže od pravosudnog policajca, pa tretmanski službenik na odjel dolazi na njegov poziv. Također, povremeno samoinicijativno obilazi sobe gdje se nalaze stranci, kako bi provjerio postoji li potreba za njegovim intervencijama, što predstavlja primjer dobre prakse.

I nadalje je prisutno veliko nezadovoljstvo dijela zatvorenika s postupkom odlučivanja o pogodnostima, za kojeg smatraju da je velikim dijelom subjektivan te im nije jasno zbog čega zatvorenici koji su procijenjeni istom razinom uspješnosti, nemaju iste pogodnosti.

Iako i nadalje nije sustavno riješeno pitanje završetka osnovnoškolske izobrazbe zatvorenika, primjer dobre prakse je Kaznionica u Glini, koja je, u suradnji s Pučkim otvorenim učilištem – POUKA iz Karlovca, značajno intenzivirala rad na području njihovog osnovnoškolskog obrazovanja. Program financira MZO, a troškove puta snosi POUKA. Razgovarali smo sa šestoricom polaznika koji su ga hvalili, a zamjeraju jedino što se provodi samo jednom tjedno.

U Zatvoru u Karlovcu posebno se angažiraju na motiviranju maloljetnika u istražnom zatvoru za nastavak obrazovanja. Primjerice, tijekom 2018. jedan je maloljetnik, za vrijeme tromjesečnog istražnog zatvora, završio osnovnu školu i upisao srednju.

I nadalje je prisutno veliko nezadovoljstvo dijela zatvorenika s postupkom odlučivanja o pogodnostima, za kojeg smatraju da je velikim dijelom subjektivan te im nije jasno zbog čega zatvorenici koji su procijenjeni istom razinom uspješnosti provođenja svog pojedinačnog programa izvršavanja kazne zatvora, nemaju utvrđene iste pogodnosti. Neka kaznena tijela ne donose pisane odluke o vrsti i opsegu pogodnosti zatvorenika, primjerice u Glini i Lepoglavi. U Požegi na Odjelu tretmana za zatvorenice upravitelj mjesečno donosi tri pisane odluke o procjeni pojedinačnih programa izvršavanja kazne zatvora, posebno za zatvoreni, poluotvoreni te otvoreni dio Odjela, u kojima su navedene pojedinačne procjene uspješnosti za sve zatvorenice te pogodnosti koje im se odobravaju, o čemu službenik tretmana usmeno obavještava svaku zatvorenicu.

Zdravstvena zaštita

Sustavni problemi na području zdravstvene zaštite zatvorenika, na koje smo ukazivali unazad nekoliko godišnjih izvješća, i nadalje su prisutni.

Ni u Kaznionici i zatvoru u Požegi niti u Zatvoru u Puli nije omogućeno da samo medicinske sestre/tehničari dijele terapiju. U Zatvoru u Puli zamjetni su veliki napori da to osiguraju, ali promjenom organizacije radnog vremena, uz postojeći broj zaposlenih, omogućeno je da ju one dijele u sve dane, osim subote navečer te nedjelje, kad ju dijele pravosudni policajci. U Kaznionici u Požegi preko vikenda i blagdana također ju dijele pravosudni policajci.

Kako bi se u Zatvoru u Puli omogućila privatnost tijekom psihijatrijskog pregleda, pokraj ambulante, u skladu s našom preporukom, uređena je ostakljena prostorija, koja omogućava vizualni nadzor, bez fizičke prisutnosti pravosudnog policajca u prostoriji.

Pravosudna policajka nije prisutna na liječničkom pregledu zatvorenica u ambulanti Kaznionice i zatvora u Požegi, ali je prisutna svim pregledima i pojedinim manjim zahvatima u vanjskim zdravstvenim ustanovama. Zatvorenice navode da im posebno smeta što je prisutna i tijekom ginekološkog pregleda, što je nedopustivo i predstavlja ponižavajuće postupanje. Tijekom liječničkog pregleda potrebno je pacijenticama osigurati pravo na privatnost, a samo na zahtjev liječnika treba osigurati prisutnost pravosudne policajke.

Pravosudna policajka nije prisutna na liječničkom pregledu zatvorenica u ambulanti Kaznionice i zatvora u Požegi, ali je prisutna svim pregledima u vanjskim zdravstvenim ustanovama, a zatvorenicama posebno smeta što je prisutna i tijekom ginekološkog pregleda, što je nedopustivo i predstavlja ponižavajuće postupanje.

Psihijatrica tijekom jednog dolaska u Zatvor u Puli ne pregledava sve koji su zatražili pregled, već prethodno zatvorski liječnik radi trijažu po hitnosti. Ona pregledava samo onoliko pacijenata koliko može, vodeći računa o trajanju pregleda sukladno stručnim smjernicama, što je bolje nego da svakom pacijentu posveti najviše deset minuta.

Iz razgovora s osobama lišenim slobode proizlazi da je i nadalje velik interes za pregledima psihijatra, posebice kod onih koji se prvi puta nalaze u zatvoru i imaju problema s prilagodbom, no navode da im je teško dostupan, primjerice, u Zatvoru u Karlovcu te Kaznionici i Zatvoru u Požegi.

Nedostatak službenika zdravstvene struke osobito je izražen u Zatvorskoj bolnici u Zagrebu, gdje je zbog velikog odljeva liječnika specijalista stanje alarmantno, posebice specijalista psihijatrije. Od osam psihijatara, koliko ih je prije radilo, sada je zaposlen samo jedan, a s dvoje je sklopljen ugovor o djelu.

24-satna dostupnost liječnika osigurana je tako da je izvan redovnog radnog vremena (7:30-15:30), uvijek jedan dežuran, zadužen za zbrinjavanje svih pacijenata u bolnici. Stoga su dežurstva polivalentna, odnosno bez obzira na specijalizaciju, dežurni liječnici zbrinjavaju hitne slučajeve po principu trijaže. Primjerice, ako je dežuran kirurg, od njega se očekuje da zbrine i akutno dekompenziranog psihijatrijskog pacijenta, intervenira u slučaju epileptičke atake, ili apstinencijske krize, a sa sličnim problemom se susreće i psihijatar ako treba reagirati u nekim internističkim stanjima, kao što je regulacija šećera u krvi, manja otvorena rana koju je potrebno zašiti i slično. Problem je i u pogledu tehničke opremljenosti, prostornih uvjeta za preglede i intervencije, ali i kontinuirane medicinske edukacije iz hitne i intenzivne medicine, na koje treba upućivati sve liječnike koje dežuraju.

Nedostatak službenika zdravstvene struke osobito je izražen u Zatvorskoj bolnici u Zagrebu, gdje je zbog velikog odljeva liječnika specijalista, trenutačna situacija alarmantna, posebice u vezi s brojem zaposlenih liječnika specijalista psihijatrije.

Dodatan nedostatak liječnika posljedica je i organizacije radnog vremena, odnosno kombinacije redovnog rada (8 sati) i rada u turnusu (12 sati dan, 24 sata odmor, 12 sati noć, 24 sata odmor). Iz nasumice odabranog rasporeda rada liječnika razvidno je da pojedini nisu raspoređeni na rad i tijekom nekoliko radnih dana u redovnom radnom vremenu, kad jedino mogu raditi na odjelu, pa se gubi kontinuitet u radu s pacijentima i produžava hospitalizacija. Stoga je krajnje upitno ispunjava li takav oblik organizacije rada kriterije medicinske struke.

Kod nedostatnog broja liječnika ni s prekovremenim radom ne može se osigurati, po standardima medicinske struke, rad s pacijentima. Primjerice, na jednog psihijatra u javnom zdravstvu dolazi do 10 bolničkih pacijenata, a u Zatvorskoj bolnici na jednog, uz dva na ispomoći koji mjesečno ukupno rade približno 130 sati, dolazi preko 80 pacijenata, što je nedopustivo.

Uzimajući u obzir specifičnosti zatvorske populacije, liječnici doslovno rade u posebnim uvjetima rada. Dostupnost liječnika u Zatvorskoj bolnici može se samo djelomično poboljšati kroz prekovremeni rad, ali to nikako ne bi smjelo biti trajno rješenje, nego bi ih trebalo zaposliti više.

Održavanje reda i sigurnosti

Prema podatcima SUZSP-a, posebne mjere održavanja reda i sigurnosti prošle su godine primijenjene 1.931 put, a sredstva prisile 56 puta, što u odnosu na 2017. predstavlja porast od 16%.

	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.
Broj OLS (*na dan 31. prosinca*)	3763	3306	3079	3190	3239
Posebne mjere	1968	1769	1775	1656	1931
Sredstva prisile	59	53	57	46	56

Iako ovi podatci automatski ne znače i jačanje represije u zatvorskom sustavu, oni ponovo upućuju na neujednačeno postupanje na koje ukazujemo već niz godina. Primjerice, mjera smještaja u posebno osiguranu prostoriju bez opasnih stvari, tijekom prošle godine primijenjena je 32 puta, od kojih ni jednom u dva najveća kaznena tijela, Zatvoru u Zagrebu i Kaznionici u Lepoglavi, čiji je zajednički kapacitet 1.149, a čak devet puta u Zatvoru u Šibeniku, kapaciteta 119. Također, velika je i razlika u učestalosti primjene mjere odvajanja od ostalih zatvorenika, u dvije najveće kaznionice zatvorenog tipa, pa je tako u Glini odvajanje određeno 187 puta, dvostruko više nego u Lepoglavi, gdje je određeno 94 puta.

Neujednačeni kriteriji primjene i/ili načina izvršavanja mjera kojima se dodatno zadire u prava i slobode zatvorenika, višestruko su negativni jer izazivaju osjećaj nepravde i arbitrarnosti, o čemu smo više pisali u našim prethodnim izvješćima. Ovaj je problem dodatno izražen kada je prisutan u istom kaznenom tijelu. Primjerice, u Odjelu tretmana za zatvorenice u Požegi postoji samo jedna prostorija namijenjena izvršavanju mjere odvajanja površine 8,52m^2, pa kada se primjenjuje prema više zatvorenica istodobno, neke je izvršavaju u samici površine 3,92m^2, u kojoj su uvjeti znatno lošiji, što ih dovodi u nejednak položaj.

Iako smo na problem neredovitog provođenja liječničkog nadzora tijekom izvršavanja pojedinih posebnih mjera i stegovne mjere upućivanja u samicu, ukazivali i prethodnih godina, on je i nadalje prisutan. Primjerice, u Zatvoru u Puli izvršavanje mjere samice se prekida u petak ili subotu i nastavlja u ponedjeljak, jer tijekom vikenda nije moguće osigurati liječnički nadzor. Slično je i u Glini, gdje se zatvorenike kojima su izrečene kraće mjere samice nastoji upućivati na njeno izvršavanje tijekom radnih dana, kako bi se osigurao liječnički nadzor. Ovaj problem je uočen i u Požegi i Lepoglavi.

S obzirom da smo u Izvješću za 2017. ukazali na porast primjene najteže posebne mjere – osamljenja te na problem nedovoljno čestog i detaljnog razmatranja njenog izvršavanja, pozitivno je što tijekom 2018. nije određena nijednom. To svakako ne znači da ju, kada je to potrebno, ne treba primjenjivati, ali je pritom nužno voditi računa o nužnosti i svrsishodnosti njenog izvršavanja.

Na problem nejasnih kriterija ukazale su zatvorenice u Požegi, koje su istaknule da se temeljite pretrage nakon rada ne obavljaju nad svima, već samo nad nekoliko njih koje su nasumično odabrane. Budući da ne postoji popis osoba koje su temeljito pretražene, događa se da se to nekima čini učestalije, bez jasnog razloga. Nesporno je da su ove pretrage nužne u određenim situacijama, ali ovakvo postupanje ostavlja dojam proizvoljnosti, što nije dobro jer se radi o zadiranju u pravo na privatnost i osjećaj dostojanstva. Dodatni problem proizlazi iz činjenice da se zapisnik o obavljenim temeljitim pretragama ne sastavlja, već se pri pronalasku nedopuštenih stvari ili tvari, sastavlja zapisnik o njihovom oduzimanju. To je suprotno revidiranim Standardnim minimalnim pravilima UN-a za postupanje sa zatvorenicima (Mandelina pravila), sukladno kojima je potrebno voditi odgovarajuće evidencije o pretragama, posebice svlačenju i pretraživanju tjelesnih šupljina te pretragama ćelija, kao i o razlozima pretraga, identitetima osoba koje su ih provele i njihovim rezultatima.

Budući da ne postoji popis osoba koje su temeljito pretražene, događa se da se neke temeljito pretražuje puno češće od drugih, bez jasnog razloga. Nesporno je da su ove pretrage u zatvorskom sustavu, u određenim situacijama, nužne, ali ovakvo postupanje može ostaviti dojam proizvoljnosti, što nije dobro jer se radi o zadiranju u pravo na privatnost i osjećaj dostojanstva.

Tijekom obilaska Zatvorske bolnice utvrđeno je da je prema istražnom zatvoreniku, sat vremena nakon što je zaprimljen na Odjel akutne psihijatrije, primijenjeno sredstvo prisile – raspršivač s dopuštenim neškodljivim tvarima. U izvješću koje je dostavljeno sudu, između ostaloga, se navodi da je odbio terapiju i naredbu pravosudnog policajca da ode u ambulantu, pri čemu je psovao, vrijeđao službenike, mahao rukama te vikao „Ne želim nikakve lijekove". Iako je primjena ovog sredstva prisile bila u skladu s propisima, suprotna je međunarodnim standardima. Naime, sukladno stavu UN Odbora za sprečavanje mučenja (CAT), države članice trebaju poduzeti mjere kako bi se ograničila primjena raspršivača te zabraniti njegovu primjenu, između ostaloga, prema osobama s duševnim smetnjama (CAT/C/DNK/6-7, 2016.). Budući da na potrebu jasnijeg definiranja kriterija primjene ovog sredstva prisile ukazujemo niz godina, podatak da je u studenome 2018. izdana Uputa za njegovo korištenje, ocjenjujemo pozitivnim.

Tijekom obilaska Zatvorske bolnice posebna pozornost posvećena je sputavanjima osoba lišenih slobode. Naime, ZIKZ i ZKP ne predviđaju mogućnost primjene ove mjere, a ne postoji ni uporište za primjenu Zakona o zaštiti osoba s duševnim smetnjama. Ova praznina pokušava se premostiti naputkom Zatvorske bolnice o postupanju prilikom primjene mjere prisile, no to nije zakonito, s obzirom da se radi o prisili. Dodatno, nedostatak prostornih uvjeta, psihijatara i medicinskih sestara/tehničara otežava da se prilikom sputavanja postupa što sličnije kao u psihijatrijskim ustanovama. Primjerice, iako sukladno naputku, sputane osobe ne treba izlagati pogledima drugih, odnosno treba ih izdvojiti u posebnu prostoriju koja omogućava pojačani nadzor, to nije moguće jer u Zatvorskoj bolnici postoji samo jedna jednokrevetna soba pod video nadzorom, pa sputane osobe u pravilu ostaju u svojoj sobi, a takvo postupanje može biti ne samo sigurnosno rizično, nego i ponižavajuće. Također, zbog nedostatka zdravstvenih radnika, odnosno činjenice da su u popodnevnim i noćnim satima u Zatvorskoj bolnici najviše dvije medicinske sestre, a vrlo često nema psihijatra, nije omogućen redovit ni odgovarajući nadzor sputanih osoba. Prema dobivenim informacijama, odluku o sputavanju donosi liječnik na temelju medicinskih kriterija, a najčešće na inicijativu službenika odjela osiguranja, koji najviše vremena provode s osobama lišenima slobode. Međutim, stječe se dojam da pravosudni policajci, pored inicijative, u velikoj mjeri utječu i na odluku o početku ili dovršetku sputavanja, što je apsolutno neprihvatljivo. Na problem stavljanja pelena sputanim osobama koje nisu inkontinentne upozorili smo Zatvorsku bolnicu, a to je učinio i CPT.

Odluku o sputavanju donosi liječnik na temelju medicinskih kriterija, najčešće na inicijativu službenika odjela osiguranja. Međutim, stječe se dojam da pravosudni policajci, pored inicijative, u velikoj mjeri utječu na odluku o početku ili dovršetku sputavanja, što je apsolutno neprihvatljivo.

Osobe lišene slobode u razgovorima i anonimnim anketama koje smo proveli tijekom obilazaka, postupanje pravosudnih policajaca u velikoj mjeri ocjenjuju pozitivnim, no kao i prošlih godina navode da se pojedinci ponašaju neprofesionalno te ih omalovažavaju. O međuzatvoreničkom nasilju vrlo rijetko žele razgovarati, no da problem postoji pokazuju ankete. Primjerice, čak 57% anketiranih zatvorenica, koje izdržavaju kaznu u zatvorenim uvjetima Odjela tretmana za zatvorenice u Požegi, navelo je da su ih druge zatvorenice fizički napale i prijetile im, a još 19% ih je navelo da su bile žrtve prijetnji. Da su bili izloženi fizičkom napadu i/ili prijetnjama drugih zatvorenika izjavilo je 48% anketiranih zatvorenika u Lepoglavi.

Pravna zaštita

Prema podatcima SUZSP-a, upravitelji kaznenih tijela su tijekom 2018. zaprimili 479 pritužbi zatvorenika, što je 16% manje nego prethodne godine. Najviše, 54% podneseno je u Lepoglavi, dok u nekim kaznenim tijelima nije podnesena ni jedna, što ne bi čudilo da se, primjerice, ne radi o Zatvoru u Osijeku, koji je konstantno među najnapučenijim zatvorima. Istražni zatvorenici, kojih je 31. prosinca 2018. u zatvorskom sustavu bilo 1.041, tijekom 2018. su podnijeli tek 37 pritužbi, što može upućivati na zaključak da nemaju povjerenja u ovo pravne sredstvo, odnosno smatraju kako njime neće moći zaštiti svoja prava. Dodatni problem je njihova neupućenost u mehanizme pravne

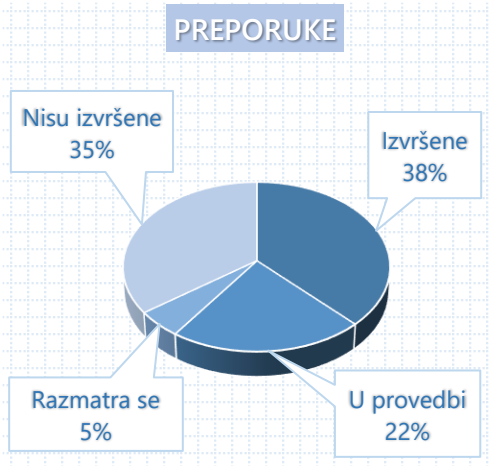
zaštite, zbog čega smo u više navrata SUZSP-u ukazivali na potrebu izrade pisane pouke o pravima istražnih zatvorenika te njeno prevođenje na strane jezike, no to još nije učinjeno. Iako su zatvorenici u većoj mjeri upoznati s pravom na pritužbu, u anketama nerijetko navode kako je nisu podnosili jer smatraju da njome ne bi riješili, već samo stvorili probleme, što je nedopustivo.

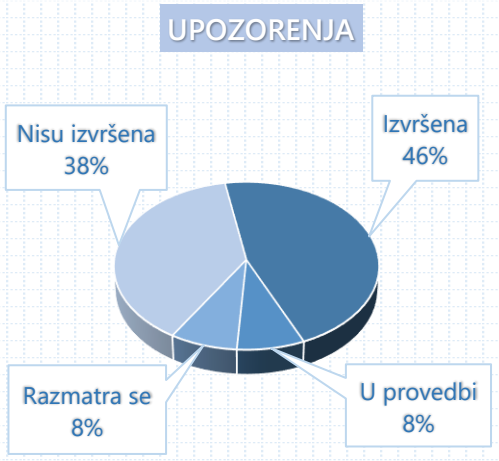
Iako su u nekim kaznenim tijelima, primjerice u Lepoglavi i Glini, uočeni pozitivni pomaci u načinu postupanja s pritužbama, na njih se i nadalje u pravilu odgovara vrlo površno, bez obrazlaganja činjenica na kojima se temelji odluka o osnovanosti.

Zatvorenici su i dalje nezadovoljni postupanjima sudaca izvršenja koji, prema njihovom mišljenju, rješenja donose samo na temelju izvješća kaznenih tijela. Razlog nezadovoljstva zasigurno proizlazi i iz podatka, koji nam je dostavio SUZSP, prema kojemu su tijekom 2018. tek 53 zahtjeva za sudskom zaštitom ocijenjena osnovanima. U svim slučajevima radilo se o povredi prava na smještaj primjeren ljudskom dostojanstvu i zdravstvenim standardima, osim u jednom koji se odnosio na pravo na zdravstvenu dokumentaciju. Sudsku zaštitu dobio je 51 zatvorenik iz Kaznionice u Lepoglavi te po jedan iz zatvora u Puli i Varaždinu. Također, nadležni suci i nadalje neredovito obilaze zatvorenike, iako su to dužni sukladno ZIKZ-u i ZKP-u.

Implementacija preporuka NPM-a i suradnja sa SUZSP-om i kaznenim tijelima

Tijekom kontrolnih obilazaka zatvora u Puli i Karlovcu te kaznionica u Glini i Lepoglavi, utvrđivali smo, između ostaloga, i stupanj implementacije ranijih upozorenja i preporuka. Od ukupno 16 upozorenja, pet smo dali SUZSP-u, a 11 kaznenim tijelima. Ukupno gledajući, više od 50% ih je izvršeno ili u provedbi, a kao i prošlih godina, nisu izvršena ona koja zahtijevaju znatnije financijske izdatke, suradnju više resora ili izmjene propisa. Kaznena tijela postupila su po 60% upozorenja, a SUZSP po 55%.





Od ukupno 77 preporuka, 17 smo dali MP-u odnosno SUZSP-u, a 60 kaznenim tijelima. Gotovo dvije trećine je izvršeno ili su u provedbi, no još je uvijek velik broj onih po kojima nije postupljeno i koje smo, nakon kontrolnih obilazaka, ponovili. Neke preporuke, usmjerene na jačanje zaštite prava osoba lišenih slobode, koje ne zahtijevaju veće financijske troškove, kao što je izrada pisane upute o pravima istražnih zatvorenika, nisu izvršene, što svakako nije dobro.

Kada govorimo o dostavljanju izvješća u za to predviđenim rokovima, suradnju sa SUZSP-om i kaznenim tijelima ocjenjujemo dobrom. Međutim, u pojedinim slučajevima izvješća su, suprotno uobičajenoj praksi, vrlo štura i umjesto da se pučku pravobraniteljicu bez odgađanja obavijesti o poduzetom, u njima se polemizira ili čak negira utvrđeno tijekom obilaska (primjerice, izvješće Zatvorske bolnice u Zagrebu), što je suprotno Zakonu o Nacionalnom preventivnom mehanizmu za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja (ZNPM).

Od ukupno devet preporuka iz Izvješća za 2017., sedam ih je prihvaćeno i u provedbi, što je pozitivno, no kako se radi o jačanju zaštite prava i sloboda te sprečavanju mučenja, neljudskog ili ponižavajućeg postupanja, nužno je ubrzati njihovu implementaciju.

O ovlastima pučke pravobraniteljice, posebice u obavljanju poslova NPM-a, prošle smo godine predavali na 32. temeljnom tečaju za službenike odjela osiguranja u kaznionicama i zatvorima Uprave za zatvorski sustav i probaciju. Uvažavajući nužnost kontinuirane edukacije pravosudnih policajaca, tom je prilikom posebna pozornost posvećena ljudskim pravima osoba lišenih slobode, čl. 3. EKLJP te praksi ESLJP u predmetima koji se odnose na povrede prava osoba lišenih slobode koje se nalaze u zatvorskom sustavu. Također, predstavljene su preporuke i upozorenja u vezi s radom pravosudne policije, ukazano je na primjere dobre i loše prakse, te na tehnike komunikacije sa zatvorenicima, koje mogu smanjiti primjenu represivnih mjera.

4.1.3. OCJENA STANJA U ZATVORSKOM SUSTAVU

I u 2018. isti su sustavni problemi u pružanju zdravstvene zaštite, o kojima smo detaljnije pisali u prethodnim izvješćima, a koji mogu dovesti do kršenja prava zatvorenika.

U pojedinim kaznenim tijelima, zbog nedovoljnog broja liječnika, nije moguće osigurati kontinuiranu zdravstvenu skrb, što se pokušava privremeno riješiti sklapanjem ugovora o djelu. Osam zatvora i kaznionica imaju zaposlene liječnike, u jednom zdravstvenu zaštitu provodi liječnik zaposlen u drugom kaznenom tijelu, dok je preostalih 14 sklopilo ugovore o djelu. Kaznionica u Lepoglavi primjer je kako se, pored jednog zaposlenog liječnika, kontinuiranim angažiranjem dodatnog liječnika ugovorom o djelu, smanjio broj pritužbi zbog čekanja liječničkih pregleda, a u 2018. sklopila je i ugovore o djelu s fizijatrom i fizioterapeutom, što je također smanjilo nezadovoljstvo zatvorenika.

U većini kaznenih tijela postojećom sistematizacijom predviđen je premali broj djelatnika, koji ne omogućava 16-satnu prisutnost zdravstvenih radnika (primjerice, tri medicinske sestre/tehničara u Zatvoru u Puli), što je potrebno izmijeniti. U međuvremenu, s postojećim brojem zdravstvenih radnika treba osigurati podjelu terapije sve dane u tjednu, primjerice ugovorima o djelu, plaćanjem prekovremenih sati i slično, tako da ju ne dijeli pravosudna policija.

Interes zatvorenika za psihijatrijskim pregledima puno je veći od mogućnosti njegovog obavljanja, što također dovodi do nezadovoljstva zatvorenika. Nije moguće osigurati psihijatrijsku skrb za sve zatvorenike kojima je potrebna, pa je za to nužno osigurati uvjete, primjerice zapošljavanjem dodatnih psihijatara, povećanjem broja ugovorenih sati i slično.

Često zatvor u kojeg se upućuje istražni zatvorenik tek nakon nekoliko dana dobije važne podatke o njegovom zdravstvenom stanju, primjerice pokušajima suicida u pritvoru i hospitalizaciji koja je potom uslijedila, a ponekad zatvor takve podatke sazna tek iz presude. Tako nedostatna komunikacija zatvoru značajno otežava planiranje postupanja s istražnim zatvorenicima i procjenu njihove rizičnosti od počinjenja suicida, što je neprihvatljivo.

Često zatvor u kojeg se upućuje istražni zatvorenik tek nakon nekoliko dana dobije važne podatke koji ukazuju na njegovo zdravstveno stanje, primjerice, o pokušajima suicida u pritvoru i hospitalizaciji koja je uslijedila, a ponekad zatvor takve podatke sazna tek iz presude. Tako nedostatna komunikacija zatvoru značajno otežava planiranje postupanja s istražnim zatvorenicima i procjenu njihove rizičnosti od počinjenja suicida, što je neprihvatljivo.

Na potrebu zakonskog uređenja obavljanja zdravstvene djelatnosti unutar zatvorskog sustava kontinuirano smo ukazivali u ranijim godišnjim izvješćima. Stoga pozdravljamo rješenja iz novog Zakona o zdravstvenoj zaštiti, koji je stupio na snagu 1. siječnja 2019., kojim je propisano da u sastavu MP-a djeluje Zatvorska bolnica u Zagrebu sa statusom zdravstvene ustanove koja obavlja zdravstvenu djelatnost pružanja zdravstvene zaštite osoba lišenih slobode u nadležnosti MP-a, i koja u svom sastavu ima ljekarničku djelatnost, higijensko-epidemiološku zdravstvenu zaštitu i bolničko liječenje. Nadalje, propisano je i da u sastavu MP-a djeluju i odjeli zdravstvene zaštite kaznionica i zatvora koji pružaju zdravstvenu zaštitu, na primarnoj razini, osobama lišenima slobode sukladno općem aktu koji donosi HZZO uz prethodnu suglasnost MZ-a. No, neprihvatljivo je da za Zatvorsku bolnicu u Zagrebu normative i standarde u pogledu prostora, opreme i djelatnika propisuje ministar pravosuđa uz prethodnu suglasnost ministra zdravstva, jer je za nadzor nad pružanjem zdravstvene zaštite zatvorenicima nadležno MZ. S obzirom da se u roku šest mjeseci od njegovog stupanja na snagu moraju donijeti navedeni normativi i standardi, u 2019. posvetit ćemo im više pozornosti, budući da moraju biti usklađeni s onima propisanima za bolničko liječenje u tzv. civilnim zdravstvenim ustanovama, kako bi se osiguralo pravo zatvorenika na liječenje kvalitetom i opsegom određenim u javnom zdravstvu za osigurane osobe iz obveznog zdravstvenog osiguranja.

Na razini cijelog zatvorskog sustava i nadalje nije omogućeno svim zatvorenicima da završe osnovno obrazovanje. Do cjelovitog rješenja ovog problema, trebalo bi razmotriti privremeno premještanje zatvorenika zainteresiranih za osnovno obrazovanje, u odgovarajuća kaznena tijela gdje već postoji mogućnost pohađanja ovog programa.

Budući da je telefonski kontakt s obitelji jedan od načina na koji zatvorenik ostvaruje pravo na dodir s vanjskim svijetom, uzimajući u obzir pritužbe zatvorenika na cijenu, bilo bi dobro razmotriti usklađivanje cijena poziva s onima koja prevladavaju na tržištu.

I nadalje se za prijevoz zatvorenika koriste vozila koja nisu opremljena sigurnosnim pojasima, što je suprotno standardima CPT-a o prijevozu osoba lišenih slobode (CPT/Inf(2018)24) i čime se krši Zakon o sigurnosti prometa na cestama te izravno povećava rizik od ozljeđivanja.

Jedan od najvećih problema u zatvorskom sustavu je nedovoljan broj službenika, što se izravno odražava na izvršavanje pojedinačnih programa zatvorenika, stupanj poštivanja njihovih prava i sigurnost. Zapošljavanje u kaznenim tijelima ne može se promatrati u okviru potrebe za smanjivanjem broja službenika u tijelima državne uprave, pa bi ga trebalo izuzeti iz odluke o zabrani novog zapošljavanja državnih službenika i namještenika u tijelima državne uprave.

Iako su uočena određena poboljšanja, uvjeti smještaja, čija se usklađenost sa zakonskim i međunarodnim standardima, suprotno dopisu SUZSP-a o provedbi preporuka iz Izvješća za 2017., ne mjeri samo kroz napučenost zatvorskog sustava i osiguravanja $4m^2$, i nadalje nisu odgovarajući. Situaciju dodatno otežava što se mnoga kaznena tijela nalaze u starim derutnim zgradama koje su spomenici kulture, primjerice u Karlovcu i Puli, te se za sve građevinske radove treba tražiti dozvola od MK, a cijena radova je višestruko veća od uobičajene. Smještaj više zatvorenika u sobe u kojima nema sanitarnih čvorova ili u kojima oni nisu u potpunosti odvojeni od ostatka prostorije, u suprotnosti je sa standardima CPT-a i ponižavajuć. Iako prostorna usklađivanja zahtijevaju znatna financijska ulaganja, njihov nedostatak ne smije rezultirati boravkom zatvorenika u neodgovarajućim uvjetima.

Smještaj zatvorenika u sobe u kojima nema sanitarnih čvorova ili u kojima oni nisu u potpunosti odvojeni od ostatka prostorije, u suprotnosti je sa standardima CPT-a, a u nekim slučajevima i ponižavajuć. Svjesni smo da nužna usklađivanja zahtijevaju znatna financijska ulaganja, no njihov nedostatak ne smije biti izgovor za boravak zatvorenika u neodgovarajućim uvjetima.

Neujednačeno postupanje, na koje ukazujemo niz godina, i nadalje je prisutno. Odsutnost jasnih pravila i očekivanog postupanja, vrlo često izaziva osjećaj nezadovoljstva i nepravde, koji se negativno odražava na ostvarivanje svrhe izvršavanja kazne zatvora. Iako bez donošenja novog ZIKZ-a nije moguće očekivati značajnije pozitivne pomake u ujednačavanju postupanja, on još nije donesen. Jednako tako, nije ni izmijenjen dio ZKP-a koji se odnosi na izvršavanje istražnog zatvora, što istražne zatvorenike nepotrebno dovodi u nejednak položaj u odnosu na zatvorenike.

Učinkovitost pravne zaštite još uvijek nije dostatna, a postupanje po pritužbama i nadalje se u velikoj mjeri svodi na šturo citiranje propisa, bez obrazlaganja činjenica na kojima se temelji ocjena o osnovanosti. Da tako ne postupaju samo upravitelji kaznenih tijela te SUZSP, već i sudovi, proizlazi iz odluka Ustavnog suda, primjerice, U-III-530/2017 iz 2018. Njome je utvrđena povreda prava iz članka 25. stavka 1. Ustava u proceduralnom aspektu, jer sudovi svoje odluke nisu obrazložili dostatnim i relevantnim razlozima te nisu na djelotvoran način zaštitili ustavno pravo podnositelja da zatvorsku kaznu izvršava u uvjetima propisanim standardima. Dok se to ne promijeni i sve osobe u zatvorskom sustavu ne budu upoznate sa svojim pravima i mehanizmima njihove zaštite, koje će koristiti bez straha od mogućih negativnih posljedica, situacija neće biti zadovoljavajuća.

Zatvori bi trebali biti sigurno mjesto, no sudeći po porastu broja pritužbi na međuzatvoreničko nasilje, oni to nisu. Iako službenici zatvorskog sustava, nakon zaprimanja dojava o mogućem nasilju, poduzimaju mjere kako bi zaštitili žrtvu te utvrdili okolnosti incidenta, reaktivno postupanje nije

dovoljno. Podsjećamo da je ESLJP u brojnim predmetima međuzatvoreničkog nasilja ukazao da je dužnost država, sukladno pozitivnim obvezama iz čl. 3. EKLJP-a, poduzeti odgovarajuće preventivne mjere za zaštitu fizičkog i psihičkog integriteta te dobrobiti osoba lišenih slobode. Propuštanje njihova poduzimanja, prema praksi ESLJP-a, nerijetko predstavlja povredu prava iz čl. 2. odnosno 3. EKLJP-a. Budući da je država dužna štititi život i sigurnost svakog zatvorenika te jamčiti da tijekom izdržavanja kazne nitko nije podvrgnut, kako od službenika tako i od drugih zatvorenika, mučenju niti neljudskom ili ponižavajućem postupanju, potrebno je izraditi nacionalni plan borbe protiv ovog oblika nasilja, uzimajući u obzir i preporuke u CPT-evom izvješću za RH iz 2018. (§31.).

Budući da je država dužna štititi život i sigurnost svakog zatvorenika te jamčiti da tijekom izdržavanja kazne nitko neće biti podvrgnut, kako od službenika tako i od drugih zatvorenika, mučenju niti neljudskom ili ponižavajućem postupanju, potrebno je izraditi nacionalni plan borbe protiv ovog oblika nasilja, uzimajući u obzir i preporuke u CPT-evom izvješću za RH iz 2018. (§31.).

Suradnju sa SUZSP-om i kaznenim tijelima tijekom 2018. ocjenjujemo dobrom, no prostor za poboljšanje svakako postoji. Prije svega to se odnosi na implementaciju prijedloga, preporuka i upozorenja i dostavljanje cjelovitih podataka. Polemiziranje s utvrđenim stanjem i preporukama, kao što je to primjerice, u vezi stavljanja pelena sputanim osobama, učinila Zatvorska bolnica, iako je na isti problem naknadno ukazao i CPT u izvješću za RH iz 2018., zasigurno ne doprinosi dobroj suradnji ni većem stupnju poštivanja prava osoba lišenih slobode.

4.2. POLICIJSKI SUSTAV

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

Pritužbe pučkoj pravobraniteljici

Nakon nekih dva sata sam se počela žaliti na bolove u trbuhu jer sam sjedila na stolici naslonjena na trbuh dugo, te molila bar za fotelju ili nešto slično, na što su rekli da mogu dobiti samo hitnu.

Tijekom 2018. postupali smo u 152 predmeta vezana uz postupanje policije, na temelju pritužbi građana, ali i po vlastitoj inicijativi. Pritužbe su se odnosile na propuste u postupanju, neprofesionalno i neetično ponašanje prema građanima, a kao i prethodnih godina, značajan ih je broj vezan uz prekoračenje u primjeni ovlasti u postupcima u kojima se koristi tjelesna snaga i koji rezultiraju oduzimanjem slobode.

Unatoč ranijim preporukama i upozorenjima da su, u postupcima u kojima se koristi tjelesna snaga i koji rezultiraju oduzimanjem slobode, policijski službenici dužni uložiti najviši stupanj pažnje radi poštivanja dostojanstva osobe, kao i da bi trebali koristiti silu samo razmjerno te koliko je potrebno da bi se osobe koje se ponašaju nasilno i/ili agitirano dovele pod kontrolu, iz pristiglih pritužbi i provedenih ispitnih postupaka, vidljivo je da tomu još uvijek nije tako.

Posebno zabrinjava što je tjelesna snaga uporabljena nad trudnicom u osmom mjesecu trudnoće, kao i njen navod da ju je prilikom postupanja policijski službenik pljusnuo. MUP je ocijenio uporabu sredstava prisile zakonitom i opravdanom, a PU je odgovornost prebacila na pritužiteljicu, navodeći kako se tome sama izložila, jer nije poslušala izdane naredbe, odbila je dati podatke o sebi i intenzivno narušavala javni red i mir, zbog čega su bili primorani uporabiti sredstva prisile i dovesti je u PP radi utvrđivanja identiteta. Međutim, prema Zakonu o policijskim poslovima i ovlastima (ZPPO) dovođenje i privođenje se ne primjenjuje prema osobi čije je kretanje znatno otežano zbog bolesti, starosti ili trudnoće, te osobi za koju se opravdano pretpostavlja da bi joj se dovođenjem bitno pogoršalo zdravlje. Nadalje, prema Pravilniku o načinu postupanja policijskih službenika, tjelesna snaga se prema trudnici u vidljivom stadiju trudnoće primjenjuje posebno obazrivo i uz prethodnu konzultaciju s liječnikom, stoga je zakonitost ovakvog privođenja i zadržavanja od nekoliko sati, te uporaba sredstava prisile, upitna.

Nadalje, iako propisi utvrđuju obvezu posebnog pristupanja i pažnje prema osobama s duševnim smetnjama, uočena su postupanja policijskih službenika protivna proklamiranim načelima. Primjerice, u predmetu po pritužbi za prekoračenje ovlasti, policijski službenici intervenirali su povodom poziva starije gospođe koja ih je izvijestila da joj njezin susjed sjekirom oštećuje fasadu na kući. Prilikom izlaska na intervenciju, obavili su razgovor s podnositeljicom prijave, koja ih je upozorila da se radi o osobi s duševnim smetnjama, u što su se ubrzo uvjerili kada su ga zatekli na ulici sa sjekirom u ruci, pri čemu im je prijetio smrću. Potom se zabarakadirao u svoju kuću te iz nje prijetio nasiljem, da bi potom situacija eskalirala njegovim nasrtanjem na policijske službenike, pri čemu su uporabljena sredstva prisile: sprej s nadražujućom tvari, tjelesna snaga te sredstva za vezivanje. U postupku je utvrđeno da su policijski službenici, premda su znali da se radi o osobi s duševnim smetnjama, postupili protivno Naputku o postupanju policije u dovođenju osobe s duševnim smetnjama u psihijatrijsku ustanovu, kojim je propisano da se, u slučaju opasnosti da će osoba s duševnim smetnjama ozbiljno i izravno ugroziti vlastiti ili tuđi život, zdravlje ili sigurnost, mora zatražiti da na mjesto događaja izađe zdravstveno osoblje, koje će poduzeti sve potrebne radnje.

S tim u vezi MUP-u su upućene preporuke o potrebi dosljedne primjene propisa kojima se uređuje postupanje policijskih službenika te njihova daljnja edukacija, kako bi s posebnom pažnjom pristupali prema osobama s duševnim smetnjama, imajući u vidu razmjernost, postupnost i druga načela u provođenju policijskih ovlasti. Međutim, pet mjeseci kasnije, iz medija je bilo vidljivo da naše preporuke očito nisu uzete u razmatranje u dovoljnoj mjeri, budući da je ista osoba praktički ponovila cijelu situaciju, u svojoj kući izazvala eksploziju i požar aktiviranjem plinske boce, zbog čega je zadobio teške opekline, nakon čega se popeo na krov te kosirom ozlijedio dvojicu policajaca.

U ranijim smo izvješćima također upozoravali na nedovoljnu educiranost policijskih službenika o ljudskim pravima, osobito o obavljanju policijskih poslova i primjeni ovlasti prema ranjivim skupinama te ukazali na potrebu njihove sveobuhvatne edukacije. Zabrinjava što se, unatoč izdanoj zapovijedi Ravnateljstva policije o provođenju kontinuiranih edukacija svih policijskih službenika kroz dopunsko stručno usavršavanje i putem kraćih edukacija, s posebnim naglaskom na postupanja prema ranjivim skupinama, tijekom 2018. one nisu održavale.

Također, zaprimane su pritužbe na zlostavljanje tijekom zadržavanja u policijskim postajama. Unatoč tomu što, sukladno praksi ESLJP, država treba uvjerljivo argumentirati i dokazati da zlostavljanja nije bilo, nerijetko pritužbe ostavljaju prostor sumnji na postupanje policijskih službenika. Naime, nije moguće nedvojbeno utvrditi jesu li za vrijeme zadržavanja u PP postupali zakonito i profesionalno, što dovodi u pitanje učinkovitost istrage. Uvođenje video nadzora u sve prostorije PP u kojima se nalaze ili kreću osobe lišene slobode, predstavljalo bi dodatnu mjeru zaštite protiv njihova zlostavljanja, no i dodatnu zaštitu za policijske službenike u slučajevima neutemeljenih navoda o fizičkom ili psihičkom zlostavljanju ili neljudskom postupanju.

Uvođenje video nadzora u sve prostorije PP u kojima se nalaze ili kreću osobe lišene slobode, predstavljalo bi dodatnu mjeru zaštite protiv njihova zlostavljanja, no i zaštitu policijskih službenika kod neutemeljenih navoda o fizičkom ili psihičkom zlostavljanju ili neljudskom postupanju.

Nadalje, imajući u vidu praksu ESLJP kod pritužbi na policijsko nasilje, osim unutarnje kontrole potrebno je provesti i neovisnu istragu od strane nezavisnog i vanjskog tijela. U ovakvim situacijama, državno odvjetništvo treba istražiti navode o neljudskom postupanju, a ne oslanjati se isključivo na dokumentaciju policije. Tako je primjerice ESLJP u Odluci Štitić protiv RH (2018.) utvrdio da nije bilo učinkovite istrage jer državno odvjetništvo i sud nisu uložili ozbiljne napore, ograničivši se na izjave policajaca. Nadalje, u Odluci ESLJP V.D. protiv RH (2011.) Sud je također utvrdio da nije bilo neovisne istrage, budući da se temeljila isključivo na radnjama i dokazima policije, pa je sukladno toj Odluci nadležno državno odvjetništvo ponovilo istragu. Novom Odlukom V.D. (2) protiv RH (2018.) ESLJP je utvrdio je kako je nova istraga bila neovisna, s obzirom da ju je vodilo državno odvjetništvo, dakle tijelo koje je hijerarhijski i institucionalno nezavisno od policije, koju je podnositelj prijavio za kršenje njegovih ljudskih prava. Pritom, državno odvjetništvo je vodilo istragu ne oslanjajući se samo na podatke koje je dostavila policija te je poduzelo istražne radnje koje su bile adekvatne i učinkovite i mogle dovesti do razjašnjenja situacije i utvrđenja odgovornosti.

Posebno zabrinjava slučaj kod Donjeg Srba kada su policijski službenici pucali na kombi kojim su se prevozili migranti, zbog čega je dvoje djece zadobilo teške tjelesne ozljede. Znakovito je kako Ravnateljstvo policije i PU zadarska negiraju mogućnost da su policijski službenici znali da se u vozilu nalaze ljudi, međutim, sasvim suprotno, član mobilne jedinice za nadzor granice i predsjednik Općeg sindikata MUP-a javno je ustvrdio da su policijski službenici znali da su u vozilu ljudi. U tom slučaju, upitna je opravdanost uporabe vatrenog oružja koja je rezultirala teškim tjelesnim ozljedama djece. Iako je PU ocijenila primjenu sredstava prisile opravdanom i zakonitom, prema ZPPO-u uporaba

vatrenog oružja nije dopuštena kad dovodi u opasnost život drugih osoba, osim ako je jedino sredstvo za obranu od napada ili otklanjanja opasnosti. Stoga je osobito važno da u ovom slučaju, kao i u ostalima koji rezultiraju teškim tjelesnim ozljedama, državno odvjetništvo kao neovisno tijelo provede učinkovitu istragu te ispita moguće prekoračenje policijskih ovlasti.

Zbog neučinkovite istrage, ESLJP-u se obratila i građanka prigovorom da država nije učinkovito istražila palež zgrade u kojoj je živjela 2005., te prijetnje i zastrašivanja kojima je bila izložena 2010. i 2011., odnosno da nije istražen širi kontekst u kojem se zastrašivanje događalo, već su incidenti tretirani kao izolirani događaji (Vojnović protiv RH, 2018.). Vezano za prijetnje i zastrašivanja, Sud je utvrdio da domaća tijela nisu učinkovito i sveobuhvatno pristupila slučaju i istražila ga, odnosno, da policija nije ispitala više osoba za koje je podnositeljica sugerirala da su odgovorne za zastrašivanje, da je propušteno provjeriti druge tragove na koje je upućivala te zaključio kako domaća tijela nisu prepoznala niti na odgovarajući način istražila širi kontekst zastrašivanja.

Svojim pritužbama građani nam ukazuju i na problem kod podnošenja kaznenih prijava u policiji, jer ih nerijetko policijski službenici ne žele zaprimiti, nego tvrde da se ne radi djelima za koje se progoni po službenoj dužnosti, pa čak i da se uopće ne radi o kaznenom djelu. Opravdanje za to policija nalazi u čl. 62. st. 3. ZPPO prema kojem je policijski službenik dužan zaprimiti prijavu samo za kazneno djelo koje se progoni po službenoj dužnosti. U suprotnom, upozorit će podnositelja kako podnošenje prijave nije opravdano, a na izričit zahtjev podnositelja, ipak će uzeti prijavu na zapisnik. S druge, pak, strane ZKP propisuje da se kaznena prijava podnosi nadležnom državnom odvjetniku, a ako je podnesena policiji, ona će ju primiti i odmah proslijediti. Nakon ispitivanja prijave i provjere u Informacijskom sustavu Državnog odvjetništva, državni odvjetnik ju može odbaciti obrazloženim rješenjem, ako iz nje proistječe da se prijavljeno djelo ne progoni po službenoj dužnosti.

Očito je kako odredba ZPPO-a kojom se policijskom službeniku daje uloga vrednovanja opravdanosti podnošenja kaznene prijave te ocjene radi li se o kaznenom djelu koje se progoni po službenoj dužnosti, u kontradikciji s ulogom koju ZKP dodjeljuje državnom odvjetniku. Proizlazi da se policijskom službeniku daje mogućnost da prejudicira državnoodvjetničku odluku o osnovanosti ili neosnovanosti kaznene prijave za djelo koje se progoni po službenoj dužnosti. Problematično je i što policijski službenik uzima prijavu tek na „izričit zahtjev" podnositelja, što građanima i nadalje ne jamči da će u policiji moći prijaviti kazneno djelo, jer ne znaju koji intenzitet „izričitosti" treba postojati da bi prijava bila zaprimljena. Isto tako, postavlja se pitanje odgovornosti policijskog službenika koji je ocijenio da nije počinjeno djelo koje se progoni po službenoj dužnosti, ili je smatrao da zahtjev podnositelja nije bio dovoljno "izričit", pa stoga ni nije uzeo prijavu na zapisnik. Još u Izvješću za 2013. istaknuli smo slučaj građanke koja se pritužila da policijski službenici nisu htjeli zaprimiti prijavu radi kaznenog djela prijevare, tvrdeći da ne postoje obilježja kaznenog djela. Nakon što smo je uputili na obraćanje nadležnom državnom odvjetništvu, kaznena prijava je zaprimljena, a 2018. sudski postupak je okončan u korist pritužiteljice. Sličnih pritužbi ima više, stoga je neophodno, s obzirom na najave o skoroj izmijeni ZKP-a, njime propisati kako jedino državni odvjetnik može ocijeniti radi li se o kaznenoj prijavi radi djela koje se progoni po službenoj dužnosti, čak i ako je podnesena u PP, te promijeniti i ZPPO.

Etičkim kodeksom policijskih službenika propisano je kako oni u obavljanju poslova brinu da su svima osigurana jednaka ljudska prava i temeljne slobode, neovisno o drugim osobinama, dok se u njegovom Dodatku kao vrijednosti i vrline navodi da uvijek postupaju etično, zakonito i profesionalno. Povodom kaznene prijave koju je građanka podnijela protiv policijskog službenika zbog zlouporabe položaja i ovlasti, jer je samovoljno i proizvoljno u službene bilješke o razgovorima sa svjedocima napisao ono što nisu izjavili, sugerirajući da je podnositeljica prijave „bolesna osoba kojoj je potrebna psihička pomoć", USKOK je prijavu odbacio. Međutim, iz obrazloženja odbačaja proizlazi da se u takvim slučajevima može poduzeti privatni progon protiv policijskih službenika zbog kaznenog djela klevete. U tom smislu, preporučili smo da se policijski službenici pri utvrđivanju stanja i sastavljanju izvješća, postupaju sukladno ZPPO-u, Pravilniku o policijskom postupanju, Etičkom kodeksu policijskih službenika i Etičkom kodeksu državnih službenika, te da primjenjujući policijske ovlasti poštuju dostojanstvo, ugled i čast svake osobe, postupajući profesionalno, nepristrano i pristojno te čuvaju ugled državne službe i grade povjerenje kod građana.

Nadzor nad radom policije

Učinkoviti sustav građanskog nadzora nad radom policije još ne postoji, jer Povjerenstvo za rad po pritužbama u MUP-u, predviđeno Zakonom o policiji (ZP) kao oblik građanskog nadzora, nije uspostavljeno.

S obzirom na iskustva o funkcioniranju Povjerenstva 2013./2014., prilikom e-savjetovanja o izmjenama i dopunama ZP, predložili smo da se predvidi njegova potpuna samostalnost i neovisnost u odnosu na MUP, jer se samo tada može govoriti o neovisnom građanskom nadzoru nad postupanjima policije. Jedino ako članovi Povjerenstva nisu zaposlenici MUP-a te ukoliko ih sve imenuje i razrješava Hrvatski sabor, može se očekivati njihova neovisnost i objektivnost, a time i povjerenje građana u rad Povjerenstva. Uzorom može biti Vijeće za građanski nadzor sigurnosno-obavještajnih agencija, u čijem radu ne sudjeluju predstavnici ovih službi. Također, treba imati dovoljan broj članova kako bi se otklonili raniji problemi i omogućilo ažurno rješavanje predmeta.

Kako bi građanski nadzor nad radom policije bio i stručan, potrebno je, također po uzoru na Vijeće za građanski nadzor sigurnosno-obavještajnih agencija, propisati stručne uvjete za članove Povjerenstva, primjerice da su pravnici, kriminalisti i drugi. Propisivanjem da Povjerenstvo djeluje pri Odboru Hrvatskog sabora za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, a u svome je radu neovisno, da članovi primaju adekvatnu novčanu naknadu te da Hrvatski sabor osigurava prostor, opremu i administrativnu podršku, naglasila bi se njegova neovisnost od MUP-a i omogućio kvalitetan rad.

Da je neovisan i stručan građanski nadzor izuzetno važan, potvrđuje i postupanje MUP-a kada građani podnose prigovor na postupanje policije u skladu s člankom 156. ZUP-a, povodom kojeg čelnik tijela treba donijeti rješenje. Međutim, policija ne rješava prigovore temeljem ZUP-a, nego isključivo temeljem ZP-a, unatoč tome što on propisuje kako se mogu koristiti i druga pravna sredstva, a ne samo ona iz ZP-a, pa se riješenja ne donose. Na takav način uskraćuje se mogućnost da o spornom postupanju u konačnici odlučuje sud, što je suprotno pravnim stavovima prema kojima se postupanje policijskih službenika mogu podvesti pod institut prigovora iz ZUP-a.

4.2.2. OBILASCI POLICIJSKIH POSTAJA I PRITVORSKIH JEDINICA

Sukladno ovlastima, u cilju sprečavanja mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja, NPM je tijekom 2018. obišao 20 policijskih postaja u PU: zadarskoj, istarskoj, primorsko-goranskoj, virovitičko-podravskoj, bjelovarsko-bilogorskoj i splitsko-dalmatinskoj, kao i njihove pritvorske jedinice. Većina obilazaka bila je redovita, oni u PP u Benkovcu, Obrovcu i Biogradu na Moru bili su kontrolni i usmjereni na utvrđivanje stupnja provedbe upozorenja i preporuka danih nakon prethodnih obilazaka, a provedeni su i noćni obilasci PP u Splitu i pritvorskoj jedinici PU splitsko-dalmatinske.

Nakon obilazaka upućene su 64 preporuke i četiri upozorenja, od kojih su četiri nove preporuke iz kontrolnih te šest preporuka i dva upozorenja iz noćnih obilazaka.

Tijekom redovitih obilazaka pregledani su uvjeti smještaja i prijevoza te evidencije o osobama lišenim slobode i uporabi sredstava prisile. Uvjeti smještaja i nadalje nisu u potpunosti usklađeni sa Standardima prostorija u kojima borave osobe kojima je oduzeta sloboda kretanja (Standardi) i međunarodnim standardima (CPT standardi), što sukladno praksi ESLJP može predstavljati neljudsko i ponižavajuće postupanje te je stoga Ravnateljstvo policije započelo uređivati prostorije u većini PP.

Redovni obilasci

Uvjeti smještaja

Većina PP ne ispunjava CPT standarde pa, primjerice, u Pazinu i Poreču neke prostorije nemaju dnevnog ni umjetnog svjetla, zbog kojeg lišeni slobode borave u potpunome mraku, kao niti dotoka svježeg zraka. Ujedno nisu primjerenih veličina, pa je tako u PP Poreč površina prostorija veličine ležaja i uopće nema prostora za kretanje. Pozitivan primjer su III. PP Rijeka, PP Crikvenica, PP Pitomača i PP Grubišno Polje, gdje su prostorije čiste i uredne, imaju direktni dotok zraka, kao i dnevnog te umjetnog svjetla. Dok se u većini PP nalaze gumirani madraci, jastuk i posteljina, u Buzetu se madraci stavljaju na pod bez ležaja.

Mnoge PP nemaju sustav za dojavu ili je on u kvaru, pa se komunikacija s policijskim službenicima vrši mahanjem u kameru. Primjerice, nemaju ga I., II. i III. PP Rijeka, dok je zvono za poziv u Umagu bilo neispravno. Sukladno CPT standardima, nedostatak sustava za dojavu povećava rizik od nepravodobnog reagiranja kod određenih incidenata tijekom policijskog zadržavanja.

U pritvorskim jedinicama su djelomično ispunjeni standardi iz Pravilnika o prijamu i postupanju s uhićenikom i pritvorenikom te o evidenciji pritvorenika u pritvorskoj policijskoj jedinici. Primjerice, pritvorske prostorije PU primorsko-goranske imaju ugrađeni sustav grijanja i hlađenja, neposredni pristup pitkoj vodi i odgovarajuće uvjete smještaja, međutim, video nadzor obuhvaća i dio sanitarnog čvora što je suprotno Pravilniku jer se na taj način narušava privatnost. Pozitivan primjer su pritvorske jedinice PU istarske i virovitičko-podravske, gdje video nadzor ne obuhvaća sanitarni čvor, a nadgledava se cijeli prostor gdje se kreću osobe lišene slobode, od ulaza zgrade do pritvorske jedinice.

U pritvorskoj jedinici PU bjelovarsko-bilogorskoj nalazi se šest prostorija od kojih je jedna prilagođena osobama s invaliditetom i sve su primjerenih veličina, a imaju i posebno tipkalo za pitku vodu koja je na taj način izravno dostupna.

Većina pritvorskih jedinica nema prostorije u kojoj pritvorski nadzornik zaprima uhićenika te za posjete i razgovore uhićenika s odvjetnikom. Ujedno, neke pritvorske jedinice zbog nedostatka prostora koriste prostorije za smještaj u PP, što onemogućava izravni nadzor pritvorskog nadzornika nad postupanjem s uhićenom i pritvorenom osobom.

Prava osoba lišenih slobode

Prilikom obilazaka zatečene su dvije osobe lišene slobode, od kojih je jedna pritvorena bila u PU primorsko-goranskoj, dok je druga uhićena bila u PP Bjelovar. Pritvorenik nije imao pritužbu na postupanje policijskih službenika, za razliku od uhićenika koji se pritužio da nije dobio obrok, iako su policijski službenici tvrdili da ga je odbio, međutim, ta opaska nije bila upisana u evidenciji. Jednako tako, i pritvorska jedinica PU primorsko-goranske evidentira samo konzumiranje hrane, pa je u jednom predmetu nedostajao podatak o hrani za osobu koja je bila lišena slobode više od 19 sati.

Većina PP raspolaže posebnim novčanim fondom za hranu ili osigurava suhe pakete. Pozitivan primjer je preslika računa o kupnji hrane koji se prilaže izvješću o postupanju u kaznenom ili prekršajnom predmetu. Međutim, PP Buje, Umag i Labin nemaju zasebna sredstva za obroke, što je suprotno CPT standardima, koji nalažu osiguravanje hrane u primjereno vrijeme, uključujući najmanje jedan puni obrok, zbog čega je, na temelju naše preporuke, Ravnateljstvo policije dostavilo uputu za podizanje akontacije na blagajni PU kako bi se osobama lišenim slobode osigurali obroci.

Prilikom obilazaka izvršen je i uvid u evidencije. Unatoč našoj preporuci, i nadalje ponekad nije popunjen dio izvješća o postupanju s uhićenikom, kao i podatci o vremenu puštanja na slobodu/predaji sudu ili drugom tijelu, jer se Izvješće o uhićenju i dovođenju u pritvorsku jedinicu dostavlja drugim nadležnim tijelima prije primopredaje osobe, pa je teško upisati točno vrijeme kretanja. Iako su obrascem Izvješća o uhićenju i dovođenju u pritvorsku jedinicu obuhvaćena sva postupanja prema uhićeniku, raspored rubrika treba prilagoditi tijeku postupanja.

Unatoč ranijim preporukama, još uvijek vođenje evidencija nije ujednačeno, pa ih neke postaje vode samo u elektroničkom, a druge i u pisanom obliku. Primjerice, PP Pazin vodi evidenciju uhićenih osoba samo elektronički, no u njoj se ne nalaze svi podatci potrebni za obavljanje poslova NPM-a.

Naredbe o smještaju osobe koja je u alkoholiziranom stanju uredno se ispunjavaju, a većina PP poziva liječnika prije zadržavanja alkoholizirane osobe.

I nadalje se u nekim pritvorskim jedinicama ne vodi nadzor nad postupanjem prema pritvorenicima, što je suprotno Pravilniku. S druge strane, primjerice, pritvorska jedinica PU bjelovarsko-bilogorske za svakog pritvorenika ispunjava obrazac u kojemu se evidentira vrijeme nadzora, ime i prezime osobe koja je smještena, njen status te potpis policijskog službenika, što je dobra praksa.

Noćni obilasci

Ove godine su dva puta tijekom noći obiđene policijske postaje u Splitu te pritvorska jedinica u PU splitsko-dalmatinskoj, kako bi se utvrdilo postupanje prema osobama lišenim slobode, osobito kada su veća događanja u gradu, poput ULTRA festivala.

U pritvorskoj jedinici PU splitsko-dalmatinske se nalazi sedam prostorija, od kojih su tri izvan funkcije zbog neadekvatnih uvjeta i izvan video nadzora, međutim, tijekom obilaska i one su bile otključane, što dovodi do sumnje da se ipak koriste za zadržavanje. Stoga je Ravnateljstvo policije dalo nalog da se odmah zaključaju, kako bi se izbjegla svaka mogućnost njihovog korištenja.

Prilikom obilaska pritvorske jedinice PU splitsko-dalmatinske zatečena osoba nije imala pritužbi na postupanje policije, dok su se uhićene osobe u II. PP Split pritužile na policijsko nasilje tijekom uhićenja i ispitivanja, no unatoč tome nisu imali vidljivih ozljeda niti su u izvješćima o uhićenju istaknuli primjedbe.

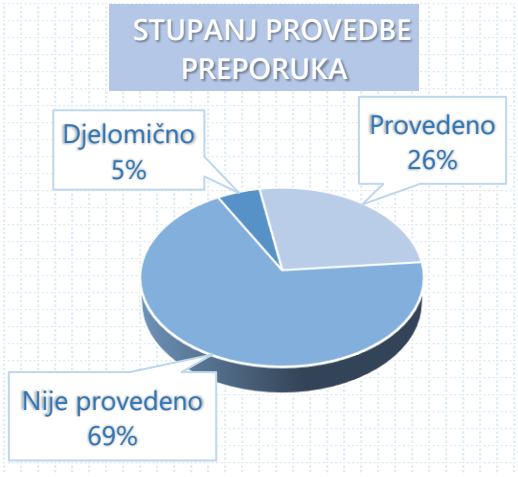
Sukladno praksi ESLJP, u slučaju navoda o policijskom nasilju potrebno je provesti učinkovitu i djelotvornu istragu kako bi se otklonila svaka sumnja na neljudsko ili ponižavajuće postupanje te je stoga rukovoditelju OKC-a PU splitsko-dalmatinske odmah dana usmena preporuka da se ovi navodi istraže. Osim toga, sva policijska ispitivanja trebaju se provoditi u prostorijama s video nadzorom, kao dodatnom mjerom zaštite osoba lišenih slobode, ali i policijskih službenika kada postoje neutemeljeni navodi o primjeni fizičkog ili psihičkog zlostavljanja ili neljudskog postupanja.

Unatoč CPT standardima i Pravilniku prema kojima prostorije trebaju biti opremljene sredstvima za odmaranje, a zadržanima noću treba osigurati čist madrac i posteljinu, zatečene osobe nisu dobile madrace, nego su spavale na drvenim podlogama, zbog čega je ponovljena preporuka o uvjetima smještaja, a Ravnateljstvo policije dalo je nalog PU za nabavu dovoljnog broja madraca. I nadalje je sanitarni čvor u II. PP Split pod video nadzorom, dok ga nema u hodnicima i drugim prostorima u kojima se kreću osobe lišene slobode. Isto tako, u prostorijama za smještaj nema izravne dostupnosti pitke vode i sustava dojave, što je suprotno Standardima. II. PP Split ne raspolaže sredstvima za hranu kojima bi se osigurali obroci tijekom uhićenja ili smještaja do prestanka djelovanja opojnog sredstva, što je suprotno uputi Ravnateljstva policije. Za razliku od PP, pritvorska jedinica osigurava obrok, što se i evidentira u pritvorskom zapisniku, a tijekom zadržavanja policijski službenik prati njihovo stanje i kretanje putem video nadzora.

Kontrolni obilasci

Tijekom 2018. obišli smo PP Benkovac, Obrovac i Biograd na Moru kako bi se utvrdio stupanj provedbe preporuka danih nakon redovitih obilazaka 2014. te smo utvrdili kako nije provedena većina onih koje su MUP i Ravnateljstvo policije prethodno prihvatili, najčešće zbog nedostatka financijskih sredstava za uređenje prostorija sukladno standardima. Međutim, tijekom kontrolnih obilazaka je utvrđeno da nisu bile provedene ni preporuke za koje nisu potrebna veća ulaganja, poput postavljanja zvona u prostorije za smještaj.

Primjer dobre prakse je provedba preporuke o privatnosti pa je onemogućen video nadzor nad wc-om u prostorijama za smještaj. Osim toga, PU zadarska osigurava akontaciju za nabavu hrane za osobe lišene slobode, a PP Benkovac ažurno ispunjava i vodi svu potrebnu dokumentaciju. PP Biograd na Moru ima prostorije za zadržavanje koje su primjerene veličine i opremljene potrebnim namještajem, međutim, u njima je potrebno omogućiti direktno prozračivanje i postavljanje sustava za pozivanje, kao i video nadzora u svim prostorima gdje se kreću ili borave osobe lišene slobode.



Tijekom kontrolnog obilaska PP Biograd na Moru, osim provjere provedbe preporuka, pregledana je i evidencija pa je utvrđeno da je u nekim predmetima nedostajao podatak o medicinskoj terapiji, dok je kod uhićenih stranih državljana nedostajao potpis tumača, što ukazuje na njeno neuredno popunjavanje, no i na moguće kršenje prava. Sukladno ZKP-u, uhićenik ima pravo na prevođenje i tumačenje, kao i na hitnu medicinsku pomoć tijekom zadržavanja u PP, a i CPT naglašava da se osobu lišenu slobode treba upoznati bez odgode i na jeziku koji razumije na prava na odvjetnika, pristupa liječniku i na obavijest člana obitelji ili treće strane.

4.2.3. OCJENA STANJA POŠTIVANJA PRAVA OSOBA LIŠENIH SLOBODE U POLICIJSKOM SUSTAVU

Osobe lišene slobode u policijskim postajama i pritvorskim jedinicama

Uvjeti smještaja u PP uglavnom ne ispunjavaju potrebne standarde pa je Ravnateljstvo policije započelo s izvođenjem manje složenih radova sukladno financijskim mogućnostima, poput instaliranja zvona za poziv, betoniranja poda, zamjene madraca. Tako je primjerice ugrađeno zvono u prostorije za smještaj u PU splitsko-dalmatinskoj i primorsko-goranskoj, I. i III. PP Rijeka, te u PP Crikvenica, Opatija, Obrovac i Benkovac, kao i u nekim PP i pritvorskim jedinicama koje smo obišli prošlih godina. Veća preuređenja koja zahtijevaju financijska ulaganja su planirana za 2019.

Imajući u vidu da je u većini PP potrebno uspostaviti video nadzor koji će obuhvatiti sve prostore gdje borave ili se kreću osobe lišene slobode, MUP nas je izvijestio kako će nastaviti s nadogradnjom postojećeg i postavljanja novog video nadzora. Tako su do sada postavljene 32 kamere u PU i 20 u PP, a sukladno Planu za 2018. pokrenut je postupak nabave opreme te se u 2019. planira nabaviti još 70 kamera. To će obuhvatiti i reproduciranje u operativno-komunikacijskim centrima, kako bi pritvorski nadzornici mogli pratiti ponašanje pritvorenika. Ujedno, radi zaštite privatnosti je uklonjen video nadzor sanitarnog čvora u prostorijama za smještaj u PU primorsko-goranskoj. Prema izvješću MUP-a, radi unaprijeđena rada pritvorskih nadzornika obnovljena je oprema u PU šibensko-kninskoj i istarskoj, a upućeni su zahtjevi za nabavu u 2019. za PU splitsko-dalmatinsku, virovitičko-podravsku, šibensko-kninsku, međimursku, vukovarsko-srijemsku i brodsko-posavsku.

I nadalje su pritvorski nadzornici istovremeno i službenici operativno-komunikacijskog centra, što nije zadovoljavajuće rješenje. Iako MUP smatra da nije potrebno razdvajanje poslova pritvorskog nadzornika, koji paralelno provodi i poslove u operativno-komunikacijskom centru, upitno je kako se prati postupanje prema pritvorenima uz izvršavanje drugih poslova.

Manji dio PP ne raspolaže s fondom za hranu, zbog čega je Ravnateljstvo policije ponovilo uputu da se podižu akontacije od PU te prilažu računi.

U CPT izvješću za RH iz 2018. se navodi da većina osoba lišenih slobode smatra da je postupanje policije primjereno, no bilo je i navoda o zlostavljanju tijekom uhićenja ili policijskog ispitivanja, za koje postoje i medicinski dokazi. Imajući u vidu da su ovakvi navodi izneseni i tijekom NPM obilazaka, potrebno je provesti učinkovitu i djelotvornu istragu sukladno praksi ESLJP, kako bi se otklonila svaka sumnja na moguće zlostavljanje ili neljudsko postupanje.

4.3. OSOBE S DUŠEVNIM SMETNJAMA KOJIMA JE OGRANIČENA SLOBODA KRETANJA

„Zarobljena sam protiv moje volje u bolnici, o tome se mora obavijestiti institucija nadležna za ljudska prava. Netko mora doci po mene, pa to nigdje nema biti tako prisilno zarobljen. Trebam pomoć jer me doktori na silu zadržavaju protiv moje volje, morate doci do mene da mi pomognete.. U biti, sud je odredio da se 20. svibnja 2018. otpuštam iz bolnice, ali mi doktori hoće prisilno produljiti boravak u bolnici. To je nemoguće!! Trebam Vas da me puste, ja imam pravo na svoju slobodu, nitko me ne smije protiv moje volje liječiti i prisilno negdje zatvoriti. Pomozite!!!.“

„Nije istina da sam nasilan, nego se borim za pravdu te mi nije jasno zašto sam završio na psihijatriji. Na psihijatrijskom odjelu su mi dali terapiju za šizofreniju te objasnili da me moraju prebaciti u drugu psihijatrijsku bolnicu zbog gužve na tom odjelu. Sudac me saslušao dok sam bio fiksiran što nije u redu, a na Rabu sam bio 20 dana gdje sam opisan kao osoba koja nije agresivna te nema potrebe za daljnju hospitalizaciju. Smatram da nije bilo razloga za fiksaciju, nego da je to napravljeno samo zato što sam doveden od strane policije.“

Tijekom 2018. zaprimili smo 18 pritužbi osoba s duševnim smetnjama koje su se, kao i prethodnih godina, odnosile na njihovo prisilno zadržavanje i smještaj u psihijatrijske ustanove temeljem Zakona o zaštiti osoba s duševnim smetnjama (ZZODS) te smo obišli Kliniku za psihijatriju KBC Split i Psihijatrijsku bolnicu Lopača (psihijatrijske ustanove)[14].

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

Usprkos danim preporukama, i nadalje se osobama s duševnim smetnjama koje nemaju regulirano dopunsko zdravstveno osiguranje naplaćuje participacija tijekom prisilnog smještaja u psihijatrijske ustanove, ako njihova dijagnoza nije navedena u odluci HZZO-a o popisu dijagnoza za koju u cijelosti liječenje pokriva obvezno zdravstveno osiguranje. Naime, sukladno Zakonu o obveznom zdravstvenom osiguranju, HZZO plaća u cijelosti samo liječenje kroničnih psihijatrijskih bolesti, pa se tako pacijentima koji su prisilno zadržani ili smješteni naplaćuje sudjelovanje u troškovima liječenja, a oni ga svojom voljom ne mogu prekinuti. Također, unatoč preporukama iz Izvješća za 2016. i 2017. o potrebi ustroja posebnih evidencija o mjerama prisile iz kojih bi bilo moguće utvrditi učestalost njihove primjene, one još nisu ustrojene.

Temeljem pritužbi i prikupljenih podataka tijekom obilazaka psihijatrijskih ustanova, utvrdili smo da osobe s duševnim smetnjama prilikom prijema i smještaja nisu dovoljno informirane o svim medicinskim postupcima. Naime, prema ZZODS-u osoba se nalazi na dobrovoljnom smještaju u psihijatrijskoj ustanovi ako je u nju smještena uz pisani informirani pristanak, koji je dio medicinske dokumentacije. Njime daje suglasnost za primjenu određenog medicinskog postupka koji uključuje prijem, zadržavanje i smještaj te dijagnostički postupak i liječenje. Međutim, u pritužbama pacijenti ističu da ne znaju razloge prisilnog zadržavanja i kasnijeg smještaja, dok su neki tijekom obilaska psihijatrijskih ustanova isticali i kako su potpisali pristanak za dobrovoljni smještaj kako bi čim ranije bili otpušteni jer im je objašnjeno da će u protivnom biti prisilno zadržani, što sve ukazuje kako prilikom primjene medicinskog postupka nisu bili o njemu adekvatno informirani. S druge strane, u psihijatrijskim ustanovama osobe s duševnim smetnjama nisu upoznate sa svojim pravima iz čl. 14. ZZODS-a, iako je bilješka o upoznavanju s njima prilikom prijema uredno unesena u njihovu medicinsku dokumentaciju. Naime, radi se o stresnoj životnoj situaciji koja utječe na sposobnost osobe da u tom trenutku u potpunosti razumije i zapamti svoja prava i načine njihove zaštite, pa ih je potrebno s njima i naknadno upoznati razgovorom, brošurom ili informacijama na oglasnoj ploči.

Također, iz pritužbi je vidljivo nezadovoljstvo osoba s duševnim smetnjama s pravnim punomoćnicima koje im dodjeljuje pravosudno tijelo po službenoj dužnosti. Naime, oni im ne posvećuju dostatno vrijeme niti ih kvalitetno zastupaju te su puno zadovoljniji radom odvjetnika koje su sami angažirali. Budući da je presudom ESLJP-a u predmetu Čutura protiv RH (2019.), utvrđeno da se pasivnim, neučinkovitim pravnim zastupanjem u postupcima prisilnog smještaja krši pravo na slobodu i sigurnost iz čl. 5. EKLJP-a, potrebno je aktivnije uključivanje odvjetnika imenovanih po službenoj dužnosti, pa bi im HOK trebao dodatno ukazati na potrebu pravovremenog i efikasnog angažmana u obrani prava osoba s duševnim smetnjama.

Ograničavanje slobode kretanja dobrovoljno smještenih pacijenata protivno je Zakonu o zaštiti prava pacijenata, prema kojem ima pravo samovoljno napustiti stacionarnu zdravstvenu ustanovu. Izlaz uz odobrenje liječnika trebao bi se primjenjivati samo kada je u interesu pacijenta, isključivo zbog njegova kliničkog stanja i kada je na to dao svoj pristanak, koji je uredno zaveden u medicinsku dokumentaciju.

Tijekom obilazaka psihijatrijskih ustanova nisu utvrđena neljudska, ali jesu ponižavajuća postupanja. U Klinici za psihijatriju KBC Split ne postoje zatvoreni odjeli za liječenje prisilno zadržanih i smještenih osoba, pa se svi odjeli, uključujući i one na kojima se nalaze osobe na dobrovoljnom smještaju, zaključavaju, ili je izlazak iz njih moguć samo ako je odobren od strane liječnika. Ovakvo ograničavanje slobode kretanja dobrovoljno smještenih pacijenata protivno je članku 27. Zakona o zaštiti prava pacijenata, prema kojem on ima pravo samovoljno napustiti stacionarnu zdravstvenu ustanovu. Izlaz uz odobrenje liječnika trebao bi se primjenjivati samo kada je u interesu pacijenta, isključivo zbog njegova kliničkog stanja i kada je na to dao svoj pristanak, koji je uredno zaveden u medicinsku dokumentaciju. U suprotnom, odnosno kada pacijent ne pristaje na ograničenja, a ona se smatraju nužnima zbog njegova kliničkog stanja, trebala bi se raditi procjena jesu li zadovoljeni uvjeti za prisilnu hospitalizaciju ili smještaj bez pristanka. Naime, dobrovoljnost se ne odnosi samo na prijem u bolnicu, već predstavlja kontinuirano pacijentovo opredjeljenje, a naknadno se može dovoditi u pitanje jedino promjenom tog opredjeljenja ili pacijentovog psihičkog stanja s uključivanjem novih, medicinskih i zakonskih kriterija za preimenovanje u prisilni smještaj ili onaj bez pristanka. Suprotno tome, u pregledanim povijestima bolesti nismo našli podatke da su dobrovoljno smješteni pacijenti pristali na ograničenje slobode kretanja.

U prijašnjim izvješćima isticali smo da nedostatak prostorno–tehničkih uvjeta može značajno utjecati i na učestalost primjene sredstava za ograničavanje slobode kretanja, a time i na kršenje prava osoba s duševnim smetnjama, te smo preporučili MZ-u da se pacijente kojima je potrebno liječenje na zatvorenom odjelu, ne liječi u psihijatrijskim ustanovama koje ih nemaju, kao i da se provedbenim propisom propišu uvjeti u pogledu prostora, radnika i medicinsko-tehničke opreme kojima moraju udovoljavati sve zdravstvene ustanove ili njezine jedinice za obavljanje specijalističko-konzilijarnog i bolničkog liječenja iz psihijatrije, u kojima se provodi prisilno zadržavanje i prisilni smještaj. No, oni još nisu donijeti, pa se osobe s težim duševnim smetnjama i dalje prisilno smještaju na otvorene odjele.

Primjena mjera prisile prema osobama s duševnim smetnjama dopuštena je samo 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 i nakon što se neprisilnim mjerama nije mogla otkloniti.

Primjena mjera prisile prema osobama s duševnim smetnjama dopuštena je samo 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 i nakon što se neprisilnim mjerama nije mogla otkloniti. Odnosno, sukladno Pravilniku o vrstama i načinu primjene mjera prisile prema osobi s težim duševnim smetnjama, svi pacijenti imaju pravo biti zaštićeni od ograničavanja kretanja ili odvajanja koje nije medicinski opravdano. Međutim u Klinici za psihijatriju KBC Split pacijenti dovedeni u pratnji policije u pravilu se sputavaju, a to traje i po nekoliko uzastopnih dana i noći, pa čak i kada spavaju, i to zbog straha od ponovnog agresivnog ponašanja, a to se opravdava pomanjkanjem medicinskog osoblja i sustava pozivanja i alarma. Dodatno, u medicinskoj dokumentaciji nema evidencije o provedenom deeskalacijskom postupku prije primjene mjera

prisile, odnosno nisu iskušane sve alternative. Prema praksi ESLJP u predmetu Bureš protiv Češke (2012.), mjera prisile je ozbiljna mjera koja se uvijek mora opravdati prevencijom neposredne opasnosti za pacijenta ili okolinu i mora biti proporcionalna toj svrsi, stoga je potrebno provesti edukacije zdravstvenih radnika iz deeskalacijskih tehnika i postupanja s agresivnim bolesnikom te odredbama ZZODS-a i Pravilnika.

Također su uočena i postupanja suprotna propisima i međunarodnim standardima, na što smo ukazivali i u ranijim izvješćima, pa tako u postupku sputavanja ne sudjeluje najmanje pet osoba kako je propisano Pravilnikom, a osobe se u pravilu sputavaju u svojim sobama, s ostalim pacijentima, što predstavlja sigurnosni rizik, a može prouzročiti osjećaj manje vrijednosti te biti ponižavajuće. Unatoč preporukama iz Izvješća za 2016. i 2017., nisu ustrojene posebne evidencije o mjerama prisile iz kojih bi bilo moguće utvrditi učestalost njihove primjene.

U psihijatrijskim ustanovama koje smo obišli, uvjeti smještaja nisu na odgovarajućoj razini i u suprotnosti su sa standardima te preporukama CPT-a, što se naročito odnosi na PB Lopača u kojoj su zbog nedostatka smještajnih uvjeta nakon požara pacijenti premješteni u stare paviljone. Naime, iako su neki premješteni u druge psihijatrijske ustanove, a novi prijemi obustavljeni, zatečeni uvjeti ne zadovoljavaju one propisane Pravilnikom o minimalnim uvjetima u pogledu prostora, radnika i medicinsko-tehničke opreme za obavljanje zdravstvene djelatnosti. Primjerice, sobe ne osiguravaju osnovnu privatnosti pacijenata, dnevni boravci su prenamijenjeni u sobe za smještaj, nedostaje ormara za odjeću i noćnih ormarića, a nedovoljno je i kupaonica. Takvi uvjeti ne omogućuju stvaranje pozitivnog terapijskog okruženja i otežavaju liječenje i rehabilitaciju, a mogu predstavljati ponižavajuće postupanje. Također, unutar pojedinih odjela Klinike za psihijatriju KBC Split postoji razlika u uvjetima smještaja, pa na Kliničkom odjelu kliničke psihijatrije ne zadovoljavaju materijalno-tehničke standarde propisane Pravilnikom.

Stoga se može zaključiti da kršenja ljudskih prava ponekad proizlaze iz nedovoljnih materijalnih uvjeta i resursa, nedovoljnog poznavanja ZZODS-a i međunarodnih standarda, a ponekad i zbog samih normativnih nedostataka. Potrebno je osigurati dostatna materijalna sredstva te provoditi kontinuiranu edukaciju, a naročito osigurati adekvatne prostorno tehničke uvjete za osobe koje se prisilno zadržavaju ili smještaju, kako njihova prava ne bi bila nepotrebno ograničavana.

4.4. DOMOVI ZA STARIJE I NEMOĆNE

Tijekom 2018. nenajavljeno smo obišli decentralizirane domove za starije i nemoćne osobe u Rijeci, Belom Manastiru i na Visu, kako bismo utvrdili razinu poštivanja ljudskih prava korisnika, posebno u situacijama koje bi mogle predstavljati ograničavanje slobode kretanja, a obuhvaćene su bile i dvije posebne teme: zdravstvena njega i prehrana korisnika. Obilazak domova u Rijeci i Belom Manastiru bio je kontrolni, radi provjere provedbe danih upozorenja i preporuka tijekom ranijih obilazaka, a Dom u Rijeci je svakako pozitivan primjer jer su u odnosu na obilazak u 2015. uvedene brojne promjene koje značajno utječu na bolju kvalitetu usluge.

Zahtjeve za smještaj i ugovore o smještaju potpisuju korisnici, a u nekima od njih uz korisnike i obveznici plaćanja, čime su domovi postupili po preporukama danim tijekom ranijih obilazaka. Naime, tada je uočeno da starije osobe često ne potpisuju ugovor o smještaju same, već ga u njihovo ime potpisuju članovi obitelji, posebice ako participiraju u troškovima. Suglasnost članova obitelji ne može zamijeniti suglasnost budućeg korisnika, a svako zadržavanje u ustanovi bez pristanka, ograničavanje je slobode kretanja bez zakonske osnove.

Domovi za starije u pravilu pružaju usluge smještaja korisnicima koji boluju od Alzheimerove ili drugih demencija, ali to rijetko iskazuju i naplaćuju, jer ne ispunjavaju uvjete za poseban odjel za dementne osobe, pa ne mogu zaposliti ni dovoljan broj djelatnika. Ove korisnike se smješta s nepokretnim ili polupokretnim korisnicima, što je protivno Pravilniku, prema kojem je za osobe s demencijom potrebno osigurati posebnu smještajnu jedinicu s unutarnjim uređenjem koje bi na njih djelovalo poticajno.

Nedostatak osoblja i nadalje predstavlja problem. Primjerice, u Belom Manastiru nedostaje 38% medicinskih sestara i 37% njegovateljica, što značajno otežava obavljanje svakodnevnih poslova. Nadalje, domovi za starije u pravilu pružaju usluge smještaja korisnicima koji boluju od Alzheimerove ili drugih demencija (srednji/srednje teški stadij bolesti), ali to vrlo rijetko iskazuju i naplaćuju, jer ne ispunjavaju sve uvjete za otvaranje posebnog odjela za smještaj dementnih osoba pa ne mogu zaposliti ni dovoljan broj djelatnika. Stoga se korisnike s demencijom smješta s nepokretnim ili polupokretnim korisnicima na istom odjelu, što je nedopustivo jer je, sukladno Pravilniku o minimalnim uvjetima za pružanje socijalnih usluga, za osobe s demencijom potrebno osigurati jednu smještajnu jedinicu u kojoj može biti najviše 20 korisnika, a spavaonice mogu imati najviše dva ležaja, a potrebno je osigurati i odgovarajuće unutarnje uređenje, koje bi na njih djelovalo poticajno. Sve to nužno se odražava na kršenje prava korisnika, ali utječe i na veliku opterećenost osoblja.

Neprimjereni uvjeti smještaja također mogu utjecati na sigurnost korisnika. Primjerice, u Domu u Belom Manastiru Odjel stacionara i dalje u prizemlju ima šest četverokrevetnih soba, što nije u skladu s Pravilnikom jer spavaonice za korisnike trećeg stupnja usluge mogu imati najviše tri ležaja. Između kreveta ima malo prostora, otežan je pristup invalidskim kolicima, a korisnici navode da je kod dolaska Hitne pomoći otežan i pristup nosilima. Iako su opremljene pozivnim uređajima, u vrijeme obilaska gotovo ni jedan nije bio u funkciji. Posebno zabrinjava da su nepokretni i teže pokretni korisnici bili smješteni u potkrovlju, umjesto u prizemlju, što bi značajno otežalo evakuaciju.

Nasuprot tomu, pozitivan primjer je Dom na Visu u kojemu su po katovima postavljeni znakovi uzbunjivanja te oznake za nužni izlaz iz zgrade. Dojavni uređaji (SOS zvona) po sobama signaliziraju u sobi glavne medicinske sestre i pokazuju vrijeme zvona, sobu korisnika i broj kreveta.

Nepokretni i teže pokretni korisnici, koji samostalno ne koriste invalidska kolica, u pravilu leže u krevetima po cijeli dan, vrlo rijetko ih se podiže, a na svježi zrak idu najčešće samo tijekom posjeta, uz pomoć članova obitelji. Jedna korisnica navela je da je njegovateljice nisu htjele posjedati u invalidska kolica jer se nije mogla sama odjenuti pa je molila pomoć pokretnih korisnica. S druge strane,

zaposleni navode da korisnike ne podižu jer oni to ne žele, no tijekom obilaska nekoliko njih su članovi NPM-a ipak motivirali na ustajanje. Slijedom toga, sve osobe, osim onih za koje postoje jasne medicinske kontraindikacije, potrebno je poticati na podizanje iz kreveta, a na to je skrenuta pozornost v.d. ravnatelju Doma u Belom Manastiru. Nedugo nakon obilaska, obavijestio je predstavnice NPM-a da je odmah zatražio izradu plana izvođenja svih nepokretnih i teže pokretnih korisnika kojima to njihovo zdravstveno stanje omogućava, te da su korisnici već boravili na svježem zraku. Nitko od upitanih nije to odbio, a svoje veselje iskazali su pjesmom.

Nadalje, uočeno je da se korisnicima u stacionarnom dijelu obroci u pravilu serviraju u sobi na krevetu, iako im kućna pravila dopuštaju da objeduju u blagovaonici, a što bi većina rado činila. Postupajući po preporukama, svim osobama na stacionarnom smještaju Doma u Belom Manastiru omogućeno je, ako to žele, blagovanje u zajedničkom dnevnom boravku. Ovaj je Dom, nakon kontrolnog obilaska, u vrlo kratkom vremenu implementirao većinu preporuka i prijedloga te predstavlja primjer dobre suradnje s ustanovama koje obilazimo.

Na temelju uvida i analize postojećih jelovnika, razvidno je kako se, najčešće, jedinstveni dijetni jelovnici primjenjuju kod onih korisnika koji ne mogu koristiti standardnu prehranu, neovisno o kojem se zdravstvenom stanju radi. Stoga ih je tome potrebno prilagoditi, u skladu s preporukama liječnika.

Nadalje, zabrinjava što se korisnicima ne osigurava fizikalna terapija sukladno Pravilniku i propisima koji uređuju pravo na fizikalnu terapiju u kući. Tako ju, primjerice, u Domu na Visu gospođa koja je slomila kuk, uopće nema. Cijeli dan provodi u krevetu, iako bi voljela da je podignu i izvedu na terasu na svježi zrak, no uz svoj svakodnevni rad sestre to ne stignu. I korisnica Doma u Belom Manastiru požalila se na nedostatnu fizikalnu terapiju, jer iako joj je priznato pravo iz obveznog zdravstvenog osiguranja na fizikalnu terapiju u kući, pet puta tjedno, ona ga ne ostvaruje, nego joj terapiju dva puta tjedno provodi fizioterapeut iz Doma. Korisnicima kojima je od HZZO-a priznato pravo na fizikalnu terapiju u kući to pravo mora biti omogućeno, a Dom bi trebao kontaktirati ugovornog privatnog zdravstvenog radnika, odnosno ustanovu koja provodi fizikalnu terapiju u kući.

Također je nedopustiva praksa da zaposlenici, primjerice u Domu u Belom Manastiru, u zajedničkoj kupaonici istovremeno kupaju dvije osobe, bez zaštitne pregrade ili paravana, kao i da se prilikom obavljanja njege u višekrevetnim sobama paravani ne koriste, jer je to ponižavajuće. No nakon upozorenja, Dom je promijenio takvu praksu.

Domovi i nadalje nemaju uređene postupke po pritužbama korisnika sukladno ZSS-u i Pravilniku o standardima kvalitete socijalnih usluga, odnosno, ne vode se posebne evidencije o pritužbama, poduzetim radnjama i njihovom rješavanju, što je neophodno. Pritužbe se većinom iznose usmeno, rješavaju neformalno i odmah, a o ishodu se korisnike također, u pravilu, obavještava samo usmeno. Stoga je potrebno postojeće interne akte uskladiti sa ZSS-om i Pravilnikom o standardima kvalitete socijalnih usluga.

Nadalje, nedopustivo je da se, primjerice, u Domu na Visu, boravište odnosno prebivalište na adresi Doma prijavljuje samo za korisnike koji su smješteni rješenjem CZSS-a, a ne i za one smještene na temelju ugovora, jer su domovi sukladno Zakonu o prebivalištu dužni prijaviti policijskoj postaji boravište svih osoba kojima pružaju usluge smještaja duže od tri mjeseca.

4.5. TRAŽITELJI MEĐUNARODNE ZAŠTITE I IREGULIRANI MIGRANTI

„Prvi puta sam ušla u RH kao trudnica sa svojim suprugom i troje maloljetne djece. Pješačili smo 15 – 20 km. Pred ulaskom u Glinu zaustavilo nas je vozilo policije. Čim su policajci izašli iz auta, zatražili smo ih azil i rekli da su djeca gladna jer nisu ništa jela dva dana, a pješačila su 10 sati. Rekli su nam da ništa ne brinemo, da će sve biti OK. Uzeli su naše mobitele, izvadili SIM kartice i sve stavili u plastičnu vrećicu. Nakon toga su pozvali pojačanje i, kada je ono stiglo, s dva auta vraćeni smo na zelenu granicu s BiH. Ostavili su nas između dva minska polja i natjerali da se vratimo u BiH, pri čemu su vikali, vukli i gurali nas.“

Migracije su definirajući čimbenik našeg globalizirajućeg svijeta, izvor su prosperiteta, inovacija i održivog razvoja. Unatoč tome, u proteklih se nekoliko godina u mnogim državama bilježi pojava anti-imigrantskih pokreta, jačanje ksenofobije i govora mržnje, kao i mjera kojima je cilj zaštita granica, pri čemu zaštita ljudskih prava migranata postaje sporedna.

Iako je sporazumom EU i Turske iz 2016. smanjen broj ulazaka migranata i tražitelja međunarodne zaštite tzv. balkanskom rutom, ona je ipak ostala aktivna, pa njome i dalje nastoje stići u željene države destinacije, dok države tranzita takva kretanja nastoje zaustaviti jačanjem kapaciteta granične policije. Osim toga, EU je migracijski pritisak nastojala riješiti i stalnim mehanizmom premještanja izbjeglica putem kvota, zajedničkim popisom sigurnih zemalja, učinkovitom politikom vraćanja iregularnih migranata, odnosno reformom zajedničkog europskog sustava azila, kao adekvatnijim odgovorom koji bi trebao onemogućiti sekundarna kretanja i dati jaču podršku najviše pogođenim državama članicama, odnosno prvim državama ulaza. Iako je reforma započela 2016., još nije dovršena jer se države članice ne mogu usuglasiti, između ostalog, o mehanizmima raspodjele odgovornosti i solidarnosti. S druge strane, postojeći se mehanizam premještanja i preseljenja izbjeglica također pokazao nedostatnim, a države tzv. Višegradske skupine su mu se usprotivile, zbog čega je EK 2017. pokrenula postupak protiv Češke, Mađarske i Poljske pred Europskim sudom pravde, koji još nije okončan.

Prema podatcima UN-a, procjenjuje se da je od 2017. preko 68 milijuna ljudi godišnje u pokretu zbog ratova, nesigurnosti i klimatskih promjena. Kako migracijskim kretanjima nije moguće efikasno upravljati samo na državnoj ili regionalnoj razini, u prosincu 2018. usvojen je Globalni sporazum za sigurne, redovne i regularne migracije (Marakeški sporazum). On prvenstveno ukazuje na čimbenike zbog kojih ljudi napuštaju svoje zemlje porijekla i traži suradnju država, prvenstveno u regiji, a potom i šire, kao i fleksibilnost i dostupnost puteva za regularne migracije, kako bi se u slučajevima nužnog napuštanja zemlje porijekla omogućio njihov boravak u zemlji odredišta. Iako pravno neobvezujući i temeljen na poštivanju suvereniteta država, podjeli odgovornosti, nediskriminaciji i ljudskim pravima, izazvao je prijepore među državama, pa tako i nekim članicama EU, koje ga nisu željele potpisati unatoč činjenici da oko 90% izbjeglica i drugih prisilnih migranata u svijetu ostaje raseljeno

u vlastitim ili susjednim državama. Marakeški sporazum izričito prepoznaje ulogu nacionalnih institucija za ljudska prava, ovlaštenih za ispitivanje i praćenje pritužbi o situacijama u kojima se migrantima sustavno odbija ili priječi pristup osnovnim uslugama, i drugo.

Učinkovitost istrage o neprovođenju zakonom predviđenih postupaka

U situaciji ponovne primjene Dublinske i Uredbe o Eurodac-u te postavljajući kao ključni strateški cilj ispunjavanje uvjeta za punopravno članstvo u Schengenskom prostoru, RH je odlučila smanjiti broj ulazaka migranata i tražitelja međunarodne zaštite, jačanjem kapaciteta granične policije s ciljem strožeg nadzora državne granice, najprije one sa Srbijom, a potom i s BiH. Istovremeno, pučka pravobraniteljica je zaprimala pritužbe o vraćanju migranata u Srbiju i BiH bez provođenja postupaka predviđenih zakonom, odnosno pokretanja postupaka međunarodne zaštite ili određivanja mjera kojima se osigurava povratak, uz prevođenje i utvrđivanje individualnih okolnosti slučaja. Takve pritužbe pratili su i navodi medija i OCD-a.

Posebno zabrinjavaju i pritužbe koje su se odnosile na postupanja policije prema migrantima zatečenim u iregularnom prijelazu državne granice ili neposredno nakon njega, koje su vrlo slične te obično započinju navodima o takvom prijelazu državne granice, zatjecanju na teritoriju od strane policijskih službenika, traženju međunarodne zaštite i ignoriranju takvih izjava, nasilnom uvođenju u kombi pa čak i premlaćivanju, uključujući i palicama, otuđivanju novca i svih vrijednosti, uništavanju mobitela, bilo utora za punjenje odvijačem ili polijevanjem vodom, te vraćanju preko zelene granice, bez provođenja ikakvog zakonom predviđenog postupka. No, dio ih se odnosio i na postupanja u policijskim postajama, nakon kojih su migranti, iako im je izdano rješenje o povratku s rokom za dobrovoljno napuštanje EGP, prevezeni na zelenu granicu i prisilno vraćeni.

Također, niz je zabrinjavajućih postupanja vezanih uz provođenje mjera osiguranja povratka, kojima se onemogućava ili znatno otežava traženje međunarodne zaštite. Naime, prema nalogu Ravnateljstva policije od 15. veljače 2017., iregularni migranti zatečeni u dubini teritorija prevoze se u policijske postaje na čijem su području prešli državnu granicu, kako bi se utvrdile okolnosti njena prelaska, ranije u PP na granicu sa Srbijom, a tijekom 2018. i one s BiH. Primjerice, tijekom NPM obilaska utvrđeno je da su u PP Donji Lapac, tijekom svibnja i lipnja 2018., iz devet PU i 27 PP prevezene 594 osobe. Pritom, kao i proteklih godina i usprkos preporukama, još uvijek u spisima nije vidljivo jesu li se poduzimale radnje, i koje, kako bi se ispitale okolnosti prelaska državne granice, koje je upravo MUP isticao kao naročito važne. Nadalje, u gotovo niti jednom predmetu upravnog postupka pregledanom u okviru obilaska, nije postojao zapis o vremenu u kojem su iregularni migranti dovedeni i otpušteni iz postaje, jesu li u njoj zatražili međunarodnu zaštitu te treba li im liječnička pomoć. U jednom od rijetkih spisa u kojem je ipak upisano vrijeme puštanja osobe iz postaje, izvršen je uvid u video zapis, ali u navedenom vremenu, kao i neposredno prije i poslije, to nije bilo vidljivo. Kako su neke osobe prevožene iz udaljenih dijelova RH, zbog nedostatka službenih bilješki u spisu nije bilo moguće provjeriti je li im sloboda kretanja bila ograničena dulje od 24 sata, koliko najviše mogu biti zadržani u postupku donošenja rješenja o povratku.

Nakon završetka postupka, PP prelaska državne granice migrantima izdaju rješenje o povratku s rokom za napuštanje EGP od sedam dana. Međutim, većina ih to ne može učiniti u roku jer nemaju osobne dokumente i vraćeni su u PP/PGP u blizini kojih nije organiziran javni prijevoz, a nalaze se u slabo naseljenim područjima. Dodatno, dokumente, odnosno putne listove ne mogu nabaviti zbog nepostojanja diplomatsko-konzularnih predstavništva u RH. Stoga sve upućuje na zaključak kako je svrha prevoženja u udaljene i prometno izolirane PP, njihovo udaljenje iz RH preko zelene granice. Izdana rješenja o povratku u ovakvom postupku se ne vode u Evidencijama poduzetih mjera prema strancima, stoga se, kako bi se došlo do podataka o njihovom broju i postajama iz kojih su dovedeni, moraju brojati pojedinačni predmeti unutar postaja. Na taj način, otežano je korištenje podataka o broju iregularnih prelazaka na određenom dijelu državne granice i kasnije rute putovanja (na koje mogu ukazivati mjesta zatjecanja) u praćenju migracijskih kretanja kroz RH pa tako od MUP-a ni za 2018., kao ni za 2017., nismo dobili podatak o broju migranata kojima je izdano takvo rješenje. Dodatno, RH nije imala uspostavljen sustav potpomognutog povratka te je tek krajem 2018. potpisala Ugovor o izravnoj dodijeli financijskih sredstava za provedbu projekta „Potpomognuti dragovoljni povratak" s Međunarodnom organizacijom za migracije (IOM) u okviru Fonda za azil, migracije i integraciju MUP-a. Također, osobama u postupku povratka ne planira se osigurati smještaj, pa je zbog svega otežano njihovo ispunjavanje obveze napuštanja EGP-a.

Roditelji djece ranjene kod Donjeg Lapca i još dvojica migranata naveli su kako su ih policijski službenici nasilno izvukli iz kombija, tukli i prijetili im vatrenim oružjem dok su se nalazili na zemlji. Kada su protiv toga počeli protestirati, 5-10 minuta tučeni su palicama i nogama, sve dok policijski službenici nisu shvatili da je u kombiju dvoje ranjene djece. Iako im je bilo hladno, nisu smjeli obući odjeću koju su imali u torbama.

Tijekom 2018. zabilježena je i uporaba vatrenog oružja prilikom zaustavljanja kombija u Donjem Srbu, koji je prevozio 30 migranata, od kojih devetero djece u dobi od tri do 17 godina, pri čemu je dvoje djece ranjeno, a u čemu više pišemo u dijelu o postupanju policije. MUP je u svom očitovanju naveo kako nije bilo indicija da su u zatvorenom dijelu kombija bili iregularni migranti, iako je predsjednik Općeg sindikata MUP-a naknadno u medijima izjavio kako se u trenutku pucnjave znalo da u kombiju ima ljudi. To i jest uvjerljivo, budući da je u tom slabo naseljenom području u blizini državne granice, pažnja pojačanog broja policijskih službenika usmjerena upravo na iregularne migrante i krijumčare. Nakon ovog događaja, pritužili su nam se roditelji ranjene djece, kao i još dvojica migranata, čiji su iskazi vrlo slični i sadrže navode kako su odmah po zaustavljanju i nakon bijega vozača nasilno izvučeni van, nakon čega su ih policijski službenici počeli tući, a prijetili su im vatrenim oružjem dok su se nalazili na zemlji. Kada su protiv toga počeli protestirati, kako navode, tučeni su palicama i nogama, pet do deset minuta, odnosno sve dok policijski službenici nisu shvatili da je u kombiju dvoje ranjene djece. Iako im je bilo hladno, nisu smjeli obući odjeću koju su imali u torbama. Iz dokumentacije koju nam je MUP dostavio povodom ovih pritužbi, razvidno je kako nisu obavljeni razgovori s migrantima, već se istraga o njihovim navodima temeljila tek na uvidu u službene bilješke policijskih službenika i pripadajuća izvješća.

Na upite povodom ostalih pritužbi, MUP je tek konstatirao da su one nesadržajne i netočne, bez podatka o broju i vrsti postupaka poduzetih da bi se ispitale, često navodeći da nedostaje preciznih podataka o vremenu prituženih događaja. Pritom se MUP, iako suočen s nizom vrlo ozbiljnih optužbi, nije u njihovu otklanjanju poslužio i tehničkom opremom koja služi nadzoru granice, primjerice termovizijskim kamerama, budući da taj sustav koriste samo za otkrivanje mjesta i vremena iregularnih prelazaka, a snimke čuvaju samo koliko je potrebno za utvrđivanje činjeničnog stanja o mjestima i vremenima prelazaka granice, kao i za edukaciju policijskih službenika. Međutim, nejasno je zašto ih ne koriste i kako bi otklonili sumnju u prisilno, a ponekad i nasilno, postupanje policijskih službenika pri vraćanju preko zelene granice.

Također, u slučaju pogibije djevojčice Madine Hussiny, MUP je tvrdio kako snimke termovizijske kamere nisu sačuvane. Sva saznanja i zaključke iz ispitnih postupaka pučka pravobraniteljica dostavila je Glavnom državnom odvjetniku, u kontekstu podnesene kaznene prijave obitelji Hussiny. Međutim, iako je u medijima objavljeno kako je doneseno rješenje o odbačaju kaznene prijave, DORH nam ga, i unatoč traženju, nije dostavio, pa nam ostaje nepoznato jesu li prilikom donošenja ove odluke uzete u obzir snimke svih, a ne samo mobilnih termovizijskih kamera koje na tom području služe nadzoru državne granice, odnosno okolnostima njihovog nepostojanja, kao niti jesu li uzeti u obzir podatci o kretanju i lokaciji policijskih službenika putem zapisa signala s njihovih mobilnih ili drugih komunikacijskih uređaja. Glavnom državnom odvjetniku, radi mogućeg poduzimanja radnji iz njegove nadležnosti, proslijedili smo i pritužbu po kojoj pučka pravobraniteljica nije mogla provesti ispitni postupak, nakon što joj je uskraćen neposredan uvid u podatke, s obzirom da je time onemogućena u radu, ali i zbog sumnje koje takvo postupanje izaziva u provođenje neposredne, nepristrane i učinkovite istrage. U njoj je, na način vrlo sličan ranijima, opisano postupanje policije prema trudnici i njenoj obitelji, uz vrlo podrobno navođenje svih potresnih elemenata toga putovanja, datuma i mjesta zatjecanja od strane policije, uz navode o uništavanju mobitela, zanemarivanju traženja međunarodne zaštite, fizičkom nasilju, pa čak i prisiljavanju na prelazak granice između dva minska polja, uz pucnjeve u zrak radi zastrašivanja, međutim, još nismo zaprimili informacije o meritornim državnoodvjetničkim odlukama.

Povjerenica za ljudska prava VE i zastupnici Europskog parlamenta zatražili su od RH provođenje istrage o navodnom kolektivnom protjerivanju migranata uz primjenu nasilja i drugih kaznenih djela, pri čemu VE navodi brojku od 2.500 migranata od siječnja do listopada 2018.

Vraćanje migranata u Srbiju i BiH bez uzimanja u obzir osobnih okolnosti svakog pojedinog slučaja, a posebice zanemarujući njihovu potrebu za međunarodnom zaštitom, pa čak i na izričito traženje, uporaba sredstava prisile te ponižavanje migranata, povreda je njihovih ljudskih prava, a može predstavljati i povredu čl. 3. EKLJP te čl. 4., 18. i 19. st. 2. Povelje EU o temeljnim ljudskim pravima. Ukoliko se takva postupanja odnose na grupe migranata, ESLJP razmatra i povrede čl. 4. Protokola br. 4. uz ESLJP koji, jednako kao i Povelja EU člankom 19. zabranjuje kolektivno protjerivanje (Čonka protiv Belgije, 2002.). Upravo brojnost postupaka vraćanja može dovesti do kvalifikacije „kolektivno“, a njihova sustavnost i dugotrajnost dodatno potvrđuju da se ne radi o izoliranim slučajevima.

Povjerenica za ljudska prava VE i zastupnici Europskog parlamenta zatražili su od RH provođenje istrage o navodnom kolektivnom protjerivanju migranata uz primjenu nasilja i drugih kaznenih djela, pri čemu VE navodi brojku od 2.500 migranata od siječnja do listopada 2018.

Kad su u pitanju postupanja koja ukazuju na povredu čl. 3. EKLJP, ESLJP je u predmetu Bojcenko protiv Moldavije (2010.) naveo kako je istraga imperativ, te da može biti djelotvorna samo ako je provodi tijelo koje je neovisno od državnih službenika osumnjičenih za mučenje ili druga okrutna, neljudska ili ponižavajuća postupanja. Jednako tako, u presudi Mađer protiv RH (2011.) navodi kako je nužno provesti djelotvornu službenu istragu, koja treba dovesti do otkrivanja i kažnjavanja odgovornih. U protivnom, opća zakonska zabrana mučenja i neljudskog i ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja, bila bi nedjelotvorna u praksi i u nekim bi slučajevima predstavnicima države bilo omogućeno da nekažnjeno zloupotrebljavaju prava onih koji se nalaze pod njihovom kontrolom (Labita protiv Italije (2010.) i Muradova protiv Azerbajdžana (2009.)).

Nezakonita uskrata podataka pučkoj pravobraniteljici

Tijekom 2018. MUP je pučkoj pravobraniteljici nezakonito uskratio neposredan pristup predmetima i podatcima o postupanju prema iregularnim migrantima u Informacijskom sustavu MUP-a, koji je ujedno i jedini izvor tih podataka, u obilascima i ispitnim postupcima temeljem Zakona o NPM-u i Zakona o pučkom pravobranitelju, u PP Cetingrad, Karlovac, Donji Lapac, Duga Resa, Glina i Gvozd.

Uskrata se odnosila isključivo na postupanja prema iregularnim migrantima, i to prilikom primjene mjera za osiguranje povratka temeljem Zakona o strancima, prema tražiteljima u postupku izražavanja namjere za međunarodnom zaštitom. Primjerice, pučkoj pravobraniteljici je osobno, prilikom NPM obilaska PP Donji Lapac u rujnu, onemogućen nenajavljen pristup traženim podatcima i predmetima, pri čemu joj je pomoćnica načelnika PP, ujedno i jedina službena osoba s kojom je mogla razgovarati, navodila kako je ovlaštena za davanje tek jedne izjave: „Migrantska kriza u je tijeku i postupa se sukladno Zakonu o strancima i Zakonu o zaštiti državne granice". U ostalim obilascima, zamjenica i savjetnici pučke pravobraniteljice uvijek su morali čekati „ovlaštenu osobu" (službenika za nezakonite migracije iz PU) kako bi dobili usmene informacije, pristup predmetima i izliste statističkih podataka o, primjerice, primijenjenim mjerama osiguranja povratka iz ZOS-a, ali nisu dobili uvid u Informacijski sustav MUP-a, u kojemu se vode evidencije događaja, postupanja prema strancima i prema zadržanim, privedenim, dovedenim i uhićenim osobama, kao i zbirke podataka koje se vode temeljem članka 204. ZOS-a. U pojedinim slučajevima, čak niti načelnik PP/PGP nije mogao dati zatražene podatke, pa niti omogućiti pristup predmetima upravnih postupaka. Takvo čekanje u pravilu je trajalo dulje vrijeme i njime se gubio osnovni element nenajavljenog obilaska, a to je njegova neočekivanost.

Uredu pučke pravobraniteljice MUP je uskratio neposredan pristup predmetima i podatcima o postupanju prema iregularnim migrantima što predstavlja grubo kršenje Ustava Republike Hrvatske, OPCAT-a, Zakona o pučkom pravobranitelju i Zakona o NPM-u.

MUP takvo postupanje obrazlaže Uputom za dodjelu lozinki i odziva Službe za informatiku i interno provedenim konzultacijama, prema kojima se djelatnicima institucije pučkog pravobranitelja, pa i samoj pravobraniteljici, ne može dati neposredni uvid u Informacijski sustav, jer davanje lozinke i odziva drugim osobama koje nemaju ovlaštenje, predstavljaju težu povredu službene dužnosti, sukladno Zakonu o policiji.

U potpunosti je neprihvatljivo i nezakonito da interne konzultacije MUP-a i Uputa o lozinki i odzivu, predstavljaju osnovu uskrate podataka, budući da je slobodan pristup svim podatcima o postupanju s osobama koje su ili mogu biti lišene slobode, kao i svim drugim podatcima, neosvisno o stupnju tajnosti, pučkoj pravobraniteljici i djelatnicima ureda zajamčen Ustavom, Zakonom o NPM-u, Zakonom u pučkom pravobranitelju i Zakonom o tajnosti podataka.

U potpunosti je neprihvatljivo i nezakonito da interne konzultacije i Uputa o lozinki i odzivu predstavljaju osnovu uskrate, i to nakon što je MUP u više navrata upozoren da se RH, ratificiravši Fakultativni protokol uz UN Konvenciju protiv mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja (OPCAT), obvezala da će NPM-u, čije poslove obavlja pučka pravobraniteljica, omogućiti nenajavljene obilaske svih mjesta u kojima se nalaze osobe lišene slobode ili koje mogu biti lišene slobode, te pristup svim informacijama koje se odnose na postupanje s tim osobama, kao i uvjetima u kojima se nalaze, te da sukladno čl. 5. ZNPM-a, osobe koje sudjeluju u obavljanju poslova NPM-a imaju slobodan pristup svim podatcima o postupanju s osobama lišenim slobode. Dakle, upravo OPCAT, ZNPM i ZPP daju ovlaštenje koje MUP osporava. Dodatno, Zakon o tajnosti podataka pučkoj pravobraniteljici jamči pristup klasificiranim podatcima u okviru obavljanja poslova iz njezinog djelokruka te drugim službenicima i dužnosnicima iz njezinog ureda koji imaju certifikat.

Neposrednost uvida u podatke od neprocjenjive je važnosti za provođenje ispitnih postupaka, kao i NPM obilazaka, posebno imajući na umu da je MUP pučkoj pravobraniteljici već dostavljao podatke za koje se neposrednim uvidom u spise predmeta utvrdilo da su nepotpuni i/ili netočni, o čemu smo također ranije izvještavali. Podsjećamo, uvidom u pojedinačni predmet tijekom ispitnog postupka u PP, utvrđeno je postupanje koje je bilo u suprotnosti s ranije dostavljenim odgovorom MUP-a, dok su dostavljani statistički podatci o broju postupanja prema iregularnim migrantima, pokazali značajno odstupanje od onih utvrđenih neposrednim uvidom.

Ovakvo onemogućavanje pučke pravobraniteljice u obavljanju poslova u skladu s ovlastima predstavlja grubo kršenje Ustava RH, OPCAT-a, Zakona o tajnosti podataka, Zakona o pučkom pravobranitelju i Zakona o NPM-u, o čemu je izviješten Pododbor UN-a za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja (SPT), Europski odbor za sprečavanje mučenja (CPT) i UN Odbor protiv mučenja (CAT).

Dodatno, tijekom 2018. donesen je i Pravilnik o boravku u prihvatnom centru za strance koji, između ostalog, normira odnose između državljana trećih zemalja smještenih u prihvatne centre s jedne strane, te pučke pravobraniteljice odnosno odvjetnika, s druge. Primjerice, odvjetnici ne mogu

posjetiti osobu smještenu u prihvatni centar ukoliko nemaju punomoć za zastupanje, iako upravo traže posjetu kako bi im osoba mogla takvu punomoć potpisati, inzistira se na prethodnoj dvodnevnoj najavi te se određuje vrijeme posjeta, što može dovesti do propuštanja rokova za podnošenje pravnih lijekova. Time se krše međunarodni standardi koji jamče državljanima trećih zemalja pravo na nesmetani pristup odvjetniku od samog početka lišavanja slobode, bez ograničenja i cenzorstva, a može predstavljati i povredu članka 6. EKLJP. Također, režim komunikacija i posjeta odvjetnika državljanima trećih zemalja, propisan Pravilnikom, stroži je čak i od zatvorskog. Naime, ZIKZ jamči nenadzirane posjete odvjetnika, koji se mogu uskratiti samo u slučaju zloporabe. S druge strane, državljanima trećih zemalja nije ograničena sloboda kretanja primjenom kaznene ili prekršajne sankcije, već je lišavanje njihove slobode krajnja mjera osiguranja njihovog prisilnog udaljenja i povratka. Stoga bi ograničenja njihovih prava i sloboda u prihvatnim centrima trebala odgovarati svrsi lišavanja slobode, a ne biti stroža čak i od onih unutar zatvorskog sustava. Slijedom toga, ovaj Pravilnik ugrožava ustavni mandat odvjetnika.

Isto tako, nejasno je uređeno odnose li se ograničenja pristupa predstavnicima humanitarnih i drugih organizacija za zaštitu ljudskih prava, i na pučkog pravobranitelja, odnosno NPM-u, zbog čega je MUP najavio kako će žurno izmijeniti osporavane odredbe.

Međunarodna zaštita

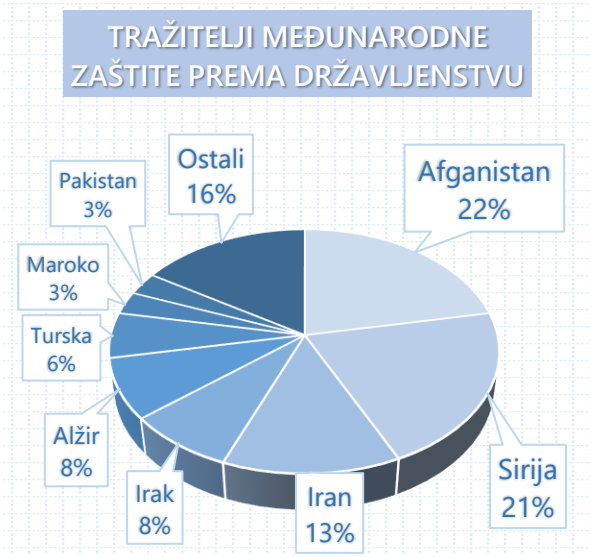
U okolnostima jačanja kapaciteta granične policije i mjera nadzora državne granice, povećanog broja pritužbi o onemogućavanju traženja međunarodne zaštite i nasilnom vraćanju, u RH je tijekom 2018. zabilježen pad broja tražitelja za 43,4% u odnosu na 2017., uz njihovu, uglavnom, nepromijenjenu strukturu obzirom na države podrijetla, spol i dob. I nadalje se bilježi veliki broj obustava postupaka za međunarodnu zaštitu zbog napuštanja Prihvatilišta za tražitelje azila (PTA) i RH te on, slično kao proteklih godina, iznosi 76,4%. Broj obustava postupaka koji se odnose na djecu bez pratnje tražitelje međunarodne zaštite, zbog napuštanja PTA ili domova za odgoj djece i mladeži, također je visok i iznosi čak 70,3%, dok niti jednom djetetu koje je zatražilo međunarodnu zaštitu, ona nije odobrena. Tijekom 2018. ukupno je odobreno 265 međunarodnih zaštita, od čega 240 azila i 25 supsidijarnih zaštita. Od ukupnog broja odobrenih, 246 ih je donijeto rješenjem MUP-a, a 19 presudom upravnog suda. Također, bilježi se porast broja odluka donesenih u ubrzanom postupku za osobe za koje je moguće primijeniti institut sigurne zemlje podrijetla, pa je tako u 2018. za njih 83 odluka donijeta u roku od dva mjeseca.

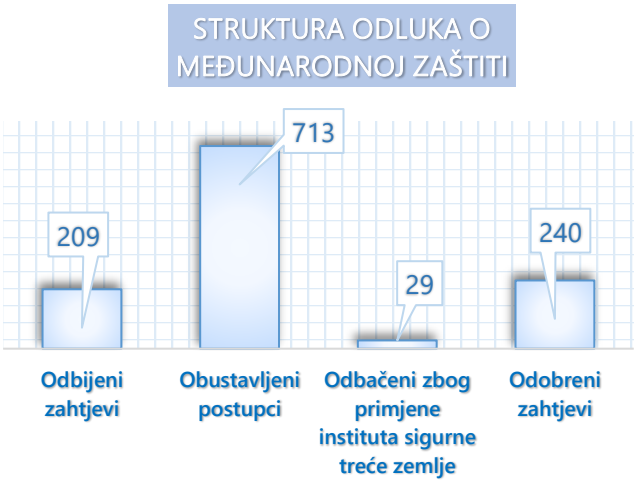


Ukupan broj tražitelja kojima je ograničena sloboda kretanja smještajem u prihvatne centre za strance je 78, za njih 15 rješenje je donijela Uprava za upravne i inspekcijske poslove MUP-a, a 63 PU/PP, i to 35 rješenja o smještaju u Prihvatni centar za strance Ježevo i 28 za Prihvatno tranzitni

centar za strance (PTCS) Tovarnik, što značajno ne od odstupa od trendova proteklih godina. Međutim, prvi puta je za šest tražitelja donijeta mjera osobnog pristupanja u PTA u određeno vrijeme kao alternativa detenciji, što je svakako primjer dobre prakse.

Također, u 29 slučajeva odbačen je zahtjev za međunarodnom zaštitom zbog primjene instituta sigurne treće zemlje. Taj institut primijenjen je i na članove obitelji poginule djevojčice Madine Hussiny nakon što su zajedno s još jednom 12-članom obitelji, također iz Afganistana, zatečeni u blizini granice s RH, kada su nakon višekratnih pokušaja i nasilnih povrataka uspjeli zatražiti međunarodnu zaštitu. Pri njihovom zatjecanju bio je prisutan i volonter OCD-a, kojeg su članovi obitelji pozvali jer nisu htjeli samostalno prići policijskim službenicima, iz straha da im se zahtjev ponovno neće uvažiti. Međutim, Prekršajni sud u Vukovaru donio je protiv njega presudu zbog pomaganja u nezakonitom prelasku, no ta odluka još nije pravomoćna. Podnošenje ovog optužnog prijedloga od strane MUP-a svakako je dodano doprinijelo jačanju nepovjerenja između MUP-a i OCD-a, o čemu više pišemo u dijelu o ulozi civilnog društva u zaštiti i promicanju ljudskih prava. Svi članovi obje obitelji, njih 26, od toga 18 djece, pa i onih u dobi do tri godine, zatražili su međunarodnu zaštitu u RH te im je zbog utvrđivanja identiteta rješenjem ograničena sloboda kretanja smještajem u PTCS Tovarnik. Tijekom provođenja ispitnog postupka u PP Vrbanja, koja je rješenje donijela, utvrđeno je da se postupak ograničenja slobode kretanja provodio na engleskom jeziku koji majka Muslima Hussiny ne razumije, dok je pouka o pravnoj pomoći dana sukladno ZOS-u, a ne Zakonu o međunarodnoj i privremenoj zaštiti (ZMPZ). Naime, pravo na BPP pri ograničenju slobode kretanja predviđeno ZOS-om uvelike se razlikuje od onog predviđenog ZMPZ. Primjerice, o zahtjevu za BPP, nakon što tražitelj izabere pružatelja, odlučuje nadležni upravni sud, a ne MUP, dok su uvjeti prema kojima se dodjeljuje iregularnim migrantima, stroži. Stoga je MUP upozoren da tražiteljici i njenoj djeci nije osigurana dostupnost pravne pomoći niti sudske zaštite, što je u suprotnosti s čl. 29. Ustava RH, čl. 5. i 13. EKLJP i čl. 9. Direktive 203/33 o utvrđivanju standarda prihvata podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu. MUP je takvo postupanje okarakterizirao formalnopravnim propustom, mada tražitelji nisu na vrijeme dobili pravnu pomoć, pa je i protekao osmodnevni rok za tužbu upravnom sudu. Dodatno, iz obrazloženja





rješenja kojim se majci s osmero maloljetne djece ograničava sloboda kretanja, nije bilo vidljivo koji su postupci primjenjeni tijekom individualne procjene je li se drugim mjerama, koje su alternativa detenciji, mogla ostvariti ista svrha kao što je propisano čl. 54. st. 5. ZMPZ. Također, i prema zakonodavstvu EU, ograničenje slobode kretanja mora biti mjera krajnje nužde i to kada su prethodno iscrpljena sva alternativna rješenja, osim ako se ona ne mogu učinkovito primijeniti (čl. 8. st. 2. izmijenjene Direktive o uvjetima prihvata (2013/33/EU)). Vezano uz ograničavanje slobode kretanja, nakon što se odvjetnica obratila ESLJP-u, jer joj nije bio omogućen pristup obitelji, doneseno je više privremenih mjera kojima je naloženo da se obitelji osiguraju uvjeti u skladu sa zahtjevima iz čl. 3. EKLJP-a, na što se RH oglušila (M.H. i dr. protiv RH).

Nadalje, kao razlog smještaja ove dvije obitelji u PTCS Tovarnik, odnosno ograničenja njihove slobode kretanja, navedeno je utvrđivanje i provjera identiteta ili državljanstva, iako su svi popunili obrazac 6, u koji osobe bez osobnih dokumenata upisuju svoje podatke. MUP, naime, u upravnim postupcima u kojima donosi rješenja o povratku s rokom napuštanja EPG, popunjavanje obrasca 6 smatra dostatnim za utvrđivanje identiteta. Dodatno, MUP smatra da je ispunjavanje ovog obrasca dostatno u postupku donošenja rješenja vezanog uz samostalni povratak, smještaj u prihvatni centar za strance i readmisiju u zemlju tranzita te čak navodi da se pravi identitet stranca može utvrditi tek kada zemlja podrijetla izda putnu ispravu, što je često vrlo dugotrajan postupak s neizvjesnim ishodom. Međutim, ispunjavanje obrasca za utvrđivanje identiteta utvrdio je nedostatnim, za ove dvije obitelji.

Također, u PTCS Trilj i Tovarnik pružanje zdravstvene zaštite organizirano je tako da se u slučaju potrebe poziva hitna medicinska pomoć, bez redovnog dolaska tima opće/obiteljske medicine, iako obveza obavljanja općeg zdravstvenog pregleda proizlazi i iz Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti. Dodatno, u ovim centrima nema zaposlenih psihologa, socijalnih ili zdravstvenih radnika, a imajući u vidu da je tijekom 2018. prema procjeni MUP-a u njima bilo smješteno 114 ranjivih osoba, od toga čak 78 djece, odgovarajuća zdravstvena i psihološka potpora morala bi biti osigurana, kako popunjavanjem sistematiziranih radnih mjesta, tako i sporazumima s OCD-ima.

Zaključno, već treća godina obilježena je pritužbama migranata te navodima medija i OCD-a o protjerivanjima migranata uz uporabu sredstava prisile i zanemarivanje njihove potrebe za međunarodnom zaštitom. Onemogućavanje pučke pravobraniteljice da efikasno provodi preventivne aktivnosti za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja i ispitne postupke povodom zaprimljenih pritužbi, zajedno s nedostatkom učinkovite istrage, ne samo da ostavlja sumnju u takva postupanja, nego i otklanja svaku mogućnost njihove prevencije. Iako je od RH zatraženo da istraži navode o kolektivnim protjerivanjima, stječe se dojam da, kao i proteklih godina, umjesto inzistiranja na provođenju takve istrage, EU inzistira na sve jačoj kontroli svojih vanjskih granica te uvodi dodatne mehanizme eksternalizacije sustava međunarodne zaštite, dok se države članice ne mogu dogovoriti o pravednom i solidarnom razmještaju i raspodjeli tražitelja međunarodne zaštite, a poneke odbijaju sudjelovati u rješavanju migrantskog i izbjegličkog pitanja zbog jačanja anti-migranskog diskursa.

4.6. DOMAĆA I MEĐUNARODNA SURADNJA TE KAPACITETI ZA OBAVLJANJE POSLOVA NPM-a

Međunarodna suradnja NPM-a i obilježavanje međunarodnih dana

Tijekom 2018. aktivno smo surađivali u međunarodnom okruženju, na sastancima Mreže NPM-ova jugoistočne Europe, EU NPM Foruma, IPCAN Mreže te drugima, na poziv partnerskih NPM-a ili međunarodnih organizacija. Aktivno smo surađivali i sa SPT-om i CPT-om, a predstavljen je i rad NPM-a Europskom regionalnom timu SPT-a u Ženevi.

Doprinos smo dali na sastancima Mreže NPM-ova jugoistočne Europe u Podgorici vezano uz statuse NPM-a u regiji i alternativama lišavanju slobode u kontekstu migracija, a na sastanku EU NPM Foruma u Ljubljani o procjeni utjecaja NPM-a. U okviru EU NPM Foruma sudjelovali smo i na Konferenciji u Trieru koja se odnosila na monitoring domova za starije i nemoćne osobe. Ujedno, sudjelovali smo na Međunarodnoj konferenciji u Tunisu kojoj je tema bila uloga nacionalnih tijela za prevenciju mučenja u kontekstu prenapučenosti u mjestima lišavanja slobode.

Na poziv kosovskog Ombudsmana sudjelovali smo na Konferenciji u Prištini posvećenoj sprečavanju mučenja osoba s duševnim smetnjama koje su lišene slobode, kao i na regionalnom sastanku u Milanu, u organiziraciji APT-a i OESS-ODIHR-a, posvećenom suradnji u kontekstu lišavanja slobode migranata.

U okviru IPCAN mreže smo sudjelovali na sastanku posvećenom postupanju sigurnosnih službi prema migrantima i tražiteljima azila te smo na na poziv VE sudjelovali na konferenciji u Sarajevu o ulozi nacionalnih institucija za ljudska prava na zapadnom Balkanu u promociji ljudskih prava i zabrani diskriminacije, gdje smo dali osvrt o postupanju policije prema migrantima i pristupu međunarodnoj zaštiti.

Krajem godine preuzeli smo predsjedavanje ENNHRI-jevom Radnom skupinom za azil i migracije, u kojoj su ključne teme stanje na granicama i uvjeti detencije migranata, uz anti-migracijsku retoriku te smanjivanje prostora djelovanja nacionalnih institucija za ljudska prava zbog političkih pritisaka i manjka suradnje. Radna skupina iskazala je zabrinutost za smjer u kojem se razvija „Nacrt Europskih pravila o uvjetima za administrativnu detenciju migranata" VE, Odbora stručnjaka u području administrativne detencije migranata (CoE's CJ-DAM) te mu je dostavila svoju izjavu.

U sklopu aktivnosti obilježavanja Međunarodnog dana ljudskih prava pučka pravobraniteljica je na Pravnom fakultetu u Osijeku organizirala okrugli stol pod nazivom „Bez slobode, ali ne i ljudskih prava – važnost suradnje u zaštiti ljudskih prava", posvećen osobama lišenim slobode i ulozi NPM-a, na kojem su predstavnici ministarstava i institucija dali osvrt o značaju NPM-a.

Ujedno smo obilježili Svjetski dan duševnog zdravlja, Dan osoba s duševnim smetnjama, kao i Međunarodni dan podrške žrtvama mučenja, objavljivanjem sadržaja na www.ombudsman.hr.

Kapaciteti Ureda pučke pravobraniteljice za obavljanje poslova NPM-a

Tijekom 2018. poslove NPM-a obavljalo je osam savjetnika, koji su ujedno postupali i po pritužbama osoba lišenih slobode. Državnim proračunom za 2018. za obavljanje poslova NPM-a na posebnoj aktivnosti unutar proračuna Ureda bilo je osigurano od 153.781,00 kn, što je 10,8% više od 2017., ne uključujući rashode za zaposlene, a isti iznos je osiguran i za 2019.

Preporuke:

Osobe lišene slobode u zatvorskom sustavu:

172. Ministarstvu pravosuđa, da uvjete smještaja u svim kaznenim tijelima prilagodi zakonskim i međunarodnim standardima;
173. Ministarstvu pravosuđa, da izradi prijedlog novog Zakona o izvršavanju kazne zatvora;
174. Ministarstvu pravosuđa, da izradi prijedlog izmjena odredbi Zakona o kaznenom postupku u dijelu o izvršavanju istražnog zatvora;
175. Ministarstvu pravosuđa, da izradi plan borbe protiv međuzatvoreničkog nasilja;
176. Vladi RH, da zapošljavanje u kaznenim tijelima izuzme iz Odluke o zabrani novog zapošljavanja državnih službenika i namještenika u tijelima državne uprave te stručnim službama i uredima Vlade RH.

Policijski sustav:

177. Ministarstvu unutarnjih poslova, da izradi prijedlog izmjena Zakona o policiji, kojim će se osigurati neovisan i učinkovit građanski nadzor nad radom policije po uzoru na Vijeće za građanski nadzor sigurnosno-obaviještajnih agencija;
178. Ministarstvu unutarnjih poslova i Ravnateljstvu policije, da sukladno Zakonu o kaznenom postupku sve kaznene prijave dostavljaju Državnom odvjetništvu radi procjene radi li se o kaznenim djelima koja se progone po službenoj dužnosti;
179. Ministarstvu unutarnjih poslova, da izradi prijedlog izmjena Zakona o policijskim poslovima i ovlastima, kojom bi se odredba čl. 63. st. 3. uskladila s čl. 206. st. 1. toč. 1. Zakona o kaznenom postupku, prema kojemu Državno odvjetništvo donosi odluku progoni li se prijavljeno djelo po službenoj dužnosti;
180. Ministarstvu unutarnjih poslova i Ravnateljstvu policije, da se, u skladu s Zakonom o policijskim poslovima i ovlastima, prema ranjivim skupinama postupa s posebnim obzirom te da se primjenjuju policijske ovlasti kojima se u najmanjoj mogućoj mjeri zadire u ljudska prava;
181. Ministarstvu unutarnjih poslova, da se uporaba sredstava prisile koristi samo razmjerno i nužno kako bi se osobe koje se ponašaju nasilno, dovele pod kontrolu;
182. Ravnateljstvu policije, da se vatreno oružje koristi samo kada ne dovodi u opasnost život drugih osoba, osim ako je jedino sredstvo za obranu od napada ili otklanjanja opasnosti;

183. Državnom odvjetništvu, da provodi učinkovitu i neovisnu istragu po službenoj dužnosti kada postoje navodi o mogućem prekoračenju policijskih ovlasti, osobito kada rezultiraju teškim tjelesnim ozljedama nakon uporabe vatrenog oružja od strane policijskih službenika;
184. Ministarstvu unutarnjih poslova i Ravnateljstvu policije, da osiguraju uvjete smještaja u prostorijama za osobe lišene slobode sukladno međunarodnim i domaćim standardima;
185. 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;
186. Ravnateljstvu policije, da osiguraju sredstva za obroke osobama lišenim slobode te da se evidentira je li osoba prihvatila ili odbila hranu;
187. Ministarstvu unutarnjih poslova i Ravnateljstvu policije, da temeljito ispituje sve navode koje upućuju na neljudsko i ponižavajuće postupanje prema osobama lišenim slobode, kao i u slučaju postojanja sumnje u neosnovanu ili prekomjernu uporabu sredstava prisile.

Osobe s duševnim smetnjama kojima je ograničena sloboda kretanja:

188. Ministarstvu zdravstva, da uvjete smještaja u svim psihijatrijskim ustanovama uskladi s međunarodnim i zakonskim standardima;
189. Ministarstvu zdravstva, da sustavno provodi edukacije zdravstvenih radnika o pravima osoba s duševnim smetnjama i primjeni mjera prisile;
190. Hrvatskoj odvjetničkoj komori, da odvjetnicima koji se imenuju po službenoj dužnosti ukaže na potrebu pravovremenog i efikasnog angažmana u obrani prava osoba s duševnim smetnjama;
191. Ministarstvu zdravstva i Ministarstvu pravosuđa, da izradi prijedlog zakonskih izmjena kojima će se sredstva za podmirenje troškova prisilnog zadržavanja i prisilnog smještaja u psihijatrijskim ustanovama osigurati u Državnom proračunu;
192. Ministarstvu zdravstva i Ministarstvu pravosuđa, da na svim psihijatrijskim odjelima vode evidencije primjene sredstava prisile.

Domovi za starije i nemoćne:

193. Ministarstvu za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, da izradi analizu uvjeta smještaja na stacionarnim odjelima domova za starije i nemoćne;
194. Županijama, odnosno Gradu Zagrebu, da uvjete smještaja na stacionarnim odjelima za sve decentralizirane domove usklade s Pravilnikom o minimalnim uvjetima za pružanje socijalnih usluga;
195. 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;
196. Županijama, odnosno Gradu Zagrebu, da usklade interne akte 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:

197. Ministarstvu unutarnjih poslova, da svim migrantima zatečenim na teritoriju RH omogući pristup međunarodnoj zaštiti;
198. Ministarstvu unutarnjih poslova, da prilikom određivanja mjera osiguranja povratka u potpunosti informira migrante o njihovim pravima, na jeziku koji razumiju;
199. Ministarstvu unutarnjih poslova, da u postupcima u kojima provode mjere osiguranja povratka, vode računa o načelima propisanim ZOS-om i ZUP-om;
200. Državnom odvjetništvu, da provede učinkovitu istragu o navodima o kolektivnom protjerivanju migranata;
201. Ministarstvu unutarnjih poslova, da uskladi Pravilnik o boravku u prihvatnom centru za strance s Ustavom RH i zakonima.

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

5.1. ZAKON O ZAŠTITI PRIJAVITELJA NEPRAVILNOSTI

Tijekom 2018. pripreman je Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, koji će stupiti na snagu 1. srpnja 2019., te je njime proširen mandat institucije pučkog pravobranitelja određene kao nadležnog tijela za vanjsko prijavljivanje nepravilnosti. Međutim, usprkos članku 18. stavku 2. Zakona o pučkom pravobranitelju, koji propisuje da pučki pravobranitelj sudjeluje u postupku izrade nacrta propisa iz svog djelokruga, u postupak izrade ovog Zakona uključeni smo vrlo kasno, tek u lipnju 2018., na petom sastanku Radne skupine, nakon što je isključena mogućnost da novo, ili neko drugo tijelo, koje je svojim djelokrugom bliže zaštiti prijavitelja nepravilnosti, preuzme ovu ulogu.

Ipak, važno je istaknuti kako su u postupku donošenja Zakona usvojeni brojni naši prijedlozi kako bi se prijaviteljima nepravilnosti pružila učinkovitija zaštita, kao i otklonile pravne nesigurnosti prilikom tumačenja određenih zakonskih odredbi, što pozdravljamo. Međutim, pojedini su prijedlozi neopravdano odbijeni, poput proširenja definicije poslodavca radi jačanja unutarnjeg kanala prijavljivanja, dajući prednost rasterećenju gospodarstvenika pred učinkovitijom borbom protiv korupcije.

U skladu sa Zakonom, pučki pravobranitelj će poduzimati radnje iz svoje nadležnosti radi zaštite prava prijavitelja koji učini vjerojatnim da jest ili bi mogao biti žrtva štetnih radnji zbog prijave nepravilnosti. Pučki pravobranitelj neće ispitivati nepravilnosti, već će takvu prijavu prosljeđivati tijelima ovlaštenim za postupanje prema sadržaju prijave.

Osim toga, Konačnim prijedlogom Zakona nisu osigurana dostatna sredstva za njegovu provedbu: predviđeno je osiguranje sredstava isključivo i samo za edukaciju i promociju Zakona, ali ne i sredstva za zapošljavanje djelatnika koji će raditi na provedbi Zakona. Naime, postojeći kadrovski kapaciteti nisu dostatni niti za provođenje aktivnosti vezanih uz promociju Zakona, a kamoli za obavljanje ostalih poslova iz mandata definiranih člankom 21. Zakona. Ukoliko će se postojeći djelatnici Ureda preraspodijeliti i preuzeti poslove iz novoga mandata, znatno će se oslabiti postupanje u već postojećim mandatima, usporiti ispitne postupke te smanjiti učinkovitost i kvaliteta postupanja.

Upravo u prosincu 2018. Povjerenica za ljudska prava VE Dunja Mijatović upozorila je kako se proširenje mandata nezavisnih institucija za ljudska prava, bez osiguravanja dodatnih sredstava za rad, može shvatiti i kao pritisak vlasti na neovisnost ovih institucija. Također, Preporuka ECRI o općoj politici br. 2 o uspostavljanju i djelovanju tijela za jednakost, ističe da proširenje mandata, funkcije ili nadležnosti tijela za jednakost mora biti popraćen odgovarajućim dodatnim sredstvima, što prepoznaje i Preporuka EK o standardima za tijela za jednakost iz lipnja 2018., čiji je cilj osigurati neovisnost i učinkovitost ovih institucija.

Preporuke:

202. Ministarstvima, da uključuju pučkog pravobranitelja u postupke izrade nacrta propisa iz njegovog djelokruga na samom početku izrade propisa;
203. Vladi RH, da osigura dostatna financijska sredstva za provedbu Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti.

5.2. ULOGA CIVILNOG DRUŠTVA U ZAŠTITI I PROMICANJU LJUDSKIH PRAVA

Koliko je civilno društvo važno za zaštitu i promociju ljudskih prava i izgradnju demokracije, pokazuju i najnoviji podatci Eurobarometrovog upitnika na temu Demokracije i izbora, provedenog 2018. U EU 76% ispitanika vjeruje kako civilno društvo ima važnu ulogu u promicanju i zaštiti demokracije i temeljnih vrijednosti, uključujući poticanje informirane i pluralističke demokratske rasprave. Ipak, Izvješće FRA pokazuje kako je OCD-ima sve teže ispuniti njihovu ulogu i doprinijeti zaštiti, promicanju i ispunjavanju ljudskih prava unutar EU. I VE iznova naglašava važnost civilnog društva, pa je u studenom 2018. Odbor ministara usvojio Preporuku CM/Rec(2018)11 o potrebi jačanja zaštite i promicanja prostora civilnog društva u Europi, kojom se, između ostaloga, preporuča državama članicama da osiguraju pravni okvir i okruženje za zaštitu i promicanje prostora za civilno društvo. UN-ova Deklaracija o braniteljima ljudskih prava, čija 20. godišnjica je obilježena 2018., naglašava kako države imaju obvezu osigurati sigurno i poticajno okruženje za rad branitelja ljudskih prava, koji uključuju i OCD-e za zaštitu ljudskih prava i suzbijanje diskriminacije.

Iako je u rujnu 2017. završilo javno savjetovanje o nacrtu Nacionalne strategije stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva 2017.-2021., ona niti 2018. nije usvojena. Obrazloženje kako je do kašnjenja u izradi Konačnog prijedloga došlo jer sva nadležna tijela nisu dostavila očitovanja na Nacrt niti nakon četiri poziva Ureda za udruge, govori, između ostalog, koliko tijela državne uprave prepoznaju i vrednuju važnost i doprinos civilnog društva razvoju RH.

OCD-i za zaštitu ljudskih prava i suzbijanje diskriminacije zadnjih nekoliko godina ukazuju kako se zagovaranje ljudskih prava marginaliziranih ili ugroženih društvenih skupina, poput izbjeglica i azilanata, pripadnika nacionalnih manjina ili žrtava obiteljskog ili rodno uvjetovanog nasilja, u dijelu javnosti često diskreditira i prikazuje kao protivno društvenim vrijednostima, nacionalnim interesima i vjerskim uvjerenjima većine.

U skladu s UN-ovom Deklaracijom o braniteljima ljudskih prava, države imaju obavezu poduzimati sve potrebne mjere kako bi osigurale njihovu zaštitu od nasilja, prijetnji, odmazde i pritisaka koje su posljedica njihova rada. UN-ov posebni izvjestitelj o položaju branitelja ljudskih prava posljednjih godina upozorava na tendenciju kriminalizacije i sprečavanja rada onih koji nastoje zaštiti i promicati prava migranata, a suočeni su i s optužbama za krijumčarenje i trgovinu ljudima. Tako su i u RH OCD-i koje se bave zaštitom prava migranata ukazivali na pritiske MUP-a na njihov rad tijekom 2018., a ministar unutarnjih poslova optužio je predstavnike udruga Centra za mirovne studije i Are

You Syrious da su migrantima „dijelili telefonske brojeve, karte, davali novce i upute kako da uđu u RH, kome da se nakon ulaska obrate, te nudili i davali imena i telefonske brojeve svojih volontera", optužujući ih za krijumčarenje i trgovinu ljudima. OCD-i u svojim pritužbama ukazuju i na pritiske na njihove volontere, poput zadržavanja u policijskim postajama kada se nađu u pratnji migranata koji žele zatražiti međunarodnu zaštitu, kao i na neugodne i neprofesionalne komentare policijskih službenika o organizacijama u kojima rade. Kada su u travnju 2018. CMS i AYS najavili konferenciju za medije o pritiscima i zastrašivanjima policije, njihovim aktivistkinjama dostavljen je poziv na obavijesni razgovor točno u vrijeme kada je konferencije bila najavljena, što je izravan pritisak na njihov rad i pokušaj ograničavanja njihove slobode izražavanja. U rujnu 2018. CMS-u, nakon 20 godina suradnje s MUP-om u području integracije migranata, nije produžen Sporazum o međusobnoj suradnji te im je onemogućen pristup prihvatilištima za tražitelje azila u Kutini i Zagrebu, jednako kao, nešto kasnije, i AYS-u, a radi se o organizacijama koje najglasnije upozoravaju na kršenja prava migranata od strane policije. Budući da temeljem sporazuma u prihvatilištima djeluje osam OCD-a, MUP ističe kako za sklapanje sporazuma o suradnji prvenstveno uzimaju u obzir aktivnosti koje je potrebno dodatno provoditi. Međutim, nije jasno na osnovu kojih kriterija odabiru organizacije, kad ih više pružaju iste ili slične aktivnosti. Sve ovo doprinosi izgradnji negativne slike o OCD-ima i njihovom radu, pa ne čudi što su neke tijekom godine bile suočene s uništavanjem imovine, vrijeđanjima i prijetnjama, uključujući i prijetnjama smrću na društvenim mrežama. Također, povodom optužnog prijedloga MUP-a, Prekršajni sud u Vukovaru nepravomoćno je osudio volontera AYS zbog pomaganja u nezakonitom prelasku državne granice.

U skladu s Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima i UN-ovom Deklaracijom o braniteljima ljudskih prava, važno je osigurati OCD-ima pristup financijskim sredstvima. Iako RH osigurava sredstva za financiranje njihovih projekata i programa, oni ukazuju kako su programi financiranja neusklađeni sa stvarnim društvenim potrebama, ističući kako gotovo i nema natječaja usmjerenih na zagovaranje i praćenje politika ljudskih prava, budući da upravo tako, ukazujući na nedostatke u provedbi zakona, mogu dati glas najranjivijima - starijima, manjinama, djeci.

Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva, povodom 15 godina svog rada, u 2018. je organizirala savjetovanje s preko 400 predstavnika OCD-a na regionalnoj razini, između ostalog i o financiranju i programskim područjima koja bi trebala biti obuhvaćena natječajima, ali rezultati tog savjetovanja nisu još javno dostupni. Nakon smanjenja u 2016., ohrabruje podatak da je postotak dijela prihoda od igara na sreću u Uredbi o raspodjeli dijela prihoda od igara na sreću u 2019. namijenjenih onima koji pridonose razvoju civilnog društva ostao isti kao u 2018. (11,64%), no još nije na razini iz 2015. kada je bio 14,21%. OCD-i upozoravaju kako s jedne strane državna tijela kasne s raspisivanjem, ali i s objavama rezultata natječaja u odnosu na rok naveden u uputama za prijavitelje, dok je s druge strane provedba projekta administrativno vrlo zahtjevna i ponekad posrednička tijela, poput Nacionalne zaklade, sama krše svoje rokove za isplatu projektnih sredstava. Sve to otežava rad OCD-a, posebno jer ne postoji njihovo dugoročno institucionalno i programsko financiranje, što je važna pretpostavka za kreiranje okruženja u kojem doprinose društvenim promjenama. Stoga je važno u procesu izrade novog Nacionalnog programa za zaštitu i promicanje ljudskih prava prepoznati ovaj problem i definirati konkretne mjere i nositelje za njegovo rješavanje. Pritom, iako je Vlada u svom

Mišljenju na Izvješće za 2017. istaknula kako će koordinativne aktivnosti vezane uz provedbu novog Nacionalnog programa biti ojačane projektima financiranim iz ESF, kao i radom Povjerenstva za ljudska prava, on još nije izrađen, pa je teško predvidjeti kakvi projekti će se provoditi i kada. Međutim, Povjerenstvo za ljudska prava nije osnovano niti 2018., a Radna skupina za izradu Nacionalnog programa zaštite i promicanja ljudskih prava, čija je članica i predstavnica Ureda pučke pravobraniteljice, osnovana u srpnju 2018., nije se niti jednom sastala.

Sudjelovanje građana i OCD-a u procesu donošenja javnih politika i zakona pridonosi demokratskom legitimitetu odluka koje donose javne i državne institucije, osiguravajući tako participaciju građana u političkom životu zajednice. Privremeni podatci Ureda za udruge iz e-Savjetovanja pokazuju kako je u 2018. otvoreno 38% više postupaka u odnosu na 2017., njih 977. Građani i udruge i dalje su zainteresirani za ove postupke, pa je tako u njima sudjelovalo 4.634 fizičkih ili pravnih osoba, od čega 312 udruga. I 2018. zaprimljen je velik broj komentara, njih 22.376, od čega su 3.128 uputile udruge. No, kao i prijašnjih godina, čak 81% komentara je odbijen, primljen na znanje ili na njih uopće nije odgovoreno. Također, prema Izvješću o provedbi savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata u 2017., usvojenog u ožujku 2018. , dio savjetovanja se i dalje, usprkos Zakonu o pravu na pristup informacijama, provodi kraće od 30 dana. Stoga ne čudi percepcija da su savjetovanja samo formalna, a ne kontinuirani dijalog među različitim dionicima u procesima stvaranja javnih politika, što ne doprinosi izgradnji povjerenja u otvoren, odgovoran i djelotvoran rad državne uprave.

U skladu sa Zakonom o pravu na pristup informacijama i Kodeksom savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, i općine, gradovi i županije, imaju obvezu provedbe savjetovanja s javnošću. Primjer dobre prakse predstavlja Knin, u kojem je osnovano Vijeće udruga kako bi se poboljšala komunikacija između OCD-a i građana s gradskom upravom, a koje redovno sudjeluje na sjednicama Gradskog vijeća kao promatrač. Ovakve i slične primjere suradnje s OCD-ima važno je promovirati i u drugim JLP(R)S.

Kao i prijašnjih godina, primarna je metoda savjetovanja putem interneta, pa iznova ukazujemo kako je nužno da tijela državne uprave, JLP(R)S te pravne osobe s javnim ovlastima, koriste i druge načine savjetovanja, jer e-usluge nisu jednako dostupne niti u svim dijelovima RH, niti svim skupinama građana.

Preporuke:

204. Vladi RH, da donese novu Nacionalnu strategiju stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva;
205. Vladi RH, da donese novi Nacionalni program zaštite i promicanja ljudskih prava;
206. Vladi RH, da osigura dugoročno institucionalno i programsko financiranje OCD-a za zaštitu i promicanje ljudskih prava;
207. Vladi RH, da uspostavi Povjerenstvo za ljudska prava.

5.3. SURADNJA S DIONICIMA

I 2018. nastavljena je suradnja s različitim dionicima, kao važan segment rada institucije. Surađivali smo s brojnim tijelima državne uprave, neovisnim tijelima i međunarodnim organizacijama, a posebno s JLP(R)S, vijećima i predstavnicima nacionalnih manjina, OCD-ima, LAG-ovima, kao i drugim dionicima aktivnim u zaštiti i zagovaranju ljudskih prava i borbi protiv diskriminacije. Nastavila se i bliska suradnja s posebnim pravobraniteljicama kao partnerskim institucijama u zaštiti ljudskih prava i suzbijanju diskriminacije, a Savjet za ljudska prava pučke pravobraniteljice nastavio je s radom.

Organizirali smo niz edukacija za državne službenike, predstavnike lokalnih i regionalnih vlasti, suce, sindikate i OCD-e. U 2018. održali smo i edukacije u devet srednjih škola u Zagrebu, Rijeci i Osijeku, koje imaju za cilj upoznati učenike/ce s radom, nadležnostima i ulogom pučke pravobraniteljice u zaštiti i promidžbi ljudskih prava, osnovnim pojmovima te aktualnim temama ljudskih prava i diskriminacije. Sudjelovali smo i organizirali brojne skupove, predstavljajući rad Ureda i sadržajno doprinosili njihovim zaključcima, a informacije o tome dostupne su na www.ombudsman.hr.

Savjet za ljudska prava pučke pravobraniteljice

S obzirom da je mandat sedam članova završio krajem 2017., u 2018. su izabrani novi članovi Savjeta za ljudska prava, na vrijeme od četiri godine, i to jedan predstavnik civilnog društva te po dva iz reda nacionalnih manjina, akademske zajednice i medija. Članovi su izabrani temeljem javnog poziva, pa tako novi sastav čine Tvrtko Barun iz Isusovačke službe za izbjeglice u jugoistočnoj Europi, Sanja Barić s Pravnog fakultetu u Rijeci, Gordana Vilović s Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu, Ema Tarabochia iz Hrvatskog novinarskog društva, Barbara Vid s HRT-a, Antonija Petričušić kao predstavnica Srpskog narodnog vijeća, Milan Mitrović iz Vijeća romske nacionalne manjine Slavonskog Broda, uz Ivana Novosela iz Kuće ljudskih prava. Tijekom 2018. Savjet se, sukladno Poslovniku pučkog pravobranitelja, sastao dva puta. Prvi put okupili su se u lipnju 2018. kada su se detaljnije upoznali s ovlastima institucije i dosadašnjom praksom, kao i mogućnostima suradnje institucije sa Savjetom i pojedinim članovima. Drugi sastanak održan je u studenom 2018., kada su razmijenjene informacije o aktivnostima i mogućim projektima i planovima u narednom razdoblju.

Suradnja s posebnim pravobraniteljicama

I 2018. suradnja s posebnim pravobraniteljicama odvijala se zajedničkim radom na predmetima i prosljeđivanjem pritužbi, u skladu s nadležnostima ovih institucija. Proslijedili smo im 179 predmeta na postupanje, a održano je i nekoliko sastanaka na kojima se raspravljalo o aktualnim pitanjima zaštite i promicanja ljudskih prava, postupanju po pritužbama i suradnji u pojedinim područjima.

Suradnja s organizacijama civilnog društva

U ožujku 2018. pučka pravobraniteljica potpisala je sporazume o suradnji s članicama Mreže antidiskriminacijskih kontakt točaka. Riječ je o 11 OCD-a odabranih temeljem javnog poziva, s ciljem snaženja borbe protiv diskriminacije na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini.

Mrežu antidiskriminacijskih kontakt točaka čine sljedeće organizacije: B.a.B.e., Centar za građanske inicijative Poreč, Centar za mir, nenasilje i ljudska prava Osijek, Centar za mirovne studije, Festival suvremenog židovskog filma Zagreb, Udruga za ljudska prava i građansku participaciju PaRiter iz Rijeke, Informativno pravni centar iz Slavonskog Broda, Projekt građanskih prava Sisak, SOS Rijeka – Centar za nenasilje i ljudska prava iz Rijeke, Srpsko narodno vijeće - Nacionalna koordinacija vijeća srpske nacionalne manjine u RH i udruga Status M. Nastavak je to intenzivnije suradnje s pet OCD-a, koje su djelovale kao regionalne antidiskriminacijske kontakt točke od 2012., koja je ne ovaj način dodatno proširena.

I s brojnim drugim OCD-ima imali smo učestalu i vrlo kvalitetnu suradnju, 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, u pripremi ovog Izvješća konzultirali smo brojne OCD-e koji rade na suzbijanju diskriminacije i zaštiti ljudskih prava te su mnoge informacije koje su nam dostavili u njega uključene.

5.4. MEĐUNARODNA SURADNJA

Ove godine obilježeno je 25 godina od usvajanja Rezolucije Opće skupštine UN-a 48/134 o nacionalnim institucijama za promicanje i zaštitu ljudskih prava koja ohrabruje države da uspostave i osnaže nacionalne institucije za ljudska prava. Rezolucija uključuje i Pariška načela, koja propisuju cijeli niz vrlo strogih kriterija koje institucija treba ispunjavati da bi dobila status neovisne nacionalne institucije. Na kraju 2018., 28 europskih nacionalnih institucija za ljudska prava akreditirano od strane Globalnog saveza nacionalnih institucija za ljudska prava (GANHRI) imalo je status A, odnosno u potpunosti su usklađene s Pariškim načelima, dok je 11 institucija sa statusom B, što znači da su djelomično usklađene. Od 2008. Pučki pravobranitelj akreditiran je kao neovisna institucija za zaštitu ljudskih prava sa statusom A, a u studenom 2018. započeo je postupak re-akreditacije.

I regionalne organizacije, poput VE, čijim Odborom ministara je RH u drugoj polovini 2018. predsjedavala, aktivno su poticale i podržavale osnivanje nacionalnih institucija za ljudska prava. Tako je u studenom 2018. Odbor ministara usvojio Preporuku CM/Rec(2018)11 o potrebi jačanja zaštite i promicanja prostora civilnog društva u Europi, koja, između ostaloga, prepoznaje i ulogu nacionalnih institucija u kreiranju poticajnog okruženja za ljudska prava, kao i prijetnje s kojima se u svom radu suočavaju.

Pučki pravobranitelj više mandatna je institucija, pa je temeljem Zakona o suzbijanju diskriminacije ujedno i središnje tijelo za jednakost. Početkom 2018. predstavljena je Preporuka ECRI-ja o općoj politici br. 2 o uspostavljanju i djelovanju tijela za jednakost, koja prepoznaje važnost njihovog rada i daje jasne smjernice kako ih države članice VE mogu ojačati. U lipnju 2018. EK je usvojila Preporuku o standardima tijela za jednakost, čiji je cilj osigurati neovisnost i učinkovitost ovih institucija i kojom se postavljaju minimalni standardi u pogledu njihovog mandata, neovisnosti i učinkovitosti, uključujući odgovarajuće resurse i ovlasti.

Kako bi nezavisne institucije za ljudska prava mogle ispuniti sve svoje zadatke, važna je multilateralna suradnja s tijelima UN-a, EU, VE, a posebice u okviru specijaliziranih mreža: ENNHRI-a, GANHRI-a, EQUINET-a te IOI-a, s kojom smo nastavili i u 2018.

U 2018. nastavili smo s predsjedanjem Europske mreže neovisnih institucija za ljudska prava, kojom je predsjedavala pučka pravobraniteljica Lora Vidović i Europske mreže tijela za jednakost, kojom je predsjedavala zamjenica pučke pravobraniteljice Tena Šimonović Einwalter. Kroz predsjedavanje mrežama, u uskoj suradnji s ključnim dionicima, poput UN-ova Ureda Visoke povjerenice za ljudska prava, Povjerenice za ljudska prava VE ili FRA, imali smo priliku predstaviti niz primjera dobre prakse iz RH. Predstavnici Ureda aktivno su sudjelovali u radnim grupama ENNHRI-a o pravnim pitanjima, ekonomskim i socijalnim pravima, održivim razvojnim ciljevima, komunikaciji, poslovanju i ljudskim pravima, a u studenom 2018. zamjenica pučke pravobraniteljice Maja Kević izabrana je za predsjedavajuću ENNHRI-evom Radnom skupinom o azilu i migracijama. Također, predstavnici Ureda nastavili su sudjelovati u radnim grupama EQUINET-a o pravu jednakosti, kreiranju politika i komunikacijama, na konferencijama, seminarima i godišnjoj skupštini obje mreže, te su se redovito uključivali u istraživačke projekte i izradu EQUINET-ovih i ENNHRI-evih publikacija.

Tako je pučka pravobraniteljica sudjelovala na međunarodnoj konferenciji na visokoj razini o unaprjeđenju komunikacije o ljudskim pravima, koja se u ožujku 2018. održala u Ženevi. Uz raspravu o trendovima percepcije ljudskih prava u široj javnosti te problemima i dobrim praksama, konferencija je rezultirala i zajedničkom izjavom Ureda Visokog povjerenika UN-a za ljudska prava, Povjerenika VE za ljudska prava, FRA, ENNHRI-a i GANHRI-a. Zajednička izjava naglašava kako su se, usvajanjem Opće deklaracije o ljudskim pravima prije 70 godina, vlade diljem svijeta obvezale graditi mir, demokraciju i pravdu, kako bi postali realnost za sve ljude. No, unatoč određenom napretku, mnogi i danas žive u siromaštvu, nejednakosti i diskriminaciji, izloženi oružanim sukobima. Za poboljšanja su nužni kvalitetniji zakoni i javne politike, ali i jasno razumijevanje građana što su ljudska prava. Stoga su se potpisnice, između ostalog, obvezale na zajednički rad na promociji vrijednosti ljudskih prava diljem svijeta.

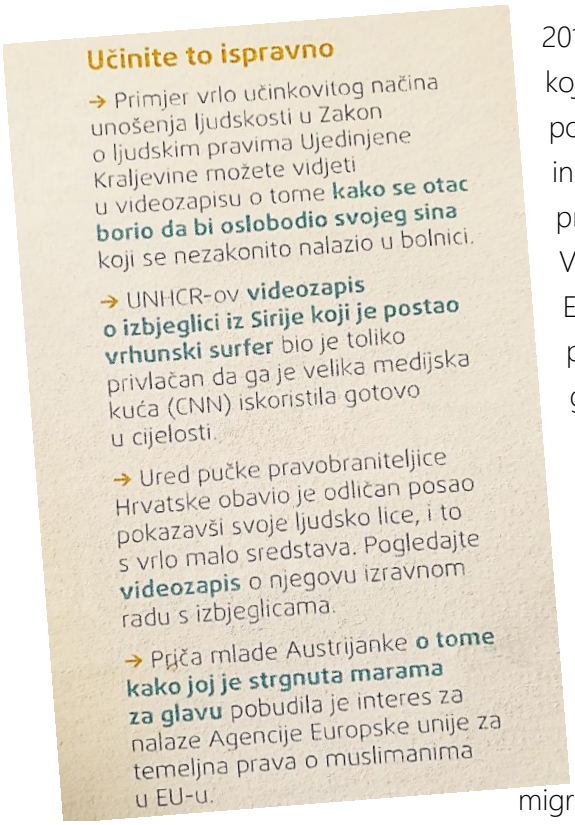
UNDP je u travnju 2018. organizirao Istanbulske razvojne dijaloge, globalni forum koji okuplja kreatore javnih politika, dionike iz poslovnog svijeta te stručnjake različitih profila čiji cilj je raspravljati o sveobuhvatnim Ciljevima održivog razvoja UN-a. U panelu posvećenom Cilju 16 (Mir, pravda i snažne institucije), pučka pravobraniteljica je naglasila kako je zaštita od kršenja ljudskih prava, uključujući i uspostavu snažnog zaštitnog okvira, ključna u održavanju mira i prevenciji konflikta.

Predstavnica Ureda sudjelovala je u svibnju i na radionici u Španjolskoj koju je organizirao Međunarodni institute ombudsmana (IOI) o dobrom upravljanju okoliša, gdje je predstavila rad pučke pravobraniteljica u zaštiti okolišnih prava.

U sjedištu UN-a u srpnju 2018. održavao se Politički forum o održivom razvoju na visokoj razini (HLPF). Riječ je o platformi UN-a, namijenjenoj praćenju Programa održivog razvoja do 2030 i ispunjenja Ciljeva održivog razvoja. Pučka pravobraniteljica je sudjelovala u raspravi o utjecaju koji su na održivi razvoj i ljudska prava imale mjere štednje, pripremljene za ublažavanje posljedica ekonomske krize, na kojem je naglasila kako nacionalne institucije nadziru stanje ljudskih prava i o

njemu izvještavaju, savjetuju državna tijela i promiču kulturu ljudskih prava. Doprinos važan za ispunjenje Ciljeva održivog razvoja daju prikupljajući podatke koji se na njih odnose te promovirajući pristup utemeljen na ljudskim pravima, ključan za provođenje Programa održivog razvoja do 2030.

Teme 9. zasjedanja Radne grupe UN-a o pravima starijih osoba (OEWG) bile su autonomija i neovisnost starijih te palijativna i dugotrajna institucionalna skrb. Pučka pravobraniteljica je istaknula kako ograničavanje autonomije starijih dovodi u pitanje cijeli niz njihovih prava: na život, sigurnost, privatnost, zabranu mučenja, slobodu od nasilja i zlostavljanja, slobodu izražavanja i pristup informacijama. Ukazala je i na važnost pripreme i donošenja Konvencije o pravima starijih, jer međunarodni propisi i standardi adekvatno ne odgovaraju na izazove koji su povezani s dobi, niti jamče pravo na dugotrajnu institucionalnu i palijativnu skrb. Vidljiv je raskorak između postojećeg zakonskog okvira i svakodnevnog iskustva starijih osoba, a upravo su to doprinos kojim će nacionalne institucije za ljudska prava nastaviti sudjelovati u radu OEWG-a.


Učinite to ispravno

→ Primjer vrlo učinkovitog načina unošenja ljudskosti u Zakon o ljudskim pravima Ujedinjene Kraljevine možete vidjeti u videozapisu o tome **kako se otac borio da bi oslobodio svojeg sina** koji se nezakonito nalazio u bolnici.

→ UNHCR-ov **videozapis o izbjeglici iz Sirije koji je postao vrhunski surfer** bio je toliko privlačan da ga je velika medijska kuća (CNN) iskoristila gotovo u cijelosti.

→ Ured pučke pravobraniteljice Hrvatske obavio je odličan posao pokazavši svoje ljudsko lice, i to s vrlo malo sredstava. Pogledajte **videozapis** o njegovu izravnom radu s izbjeglicama.

→ Priča mlade Austrijanke **o tome kako joj je strgnuta marama za glavu** pobudila je interes za nalaze Agencije Europske unije za temeljna prava o muslimanima u EU-u.

2018. ponovno je organiziran Forum za temeljna prava koji je okupio 700 stručnjaka, umjetnika i OCD-a iz područja ljudskih prava te predstavnika europskih institucija i međunarodnih organizacija. Pučka pravobraniteljica i predsjedavajuća ENNHRI-ja Lora Vidović te njezina zamjenica i predsjedavajuća EQUINET-a Tena Šimonović Einwalter govorile su na panelu o najranjivijim članovima društva, onima čiji se glas najčešće ni ne čuje. Istaknule su kako je važno biti prisutan među građanima te kako je njihova vidljivost i dostupnost ključ za davanje podrške žrtvama kršenja ljudskih prava i diskriminacije. Tijekom Foruma također je predstavljena i publikacija „10 ključnih koraka za učinkovitu komunikaciju ljudskih prava", u kojoj je kao jedan od primjera dobre prakse prepoznat i video Ureda pučke pravobraniteljice iz 2015., o djelovanju Ureda u vrijeme velikih migrantskih kretanja u Hrvatskoj 2015.

EK je svoj godišnji kolokvij posvetila demokraciji u EU, na kojem je aktivno sudjelovala zamjenica pučke pravobraniteljice, ujedno predsjedavajuća EQUINET-a. Sudionici Kolokvija raspravljali su i o pitanju kako obnoviti demokratski angažman unutar EU i europskih društava. Ova je rasprava pravodobna i u kontekstu nadolazećih europskih izbora, kao i povodom sedamdesete obljetnice Opće deklaracije o ljudskim pravima, a u njoj su sudjelovali nacionalni i europski političari na visokoj razini, međunarodne organizacije, OCD-i, predstavnici medija, poslodavci i profesori, pravni stručnjaci i mnogi drugi.

U listopadu 2018. više od 260 predstavnika nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava sastalo se na 13. Međunarodnoj konferenciji u Maroku, kako bi istaknuli uloge i doprinose nacionalnih institucija

u širenju građanskog prostora i promicanju i zaštiti branitelja ljudskih prava. Sudionici konferencije raspravljali su o nekoliko područja: ključnim elementima za poticajno okruženje i proširenje građanskog prostora, kao i prijetnjama braniteljima ljudskih prava. Poseban fokus bio je na aktivnostima koje nacionalne institucije mogu poduzimati kako bi zaštitili branitelje ljudskih prava, a tom prilikom usvojena je i Marakeška deklaracija, kojoj je pristupila i pučka pravobraniteljica. Četrnaesta Međunarodna konferencija održat će se 2021. u organizaciji europskog NHRI-a.

Zamjenica pučke pravobraniteljica Lidija Lukina Kezić sudjelovala je u radu Regionalnog foruma o zaštiti ljudskih prava, održanog u studenom u Sofiji. Na Regionalnom forumu potpisana je Deklaracija o jačanju suradnje ombudsman iz država Balkana, kojoj je pristupila I pučka pravobraniteljica.

Tena Šimonović Einwalter, zamjenica pučke pravobraniteljice, kao predsjedavajuća EQUINET-om i članica ECRI-ja sudjelovala je na OESS-ovoj konferenciji na visokoj razini, čija središnja tema je bila netolerancija i diskriminacija temeljem vjere ili uvjerenja. Naglasila je kako su države članice OESS-a preuzele važne obveze u borbi protiv vjerske diskriminacije, ali unatoč njima, diskriminacija je stvarnost za mnoge članove različitih vjera ili vjerskih zajednica.

I 2018. usko smo surađivali s kolegama iz drugih nama bliskih institucija. U veljači su predstavnici ukrajinskog i litvanskog pravobraniteljstva, u cilju jačanja kapaciteta svoje institucije, bili u studijskom posjetu našem Uredu. U Zagrebu je održana konferencija o razvoju ljudskih prava i sloboda u Maroku, na kojoj smo izmijenili iskustva s čelnikom Nacionalnog vijeća za ljudska prava Kraljevine Maroko. U istom mjesecu posjetila nas je delegacija iz njihove institucije, kako bi se upoznali s radom Nacionalnog preventivnog mehanizma. Delegacija institucije Ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine bila je u studijskom posjetu u studenom, radi upoznavanja s dobrim praksama u suzbijanju diskriminacije i razmijene iskustva, a posjetili su i Područni ured u Rijeci.

RH i međunarodni mehanizmi zaštite ljudskih prava

Tijekom 2018. obilježavalo se 70 godina od usvajanja Opće deklaracije o ljudskim pravima UN-a pa je tim povodom Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Hrvatskog sabora održao sjednicu na kojoj je sudjelovala i pučka pravobraniteljica. U raspravi je naglašeno kako je Opća deklaracija nastala kao odgovor na strahote Drugog svjetskog rata i prvi je međunarodni dokument u području zaštite ljudskih prava, čijim usvajanjem se u središte stavlja pravo svakog pojedinca neovisno o rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, rođenju, naobrazbi ili društvenom položaju. Istim povodom, u Rijeci, Osijeku i Splitu organizirali smo rasprave o suzbijanju diskriminacije u području rada, pravima osoba lišenih slobode te sustavu BPP-a.

Nakon puno polemika, u travnju 2018. Hrvatski sabor ratificirao je Konvenciju VE o sprječavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji, što je bila i jedna od preporuka u Izvješću za 2017. Hrvatska je 30. od 47 članica VE i 18. članica EU koja je ratificirala Istanbulsku konvenciju. U prosincu je usvojen i Globalni sporazum za sigurne, redovne i regularne migracije (tzv. Marakeški sporazum) čija je namjera u prvom redu utjecati na uzroke migracija, uklanjanjem negativnih i strukturnih

čimbenika koji tjeraju ljude da napuštaju svoje zemlje porijekla. GANHRI je pozdravio usvajanje i pozvao sve dionike da rade na njegovoj provedbi. Istaknuta je potreba primjene ljudskopravaškoga pristupa prilikom provedbe Sporazuma te su pozvane sve države koje još nisu ratificirale Međunarodnu konvenciju o pravima radnika migranata i njihovih obitelji, među kojima je i RH, da to učine. Naglašena je i potreba da države promiču i štite prava migranata, bez obzira na njihov migrantski status, a s obzirom da to predstavlja važan dio rada nacionalnih institucija za ljudska prava, u skladu s ovlastima iz Pariških principa, GANHRI je pozvao sve države koje ih imaju, da ih I podrže u radu na zaštiti i promociji ljudskih prava, uključujući i migranata.

Tijekom 2018. pučka pravobraniteljica susrela se i s Visokim povjerenikom OESS-a za nacionalne manjine, u sklopu njegovog službenog posjeta RH i s posebnim fokusom na implementaciji postojećeg zakonodavstva, vezano uz ostvarivanje proporcionalne zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u tijelima državne uprave, pravosuđu i policiji, kao i pitanja službene i javne uporabe manjinskog pisma i jezika. Razgovarali su i o društvenoj atmosferi prema pripadnicima nacionalnih manjina, govoru mržnje i zločinima iz mržnje te o diskriminaciji na osnovu etniciteta.

Iako je pri MRMS-u još 2016. osnovana Radna skupina za izradu periodičnog izvješća o provedbi Međunarodnoga pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Vlada ga još uvijek nije usvojila. Osim toga, iako je ULJPPNM predstavio Izvješće o provedbi Konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije u travnju 2018. na sjednici Savjeta za razvoj civilnog društva, Vlada ga još nije usvojila, jer je nakon dodatnih konzultacija odlučeno da Izvješće obuhvati i razdoblje od početka 2015. do kraja 2018., što pozdravljamo.

Ohrabruju i informacije kako MRMS nastavlja s aktivnostima pripreme ratifikacije Europske socijalne povelje (Revidirane), nakon što je još 2015. izrađen Prijedlog zakona o njenom potvrđivanju.

Tijekom 2018. osnovano je i Nacionalno vijeća za održivi razvoj, koje bi trebalo pratiti provedbu aktivnosti iz UN Programa održivog razvoja do 2030. Ohrabruje najava da će u 2019. RH prezentirati nacionalno izvješće o napretku u provedbi ciljeva na Političkom forumu visoke razine o održivom razvoju (HLPF), a bilo bi važno da se u izradu nacionalnog izvješća uključi i OCD-e.

Tijekom predsjedanja Odborom ministara VE, RH je kao prioritete istaknula borbu protiv korupcije, decentralizaciju te učinkovitu zaštitu nacionalnih manjina i ranjivih skupina. Tom prilikom, među brojnim aktivnostima, obilježeno je i 20 godina od stupanja na snagu Okvirne konvencija za zaštitu nacionalnih manjina i Europske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima VE, na čijem obilježavanju je sudjelovala zamjenica pučke pravobraniteljice. Ipak, teško je oteti se dojmu kako RH nije prepoznala ulogu neovisnih institucija za ljudska prava i tijela za jednakost, kao i civilnog društva u međunarodnom sustavu ljudskih prava prilikom predsjedavanja Odborom ministara.

Na kraju, potrebno je ponovno ukazati i na potrebu ratifikacije do sada neratificiranih važnih međunarodnih ugovora, čime bi se u pravni sustav RH unijeli najviši standardi zaštite ljudskih prava i nediskriminacije, ponajprije Fakultativnog protokola uz Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (ICESCR) i Europske socijalne povelje (Revidirane).

Preporuke:

208. Vladi RH, da dostavi izvješća Odboru Međunarodnoga pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i Odboru za ukidanje svih oblika rasne diskriminacije UN-a;
209. Vladi RH, da pokrene postupak ratifikacije Fakultativnog protokola uz Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i Europske socijalne povelje (Revidirane).

5.5. ODNOSI S JAVNOŠĆU

Promocija ljudskih prava i jednakosti važna je aktivnost kojom nastojimo podići svijest opće i stručne javnosti o temama iz naše nadležnosti, posebice o pojedinim pravima građana i načinima njihove zaštite te o preporukama za postizanje sustavnih promjena. U ostvarivanju tih ciljeva neizostavni su odnosi s javnošću, koje smo temeljili na suradnji s medijima te komunikaciji putem web stranice ombudsman.hr, društvenih mreža i e-maila.

Nacionalni mediji nastavili su pokazivati interes za teme iz nadležnosti pravobraniteljice, što se u najvećoj mjeri odnosilo na prava radnika, probleme starijih osoba, siromaštvo, diskriminaciju, relativizaciju zločina NDH, uzvik Za dom spremni, migracije, prava manjina, zaštitu zviždača i druge, a veliki odjek imala je i objava Izvješća pučke pravobraniteljice za 2017. Regionalni i lokalni mediji bili su zainteresirani za terenski rad Ureda, kao i za razloge zbog kojih joj se obraćaju građani s područja na kojima ovi mediji djeluju.

Informacije što radnik može poduzeti ako mu poslodavac ne isplaćuje plaću, Izvješće pučke pravobraniteljice za 2017. te analiza relativizacije zločina NDH bili su najčitaniji sadržaji web stranice ombudsman.hr. U obliku e-mail newslettera nastavili smo informirati klubove zastupnika i odbore Hrvatskog sabora, tijela javne vlasti, OCD-e, medije, ustanove iz nadležnosti NPM-a, zainteresirane pojedince i mnoge druge, o izdvojenim temama iz područja ljudskih prava i diskriminacije te aktivnostima institucije.

Twitter profil @OmbudsmanHR u 2018. dobio je dodatnih 200 pratitelja, što je rast od 10% u odnosu na godinu ranije. Najveći doseg imale su objave vezane uz saborsku raspravu o Izvješću pučke pravobraniteljice za 2017. i najava okruglog stola na temu govora mržnje, dok su najviše interakcija izazvali citati pravobraniteljice s Radne skupine UN-a za prava starijih osoba u New Yorku te objave vezane uz sastanke Savjeta za ljudska prava. Korisnici Twittera od 2018. imaju priliku i neposredno komunicirati s pravobraniteljicom putem Twittera, nakon što je aktivirala vlastiti profil, neovisan o profilu Ureda.

6. LJUDSKI POTENCIJALI, ORGANIZACIJA RADA I PRORAČUN UREDA

Unutarnje ustrojstvo i organizacija rada

Na dan 31. prosinca 2018. godine u Uredu pučke pravobraniteljice bilo je zaposleno 48 državnih službenika i jedan namještenik, njih 40 u sjedištu Ureda u Zagrebu, po tri u Splitu i Osijeku te dva u Rijeci. 39 ih je visoke, troje više i sedmero srednje stručne spreme. Tijekom 2018. godine dvoje polaznika polazilo je program stručnog osposobljavanja za rad bez zasnivanja radnog odnosa, jedan u zagrebačkom, a jedan polaznik u područnom uredu u Rijeci.

Uredom pučke pravobraniteljice u 2018. godine upravljale su pučka pravobraniteljica i tri zamjenice.

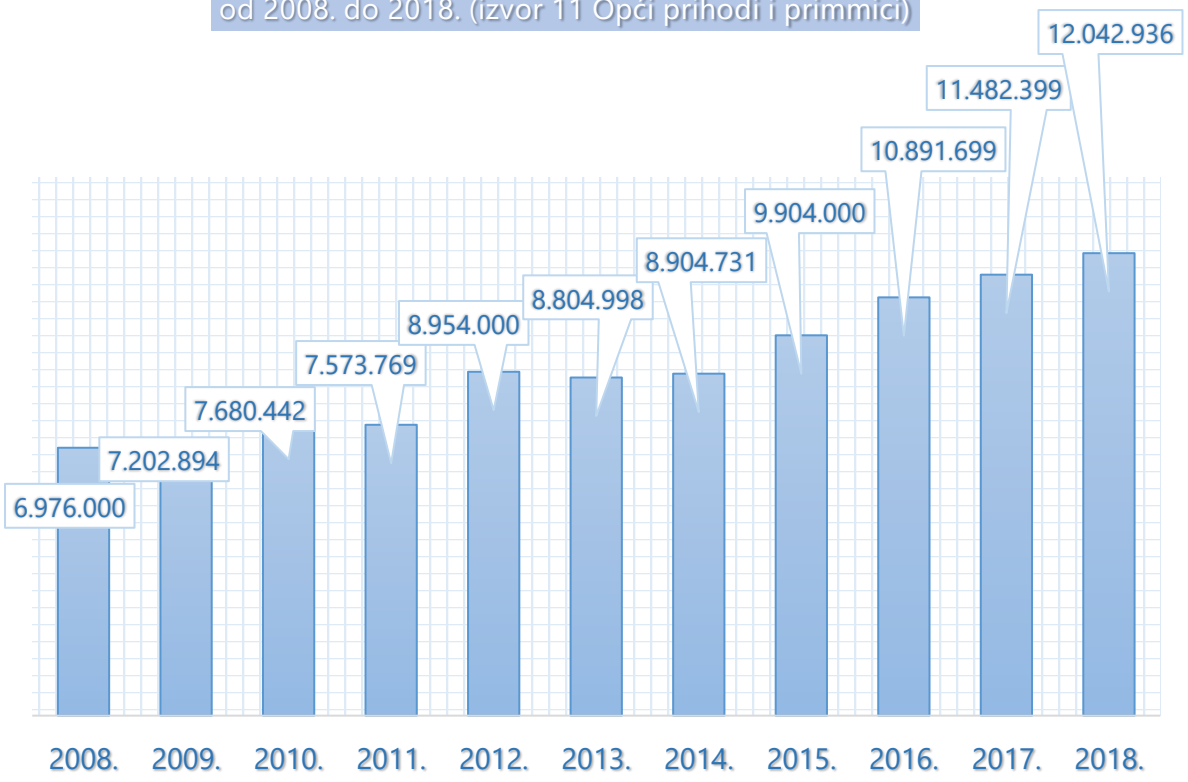
Proračun Ureda pučkog pravobranitelja

Proračun Ureda pučke pravobraniteljice bilježi kontinuiran blagi porast od 2013. godine, što svakako ohrabruje, budući da i broj predmeta po kojima se u Uredu postupa bilježi rast. Jedino jačanjem materijalnih i financijskih kapaciteta Ureda moguće je odgovoriti na tako velik porast broja predmeta, ali i učinkovito ispuniti sve zadatke koji su instituciji dani mandatima pučkog pravobranitelja, neovisne nacionalne institucije sa Statusom A, središnjeg tijela za suzbijanje diskriminacije i Nacionalnog preventivnog mehanizma. Zbog toga, nužno ga je nastaviti jačati i u budućnosti, pogotovo u kontekstu novog mandata koji je pučkom pravobranitelju dan Zakonom o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, i za čiju provedbu je nužno osigurati dodatna sredstva u Državnom proračunu, kako ne bi došlo do otežanog rada institucije u ostalim mandatima.

Proračun za 2018. godinu izvršen je u iznosu od 11.986.171,12 kn, što je 99,53% planiranog, pri čemu su rashodi za zaposlene izvršeni 99,91%, materijalni rashodi 98,73%, a rashodi za nabavu nefinancijske imovine 94,64% od planiranog proračuna. U odnosu na 2017. godinu bio je veći za 4,88%, a povećanje se najvećim dijelom odnosilo na rashode za zaposlene, rashode zbog opsežnijeg terenskog rada, sudjelovanja u radnoj skupini UN-a o pravima starijih osoba u New Yorku, te zbog sudjelovanja na 13. međunarodnom susretu nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava u Maroku.

Podatci se odnose na sredstva financirana iz izvora 11 Opći prihodi i primici.

PRORAČUN UREDA PUČKOG PRAVOBRANITELJA
od 2008. do 2018. (izvor 11 Opći prihodi i primmici)



7. ZAKLJUČAK

Demokratska zrelost institucija i njihova predanost vladavini prava svakako ovise i o provedbi preporuka koje pučka pravobraniteljica daje tijelima na državnoj, regionalnoj i lokalnoj razini, kao i drugim dionicima u zaštiti ljudskih prava i suzbijanju diskriminacije. U tom smislu, izuzetno je važna dobra i sustavna suradnja, kao najbolji način za kreiranje uspješnih javnih politika i njihove provedbe, radi otklanjanja nepravilnosti i nedostataka koji ugrožavaju prava i otežavaju život građanima.

Snažno nepovjerenje građana u institucije kontinuirano je obilježje našeg društva, što potvrđuju i istraživanja, a uz loše organiziranu državu, među glavnim je razlozima koje građani navode za iseljavanje. Mnogi su u Hrvatskoj i dalje suočeni sa siromaštvom koje ih onemogućuje u ostvarenju mnogih drugih prava, a pogotovo osobe starije životne dobi. Nedostatak socijalnih, zdravstvenih, komunalnih i drugih usluga, energetsko siromaštvo i prometna izoliranost često su svakodnevica mnogih naših sugrađana, osobito u ruralnim krajevima i na otocima. I dalje su mnogi suočeni s diskriminacijom temeljem svoje nacionalne pripadnosti, dobi ili imovnog stanja, posebice u područjima rada i zapošljavanja i pristupa dobrima, a polarizirajući i diskriminatoran govor, pa i govor mržnje, snažno obilježava javni diskurs. Posebno zabrinjava kada se njime koriste javne osobe i političari, koji bi umjesto toga, svojim primjerom trebali graditi društvo utemeljeno na toleranciji i uvažavanju različitosti.

Nažalost, mnoge preporuke koje smo upućivali nadležnim tijelima, kako u radu tijekom godine, tako i u izvješćima Hrvatskom saboru, nisu provedene, čime je propuštena prilika da se izravno utječe na bolji stupanj zaštite ljudskih prava. No, ohrabruje što se naše preporuke ipak uvažavaju u većoj mjeri, i što je suradnja s nadležnim tijelima uglavnom dobra, iako postoji prostor za poboljšanje, posebno u pravovremenoj dostavi traženih podataka. Pritom, važno je ponovo istaknuti kako nam MUP nezakonito uskraćuje neposredni pristup predmetima i podatcima o postupanju prema migrantima, što je praksa koju žurno treba promijeniti.

U području djelovanja Nacionalnog preventivnog mehanizma, nisu zabilježena postupanja koja mogu predstavljati mučenje, ali jesu ona koja mogu biti neljudsko ili ponižavajuće postupanje. Izostanak učinkovite istrage o protjerivanjima migranata uz upotrebu sredstava prisile i zanemarivanje traženja međunarodne zaštite, nažalost, ostavlja dovoljno prostora sumnji u takva postupanja, ali i otklanja svaku mogućnost njihove prevencije.

Zaštita prijavitelja nepravilnosti novi je mandat pučke pravobraniteljice, sukladno Zakonu o zaštiti prijavitelja nepravilnosti koji stupa na snagu 1. srpnja 2019. Međutim, za provedbu nisu osigurana sredstva, što predstavlja izravan pritisak na rad neovisne institucije u svim njenim mandatima.

Pozitivni pomaci u zaštiti ljudskih prava svakako su dobrodošli, no pred nadležnim tijelima i donositeljima odluka tek se nalaze pravi izazovi. Nadamo se da će preporuke iz ovog Izvješća biti u još većoj mjeri uvažene, jer je zaštita ljudskih prava i vraćanje povjerenja u institucije, uz gospodarski rast koji omogućava poboljšanje životnog standarda, jedan od najvažnijih načina da se spriječi iseljavanje kojem svjedočimo posljednjih godina.

8. Dodatak: Popis kratica

AEM – Agencija za elektroničke medije
APN – Agencija za pravni promet i posredovanje nekretninama
AZO- Agencija za odgoj i obrazovanje
AYS – udruga „Are you Syrious?"
BDP – bruto domaći proizvod
BPP – besplatna pravna pomoć
CAT- UN Odbor za sprečavanje mučenja
CEPOL - Europska policijska akademija
CGO – centar za gospodarenje otpadom
CKR - cjelovita kurikularna reforma
CMS – Centar za mirovne studije
CPT - Europski odbor za sprječavanje mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja
DSV - Državno sudbeno vijeće
DZS – Državni zavod za statistiku
EEA - Europska agencija za okoliš
ECRI - Europski odbor protiv rasizma i netolerancije pri Vijeću Europe
EFJ - Europska federacija novinara
EGP – Europski gospodarski prostor
EK – Europska komisija
EKLJP – (Europska) Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda
ENNHRI – Europska mreža nacionalnih institucija za ljudska prava
EPOV- Europski opservatorij za energetsko siromaštvo
ERCAS- Europsko istraživanje o povjerenju građana u nacionalne institucije
ESI - Europski strukturni i investicijski fondovi
ESF – Europski socijalni fond
ESLJP – Europski sud za ljudska prava
EQUINET - Europska mreža tijela za jednakost
Eurofound - Europska zaklada za poboljšanje životnih i radnih uvjeta
FEAD - Fond europske pomoći za najpotrebitije
FEANCA – Europska federacija nacionalnih organizacija za rad s beskućnicima
FINA – Financijska agencija
FZOE - Fond za zaštitu okoliša i energetsku učinkovitost
FRA - Agencija za temeljna prava EU
GANHRI – Globalni savez nacionalnih insitiucija za ljudska prava
GDPR - Opća uredba o zaštiti podataka
HAKOM- Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti
HBK – Hrvatska biskupska konferencija
HCK – Hrvatski Crveni križ
HKO- Zakon o hrvatskom kvalifikacijskom okviru
HEP – Hrvatska elektroprivreda
HERA - Hrvatska energetska regulatorna agencija
HGK- Hrvatska gospodarska komora
HHO- Hrvatski helsinški odbor

HKMS – Hrvatska komora medicinskih sestara
HLK- Hrvatska liječnička komora
HND- Hrvatsko novinarsko društvo
HNS- Hrvatski nogometni savez
HOK- Hrvatska odvjetnička komora
HOS – Hrvatske obrambene snage
HUM – Hrvatska udruga mirenja
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
IOI – Međunarodni institut ombudsmana
IŽ – Istarska županija
JLP(R)S - jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave
JLS – jedinica lokalne samouprave
KBC – klinički bolnički centar
KBF - Katolički bogoslovni fakultet
LAG – lokalna akcijska grupa
MDI – Ministarstvo državne imovine
MDOMSP – Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku
MF – Ministarstvo financija
MGPU – Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja
MHB – Ministarstvo hrvatskih branitelja
MKSJ - Međunarodni krivični sud za bivšu Jugoslaviju
MORH – Ministarstvo obrane Republike Hrvatske
MP – Ministarstvo pravosuđa
MRMS – Ministarstvo rada i mirovinskog sustava
MRRFEU – Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije
MU – Ministarstvo uprave
MUP – Ministarstvo unutarnjih poslova
MZ – Ministarstvo zdravstva
MZO – Ministarstvo znanosti i obrazovanja
MZOE – Ministarstvo zaštite okoliša i energetike
NP – nacionalni park
NPM – Nacionalni preventivni mehanizam
NZJZ - Nastavni zavod za javno zdravstvo
OCD – organizacija civilnog društva
ODO – općinsko državno odvjetništvo
OECD- Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj
OESS - Organizacija za europsku sigurnost i suradnju
OEWG - Radna grupa UN-a o pravima starijih osoba
OKC- operativno-komunikacijski centar
OMJU- cijena obvezne minimalne javne usluge
ONK - Okvir nacionalnog kurikuluma
OPCAT - UN Konvencija protiv mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja

PGŽ – Primorsko-goranska županija
PNR – privremena nesposobnost za rad
PTCS - prihvatno tranzitni centar za strance
POS - Program društveno poticane stanogradnje
RHP - Regionalni program stambenog zbrinjavanja
SEEMO -Medijska organizacija jugoistočne Europe
SDUOSZ – Središnji državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje
SDŽ- Splitsko-dalmatinska županija
SNV – Srpsko narodno vijeće
SOA – Sigurnosno obavještajna agencija
SPC- Srpska pravoslavna crkva
SPT - Pododbor UN-a za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja
SUH – Savez umirovljenika Hrvatske
STEM - studijski programi u biotehničkom, tehničkom, biomedicinskom i prirodnom području znanosti
SZO – Svjetska zdravstvena organizacija
UDU – ured državne uprave
ULJPPNM – Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina
UNDP – Program Ujedinjenih naroda za razvoj
UNFCCC - Okvirna konvencija UN-a o promjeni klime
UZPNM – Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina
VE – Vijeće Europe
VEM – Vijeće za elektroničke medije
VSŽ - Vukovarsko-srijemska županija
ZAVNOH - Zemaljsko antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Hrvatske
ZBPP – Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći
ZEM – Zakon o elektroničkim medijima
ZIDSP - Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima
ZIKZ - Zakon o izvršavanju kazne zatvora
ZHB- Zaklada hrvatskih branitelja
ZKG – Zakon o komunalnom gospodarstvu
ZKP – Zakon o kaznenom postupku
ZMN – zajamčena minimalna naknada
ZMO - Zakon o mirovinskom osiguranju
ZMPZ - Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti
ZNPM - Zakon o Nacionalnom preventivnom mehanizmu za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja
ZODS – Zakon o državnim službenicima
ZODO – Zakon o državnom odvjetništvu
ZOO – Zakon o obveznim odnosima
ZOOOSŠ - Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi
ZOP – Zakon o prebivalištu
ZoR – Zakon o radu
ZOS – Zakon o strancima
ZoZZ – Zakon o zdravstvenoj zaštiti
ZOZ- Zakon o zaštiti okoliša

ZPP - Zakon o zaštiti prava pacijenata
ZPPO - Zakon o policijskim poslovima i ovlastima
ZPPDS - Zakon o područjima posebne državne skrbi
ZPONS - Zakon o provedbi ovrhe na novčanim sredstvima
ZPPVZ - Zakon o pravnom položaju vjerskih zajednica
ZSD – Zakon o suzbijanju diskriminacije
ZSS – Zakon o socijalnoj skrbi
ZUP – Zakon o općem upravnom postupku
ZVO – Zajedničko vijeće općina
ZZDVO - Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju

Bilješke